

INNHold

1	Innledning og sammendrag	3
1.1	Bakgrunn.....	3
1.2	Arbeidet med høringsnotatet.....	4
1.3	Sammendrag av høringsnotatet.....	5
2	Valg av innarbeidingsmetode	7
2.1	Kvinnekonvensjonen.....	7
2.1.1	<i>Generelt</i>	7
2.1.2	<i>Overvåkingen av kvinnekonvensjonen</i>	7
2.1.3	<i>Om Kvinnekomiteens praksis</i>	8
2.1.4	<i>Nærmere om konvensjonsbestemmelsenes utforming og karakter</i>	9
2.2	Rettslige utgangspunkter.....	9
2.2.1	<i>Monisme og dualisme</i>	9
2.2.2	<i>Forholdet mellom intern rett og folkerett i Norge</i>	10
2.2.3	<i>Ulike innarbeidingsmetoder</i>	11
2.2.4	<i>Er det lagt føringer?</i>	12
2.2.4.1	<u>Internasjonalt</u>	12
2.2.4.2	<u>Nasjonalt</u>	13
2.3	Fordeler og ulemper ved de ulike innarbeidingsmetodene	13
2.3.1	<i>Innledning</i>	13
2.3.2	<i>Fordeler og ulemper ved inkorporasjon</i>	14
2.3.2.1	<u>Særlig om forholdet mellom lovgiver og domstolene</u>	15
2.3.3	<i>Fordeler og ulemper ved hel aktiv transformasjon og delvis aktiv transformasjon</i>	17
2.3.4	<i>Fordeler og ulemper med både-og-løsningen</i>	18
2.4	Fremmed rett.....	18
2.5	Hvordan er de andre sentrale FN-konvensjonene innarbeidet i lovgivningen?	19
2.6	Spørsmål til høringsinstansene	20
3	Nærmere om forholdet mellom konvensjonsbestemmelsene og norsk rett.....	20
3.1	Innledning	20
3.2	Konvensjonsbestemmelser med materielt innhold	20
3.3	Kvinnekomiteens vurdering av Norges 5. og 6. periodiske rapporter	25
3.4	Departementenes vurderinger	26
3.4.1	<i>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>	26
3.4.2	<i>Barne- og familiedepartementet</i>	27
3.4.2.1	<u>Kvinnekonvensjonen artikkel 5 – Spørsmål om innføring av lovgivning mot kjønnsstereotyp reklame</u>	27
3.4.2.2	<u>Likestillingsombudets sanksjonsmyndighet</u>	27
3.4.2.3	<u>Inngåelse av ekteskap</u>	27
3.4.2.4	<u>Barnevern og fosterhjem</u>	29
3.4.2.5	<u>Forholdet mellom kvinnekonvensjonen og likestillingslovens unntak for indre forhold i trossamfunn</u>	29

3.4.2.6	<u>Adgangen til positiv særbehandling - EFTA-domstolens avgjørelse i øremerking-saken</u>	31
3.4.3	<i>Finansdepartementet</i>	31
3.4.4	<i>Fiskeridepartementet</i>	31
3.4.5	<i>Forsvarsdepartementet</i>	32
3.4.6	<i>Helsedepartementet</i>	33
3.4.7	<i>Justis- og politidepartementet</i>	34
3.4.7.1	<u>Utdanning og arbeid i politiet og i kriminalomsorgen</u>	34
3.4.7.2	<u>Kvinnekonvensjonen artikkel 6 - Trafficking</u>	35
3.4.8	<i>Kommunal- og regionaldepartementet</i>	36
3.4.8.1	<u>Utlendingslovgivningen</u>	36
3.4.8.2	<u>Kvinner og menn i distriktene</u>	37
3.4.8.3	<u>Kjønnsrepresentasjon ved valg</u>	37
3.4.9	<i>Landbruksdepartementet</i>	38
3.4.10	<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>	39
3.4.11	<i>Sosialdepartementet</i>	40
3.4.12	<i>Utdannings- og forskningsdepartementet</i>	42
3.4.12.1	<u>Undervisning</u>	42
3.4.12.2	<u>Adgangen til positiv særbehandling - EFTA-domstolens avgjørelse i øremerking-saken</u>	44
3.5	Likestillingsombudets innspill	45
3.6	Oppsummering	47
3.7	Spørsmål til høringsinstansene	48
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	48

VEDLEGG

- 1) Kvinnekonvensjonen - engelsk originaltekst
- 2) Kvinnekonvensjonen - norsk oversettelse
- 3) Kvinnekomiteens vurdering av Norges 5. og 6. periodiske rapporter

1 Innledning og sammendrag

1.1 Bakgrunn

FNs kvinnekonvensjon ble vedtatt av FNs generalforsamling 18. desember 1979. Konvensjonen trådte i kraft 3. september 1981 etter at 20 land, det nødvendige minimum, hadde ratifisert den. Norge ratifiserte kvinnekonvensjonen 21. mai 1981, og var således et av de første landene til å ratifisere. I dag har 174 land, 90 prosent av FNs medlemsland, ratifisert kvinnekonvensjonen. Dette betyr at den er en av de menneskerettighetskonvensjonene som har størst tilslutning.

I forbindelse med ratifikasjon av menneskerettighetskonvensjoner, har hittil den vanligste gjennomføringsformen i norsk rett vært konstatering av rettsharmoni (passiv transformasjon). I dette ligger at lovgiver mener å konstatere at det er samsvar mellom den nasjonale rett og de internasjonale normene, fordi det ikke er funnet konflikt mellom reglene. Det har da blitt ansett som unødvendig med omarbeiding av det norske lovverket. Skulle det imidlertid bli oppdaget motstrid mellom den interne retten og konvensjonsforpliktelser, vil enten den aktuelle norske bestemmelsen bli endret, eller det vil bli tatt forbehold for den aktuelle konvensjonsbestemmelsen. Da kvinnekonvensjonen ble ratifisert i 1981 ble det ikke ansett å foreligge konflikt mellom de nasjonale reglene og konvensjonsbestemmelsene. Det ble derfor ikke foretatt lovendringer og norske myndigheter tok heller ingen forbehold ved ratifikasjonen.¹

Regjeringen traff 30. januar 1989 et prinsippvedtak om at de internasjonale menneskerettighetene skulle innarbeides i norsk lov, og det ble nedsatt et utvalg til å utrede gjennomføringen. Utvalget skulle blant annet ta stilling til *hvilke* menneskerettighetskonvensjoner som var egnet til å bli innarbeidet i lovgivningen.² Menneskerettighetslovutvalget fremmet i NOU 1993:18 "Lovgivning om menneskerettigheter" forslag om å innarbeide Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter (SP) og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) i lovgivningen, gjennom en felles inkorporasjonslov, menneskerettsloven. I prosessen fram mot vedtakelsen av menneskerettsloven var det imidlertid uenighet om hvilke konvensjoner som burde omfattes av loven. Under behandlingen i Stortingets justiskomite gikk komiteflertallet inn for å innarbeide FNs kvinnekonvensjon og FNs barnekonvensjon i lovgivningen i tillegg til EMK, SP og ØSK. Komiteflertallet føyde imidlertid ikke kvinne- og barnekonvensjonen til listen over de konvensjoner som skulle omfattes av lovforslaget som ble oversendt Odelstinget. Stortinget vedtok menneskerettsloven i den utformingen loven var oversendt fra justiskomiteen. I tillegg ble følgende oppfordring oversendt regjeringen uten realitetsvotering: "*Regjeringa vert oppmoda om innan rimeleg tid å inkorporere i lovs form FNs barne- og kvinnekonskrimineringskonvensjonar.*"³ Under debatten i Odelstinget uttalte justisminister Odd Einar Dørum at når flertallet i justiskomiteen ikke selv hadde føyd de to konvensjonene til listen i forslaget til menneskerettslov, antok han det var fordi det var ønskelig at regjeringen foretok en vurdering av hvordan innarbeiding av konvensjonene best kunne skje. Justisministeren uttalte videre at han fant dette formålstjenelig, og viste til at selv om

1 St.prp. nr. 72 (1980-81), Innst. S. nr. 196 (1980-1981) side 2 og Forhandlinger i Stortinget nr. 187, 30. mars 1981 side 2882-2887.

2 NOU 1993:18 side 18.

3 Odelstingsforhandlinger nr. 30, 13. april 1999 og Stortingsforhandlinger nr. 199, 4. mai 1999.

inkorporasjon på mange måter framstår som enkelt og effektivt, hefter det også ulemper ved en slik innarbeidingsform.⁴

Bondevik I-regjeringen la i St.meld. nr. 21 (1999-2000) fram en Handlingsplan for menneskerettigheter. I Handlingsplanen ble det i tillegg til barnekonvensjonen og kvinnekonvensjonen foreslått å innarbeide FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs torturkonvensjon i lovgivningen. På den måten ville alle de seks menneskerettighetskonvensjonene som i FN-sammenheng betegnes som de mest sentrale, bli innarbeidet i norsk rett; det vil si SP, ØSK, barnekonvensjonen, kvinnekonvensjonen, rasediskrimineringskonvensjonen og torturkonvensjonen.⁵ Handlingsplanen ble behandlet i Stortinget 14. november 2000 på bakgrunn av Innst. S. nr. 23 (2000-2001). I innstillingen støttet en enstemmig utenrikskomité regjeringens prioritering av hvilke konvensjoner som skulle innarbeides i norsk rett.⁶ Komiteens innstilling ble enstemmig bifalt i Stortinget.

Ansvar for innarbeidingen av konvensjonene ligger i ulike departementer. Justisdepartementet har ansvaret for innarbeidingen av barnekonvensjonen og torturkonvensjonen. Ansvaret for å innarbeide rasediskrimineringskonvensjonen ligger hos Kommunal- og regionaldepartementet. Barne- og familiedepartementet har ansvaret for innarbeidingen av kvinnekonvensjonen. Selv om det er lagt opp til en selvstendig vurdering av den enkelte konvensjon opp mot norsk rett, vil det for innarbeidingen av kvinnekonvensjonen være relevant å se hen til prosessen som pågår med innarbeidingen av de øvrige konvensjonene. Innarbeidingsarbeidet har kommet lengst for barnekonvensjonen.⁷ Videre har lovutvalget for lov mot etnisk diskriminering, som fremmet sin innstilling i NOU 2002:12, blant annet hatt som oppdrag å vurdere innarbeidingen av FNs rasediskrimineringskonvensjon.

Siden utformingen av Handlingsplanen for menneskerettigheter, har Norge ratifisert den valgfrie tilleggsprotokollen til kvinnekonvensjonen.⁸ Tilleggsprotokollen etablerer individklageadgang til kvinnekonvensjonens overvåkingsorgan, FNs kvinnekomité, for kvinner som hevder at deres rettigheter etter konvensjonen er krenket. Komiteen har også en viss kompetanse til på egen hånd å iverksette undersøkelser av om en konvensjonspart bryter sine forpliktelser. Innarbeidingen av kvinnekonvensjonen omfatter også innarbeiding av tilleggsprotokollen. Under behandlingen av Norges 5. og 6. periodiske rapport i januar 2003, fikk Norge kritikk at Kvinnekomiteen for ikke å ha innarbeidet kvinnekonvensjonen tidligere.⁹

1.2 Arbeidet med høringsnotatet

Det ble i januar 2000 nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av Barne- og familiedepartementet, som skulle se nærmere på innarbeidingen av kvinnekonvensjonen i norsk rett. Arbeidsgruppen bestod av representanter fra Justis- og politidepartementet, Utenriksdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Etter hvert kom det til representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet og Ligestillingsombudet.

4 Odelstingsforhandlinger nr. 30, 13. april 1999, side 432 og 433.

5 St.meld. nr. 21 (1999-2000), side 21.

6 Innst. S. nr. 23 (2000-2001) side 4.

7 Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov) og Besl. O. nr. 108 (2002-2003). Stortinget vedtok i juni 2003 å både inkorporere og transformere barnekonvensjonen i lovgivningen.

8 Norge ratifiserte tilleggsprotokollen 5. mars 2002.

9 Se nærmere i punkt 2.2.4.1.

I forbindelse med arbeidet med høringsnotatet har Barne- og familiedepartementet bygget et nettverk av kontaktpersoner i de fleste departementer. Ligestillingsombudet har også vært trukket inn. Hensikten har vært å få flest mulig konkrete problemstillinger vurdert opp mot kvinnekonvensjonens bestemmelser. Problemstillingene som er blitt tatt opp og de vurderinger som er foretatt, gjennomgås i punkt 3.4 og 3.5. Barne- og familiedepartementet vil imidlertid presisere at dette ikke er en uttømmende gjennomgang av områder der kvinnekonvensjonen kan trekkes inn. Det er viktig at høringsinstansene gir tilbakemeldinger om også *andre* områder der det kan være aktuelt med en nærmere vurdering opp mot kvinnekonvensjonens bestemmelser.

1.3 Sammen drag av høringsnotatet

Høringsnotatets kapittel 2 omhandler valg av innarbeidingsmetode.

I punkt 2.1 gis det en presentasjon av kvinnekonvensjonen. Det kommer fram at kvinnekonvensjonen ble vedtatt fordi det på den tiden gjeldende menneskerettighetsvern ikke i tilstrekkelig grad ivaretok kvinners rettigheter (punkt 2.1.1). Det sies noe om overvåkingen av konvensjonen: Konvensjonen har lenge kun blitt overvåket gjennom jevnlige rapporter fra medlemsstatene til Kvinnekomiteen, kvinnekonvensjonens overvåkingsorgan. I 1999 vedtok imidlertid FNs generalforsamling en valgfri tilleggsprotokoll til kvinnekonvensjonen, som etablerer en individklageadgang. Etableringen av individklageadgangen har ført til en styrket overvåking av statenes gjennomføring av kvinnekonvensjonen. Norge ratifiserte tilleggsprotokollen i mars 2002 (punkt 2.1.2). Det sies videre noe om Kvinnekomiteens praksis, at komiteen har utviklet en dynamisk tolkningsstil i løpet av de 20 årene komiteen har eksistert, men at komiteen ikke har kompetanse til å komme med folkerettslig bindende uttalelser (punkt 2.1.3). I 2.1.4 følger en gjennomgang av konvensjonsbestemmelsenes utforming og karakter.

I punkt 2.2 redegjøres det for ulike rettslige utgangspunkter som er av betydning når en konvensjon skal innarbeides i intern rett. Først legges det vekt på å få fram forskjellen på monistiske og dualistiske rettssystemer. Etter det dualistiske system kreves det en særskilt gjennomføringsakt for at en ratifisert traktat kan anvendes direkte i intern rett, mens en ratifisert traktat etter det monistiske system anses som en integrert del av den interne retten (punkt 2.2.1). Deretter rettes fokus mot forholdet mellom folkerett og intern rett i Norge. Det slås fast at norsk rett bygger på et dualistisk system, som gjør det nødvendig med særskilt gjennomføring for at konvensjonsbestemmelser skal få lik rettslig status som interne lover. For ikke-innarbeidede konvensjoner er det såkalte presumsjonsprinsippet av betydning. Prinsippet går ut på at det er en presumsjon for at norsk rett er i overensstemmelse med folkeretten (punkt 2.2.2). I punkt 2.2.3 gis det en presentasjon av de ulike innarbeidingsmetodene: *Inkorporasjon* vil si at det treffes et formelt vedtak, typisk i lovs eller forskrifts form, om at en konvensjonen skal gjelde som norsk lov eller forskrift. Konvensjonen i offisiell ordlyd vil da gjelde på linje med annen norsk lovgivning. *Hel aktiv transformasjon* vil si å vedta en lov som gjengir, i mer eller mindre bearbeidet form, de materielle bestemmelsene i den aktuelle konvensjonen. *Delvis aktiv transformasjon* vil si å vedta lovbestemmelser som gjengir, i mer eller mindre bearbeidet form, en konvensjons bestemmelser i de enkelte lover der de har sin naturlige plass. Ved transformasjon er det de norske lovbestemmelsene som er rettslig avgjørende. I kapittelet ses det deretter på om det foreligger føringer enten på internasjonalt eller nasjonalt nivå med hensyn til hvilken innarbeidingsmetode som bør velges. Sentralt her er at Kvinnekomiteen under behandlingen av Norges 5. og 6. periodiske rapporter har anbefalt Norge å inkorporere kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven (punkt 2.2.4).

I punkt 2.3 gis det en vurdering av de forskjellige innarbeidingsmetodenes fordeler og ulemper. Innarbeiding gir til forskjell fra konstatering av rettsharmoni/passiv transformasjon omverdenen et signal om at en konvensjon har en viktig posisjon i den interne retten. I tillegg vil innarbeiding kunne føre til økt kunnskap om konvensjonen (punkt 2.3.1). I punkt 2.3.2 rettes fokus mot fordeler og ulemper ved inkorporasjon, i punkt 2.3.3 går det inn på fordeler og ulemper ved hel- og delvis aktiv transformasjon og i punkt 2.3.4 rettes fokus mot en løsning som innebærer *både* inkorporasjon *og* transformasjon av kvinnekonvensjonen.

Det kommer fram at kvinnekonvensjonen verken er inkorporert i Sverige eller Danmark, jf. punkt 2.4.

I punkt 2.5 trekkes det linjer til hvordan de andre sentrale FN-konvensjonene er innarbeidet i lovgivningen. Spesielt viktig er det at Stortinget i juni 2003 vedtok å inkorporere barnekonvensjonen i menneskerettsloven, samt å transformere enkeltbestemmelser i lovgivningen (delvis aktiv transformasjon/synliggjøring).

I punkt 2.6 listes det opp noen spørsmål høringsinstansene anmodes om å ta stilling til. Barne- og familiedepartementet har foreløpig ikke konkludert med hensyn til innarbeidingsmetode, men vil ta stilling til spørsmålet etter at høringsinstansene har uttalt seg.

I høringsnotatets kapittel 3 ses det nærmere på forholdet mellom konvensjonsbestemmelsene og den interne retten. Hensikten med kapittel 3 er å finne fram til gode måter å synliggjøre kvinnekonvensjonen på i lovgivningen. De 16 konvensjonsbestemmelsene som inneholder materielle rettigheter gjengis i punkt 3.2. For å trekke fram områder som særlig kan være aktuelle med tanke på aktiv transformasjon av kvinnekonvensjonens bestemmelser, gjengis i punkt 3.3 i korte trekk Kvinnekomiteens vurdering av Norges 5. og 6. periodiske rapporter. I punkt 3.4 presenteres de ulike problemstillingene som har vært tatt opp og vurdert i departementene. Dette er viktig for å gi høringsinstansene et innblikk i hvilke spørsmål som har blitt vurdert. Det er mest hensiktsmessig å foreta en gjennomgang departement for departement. Spesielt aktuelle problemstillinger følger under det departementet der problemstillingen hører hjemme. I punkt 3.5 gjengis Likestillingsombudets innspill. Det gis en kort oppsummering i punkt 3.5, og i 3.6 følger noen spørsmål som høringsinstansene anmodes om å ta stilling til.

Forslagene vil i liten grad ha økonomiske og administrative konsekvenser, jf. kapittel 4.

Kvinnekonvensjonen i engelsk originaltekst og i norsk oversettelse følger som vedlegg. Det samme gjør Kvinnekomiteens vurdering av Norges 5. og 6. periodiske rapporter.

2 Valg av innarbeidingsmetode

2.1 Kvinnekonvensjonen

2.1.1 Generelt

Bakgrunnen for vedtakelsen av kvinnekonvensjonen var at det på den tiden gjeldende menneskerettighetsvern ikke i tilstrekkelig grad ivaretok kvinners rettigheter.¹⁰

Kvinnekonvensjonen sammenfatter flere tidligere konvensjoner om kvinners rettigheter, og den nedfeller anbefalinger som tidligere ikke har vært rettslig bindende. Norge har vært en pådriver i prosessen med å utarbeide og følge opp kvinnekonvensjonen.¹¹

Forbudet mot diskriminering på grunnlag av kjønn er en av grunnpilarene i den internasjonale menneskerettighetsbeskyttelsen. Prinsippet er nedfelt i FN Pakten artikkel 1 nr. 3, og er nedfelt i alle de sentrale menneskerettighetskonvensjonene, så som SP artikkel 2 og 26, ØSK artikkel 2 og 3 og EMK artikkel 14. Prinsippet om ikke-diskriminering på grunn av kjønn er også regulert i lov av 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene § 3 første ledd som lyder: "*Direkte eller indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn er ikke tillatt.*"

Kvinnekonvensjonen skiller seg imidlertid fra de nevnte regelverkene ved at den gjelder diskriminering av et kjønn - *kvinner*. Det er kvinners rettigheter som står i fokus, noe som innebærer lanseringen av et nytt og annerledes perspektiv. Kvinnekonvensjonen representerer med dette en relativt radikal tilnærming til diskrimineringsproblematikken.

Kvinnekonvensjonen regulerer på samme måte som likestillingsloven både direkte og indirekte forskjellsbehandling. Regelverk og praksis med en tilsynelatende kjønnsnøytral utforming, men som faktisk har kjønnskjeve virkninger, rammes av konvensjonsbestemmelsene. Målsettingen er å oppnå *faktisk* likestilling mellom kvinner og menn, *formell* likestilling er ikke nok.

2.1.2 Overvåkingen av kvinnekonvensjonen

Det er i hovedsak fire ulike metoder som benyttes når konvensjonsparters overholdelse av konvensjonsforpliktelser overvåkes: rapporteringsprosedyren, statsklageprosedyren, individklageprosedyren og undersøkelsesprosedyren. Rapportering med påfølgende kritisk behandling av det kompetente organ er en metode som er særlig mye brukt i FN-systemet. En konvensjon kan inneholde flere overvåkingsmetoder samtidig. I medhold av EMK er det for eksempel opprettet både en statsklageprosedyre og en individklageprosedyre.¹² EMK skiller seg ut ved at det er en egen menneskerettighetsdomstol som behandler individklagene, samt at domstolens avgjørelser er rettslig bindende for den innklagede stat.¹³ SP og rasediskrimineringskonvensjonen har bestemmelser om både rapportering, individklager og statsklager.¹⁴ Torturkonvensjonen inneholder i tillegg en bestemmelse som gir Torturkomiteen kompetanse til i visse tilfeller å foreta undersøkelser i konvensjonsstatene.¹⁵ Kvinnekonvensjonen skilte seg lenge ut fra en del andre menneskerettighetskonvensjoner, fordi den kun ble overvåket ved at konvensjonsstatene jevnlig *rapporterte* til Kvinnekomiteen

10 NOU 1993:18 side 131.

11 St.meld. nr. 21 (1999-2000) side 145.

12 EMK artikkel 33 og 34.

13 EMK artikkel 46 nr. 1.

14 Se SP artikkel 40 og 41 og tilleggsprotokollen artikkel 1, og rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 9, 11 og 14.

15 Se torturkonvensjonen artikkel 19, 20, 21 og 22 .

om sin virksomhet, jf. kvinnekonvensjonen artikkel 18. Helt siden arbeidet med utformingen av kvinnekonvensjonen har det imidlertid vært diskutert å opprette en individklageprosedyre i tillegg til rapporteringsprosedyren.¹⁶ 6. oktober 1999 ble det i FNs Generalforsamling vedtatt en valgfri tilleggsprotokoll til kvinnekonvensjonen som etablerer en individklageadgang.

Artikkel 2 i tilleggsprotokollen fastsetter at enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner skal kunne fremme klager til Kvinnekomiteen med påstand om at deres rettigheter etter kvinnekonvensjonen er krenket av staten. Det kan også i visse tilfeller fremsettes klager *på vegne* av enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner. Artikkel 7 regulerer Kvinnekomiteens saksbehandling og forholdet til den innklagede stat. Komiteen skal, etter å ha behandlet en henvendelse, underrette de berørte parter om sine synspunkter, sammen med eventuelle anbefalinger. Den aktuelle stat skal ta tilbørlig hensyn til komiteens synspunkter og eventuelle anbefalinger, og innen seks måneder avgi et skriftlig svar til komiteen, herunder gi opplysninger om ethvert tiltak som er truffet i lys av komiteens synspunkter og anbefalinger. Kvinnekomiteen kan be om å få ytterligere opplysninger om medlemsstatens oppfølging av saken i statens periodiske rapporter. I tilleggsprotokollen artikkel 8 etableres en viss kompetanse for Kvinnekomiteen til *på egen hånd* å iverksette undersøkelser av om en medlemsstat bryter sine forpliktelser. Resultatene av slike undersøkelser skal oversendes staten sammen med eventuelle kommentarer og anbefalinger, og konvensjonsstaten forplikter seg til å komme med sine merknader innen seks måneder.

Etableringen av individklageprosedyren har ført til en styrket overvåking av statenes gjennomføring av kvinnekonvensjonen, og til at konvensjonens overvåkingsmekanismer er blitt stilt på linje med SP, FNs torturkonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Av de seks sentrale FN-konvensjonene omtalt i St.meld. nr. 21 (1999-2000) Handlingsplan for menneskerettigheter, er det i dag bare ØSK og barnekonvensjonen som ikke har noen individklageprosedyre. Tilleggsprotokollen til kvinnekonvensjonen trådte i kraft 22. desember 2000. Norge ratifiserte protokollen 5. mars 2002. Per dags dato har 51 land ratifisert tilleggsprotokollen. I Handlingsplanen for menneskerettigheter fastslo Bondevik I-regjeringen at den ønsket å *”fortsette å være en pådriver for at land ratifiserer FNs kvinnekonvensjon og dens tilleggsprotokoll av 1999.”*¹⁷

2.1.3 Om Kvinnekomiteens praksis

Arbeidsmetoden til Kvinnekomiteen har forandret seg på de 20 årene komiteen har eksistert. De første 10 årene hadde komiteens forslag og generelle anbefalinger et temmelig beskjedent siktemål, og Kvinnekomiteen forsøkte heller ikke å utvikle noen fortolkningspraksis i tilknytning til de materielle bestemmelsene i kvinnekonvensjonen. Etter hvert begynte imidlertid Kvinnekomiteen å utvikle en mer dynamisk tolkningsstil og forutsatte at kvinnekonvensjonen skulle gjennomføres progressivt i konvensjonsstatene. Denne utviklingen kommer til syne både i komiteens generelle anbefalinger og i komiteens behandling av konvensjonspartenes rapporter.

Konvensjonsstatene har ikke gitt Kvinnekomiteen kompetanse til å komme med folkerettslig bindende uttalelser og er derfor ikke rettslig forpliktet til å handle i overensstemmelse med komiteens utspill. Det er likevel klart at komiteens uttalelser eller avgjørelser vil ha stor moralsk og politisk kraft. Uttalelser fra Kvinnekomiteen får konvensjonsstatene til å føle en

¹⁶ St.prp. nr. 31 (2001-2002) side 1.

¹⁷ St.meld. nr. 21 (1999-2000) side 146.

forpliktelse til å handle i overensstemmelse med komiteens synspunkter. Manglende vilje til å følge komiteens synspunkter vil bli lagt merke til internasjonalt.¹⁸

2.1.4 Nærmere om konvensjonsbestemmelsenes utforming og karakter

Kvinnekonvensjonen består av 30 artikler. 16 av disse omhandler kvinners materielle rettigheter og presenterer en ramme for kvinners fulle utvikling og deltakelse både i samfunnet og i den private sfære. Bestemmelsene i konvensjonen omfatter både sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. De materielle bestemmelsene gjengis i punkt 3.2, og hele konvensjonen i engelsk originaltekst og i norsk oversettelse følger som vedlegg.

Artikkel 1 definerer begrepet kvinnediskriminering, artikkel 2 og 3 er vidt utformede bestemmelser som utdyper konvensjonsstatenes forpliktelser, artikkel 4 omhandler bruk av midlertidige særtiltak, artikkel 5 tar for seg stereotype kjønnsroller, artikkel 6 regulerer kvinnehandel og –prostitusjon, artikkel 7 og 8 omhandler deltakelse i det politiske og offentlige liv, artikkel 9 gjelder statsborgerskap, artikkel 10 omhandler utdanning, artikkel 11 tar for seg arbeidslivet, artikkel 12 omhandler helse, artikkel 13 regulerer trygd, lån, fritidsvirksomhet, idrett og kultur, artikkel 14 tar for seg kvinner på landsbygda, artikkel 15 fastslår at kvinner og menn skal behandles likt for loven, og artikkel 16 omhandler ekteskap, familieforhold og reproduktive rettigheter.

De materielle bestemmelsene i kvinnekonvensjonen er i stor grad utformet som handlingsplikter for statene, på den måten at statene skal ta alle tjenlige midler i bruk for å sikre likestilling mellom kjønnene på ulike samfunnsområder. Statenes forpliktelser er dermed ikke presist fastsatt. Det antas at Kvinnekomiteen stiller ulike krav til statene avhengig av den enkelte stats utviklingsgrad og ressursituasjon. Kvinnekonvensjonen inneholder også mer konkret utformede rettigheter, for eksempel artikkel 9 og 15.

2.2 Rettslige utgangspunkter

2.2.1 Monisme og dualisme

Prinsippene for hvilken virkning eller gjennomslagskraft folkeretten har i en stats interne rett, varierer fra stat til stat. Tradisjonelt har man brukt begrepene *monisme* og *dualisme* for å beskrive en stats rettssystem i denne forbindelse. I forhold til konvensjoner, kommer forskjellen på systemene til syne i den virkningen en konvensjon har i den interne retten *etter* at den enkelte stat har ratifisert konvensjonen og blitt folkerettslig forpliktet til å overholde konvensjonsbestemmelsene. Etter det dualistiske system kreves det en særskilt gjennomføringsakt for at en ratifisert traktat kan anvendes direkte i intern rett. Etter det monistiske system anses en ratifisert traktat som en *integrert del* av den interne retten. Dette betyr at borgerne i et monistisk system kan gjøre gjeldende rettigheter eller plikter direkte på grunnlag av den ratifiserte traktaten.

Det er imidlertid ingen skarp grense mellom monisme og dualisme. I stater som bygger på et dualistisk prinsipp, vil ofte folkeretten (traktater og folkerettslig sedvanerett) være en *tolkningsfaktor* for å fastlegge hva som er gjeldende intern rett. Jo større vekt folkeretten tillegges i tolkningen, dess nærmere ligger man opp til et monistisk system. Forskjellen viser seg likevel når det foreligger *motsrid* mellom folkeretten og intern rett som er for sterk til at den lar seg tolke bort. Lovgiveren har kanskje *bevisst* valgt en annen løsning i den interne

18 St.prp. nr. 31 (2001-2002) side 9.

retten enn det som følger av folkeretten. Et dualistisk system kjennetegnes ved at den interne retten i slike tilfeller gis forrang foran folkeretten.

I stater med monistiske systemer, kan det tenkes ulike prinsipper for hvilken trinnhøyde eller rang en folkerettsregel har i forhold til regler som bygger på interne rettsakter. Spørsmålet oppstår når interne rettsakter står i motstrid med en folkerettsregel. Hvis det er slik at folkerettsregelen bare står på lik linje med nasjonale lover, eller kanskje til og med står tilbake for lover, vil ikke gjennomslagskraften til folkerettsregelen nødvendigvis være større enn i et dualistisk system der folkeretten anerkjennes som tolkningsfaktor. Ofte gir imidlertid stater med monistiske systemer folkeretten *forrang* foran nasjonal lovgivning. Spørsmål om trinnhøyde får også betydning i dualistiske systemer. Når stater med dualistiske systemer inkorporerer en traktat, kan det variere hvilken trinnhøyde den inkorporerte traktaten gis i intern rett.

I de fleste monistiske systemer gjøres et skille mellom traktatbestemmelser som er *selvkraftige* ("self-executing") og traktatbestemmelser som ikke er det, slik at det bare er selvkraftige bestemmelser som har direkte virkning. Med selvkraftig menes bestemmelser som er *egnet* til å bli anvendt som selvstendig rettslig grunnlag for løsning av konkrete tvister som verserer for domstoler eller andre rettsanvendende myndigheter. Generelt kan sies at en selvkraftig bestemmelse må være tilstrekkelig presis og fullstendig til at rettsanvendere er i stand til å konkretisere de plikter og rettigheter traktatbestemmelsen skaper.¹⁹

2.2.2 Forholdet mellom intern rett og folkerett i Norge

I Norge antas forholdet mellom den interne retten og folkeretten å bygge på et dualistisk system. Dette følger av fast konstitusjonell praksis og tradisjonell oppfatning som også antas å stemme overens med Grunnlovens system.²⁰ At det er nødvendig med særskilt gjennomføring for at traktatforpliktelser kan anvendes direkte i norsk rett, gjelder imidlertid ikke fullt ut på alle rettsområder. Folkerettslige forpliktelser er allerede gjort til norsk lov på enkelte avgrensede saksområder. I straffeloven, straffeprosessloven, tvistemålsloven, tvangsfullbyrdelsesloven og utlendingsloven fastslås at norsk rett skal gjelde med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overensstemmelse med fremmed stat. På disse områdene er det etablert *sektormonisme*, det vil si at folkeretten allerede er en del av norsk lov, uavhengig av om de internasjonale forpliktelsene er særskilt gjennomført i den interne retten eller ikke. Lovbestemmelser om sektormonisme medfører likevel ikke at konvensjonene utgjør en selvstendig hjemmel der legalitetsprinsippet etter norsk rett gjør det påkrevet med lovhjemmel. Utgangspunktet for arbeidet med innarbeidingen av kvinnekonvensjonen, er imidlertid det faktum at norsk rett i hovedsak bygger på et dualistisk utgangspunkt, som gjør det nødvendig med særskilt gjennomføring for at konvensjonsbestemmelsene skal få lik rettslig status som interne lover.

Gjennom det såkalte *presumsjonsprinsippet* har også ikke-innarbeidede konvensjoner en viktig status i norsk rett. Dersom flere ulike tolkninger av norsk lov er mulig, men bare den ene er i overensstemmelse med folkeretten, skal rettsanvenderen legge til grunn den tolkningen som samsvarer med folkeretten.²¹ Det er en presumsjon for at norsk rett er i overensstemmelse med folkeretten. Vedtakelsen av Grunnloven § 110 c der det i første ledd kommer fram: "*Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre*

¹⁹ Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) punkt 4.2.1.

²⁰ NOU 1972:16 side 32.

²¹ NOU 1993:18 side 70.

Menneskerettighetene”, kan brukes som et argument for at presumsjonsprinsippet har en særlig tyngde på menneskerettighetenes område.²²

2.2.3 Ulike innarbeidingsmetoder

Da kvinnekonvensjonen ble ratifisert i 1981, ble det ikke ansett å foreligge konflikt mellom de nasjonale regler og konvensjonsbestemmelsene, og det ble ikke foretatt lovendringer eller tatt forbehold ved ratifikasjonen. Denne formen for gjennomføring kalles konstatering av rettsharmoni eller passiv transformasjon. Stortingets vedtak fra 1999 om at ”*Regjeringa vert oppmoda om innan rimeleg tid å inkorporere i lovs form FNs barne- og kvinnediskrimineringskonvensjonar*”²³, må imidlertid ses som et ønske om å benytte lovgivningen mer *aktivt* enn tidligere i innarbeidingen av konvensjonen.

Det finnes i dag ulike alternativer til hvordan kvinnekonvensjonen kan innarbeides i lovgivningen:

1. Det første alternativet er å *inkorporere* konvensjonen i norsk rett. Dette vil si at det treffes et formelt vedtak, typisk i lovs eller forskrifts form, om at kvinnekonvensjonen skal gjelde som norsk lov eller forskrift. Kvinnekonvensjonen vil da gjelde på linje med annen norsk lovgivning, og det er konvensjonens offisielle ordlyd, gjerne kalt dens ”autentiske” tekst, som vil være avgjørende. Konvensjonen skal fortolkes under hensyn til sin internasjonale opprinnelse. Uttalelser og praksis fra Kvinnekomiteen vil være viktig for å fastlegge innholdet i den enkelte konvensjonsbestemmelse. Kvinnekomiteens praksis vil dessuten kunne bidra til at innholdet i konvensjonsbestemmelsene presiseres noe over tid. At en konvensjon blir inkorporert, medfører ikke i seg selv at den går foran annen nasjonal lovgivning. Hvordan en eventuell motstrid mellom en inkorporert konvensjon og annen norsk lovgivning skal avgjøres, må vurderes etter de alminnelige norske tolkningsprinsipper. Der en konvensjon inkorporeres, vil det utformes en norsk oversettelse av konvensjonen, som i praksis vil være et viktig arbeidsredskap når konvensjonen anvendes. Det er imidlertid originalteksten som vil være rettslig avgjørende, ikke den oversatte teksten.
2. Det neste alternativet er å *aktivt transformere* kvinnekonvensjonen i lovgivningen. Transformasjon omtales gjerne som det å *omarbeide* konvensjonsmessige forpliktelser til norsk rett. Transformasjon kan tenkes gjort helt eller delvis, og samlet i én lov eller spredt i ulike lover. Når begrepet transformasjon brukes i høringsnotatet, menes *aktiv* transformasjon, i motsetning til *passiv* transformasjon (konstatering av rettsharmoni).

Hel aktiv transformasjon vil si å vedta en lov som gjengir, i mer eller mindre bearbeidet form, de materielle bestemmelsene i den aktuelle konvensjonen. Gjengivelsen skjer på norsk. Det finnes i norsk rett på menneskerettighetenes område ingen eksempler på hel aktiv transformasjon.

Delvis aktiv transformasjon vil si å vedta lovbestemmelser som gjengir, i mer eller mindre bearbeidet form en konvensjons bestemmelser i de enkelte lover der de har sin naturlige plass. Det vil da kunne være aktuelt å omskrive eller endre på bestemmelser i *mange forskjellige lover*, slik at bestemmelsene i kvinnekonvensjonen kommer inn i lovverket

22 Ravlo s. 195-208 i Jussens Venner 1997, Skoghøy s. 111-119 i Kritisk Juss nr. 2 1998, Helgesen side 277-278 i Lov og Rett 1995.

23 Odelstingsforhandlinger nr. 30, 13. april 1999 og Stortingsforhandlinger nr. 199, 4. mai 1999.

der de best hører hjemme. Denne formen for transformasjon kalles også *synliggjøringsmetoden*.²⁴

Ved transformasjon er det de norske lovbestemmelsene som er rettslig avgjørende. Den autentiske konvensjonsteksten er imidlertid et tungtveiende tolkningsmiddel når transformasjonsloven skal tolkes.²⁵

Inkorporasjon og transformasjon innebærer at det tas ulikt utgangspunkt når innholdet i innarbeidede konvensjonsbestemmelser skal fastlegges. Der *transformasjonsmetoden* er benyttet, vil fokus rettes mot nasjonale lovbestemmelser og bestemmelsenes forarbeider, mens den autentiske konvensjonsteksten og Kvinnekomiteens praksis vil være viktige supplerende tolkningsmomenter. Der *inkorporasjonsmetoden* er benyttet, skal en konvensjon tolkes etter folkerettslige tolkningsprinsipper og utgangspunkt tas i de internasjonale kildene. For å fastlegge innarbeidede konvensjonsbestemmelers innhold, er således *startstedet* for tolkningsprosessen ulikt for inkorporasjon og transformasjon.

3. Et siste alternativ vil være å *både inkorporere og transformere* kvinnekonvensjonen i norsk rett. Løsningen blir da for det første å omforme og endre på norske lovbestemmelser, slik at de best mulig stemmer overens med konvensjonens krav (delvis aktiv transformasjon), og dessuten treffe et formelt vedtak om at kvinnekonvensjonen skal gjelde som norsk lov (inkorporasjon).

2.2.4 Er det lagt føringer?

2.2.4.1 Internasjonalt

Det kan stilles spørsmål ved om Norge ved ratifikasjonen av Kvinnekonvensjonen påtok seg en forpliktelse til å innarbeide konvensjonen på en *spesiell måte*.

Suverenitetsprinsippet står sentralt i folkeretten. Prinsippet går i korthet ut på at alle stater er suverene og ikke underkastet noen annen vilje enn sin egen. En stat blir derfor i utgangspunktet bare forpliktet av regler den uttrykkelig har sluttet seg til. I kvinnekonvensjonens artikkel 24 fastslås det at: "*Konvensjonspartene påtar seg å treffe alle nødvendige tiltak på det nasjonale plan for fullt ut å virkeliggjøre de rettigheter som er vedtatt i denne Konvensjonen.*" Hva slags tiltak som bør treffes i konvensjonsstatene, herunder hvilken innarbeidingsmetode som bør velges, sier imidlertid kvinnekonvensjonen ikke noe om. Det følger da av suverenitetsprinsippet at Norge heller ikke har påtatt seg å gjennomføre konvensjonen på en spesiell måte. Resultatet blir at det er opp til den enkelte konvensjonsstat å vurdere hvilke internrettslige tiltak som må gjennomføres for at konvensjonsforpliktelsene skal oppfylles. Folkerettslig sedvanerett oppstiller heller ingen krav til hvordan statene skal innarbeide konvensjonsforpliktelser i intern rett. Det følger likevel av Wienkonvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969 artikkel 26 at traktater skal oppfylles i god tro.²⁶

I Kvinnekomiteens vurdering av Norges 5. og 6. rapport, utarbeidet på bakgrunn av møter i komiteen i januar 2003, heter det om spørsmålet om innarbeidingsmetode: "*The Committee notes that the Convention has yet to be incorporated into the domestic law of the State party.*"

²⁴ Se for eksempel Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) punkt 4.1.2.

²⁵ NOU 1993:18 side 93.

²⁶ Konvensjonen er ikke ratifisert av Norge, men ansees i stor grad å gi uttrykk for alminnelig folkerett som statene er bundet av.

*The Committee recommends that the State party amend section 2 of the Human Rights Act (1999) to include the Convention and its Optional Protocol, which will ensure that the provisions of the Convention prevail over any conflicting statutes and that its provisions can be invoked in domestic courts.*²⁷ At Kvinnekomiteen i vurderingen av Norges 5. og 6. periodiske rapporter anbefaler å inkorporere kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven, er et moment når det skal vurderes hvordan kvinnekonvensjonen bør innarbeides i lovgivningen.

2.2.4.2 Nasjonalt

I utenrikskomiteens innstilling til Stortinget om Bondevik I-regjeringens Handlingsplan for menneskerettigheter, heter det: *"Som hovedregel vil den mest formålstjenlige formen være å inkorporere konvensjonene slik det ble gjort ved menneskerettsloven. Komiteen er likevel åpen for at det på enkelte områder vil være mer hensiktsmessig å innarbeide forpliktelsene gjennom transformasjon."*²⁸ Komiteens innstilling ble vedtatt i Stortinget uten merknader.²⁹

Utenrikskomiteens synspunkt, som fikk tilslutning i Stortinget, trekker i retning av at menneskerettighetskonvensjoner bør inkorporeres i lovgivningen. Dette gjelder imidlertid kun som et utgangspunkt, da det er nødvendig å vurdere hver konvensjon for seg for å fastslå hvilken innarbeidingsmetode som vil være mest formålstjenlig.

2.3 Fordeler og ulemper ved de ulike innarbeidingsmetodene

2.3.1 Innledning

Norske myndigheter har ofte nøydt seg med å konstatere at det ikke foreligger motstrid mellom norsk rett og konvensjonen før ratifikasjon. Dette var også tilfelle for kvinnekonvensjonen.³⁰ Konstatert rettsharmoni eller passiv transformasjon er i de fleste tilfeller tilstrekkelig til å oppfylle våre internasjonale forpliktelser. På denne måten kan Norge ratifisere den aktuelle konvensjonen tidlig i prosessen og dermed bidra til at konvensjonen raskere trer i kraft. Den passive transformasjonen kan eventuelt i ettertid suppleres med aktiv innarbeiding, det vil si inkorporasjon, hel eller delvis aktiv transformasjon, eller en kombinasjon av inkorporasjon og aktiv transformasjon.

Innarbeiding av konvensjoner gir omverdenen et *signal* om at en konvensjon har en viktig posisjon i den interne retten. Dette gjelder både internt i Norge og overfor andre stater. Norge har internasjonalt innehatt en posisjon som pådriver i forbindelse med utforming og oppfølging av FNs kvinnekonvensjon. Det kan være lettere å stille krav til andre stater om respekt for menneskerettighetene og andre konvensjonsforpliktelser, når vi selv har innarbeidet kvinnekonvensjonen.

Til tross for at Norge ratifiserte kvinnekonvensjonen for over 20 år siden, har konvensjonen vært dårlig kjent. Innarbeiding vil kunne føre til økt kunnskap om konvensjonen, ved at den blir gjenstand for en lovgivningsprosess. Kunnskapsnivået vil imidlertid ikke bare avhenge av om konvensjonen blir innarbeidet eller ikke, men også av hvilke andre virkemidler som benyttes, så som rundskriv, undervisning, informasjonskampanjer m.m. Økt kunnskap om konvensjonen vil også kunne medføre en mer lojal etterlevelse av konvensjonen. Ikke minst

27 CEDAW/C/2003/I/CRP.3/Add.2/Rev.1 punkt 20 og 21. Se også Press Release WOM/1377 av 20.01.03.

28 Innst. S. nr. 23 (2000-2001) side 4.

29 Stortingsforhandlinger 14. november 2000.

30 St.prp. nr. 72 (1980-81) Om samtykke til ratifikasjon av De Forente Nasjoners konvensjon av 18. desember 1979 om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner.

vil innarbeidingen imøtekomme Kvinnekomiteens anbefaling om at konvensjonen gjøres til en del av den interne retten.³¹

2.3.2 Fordeler og ulemper ved inkorporasjon

Inkorporasjon er den innarbeidingsmetoden som antas å gi den beste *signaleffekten*, både internt i Norge og overfor andre stater og internasjonale organisasjoner. Ved at en konvensjon i autentisk versjon tas direkte inn i lovgivningen og gis en sterk formell rettslig stilling, sendes det ut et sterkt signal om konvensjonens status. Signaleffektens styrke vil imidlertid avhenge av hvilken vekt den inkorporerte konvensjonen vil få i forhold til annen lovgivning. Dersom en konvensjon gis *forrang* ved motstrid med bestemmelser i annen lovgivning, antas signaleffekten å være større enn dersom konvensjonen inkorporeres uten en forrangsregel.

Menneskerettighetslovutvalget ga uttrykk for at inkorporasjon innebærer "*den mest mulig lojale gjennomføring av konvensjonene*".³² Det er denne metoden som legger forholdene best til rette for å etterleve konvensjonsforpliktelsene slik disse er å forstå på bakgrunn av overvåkingsorganenes praksis. Dette gjelder spesielt for konvensjoner der det er etablert en individklageadgang. Ved transformasjon eksisterer det en fare for at interne transformasjonsbestemmelser over tid kan bli misvisende i forhold til konvensjonens krav.

Ved inkorporasjon blir konvensjoner i sin originale utforming gjort til intern rett. Dette sikrer *formell rettsenhet* mellom konvensjonsstatene. Ved transformasjon utformer det enkelte land lovbestemmelser på sin måte, noe som ikke gjør det mulig å oppnå tilsvarende grad av formell rettsenhet som ved inkorporasjon. Menneskerettighetslovutvalget pekte på tre grunner til hvorfor det er ønskelig med rettsenhet.³³ For det første sikres at vernet i statene ikke under noen omstendighet blir under den minstestandard som er fastlagt i konvensjonene. Videre vil den internasjonale overvåkingen med om konvensjonsforpliktelser overholdes være lettere å gjennomføre dersom de samme rettsregler gjelder i de ulike lands rett på menneskerettighetenes område. Rettsenhet vil dessuten lette kommunikasjonen om menneskerettighetsspørsmål på tvers av landegrenser og rettssystemer fordi alle forholder seg til det samme regelverket. Den *reelle rettsenhet* vil likevel avhenge av om de enkelte stater har supplerende regler på de områder som konvensjonen regulerer, og av om statene følger en felles praksis ved anvendelsen av konvensjonens regler internt. Reell rettsenhet vanskeliggjøres for kvinnekonvensjonens vedkommende ved at konvensjonsbestemmelsene skal gjennomføres progressivt i medlemsstatene. Inkorporasjon av kvinnekonvensjonen vil derfor ikke i seg selv føre til at det oppnås reell rettsenhet mellom konvensjonsstatene. At det ved inkorporasjon oppnås formell rettsenhet må imidlertid anses som et selvstendig gode.

Inkorporasjon har vært hevdet å være en arbeidsbesparende innarbeidingsmetode. Dette fordi lovgiver ved inkorporasjon slipper å omskrive og bearbeide konvensjonsteksten, samt å oppdatere den lov som innarbeider konvensjonen i lys av konvensjonsorganenes praksis. Menneskerettighetslovutvalget framhevet imidlertid at: "*Inkorporasjon aldri må bli en sovepute for lovgiver. Den øvrige lovgivningen må til enhver tid oppdateres i samsvar med konvensjonenes krav*".³⁴ Utvalget advarte derfor mot å tro at arbeidsbesparelsene ved inkorporasjon ville være svært store. Dette må også antas å gjelde for kvinnekonvensjonen.

31 Se nærmere punkt 2.2.4.1.

32 NOU 1993:18 side 97.

33 NOU 1993:18 side 96.

34 NOU 1993:18 side 96.

Inkorporasjon vil imidlertid ikke gjøre noe med det faktum at bestemmelsene i kvinnekonvensjonen både er dårlig kjent og at en del av bestemmelsene er vanskelig tilgjengelige. Ved inkorporasjon vil rettsanvenderen ofte være nødt til å gå til flere regelverk som delvis regulerer det samme for å få den totale oversikten over norsk lov, både den inkorporerte konvensjonen og annen relevant norsk lovgivning. I praksis er det en rekke ansatte i forvaltningen som kommer i kontakt med likestillingsspørsmål. Disse har ofte dårlig kjennskap til kvinnekonvensjonen og har heller ikke grunnlag for å kjenne til konvensjonens internasjonale opphav. Det kan derfor være behov for å innarbeide kvinnekonvensjonen på en måte som gjør det enkelt å anvende konvensjonen i praksis. Dette behovet er ikke inkorporasjon alene egnet til å ivareta.

Inkorporasjon medfører at konvensjonen blir gjeldende som norsk lov på originalspråkene. Selv om det blir laget en norsk oversettelse av konvensjonen, vil det være den autentiske versjonen som er gjeldende rett. Ved å inkorporere konvensjoner i lovgivningen, fjerner man seg fra prinsippet om norsk lovspråk.

I Odelstingsproposisjonen om innarbeidingen av barnekonvensjonen uttalte Justis- og politidepartementet følgende: *"Et argument mot å inkorporere barnekonvensjonen, er at dette kan føre til økt press for å inkorporere andre menneskerettighetskonvensjoner. Etter Justisdepartementets syn kan det være uheldig om listen over menneskerettighetskonvensjoner som blir inkorporert gjennom menneskerettighetsloven blir lang. Dette kan føre til mindre fokus på de mest sentrale konvensjonene. Videre må forholdet til de ikke-inkorporerte konvensjoner tas i betraktning. Selv om inkorporasjon av de enkelte konvensjoner ikke formelt sett fører til at andre konvensjoner får en svakere stilling enn de har i dag, vil det bli mer nærliggende å legge vekt på at en konvensjon ikke er inkorporert jo flere konvensjoner som er inkorporert."*³⁵ Dette er argumenter som også kommer inn i forbindelse med valg av innarbeidingsmetode for kvinnekonvensjonen.

Et synspunkt som kan hevdes er at inkorporasjon av kvinnekonvensjonen kan føre til en duplisering av regelsett på likestillingsområdet, i og med at kvinnekonvensjonen vil gjelde som norsk lov i tillegg til likestillingsloven.

2.3.2.1 Særlig om forholdet mellom lovgiver og domstolene

Transformasjonskomiteen påpekte at det er en fordel ved transformasjon at tolkingen av den autentiske konvensjonsteksten skjer hos sentraladministrasjonen i forbindelse med lovgivningsprosessen, fremfor av de enkelte domstoler i forbindelse med konkrete saker, som er tilfellet ved inkorporasjon.³⁶ Komiteen var imidlertid av den oppfatning at argumentet trolig ikke ville rekke særlig langt, noe som også var Menneskerettighetslovutvalgets oppfatning.³⁷ I høringsnotatet om innarbeidingen av barnekonvensjonen ble argumentet trukket fram fordi barnekonvensjonen inneholder flere programerklæringer. Det het: *"Det kan derfor hevdes at inkorporasjon av en konvensjon fører til større innflytelse for domstolene på bekostning av lovgiverne enn det transformasjon vil gjøre. Dette vil særlig kunne være uheldig for konvensjoner som er formålsrettet og ikke statuerer klare rettigheter eller forpliktelser."*³⁸ Kvinnekonvensjonen inneholder formålsrettede bestemmelser. Spørsmålet er derfor om dette er et forhold som taler imot inkorporasjon av kvinnekonvensjonen.

35 Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) punkt 4.3.3.

36 NOU 1972:16 side 81.

37 NOU 1993: 18 side 93 og 94.

38 Justisdepartementets høringsnotat av 14. februar 2001 om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov, punkt 2.3.5.

I forbindelse med arbeidet med menneskerettsloven, ble det utførlig drøftet om ØSK med sine mange programerklæringer var egnet for inkorporasjon. Inkorporering bare av konvensjoner om sivile og politiske rettigheter ville kunne gi et signal om at man i Norge anså sivile og politiske rettigheter som viktigere enn økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og hensynet til signaleffekten var viktig da det ble vedtatt å inkorporere ØSK i menneskerettsloven på samme måte som SP. At Stortinget nå har valgt også å inkorporere barnekonvensjonen i lovgivningen, viser at programerklæringer i seg selv ikke er til hinder for inkorporasjon.

Domstolene har i økende grad prøvet og tilsidesatt norsk lovgivning og forvaltningspraksis med hjemmel i menneskerettsloven. Spesielt har Norges konvensjonsforpliktelser i medhold av EMK vært i fokus. Det foreligger derimot ikke rettspraksis som viser at domstolene der en konvensjon med *formålspregede bestemmelser* er inkorporert, faktisk øver innflytelse på bekostning av sentraladministrasjonen. I denne sammenheng er det mest nærliggende å se nærmere på ØSK, som har vært inkorporert i lovgivningen siden 1999. ØSK har generelt vært lite anvendt i saker for domstolene, både før og etter vedtakelsen av menneskerettsloven. Et søk på Lovdata viser at ØSK til sammen har vært trukket inn i 14 rettssaker, hvorav 7 er Høyesterettssaker og 7 er lagmannsrettssaker. Av disse gjelder 2 av Høyesterettssakene og 4 av lagmannsrettssakene saksforhold som har inntruffet *etter* at ØSK ble inkorporert i norsk lov. Domstolene har ikke i noen av sakene lagt avgjørende vekt på tolking av ØSK for å løse de konkrete tvistespørsmål.

I mange av bestemmelsene i kvinnekonvensjonen har konvensjonspartene forpliktet seg til å *"treffe alle egnete tiltak"* for å sikre kvinners rettigheter. En slik upresis angivelse av forpliktelsenes innhold kan i utgangspunktet tale for at konvensjonens bestemmelser *ikke* er egnet for prøving av domstolene. Ved å se nærmere på de ulike rettighetene, blir det imidlertid tydelig at det er det grunnleggende prinsippet om ikke-diskriminering som ligger i bunn for en rekke av konvensjonsbestemmelsene. For eksempel blir det i artikkel 12 nr. 1 fastslått at: *"Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner innenfor helsevernet."* Det følger av artikkel 16 nr. 1 at: *"Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner i alle saker vedrørende ekteskap og familieforhold. På grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner skal de særlig sørge for: a) samme rett til å inngå ekteskap."* Samme rett for kvinner og menn til helsevern og til å inngå ekteskap, anses i norsk rett i dag som grunnleggende sivile rettigheter. Prinsippet om ikke-diskriminering følger allerede av SP artikkel 26, og er et prinsipp som utvilsomt er egnet for rettslig prøving. Da kvinnekonvensjonen ble utformet, var det nødvendig å gjøre en rekke kompromisser for å få flest mulig av FNs medlemsstater til å slutte seg til konvensjonen. Det forhold at en rekke grunnleggende sivile rettigheter er utformet som progressive statsplikter og gitt en relativt svak utforming i konvensjonen, bør imidlertid ikke føre til at disse rettighetene anses som lite egnet for prøving av domstolene i Norge, når prinsippet om ikke-diskriminering som ligger i bunn, anses som rettslig prøvbart.

En rekke av bestemmelsene i kvinnekonvensjonen artikkel 7 – 16 er bestemmelser som er egnet for rettslig prøving. Konvensjonens artikkel 1 – 6 er mer generelt utformet, og overlater mer til domstolenes skjønn.

I Odelstingsproposisjonen om innarbeidingen av barnekonvensjonen uttalte Justis- og politidepartementet: *"(...) departementet antar at norske domstoler vil være varsomme med å overprøve lovgivers tolkning av konvensjonen, så lenge de norske lovbestemmelsene bygger*

på en forsvarlig tolkning av de relevante konvensjonsbestemmelsene. Særlig gjelder dette hvis det dreier seg om bestemmelser som i seg selv er vage, dersom lovbestemmelsen bygger på verdiprioriteringer, og lovgiver har vurdert forholdet til konvensjonen og lagt til grunn at det ikke foreligger motstrid.³⁹ Dette må også antas å gjelde i forbindelse med innarbeidingen av kvinnekonvensjonen.

2.3.3 Fordeler og ulemper ved hel aktiv transformasjon og delvis aktiv transformasjon

Både delvis aktiv transformasjon og hel aktiv transformasjon antas å ha en positiv signaleffekt så vel overfor andre stater som internt. Det må imidlertid antas at signaleffekten er mindre enn ved inkorporasjon.

I og med at konvensjonsforpliktelsene både ved hel- og delvis transformasjon utformes i norsk språkdrakt, og fordi lovgiver kan foreta enkelte justeringer i teksten for å tilpasse den til norsk lovgivningstradisjon, vil tilgjengeligheten for brukerne øke. Mer vage konvensjonsbestemmelser kan presiseres. Delvis aktiv transformasjon/synliggjøring er utvilsomt den metoden som er *best egnet* for å øke tilgjengeligheten, fordi konvensjonsbestemmelsene tas inn i lovgivningen der det er naturlig. Regelverket blir mer brukervennlig, det blir lettere å få kunnskap om regelverket, noe som kan bidra til bedre etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene. Ved hel aktiv transformasjon økes ikke tilgjengeligheten i tilsvarende grad fordi rettsanvenderen, på samme måte som ved inkorporasjon, vil måtte forholde seg til flere lover som omhandler samme forhold, både transformasjonsloven og annen relevant norsk lovgivning.

Innholdet i konvensjoners vage og skjønnsmessige formuleringer kan gjennom overvåkingsorganers virksomhet bli presisert. Ved transformasjon kan det lettere tenkes at ordlyden i den loven eller de lovbestemmelser som transformerer konvensjonen, over tid blir misvisende i forhold til konvensjonens krav.

Delvis aktiv transformasjon/synliggjøring betraktes som en arbeidskrevende innarbeidingsmetode for lovgiver.⁴⁰ All relevant lovgivning må gjennomgås på en mye mer utførlig måte enn ved de andre innarbeidingsmetodene. Samtidig vil forvaltningen gjennom en slik innarbeidingsmetode lettere kunne oppdage uoverensstemmelser eller inkonsistenser mellom konvensjonen og norsk rett og forebygge merarbeid ved senere tvister om rettsanvendelsen.

Ved hel aktiv transformasjon står lovgiver overfor en stor utfordring i å forutse alle de situasjoner der konvensjonen kan tenkes å ha betydning og således bør trekkes inn i transformasjonsloven. Ingen vil ha tilstrekkelig fantasi til å tenke gjennom alle nyanser og grensesituasjoner som vil kunne oppstå. Lovgivning som sikrer transformasjon av alle konvensjonens bestemmelser vil dessuten måtte bli svært stor, og likevel vil man neppe makte å avklare alle de spørsmål som kan oppstå.⁴¹ Dette kan forklare hvorfor hel aktiv transformasjon aldri er blitt benyttet i forbindelse med innarbeiding av menneskerettighetskonvensjoner i norsk rett.

I forbindelse med innarbeidingen av kvinnekonvensjonen kan *delvis aktiv transformasjon* være et aktuelt alternativ. Det er denne metoden som er best egnet til å gjøre

39 Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) punkt 4.1.3.5.

40 Justisdepartementets høringsnotat av 14. februar 2001 om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov, punkt 2.3.4.

41 Ot.prp. nr. 3 (1998-1999) side 24.

konvensjonsbestemmelsene lettere tilgjengelige. Hensiktsmessigheten av denne innarbeidingsmetoden vil imidlertid avhenge av i hvilken grad en lykkes i å gi gode lovbestemmelser som gjengir kvinnekonvensjonens regler. Prosessen fram mot høringsnotatet har vist at det at kvinnekonvensjonen inneholder en rekke vage bestemmelser kan gjøre det vanskelig å utforme lovregler som transformerer konvensjonsbestemmelsene.

Rettsenhet vil ved transformasjon ikke oppnås i tilsvarende grad som ved inkorporasjon.

2.3.4 Fordeler og ulemper med både-og-løsningen

En både-og-løsning gjør det mulig å oppnå de to viktigste effektene av en innarbeidingsprosess: *både* sterkest mulig signaleffekt nasjonalt og internasjonalt og lettere tilgjengelige konvensjonsbestemmelser. Dersom inkorporasjon velges som eneste innarbeidingsmetode, vil ikke tilgjengeligheten bedres. Transformasjon alene er ikke egnet til å oppnå samme grad av signaleffekt som inkorporasjon.

Det kan hevdes å være en *nødvendig forutsetning* for å styrke kvinnekonvensjonens stilling i norsk rett at regelverket gjennom delvis aktiv transformasjon/synliggjøring gjøres lettere tilgjengelig for brukerne. Samtidig betraktes inkorporasjon som den mest mulig lojale måten å innarbeide en konvensjon på. Dersom det i Norge velges en annen innarbeidingsmetode enn inkorporasjon for kvinnekonvensjonens vedkommende, vil det kunne sende ut uheldige signaler. De nasjonale og internasjonale føringer som foreligger, peker dessuten i retning av inkorporasjon.⁴²

Ulempene med en både-og-løsning vil være at det kan oppstå *usikkerhet* i forhold til hva som er den riktige regelen. Dessuten er det en fare for at den klarhet og tydeliggjøring som blir oppnådd ved å transformere kvinnekonvensjonen i lovgivningen, vil gå tapt ved at fokus i praksis rettes mot den inkorporerte konvensjonsteksten. Samtidig kan det sies at det i en situasjon der kvinnekonvensjonen kun transformeres i lovgivningen, uansett vil eksistere en usikkerhet som følge av presumsjonsprinsippet. Om kvinnekonvensjonen inkorporeres i tillegg til transformasjon, vil derfor ikke nødvendigvis gjøre rettstilstanden mer uklar enn det som allerede er tilfellet.

2.4 Fremmed rett

Både Sverige og Danmark har dualistiske rettssystemer, på samme måte som Norge.

Danmark inkorporerte EMK i dansk lov i 1992. Spørsmålet om inkorporering av FNs seks mest sentrale menneskerettighetskonvensjoner er under vurdering. Det danske ”Indkorporeringsudvalget” avga høsten 2001 betenkningen ”Inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret”, betenkning 1407 København 2001. I betenkningen anbefaler utvalget foreløpig at kvinnekonvensjonen ikke inkorporeres i lovgivningen. Utvalget anbefaler foreløpig heller ikke inkorporasjon av barnekonvensjonen og ØSK. Saken om inkorporasjon av FN-konvensjonene ligger for tiden i det danske Justisministeriet.

Sverige inkorporerte EMK i svensk lov ved lov nr. 1994: 1219 som trådte i kraft 1. januar 1995. Sverige har ingen planer om å inkorporere kvinnekonvensjonen eller barnekonvensjonen.

⁴² Se punkt 2.2.4.1 og 2.2.4.2.

2.5 Hvordan er de andre sentrale FN-konvensjonene innarbeidet i lovgivningen?

De seks menneskerettighetskonvensjonene som i Handlingsplanen for menneskerettigheter ble trukket fram som de mest sentrale FN-konvensjonene, omfattet både konvensjoner som allerede var innarbeidet i lovgivningen og ikke-innarbeidede konvensjoner.⁴³ En enstemmig utenrikskomité støttet regjeringens prioritering av hvilke konvensjoner som skulle innarbeides,⁴⁴ og komiteens innstilling ble enstemmig bifalt av Stortinget.⁴⁵ Det er derfor av betydning å gjennomgå hva som er status i forbindelse med innarbeidingen av hver av disse konvensjonene.

SP og ØSK har vært innarbeidet i lovgivningen siden 1999. Konvensjonene ble inkorporert gjennom menneskerettsloven og ”skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning”, jf. lovens § 3.

Blant de øvrige konvensjoner er arbeidet med innarbeidingen av barnekonvensjonen kommet lengst. I juni 2003 vedtok Stortinget å inkorporere barnekonvensjonen i menneskerettsloven, samt å transformere enkeltbestemmelser i lovgivningen (delvis aktiv transformasjon/synliggjøring).⁴⁶ Inkorporasjonen i menneskerettsloven innebærer å la barnekonvensjonen omfattes av lovens forrangsbestemmelse i § 3.

Lovutvalget for lov mot etnisk diskriminering (Holgensen-utvalget) har vurdert innarbeiding av FNs rasediskrimineringskonvensjon. NOU 2002:12 ”Rettslig vern mot etnisk diskriminering” ble sendt ut med høringsfrist 1. februar 2003. Her ble det tatt til orde for en både-og-løsning. Det ble foreslått å transformere enkeltbestemmelser i norsk rett gjennom ny lov mot etnisk diskriminering, samt å inkorporere rasediskrimineringskonvensjonen gjennom menneskerettsloven. Utvalgets syn innebærer, dersom det får tilslutning, at konvensjonen skal omfattes av menneskerettslovens forrangsbestemmelse.⁴⁷

Når det gjelder innarbeidingen av torturkonvensjonen, sendte Justis- og politidepartementet på høring spørsmålet om det burde innføres et eget straffebud mot tortur, i forbindelse med NOU 2002:2 om ny straffelov. Spørsmålet ble reist på bakgrunn av uttalelsen i St.meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum – Handlingsplan for menneskerettigheter punkt 4.2.2, hvor det gikk fram at den daværende regjering ville ”fremme forslag om å innarbeide FN’s torturkonvensjon” ved en slik straffebestemmelse. Høringsfristen gikk ut 1. mars 2003, og det jobbes for tiden med en proposisjon om dette spørsmålet.

I forbindelse med innarbeidingen av kvinnekonvensjonen, er det et poeng å se de seks sentrale FN-konvensjonene i sammenheng. Dersom de seks konvensjonene innarbeides på *ulik måte* i norsk rett, kan rettskildebildet bli uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig. Selv om det skal foretas en selvstendig vurdering av hver enkelt konvensjon, er det for innarbeidingen av kvinnekonvensjonen relevant at Stortinget har vedtatt en både-og-løsning for barnekonvensjonen og at Holgensen-utvalget har gått inn for dette for rasediskrimineringskonvensjonen. Det kan riktignok hevdes at FN-konvensjonene allerede er innarbeidet på ulik måte i norsk rett fordi ØSK og SP bare er inkorporert, ikke transformert i tillegg. ØSK og SP var imidlertid godt kjent på tidspunktet de ble innarbeidet. En både-og-

43 St.meld. nr. 21 (1999-2000) side 21.

44 Innst. S. nr. 23 (2000-2001) side 4.

45 Stortingsforhandlinger 14. november 2000.

46 Besl. O. nr. 108 (2002-2003).

47 NOU 2002:12 side 183 og 184.

løsning ble ikke vurdert. Situasjonen er annerledes for de øvrige FN-konvensjonene fordi de har vært mindre kjent og således hatt behov for den ekstra ”drahjelpen” en både-og-løsning innebærer.

2.6 Spørsmål til høringsinstansene

Høringsinstansene anmodes om å ta stilling til følgende spørsmål:

- 1 a) Bør kvinnekonsvensjonen innarbeides kun ved inkorporasjon?
- 1 b) Hvis ja på spørsmål 1 a): Bør inkorporasjonen skje gjennom menneskerettsloven, eller gjennom en annen lov?
- 2) Bør kvinnekonsvensjonen innarbeides kun ved transformasjon? I så fall, fullstendig eller delvis transformasjon?
- 3 a) Bør kvinnekonsvensjonen innarbeides ved *både* inkorporasjon *og* transformasjon?
- 3 b) Hvis ja på spørsmål 3 a): Bør inkorporasjonen skje gjennom menneskerettsloven, eller gjennom en annen lov?
- 3 c) Hvis ja på spørsmål 3 a): Fullstendig eller delvis transformasjon?

3 Nærmere om forholdet mellom konsvensjonsbestemmelsene og norsk rett

3.1 Innledning

Under arbeidet med høringsnotatet har Barne- og familiedepartementet lagt vekt på å få flest mulig problemstillinger og rettsområder vurdert opp mot kvinnekonsvensjonens bestemmelser. Barne- og familiedepartementet har derfor bygget et nettverk med kontaktpersoner i de fleste departementer. Likestillingsombudet har også vært trukket inn. Hensikten har vært å finne fram til godt måter å transformere/synliggjøre kvinnekonsvensjonen på i lovgivningen, slik at konsvensjonsbestemmelsene gjøres lettere tilgjengelige.

Under punkt 3.2 gjengis den norske oversettelsen av de 16 konsvensjonsbestemmelsene som inneholder materielle rettigheter.⁴⁸ I punkt 3.3 blir Kvinnekomiteens vurdering av Norges 5. og 6. periodiske rapporter gjennomgått i korte trekk.⁴⁹ I 3.4 presenteres de ulike problemstillingene som har vært tatt opp og de vurderinger som har blitt gjort i departementene. Likestillingsombudets innspill er tatt inn i punkt 3.5.

3.2 Konsvensjonsbestemmelser med materielt innhold

Artikkel 1:

I denne konsvensjon betyr uttrykket ”diskriminering av kvinner” enhver kjønnsmessig sonndring, utelukkelse eller innskrenkning som har som virkning eller formål å svekke eller utelukke anerkjennelsen, utnyttelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller ethvert annet område, på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner og uten hensyn til ekteskapelig status.

⁴⁸ Konsvensjonen i engelsk originaltekst og i norsk oversettelse følger som vedlegg.

⁴⁹ Vurderingen av Norges 5. og 6. periodiske rapporter følger som vedlegg til høringsnotatet.

Artikkel 2:

Konvensjonspartene fordømmer diskriminering av kvinner i alle dens former og er enige om uten opphold å ta alle tjenlige midler i bruk i en politikk for å avskaffe diskriminering av kvinner. Med dette formål forplikter de seg til:

- (a) å innlemme prinsippet om likestilling mellom menn og kvinner i sine statsforfatninger eller annen egnet lovgivning, dersom dette ennå ikke er gjort, og å sikre at dette prinsipp blir virkeliggjort i praksis gjennom lovgivning eller ved andre egnede midler,
- (b) å treffe egnede lovgivningsmessige eller andre tiltak, også straffetiltak om så er hensiktsmessig, som forbyr all diskriminering av kvinner,
- (c) å skape et rettsvern om kvinners rettigheter på like fot med menns og å sikre kvinner et effektivt vern mot enhver diskriminerende handling ved hjelp av kompetente nasjonale domstoler og andre offentlige institusjoner,
- (d) å avholde seg fra enhver handling eller praksis som diskriminerer kvinner og å sikre at offentlige myndigheter og institusjoner handler i samsvar med denne forpliktelsen,
- (e) å treffe alle tjenlige tiltak for å sikre at ingen personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner,
- (f) å treffe alle egnede tiltak, også i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner,
- (g) å oppheve alle nasjonale straffebestemmelser som diskriminerer kvinner.

Artikkel 3:

Konvensjonspartene skal på ethvert tidspunkt, særlig da på de politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle områder, treffe alle hensiktsmessige tiltak, herunder lovvedtak, for å sikre kvinner hel og full utvikling og framgang, slik at de garanteres utøvelsen og nytten av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter på like fot med menn.

Artikkel 4:

- 1. Når konvensjonspartene vedtar midlertidige særtiltak for å fremme faktisk likestilling mellom menn og kvinner, skal dette ikke anses som diskriminering etter denne konvensjon, men det skal heller ikke føre til at det blir opprettholdt ulike eller særskilte normer. Disse tiltak skal falle bort etter at målene for likhet i muligheter og behandling er oppnådd.
- 2. Når konvensjonspartene vedtar særtiltak for å beskytte moren i tiden før og etter nedkomst, deriblant de tiltak som finnes i denne konvensjon, skal dette ikke anses som diskriminering.

Artikkel 5:

Konvensjonspartene skal treffe alle egnede tiltak:

- (a) for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer og skikk og bruk og all annen praksis som bygger på forestillingen om at det ene kjønn er mer eller mindre verd enn det andre, eller på stereotype roller for menn og kvinner;
- (b) for å sikre at familieoppdragelsen gir en riktig forståelse av den rolle moren spiller for samfunnet og fører til anerkjennelse av at menn og kvinner har et felles ansvar for oppdragelsen og utviklingen av sine barn, idet det forutsettes at barnas interesser alltid kommer i første rekke.

Artikkel 6:

Konvensjonspartene skal treffe alle tjenlige tiltak, herunder tiltak i lovs form, for å gjøre ende på enhver form for handel med kvinner og utnyttelse av kvinneprostitusjon.

Artikkel 7:

Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner i landets politiske og offentlige liv. Især skal de sikre kvinners rett på like linje med menn:

- (a) til å stemme ved alle offentlige valg og folkeavstemninger og være valgbare til alle folkevalgte organer,
- (b) til å delta i utformingen og gjennomføringen av samfunnsstyringen og inneha offentlige stillinger og utføre alle offentlige verv på alle nivåer innenfor forvaltningen,
- (c) til å delta i ikke-statlige organisasjoner og foreninger som er opptatt av landets offentlige og politiske liv.

Artikkel 8:

Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å sikre kvinner anledning til, på like fot med menn og uten noen diskriminering, å representere sine regjeringer på internasjonalt nivå og delta i internasjonale organisasjoners arbeid.

Artikkel 9:

- 1. Konvensjonspartene skal gi kvinner de samme rettigheter som menn til å oppnå, endre eller beholde sitt statsborgerskap. De skal især sikre at verken ekteskap med en utlending eller det forhold at ektemannen endrer sitt statsborgerskap under ekteskapet, automatisk endrer hustruens statsborgerskap, gjør henne statsløs eller påtvinger henne ektemannens statsborgerskap.
- 2. Konvensjonspartene skal gi kvinner de samme rettigheter som menn når det gjelder deres barns statsborgerskap.

Artikkel 10:

Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner, slik at de blir sikret de samme rettigheter som menn når det gjelder utdanning, og slik at de på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner særlig blir sikret:

- (a) samme vilkår når det gjelder yrkesveiledning, studieadgang og oppnåelse av vitnemål i utdanningsinstitusjoner av alle slag, på landsbygda så vel som i byområder. Denne likestillingen skal sikres i førskoler, allmennutdanning, teknisk, faglig og høyere teknisk utdanning, så vel som i all slags yrkesopplæring,
- (b) adgang til den samme fagkrets, de samme eksamener, lærekrefter med like høye kvalifikasjoner og skolelokaler og utstyr av samme kvalitet,
- (c) avskaffelse av en hvilken som helst stereotyp forestilling om menns og kvinners roller, på alle nivåer og i alle former for utdanning, ved fremme av fellesundervisning og andre typer undervisning som bidrar til å oppnå dette formålet, og især ved revisjon av lærebøker og undervisningsplaner og tillempling av undervisningsmetodene,
- (d) de samme muligheter til å dra nytte av stipendier og andre studietilskudd,
- (e) de samme muligheter til videreutdanning, herunder programmer for voksenopplæring og praktisk ferdighet i å lese og skrive, framfor alt da slike programmer som tar sikte på snarest mulig å redusere kløfter mellom menns og kvinners utdanning,
- (f) minskning av kvinnelige studenters frafallsprosent og tilrettelegging av utdanningstilbud for jenter og kvinner som har sluttet skolen for tidlig,
- (g) de samme muligheter til å delta aktivt i idrett og fysisk fostring,

- (h) adgang til detaljert pedagogisk informasjon for å bidra til å trygge familiers helse og trivsel, deriblant informasjon og rådgivning om familieplanlegging.

Artikkel 11:

1. Konvensjonspartene skal treffe alle tjenlige tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner på arbeidsmarkedet, med sikte på å sikre de samme rettigheter på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner. Især skal de ta sikte på å sikre:
 - (a) retten til arbeid som en uavhengelig rett for alle mennesker,
 - (b) retten til de samme sysselsettingsmuligheter, herunder bruken av de samme utvalgskriterier ved ansettelser,
 - (c) retten til fritt valg av yrke og arbeid, retten til forfremmelse, trygghet for stillingen og alle goder og vilkår knyttet til arbeidet, så vel som retten til å få yrkesopplæring og omskolering, herunder lærlingeutdanning, videregående yrkesopplæring og etterutdanning,
 - (d) retten til samme lønn og vederlag, til lik behandling når det gjelder arbeid av samme verdi og til lik behandling når arbeidets kvalitet blir vurdert,
 - (e) retten til trygd, særlig når det er spørsmål om pensjonering, arbeidsløshet, sykdom, uførhet og alderdom og annen manglende arbeidsevne, så vel som retten til lønn under ferie,
 - (f) retten til vern om helse og trygghet i arbeidsmiljøet, herunder også trygging av forplantningsfunksjonen.
2. For å hindre diskriminering av kvinner som følge av ekteskap eller morsoppgaver og å sikre kvinner rett til arbeid i praksis, skal konvensjonspartene treffe egnete tiltak for å:
 - (a) sette forbud, belagt med strafferettslige reaksjoner, mot avskjedigelse på grunn av graviditet eller svangerskapspermisjon og diskriminering ved oppsigelser på grunnlag av ekteskapelig status,
 - (b) innføre svangerskapspermisjon med lønn eller med tilsvarende sosiale ytelser, uten at dette fører til tap av stilling, ansiennitet eller sosiale bidrag,
 - (c) fremme de sosiale ordninger som trengs for å sette foreldre i stand til å kombinere familieforpliktelser med yrkesansvar og deltakelse i offentlig liv, særlig ved å arbeide for å bygge ut et nettverk av institusjoner for barneomsorg,
 - (d) skaffe særlig vern for gravide kvinner i yrker som har vist seg å være skadelige for dem.
3. Vernelovgivning vedrørende forhold som dekkes av denne artikkel, skal omprøves med jevne mellomrom i lys av vitenskapelig og teknologisk innsikt og skal endres, oppheves eller utvides når det er påkrevd.

Artikkel 12:

1. Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner innenfor helsevernet, slik at adgang til helsetjenester, herunder familieplanlegging, blir sikret på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner.
2. Uhindret av bestemmelsene i punkt 1 i denne artikkel skal konvensjonspartene trygge kvinner egnete helsetjenester i samband med graviditet, fødsel og tiden etter fødselen og sørge for gratis pleie der det trengs, så vel som riktig ernæring under graviditet og amming.

Artikkel 13:

Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner på andre økonomiske og sosiale områder, slik at kvinner og menn på grunnlag av likestilling blir sikret de samme rettigheter, framfor alt:

- (a) retten til trygdeytelser til familien,
- (b) retten til banklån, pantelån og andre former for kreditt,
- (c) retten til å delta i fritidsvirksomhet, idrett og kulturliv i alle dets former.

Artikkel 14:

1. Konvensjonspartene skal ta hensyn til de særlige problemer kvinner på landsbygda møter og til den viktige rolle landsbygdkvinnene spiller i forsørgelsen av familiene, blant annet ved sitt arbeid på områder som faller utenfor pengeøkonomien. De skal treffe alle egnete tiltak for å sikre at bestemmelsene i denne konvensjon gjøres gjeldende for kvinnene på landsbygda.
2. Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner på landsbygda, slik at de får delta i og dra nytte av distriktsutbyggingen på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner. Særskilt skal de sikre disse kvinner rett til:
 - (a) å delta i utformingen og gjennomføringen av utviklingsplaner på alle trinn,
 - (b) å få adgang til tilfredsstillende helsetjenester, herunder informasjon, rådgivning og bistand når det gjelder familieplanlegging,
 - (c) å dra direkte nytte av sosiale trygdeordninger,
 - (d) å få teoretisk og praktisk opplæring og utdanning av alle slag, deriblant opplæring i å lese og skrive, og å dra nytte blant annet av alle lokale opplærings- og videreopplæringstilbud som kan øke deres faglige dyktighet,
 - (e) å organisere selvhjelp-grupper og samvirketiltak for å oppnå lik adgang til økonomiske muligheter i form av ansettelse eller selververv,
 - (f) å delta i all slags samfunnsvirksomhet,
 - (g) å få adgang til kreditter og lån til landbruksformål, ordninger for markedsføring og formålstjenlig teknologi og å få lik behandling ved jord- og landbruksreformer og nye bruks- og bosettingsplaner,
 - (h) å nyte godt av tilfredsstillende levekår, især når det gjelder bolig, sanitære forhold, elektrisitets- og vannforsyning, transport og kommunikasjoner.

Artikkel 15:

1. Konvensjonspartene skal stille kvinner og menn likt for loven.
2. Konvensjonspartene skal på det sivilrettslige området gi kvinner samme rettslige handleevne som menn og de samme muligheter til å utøve denne evnen. Især skal de gi kvinner samme rett til å inngå avtaler og forvalte eiendom og behandle dem likt med menn i alle ledd i rettergangsprosessen.
3. Konvensjonspartene er enige om at alle avtaler og alle andre private dokumenter med rettsvirkninger som tar sikte på å begrense kvinners rettslige handleevne, skal anses for ugyldige.
4. Konvensjonspartene skal gi menn og kvinner de samme rettigheter i all lovgivning som angår bevegelsesfriheten og friheten til å velge bopel og hjemsted.

Artikkel 16:

1. Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner i alle saker vedrørende ekteskap og familieforhold. På grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner skal de særlig sørge for:
 - (a) samme rett til å inngå ekteskap,
 - (b) samme rett til fritt å velge ektefelle og å inngå ekteskap bare med sitt eget frie og fulle samtykke,
 - (c) samme rettigheter og forpliktelser innenfor ekteskap og ved ekteskapets oppløsning,
 - (d) samme rettigheter og forpliktelser i egenskap av foreldre, uavhengig av ekteskapelig status, når det gjelder saker som angår deres barn. Det forutsettes her at barnas interesser alltid skal komme først,
 - (e) samme rett til fritt og ansvarlig å avgjøre antall barn og avstand mellom barnefødsler og adgang til den opplysning og utdanning og de midler som setter dem i stand til å utøve disse rettigheter,
 - (f) samme rettigheter og forpliktelser når det gjelder vergemål, formynderskap, adopsjon av barn eller tilsvarende ordninger, hvor disse begreper eksisterer i nasjonallovgivning. Det forutsettes her at barnas interesser alltid skal komme først,
 - (g) samme personlige rettigheter for begge ektefeller, deriblant retten til å velge familienavn, yrke og stilling,
 - (h) samme rett for begge ektefeller når det gjelder å inneha, erverve, forvalte, administrere, nyttiggjøre og råde over eiendom, det være seg vederlagsfritt eller mot godtgjørelse.
2. Å forlove eller gifte bort barn skal være uten enhver rettsvirkning. Alle nødvendige skritt, deriblant lovgivning, skal tas for å fastsette en minstealder for ekteskap og for å gjennomføre plikt til offentlig registrering av ekteskap.

3.3 Kvinnekomiteens vurdering av Norges 5. og 6. periodiske rapporter

Norge har til nå sendt inn 6 rapporter til vurdering av Kvinnekomiteen, som foreskrevet i kvinnekonvensjonen artikkel 18. Norges 5. og 6. periodiske rapporter ble vurdert i januar 2003. Kvinnekomiteen har utarbeidet en skriftlig vurdering på bakgrunn av rapportene og en muntlig eksaminasjon av representanter for de norske myndigheter.⁵⁰

Under avsnittet "Principal areas of concern and recommendations" trekker Kvinnekomiteen fram områder som bør settes i forgrunnen i arbeidet for å fremme likestilling mellom kjønnene. Dette er punkter som Norge spesielt bes om å melde tilbake om i sin neste periodiske rapport.⁵¹ I korte trekk framhevet Kvinnekomiteen i vurderingen av Norges 5. og 6. periodiske rapporter følgende forhold:

Komiteen hadde merket seg den lave andelen av kvinnelige ledere i offentlig sektor, inkludert i academia. Norge ble bedt om å iverksette tiltak for å eliminere stereotype kulturelle holdninger. Kvinnekomiteen var videre bekymret over innvandrerkvinnens stilling, spesielt med tanke på utdanning, arbeid, helse og eksponering for vold. Det ble påpekt at kjønnsdimensjonen er viktig i all lovgivning som omhandler etnisk diskriminering. Komiteen understreket behovet for å beholde institusjoner på lokalt nivå som er ansvarlige for å ivareta likestilling mellom kvinner og menn. Det ble slått fast at vold mot kvinner, inkludert i den private sfære, er å anse som brudd på kvinners menneskerettigheter. Komiteen var bekymret

50 CEDAW/C/2003/I/CRP.3/Add.2/Rev.1.

51 CEDAW/C/2003/I/CRP.3/Add.2/Rev.1 punkt 43.

over at det er en lav andel av rapporterte voldtekter som faktisk resulterer i domfellelser. Videre oppfordret Kvinnekomiteen Norge til å utforme lovgivning som slår ned på trafficking. Norske myndigheter ble oppfordret til å fortsette å iverksette tiltak for å avskaffe tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Videre oppfordret Kvinnekomiteen norske myndigheter til å iverksette tiltak for å øke andelen av kvinner på Stortinget, i politiske organer på lokalt nivå og i utenrikstjenesten. Kvinnekomiteen trakk dessuten fram at det fremdeles er lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og at det er flest kvinner som arbeider deltid. Komiteen var dessuten opptatt av at forholdet mellom familieliv og arbeidsliv fortsetter å være på dagsordenen. Som allerede nevnt, anbefalte Kvinnekomiteen Norge å inkorporere kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven.

Kvinnekomiteens vurdering av Norges 5. og 6. periodiske rapporter følger som vedlegg.

3.4 Departementenes vurderinger

Nedenfor følger en gjennomgang av de problemstillinger som har vært tatt opp og vurdert i de ulike departementene. Departementene ble *både* bedt om å vurdere en del konkrete problemstillinger opp mot kvinnekonvensjonen, og komme med egne forslag til hvordan kvinnekonvensjonen kunne synliggjøres innenfor eget regelverk. Det er ikke bare eksisterende *lovgivning* som har blitt vurdert opp mot kvinnekonvensjonens bestemmelser. Synliggjøring har også blitt vurdert i forhold til forskrifter, rundskriv og andre retningslinjer. Departementene ble dessuten bedt om å se på hvorvidt det kunne sies å foreligge *motstrid* mellom konvensjonsbestemmelsene og norsk rett.

Det mest hensiktsmessige er å foreta en gjennomgang departement for departement av hvilke spørsmål som har blitt vurdert. Spesielt aktuelle problemstillinger følger under det departementet der problemstillingen hører hjemme.

3.4.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble bedt om å vurdere og eventuelt foreslå endringer som synliggjør kvinnekonvensjonen i arbeidsmiljølovgivningen.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet ga følgende tilbakemelding:

”Arbeidsmarkedet er en viktig arena for arbeidet med å fremme likestilling generelt og å bedre kvinners stilling spesielt. Dette innebærer at arbeidsmiljølovgivningen bør vurderes nøye i lys av hensynet til likestilling og kvinners stilling. Med arbeidsmiljølovgivning siktes det her primært til lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø (arbeidsmiljøloven). Arbeidsmiljølovens regler skal fortolkes i lys av lov av 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven).

Arbeidsmiljøloven er etter departementets syn ikke i strid med Kvinnekonvensjonens krav. Videre mener departementet at de spesifikke kravene i artikkel 11, som BFD peker på, er tilstrekkelig ivarettatt i dagens lovgivning. Arbeidsmiljøloven og andre regelverk på arbeidslivets område, har flere regler som har særlig betydning for kvinners stilling på arbeidsmarkedet og som implementerer Kvinnekonvensjonens krav. Dette utelukker imidlertid ikke at det kan være grunn til å vurdere om Kvinnekonvensjonen og dens bestemmelser kan synliggjøres bedre.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet viser til at det er nedsatt et utvalg som skal vurdere endringer i arbeidsmiljølovgivningen. Arbeidslivslovutvalget skal vurdere endringer på en

rekke områder som kan få særlig betydning for kvinnelige arbeidstakere, blant annet arbeidstid og diskriminering. Ifølge mandatet skal det blant annet legges vekt på at endringene må bidra til å regulere forholdene bedre rundt hensynet til familie. Utvalget skal gjennomgå og vurdere arbeidsmiljølovens regelverk på ikke-diskrimineringsområdet og fremme forslag om en regulering som kan bidra til å nå målet om et arbeidsliv for alle. Kjønn er en av flere diskrimineringsgrunner utvalget skal vurdere. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. desember 2003.

Det må etter departementets vurdering tas hensyn til at Kvinnekonvensjonen er en av en rekke menneskerettighetskonvensjoner og andre internasjonale forpliktelser som Norge er bundet av på arbeidslivets område. AAD vil videre peke på at mange av de forslag det vil være naturlig for departementet å vurdere i forhold til Kvinnekonvensjonen, faller under mandatet til Arbeidslivslovutvalget.

Fordi det vil berøre de spørsmål som er under vurdering i lovutvalget, vurderer Arbeids- og administrasjonsdepartementet det ikke som hensiktsmessig å fremme forslag på arbeidsmiljølovens område i forbindelse med Barne- og familiedepartementets høringsbrev om innarbeiding av Kvinnekonvensjonen.

For øvrig vil vi nevne at Arbeidslivslovutvalget 3. desember 2002 leverte en delinnstilling om diskriminering, NOU 2003:2 *Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet*. Utvalget foreslår der et eget kapittel i arbeidsmiljøloven om likebehandling i arbeidslivet. Hovedbestemmelsen i kapittelet er et forbud mot diskriminering på grunn av kjønn, religion, livssyn, etnisitet, nasjonal opprinnelse, politisk syn, medlemsskap i arbeidstakerorganisasjonen, seksuell orientering, funksjonshemming eller alder. Det foreslås videre en særlig henvisning til likestillingsloven. Henvisningen vil bidra til å synliggjøre likestillingsloven og å presisere at denne lovens diskrimineringsforbud også gjelder på arbeidsmiljølovens område. Utvalgets delinnstilling har vært ute på høring, og det er planlagt fremlagt en proposisjon innen utgangen av juni 2003.”

3.4.2 Barne- og familiedepartementet

3.4.2.1 Kvinnekonvensjonen artikkel 5 – Spørsmål om innføring av lovgivning mot kjønnsstereotyp reklame

Barne- og familiedepartementet ønsker å transformere/synliggjøre kvinnekonvensjonen artikkel 5 i likestillingsloven. I den forbindelse vil det også vurderes å flytte markedsføringslovens bestemmelse i § 1 om kjønnsdiskriminerende reklame til likestillingsloven. Barne- og familiedepartementet vil komme tilbake til dette senere i et eget høringsnotat, i forbindelse med andre endringer det også kan være aktuelt å gjøre i likestillingsloven.

3.4.2.2 Likestillingsombudets sanksjonsmyndighet

Spørsmål knyttet til Likestillingsombudets sanksjonsmyndighet vil bli utredet nærmere i forbindelse med arbeidet som pågår med opprettelse av et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet.

3.4.2.3 Inngåelse av ekteskap

Barne- og familiedepartementet har sett på om ekteskapsloven oppstiller tilstrekkelig beskyttelse i forhold til tvangsekteskap og arrangerte ekteskap, og har foretatt følgende vurdering:

”Kvinnekonvensjonen artikkel 16 omhandler kvinners rettigheter i ekteskap og familieforhold. Det følger av artikkel 16 nr. 1 a) at kvinner og menn skal ha samme rett til å inngå ekteskap. I bestemmelsens bokstav b) fastslås det at kvinner og menn skal ha ”samme rett til fritt å velge ektefelle og å inngå ekteskap bare med sitt eget frie og fulle samtykke.”

I ekteskapsloven er det ingen regler som spesifikt gir uttrykk for at ekteskap skal inngås frivillig. Ekteskapsloven kapittel 1 omhandler ekteskapsvilkårene, dvs. forutsetninger som må være oppfylt for at ekteskap skal kunne inngås. Bestemmelsene om ekteskapsvilkårene er begrunnet ut fra beskyttelseshensyn, og ivaretar bl.a. hensynet til mindreårige, umyndiggjorte osv. Det er imidlertid en klar forutsetning i loven at ekteskap inngås frivillig fra begge parter side. Dette kommer bl.a. til uttrykk i § 11 første ledd som er et absolutt krav for at ekteskapet skal være gyldig: Begge brudefolkene må møte for en vigsler. Mens begge er til stede, skal de erklære at de ønsker å inngå ekteskap med hverandre. Deretter skal vigsleren erklære dem for rette ektefolk. Dersom bestemmelsene i § 11 første ledd ikke er oppfylt, anses ekteskap ikke for å være inngått, jf. § 16 første ledd.

Tvangsekteskap ble ikke drøftet i Ot. prp. nr. 28 (1990-91) om lov om ekteskap. Da det senere på 1990-tallet ble en offentlig debatt om tvangsgifte, ble det i 1994 (Ot. prp. nr. 44 (1993-94)) vedtatt endringer i ekteskapsloven § 16 tredje og fjerde ledd, slik at ekteskap som er inngått under tvang kan oppløses. Dette medfører at noen som ikke frivillig har inngått ekteskap, kan få dette kjent ugyldig pga. tvang.

At begge parter som inngår ekteskap skal gjøre dette frivillig, og at et ekteskap som ikke er inngått frivillig kan kjennes ugyldig må dermed sies å følge av ekteskapslovens regler. Det er således ikke noe behov for noen lovendring for å endre rettstilstanden. Man kan imidlertid reise spørsmål om det ville være hensiktsmessig å tydeliggjøre kvinnekonvensjonens artikkel 16 i ekteskapsloven for å understreke det frivillige ved ekteskapsinngåelse. Dette vil også kunne ha en signaleffekt mht. problematikken omkring tvangsgifte.

En hjemmel som understreker frivillighet vil kunne lovfestes i ekteskapsloven kap. 1 om vilkår for å inngå ekteskap. En eventuell lovfesting av frivillighet som ekteskapsvilkår, vil korrespondere med reglene i kap. 3 om at ekteskap som ikke er inngått frivillig kan kjennes ugyldig.

Departementet ber høringsinstansene ta stilling til om det bør lovfestes i ekteskapsloven, f.eks. som et nytt ledd i § 1, om at det er et vilkår for å inngå ekteskap at begge parter gjør dette frivillig. Ekteskapsloven § 1 kan for eksempel lyde:

”§ 1. Ekteskapsalder mv.

Kvinner og menn har samme rett til fritt å velge ektefelle og til å inngå ekteskap bare med sitt eget frie og fulle samtykke.

Den som er under 18 år, kan ikke inngå ekteskap uten samtykke fra dem eller den som har foreldreansvaret, og tillatelse fra fylkesmannen.

Er en av dem som har foreldreansvaret, uten rettslig handleevne, eller kan samtykke ikke innhentes innen rimelig tid, er samtykke fra den andre tilstrekkelig. Er begge i en slik situasjon, og det er oppnevnt verge, kreves samtykke fra vergen.

Fylkesmannen kan bare gi tillatelse når det foreligger særlige grunner for å inngå ekteskap.

Nekter de eller den som har foreldreansvaret, eller vergen å gi samtykke, kan fylkesmannen likevel gi tillatelse hvis det ikke er rimelig grunn for nektelsen.

Lovendringen er ikke ment å innebære noen realitetsendring.

Mandag 16. juni 2003 vedtok Odelstinget på bakgrunn av Innst. O. nr 132 (2002-2003) et dokument 8- forslag (dok. 8:122 2002-2003) som går ut på å innføre ny bokstav l i ekteskapsloven § 7, der det tydeliggjøres at ekteskapet skal inngås frivillig og at partene anerkjenner hverandres like rett til skilsmisse. Ekteskapsloven § 7 regulerer de bevis brudefolkene må fremlegge i forbindelse med prøving av ekteskapsvilkårene (blant annet utfylling av erklæringer fra brudefolkene), mens § 1 omhandler generelle vilkår som må være oppfylt før ekteskap kan inngås. Forslaget om å endre § 1 kan derfor opprettholdes selv om § 7 endres. Lovforslaget antas å tre i kraft før sommeren 2003.”

3.4.2.4 Barnevern og fosterhjem

Barne- og familiedepartementet har sett på hvorvidt det bør vises til viktigheten av å ha et kjønnsperspektiv på barnevernarbeidet i retningslinjene til barnevernloven, jf. kvinnekonvensjonen artikkel 5, og har foretatt følgende vurdering:

”Departementet har foretatt en gjennomgang av alle retningslinjene på barnevernområdet, men har gjennomgående kommet til at retningslinjene stort sett er av en så vidt ”teknisk karakter” eller omhandler så vidt spesielle emner at de er lite egnet for innarbeiding av Kvinnekonvensjonen.

Departementet har imidlertid kommet til at konvensjonens art. 5 kan innarbeides i en av retningslinjene om fosterhjem. I forbindelse med den kommende revisjonen av retningslinjene vil det derfor bli vurdert å innarbeide en formulering om at der fosterhjemmet består av to voksenpersoner bør begge ha som utgangspunkt at de har felles ansvar for oppdragelse og utvikling av fosterbarnet. Det vil videre bli vurdert å innarbeide en formulering om at fosterforeldrene bør søke å unngå å bygge opp under fordommer som bygger på forestillingen om at det ene kjønn er mer eller mindre verdt enn det andre.

For øvrig finner Barne- og familiedepartementet at det viktigste man kan gjøre for å sikre et kjønnsperspektiv på barnevernarbeidet, er å bevisstgjøre de som utdanner seg til arbeid innenfor barnevernet (gjennom utdannelsen) og de som arbeider i barnevernet (gjennom informasjonstiltak) om Kvinnekonvensjonens artikkel 5.”

3.4.2.5 Forholdet mellom kvinnekonvensjonen og likestillingslovens unntak for indre forhold i trossamfunn

Kvinnekonvensjonen artikkel 3 lyder: ”Konvensjonspartene skal på ethvert tidspunkt, særlig da på de politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle områder, treffe alle hensiktsmessige tiltak, herunder lovvedtak, for å sikre kvinner hel og full utvikling og framgang, slik at de garanteres utøvelsen og nytten av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter på like fot med menn.” Kvinnekomiteen tok i behandlingen av Norges 3. og 4. rapport i mai 1995 opp spørsmålet om likestillingslovens unntaksbestemmelse for indre forhold i trossamfunn er i overensstemmelse med kvinnekonvensjonen artikkel 3. Problemstillingen har også vært tatt opp av Likestillingsombudet.

Kvinnekomiteens generelle uttalelser i forbindelse med rapportbehandlingen må ikke nødvendigvis tolkes slik at unntaket for indre forhold i trossamfunn er i strid med konvensjonen. Uttalelser fra en samlet komité vil som utgangspunkt riktig nok være en rettskilde av betydelig vekt, men det må også tas hensyn til hvor klar uttalelsen er, i hvilken

sammenheng den er framkommet, om den opprettholdes på bakgrunn av motargumenter fra statens side m.m. I tolkningen må en også legge vekt på andre rettskildefaktorer, så som bestemmelser i andre konvensjoner og andre kontraherende staters praksis.

Prinsippet om religionsfrihet er nedfelt i Grunnloven § 2, og prinsippet er også inntatt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 9. Forholdet mellom religionsfriheten og prinsippet om likestilling mellom kjønnene var noe som uttrykkelig ble omtalt i forarbeidene til likestillingsloven. Bakgrunnen for utformingen av likestillingslovens unntak for indre forhold i trossamfunn, var nettopp hensynet til religionsfriheten slik prinsippet er nedfelt i Grunnloven. Fra Ot.prp. nr. 33 (1974-75) s. 24 siteres: *"Grunnlovens § 2 slår fast at enhver har rett til fri religionsutøvelse i Norge. Departementet finner at det stemmer best med Grunnlovens § 2 om forhold omkring selve religionsutøvelsen i trossamfunn, holdes utenfor lovens virkeområde. På denne bakgrunn er det i § 1 foreslått at loven ikke skal gjelde for indre forhold i trossamfunn, dvs. for spørsmål som har nær sammenheng med selve religionsutøvelsen."* Innarbeidingen av kvinnekonsvensjonen i lovgivningen, skal ikke føre til noe snevrere anvendelsesområde for prinsippet om religionsfrihet enn det som i dag følger av Grunnloven og av EMK.

Det vil i enkelte tilfeller kunne være nødvendig å avgjøre hva som er indre forhold i trossamfunn og derfor omfattet av grunnlovsvernet og av EMK og hva som faller utenfor, og som dermed kan være i strid med annen norsk lovgivning. Det kan for eksempel tenkes ekstreme utslag av religiøs praksis som er i strid med straffeloven. I slike tilfelle vil man ikke kunne påberope seg et grunnlovsvern. På samme måte kan det tenkes forhold som faller utenfor hva som er indre forhold i trossamfunn og som kan være i strid med likestillingsloven.

Det må antas at en domstol vil vise tilbakeholdenhet med å sette til side klar norsk lovgivning dersom denne bygger på en forsvarlig tolkning av konsvensjonen og det fremgår av forarbeidene at lovgiver har vurdert forholdet til konsvensjonen og lagt til grunn at det ikke foreligger motstrid. Særlig gjelder dette dersom den aktuelle konsvensjonsbestemmelsen er vag og lovbestemmelsen bygger på verdiprioriteringer.

Det har vært hevdet at det gjelder særlige regler for Den norske kirke. I mars 2002 svarte statsråd Laila Dåvøy følgende på en henvendelse fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Stortinget, om forholdet mellom likestillingslovens unntak for indre forhold i trossamfunn og Den norske kirke:

"Om likestillingsloven og Kirken

Likestillingsloven § 2 unntar indre forhold i trossamfunn fra lovens anvendelsesområde. Unntaket ble gjort for å unngå å komme i strid med Grunnlovens § 2 som sikrer retten til fri religionsutøvelse. (...)

Departementet viser til at Kirken har hatt gode prosesser på likestilling, og at kvinner har en mye mer synlig rolle på alle nivåer i dag enn tidligere. Det pågår en dialog mellom Kultur- og kirkedepartementet og Kirkerådet, hvor også likestillingsministerens holdninger ivaretas. Både nåværende og fremtidig dialog vil skje i respekt for det selvstyre Kirken som trossamfunn må ha. På denne bakgrunn ser departementet ikke noe behov for verken lovendring eller høring på dette punkt."

Barne- og familiedepartementet anser det ikke nødvendig å gjøre endringer i likestillingslovens unntaksbestemmelse for indre forhold i trossamfunn som følge av innarbeidingen av kvinnekonsvensjonen.

3.4.2.6 Adgangen til positiv særbehandling - EFTA-domstolens avgjørelse i øremerking-saken Undervisnings- og forskningsdepartementet har redegjort for EFTA-domstolens avgjørelse i punkt 3.4.12.2.

Avgjørelsen angår konkret universitets- og høyskoleloven. Barne- og familiedepartementet er derfor av den oppfatning at det ikke er nødvendig å gjøre endringer i likestillingsloven § 3 a om særbehandling av det ene kjønn som følge av EFTA-domstolens avgjørelse.

3.4.3 Finansdepartementet

Finansdepartementet ble bedt om å se på hvorvidt regelverket om skatt og pensjon påvirker hvordan ektefeller i landbruket fordeler næringsinntekter seg imellom, og vurdere om det kan være nødvendig å gjøre lovendringer. Det ble særskilt henvist til kvinnekonvensjonen artikkel 2 d) og 2 f).

Finansdepartementet ga følgende tilbakemelding:

”Der en av ektefellene, eller ektefellene hver for seg, driver selvstendig næringsvirksomhet, skal inntekten i utgangspunktet fullt ut tilordnes vedkommende ektefelle. Overskudd fra slik næringsvirksomhet kan likevel kreves forholdsmessig fordelt mellom ektefellene tilsvarende deres arbeidsinnsats og deltakelse i virksomheten. Dette gjelder også inntekt fra jordbruksvirksomhet.

Etter Finansdepartementets oppfatning diskrimineres ikke kvinner i forhold til fastsettelse av inntekt etter dagens skatteregler, verken etter bestemmelsene i skatteloven generelt eller særreglene om fastsettelse av inntekt i jordbruksforhold spesielt. Norge anses å oppfylle forpliktelsene etter Kvinnekonvensjonen på skatte- og avgiftsområdet. Lovendringer anses således ikke å være nødvendig.

Spørsmålet videre er om Kvinnekonvensjonen bør synliggjøres i skatte- og avgiftslovgivningen.

De viktigste målene for skatte- og avgiftspolitikken er å gi offentlige inntekter, utjevne inntekter og levekår, og å bidra til effektiv ressursutnyttelse. En kan ikke se at det er behov for en særskilt synliggjøring av Kvinnekonvensjonen i skatte- og avgiftslovgivningen.”

3.4.4 Fiskeridepartementet

Barne- og familiedepartementet ba Fiskeridepartementet vurdere å innta en henvisning til kvinnekonvensjonen i utkast til forskrift om tildeling av matfiskkonsesjoner for laks og ørret i sjøvann § 4 e. I bestemmelsen oppfordres kvinner til å søke om konsesjon. I forhold til den lave rekrutteringen av kvinnelige losaspiranter, ba Barne- og familiedepartementet Fiskeridepartementet vurdere å innføre en ordning med positiv særbehandling av kvinner der hvor kvinner oppfyller de fastsatte kvalifikasjonskravene. En bestemmelse om dette med henvisning til kvinnekonvensjonen artikkel 4 og/eller likestillingsloven § 3 a kunne vurderes inntatt i Forskrift om kvalifikasjonskrav for losaspiranter § 2 og losloven § 19.

Fiskeridepartementet ga følgende tilbakemelding:

”Tildelingsforskriften for lakse- og ørretkonsesjoner § 4 bokstav e).

Gjeldende tildelingsforskrift for laks- og ørretkonsesjoner ble bl.a. utformet på bakgrunn av Næringskomiteens innstilling i juni 2001 (Innst.O.nr.123 (2000-2001)) og gjelder bare de 40 konsesjonene som ble lyst ut høsten 2002. Selv om det fortsatt gjenstår å tildele enkelte

konsesjoner, kan departementet ikke se hensiktsmessigheten i å endre forskriften slik BFD foreslår. Vi er av den oppfatning at tildelingskriteriene for 2002-runden må ligge fast i den form de ble vedtatt i juni 2002.

Anbefalinger til fremtidige tildelingskriterier vil bli trukket opp etter at departementet har evaluert 2002-runden i samarbeid med Fiskeridirektoratet. Kvotering av kvinner vil da være et av de moment som vil bli vurdert.

Forskriften om kvalifikasjonskrav for losaspiranter og losloven.

Det er departementets mål å øke andelen av kvinnelige arbeidsplasser i maritim sektor, som tradisjonelt er et mannsdominert yrkesområde.

Vi kan likevel ikke anbefale positiv diskriminering av kvinner ved rekruttering til losyrket. Losenes oppgave går ut på å yte farvannskompetanse til lospliktige fartøy slik at disse kommer trygt til havn. Dette er med på å sikre menneskeliv, miljøet og materielle verdier. Kravene til sikkerhet gjør at det, etter vår oppfatning, alltid bør være de best kvalifiserte kandidatene, uavhengig av kjønn, som tilsettes.

Vi har pr. i dag ikke avdekket bestemmelser i vårt regelverk hvor det etter vår oppfatning er hensiktsmessig å vise til Kvinnekonvensjonen. Vi imøteser imidlertid ytterligere innspill om dette.”

3.4.5 Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet har tidligere foreslått å synliggjøre kvinnekonvensjonen i Forsvarets Personellhåndbok (FPH), og Barne- og familiedepartementet ba Forsvarsdepartementet melde tilbake om hvor langt prosessen med synliggjøring var kommet. I tillegg ba Barne- og familiedepartementet Forsvarsdepartementet om å se nærmere på forholdet mellom kvinnekonvensjonen og vernepliktsloven.

Forsvarsdepartementet ga følgende tilbakemelding:

”1. Synliggjøring av kvinnekonvensjonen i Forsvarets personellhåndbok

Forsvarets overkommando gjennomfører jevnlige revisjoner av Forsvarets personellhåndbok (FPH), og den delen av håndboken hvor det er relevant å innarbeide Kvinnekonvensjonen, skal revideres i løpet av det kommende halvåret. Vi vil ta kontakt med Barne- og familiedepartementet i forbindelse med dette arbeidet, for å kvalitetssikre innarbeidingen av konvensjonen i FPH.

2. Vurdering av vernepliktsloven i forhold til kvinnekonvensjonen

I Deres brev refereres til Kvinnekonvensjonens art. 2 f), som forplikter konvensjonspartene til å ”treffe alle egnede tiltak, også i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner”. I denne forbindelse reises det spørsmål om vernepliktsloven innebærer en diskriminering av kvinner, idet den kun omfatter menn.

I henhold til Kvinnekonvensjonens art. 1 defineres ”diskriminering mot kvinner” i utgangspunktet som ”any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex (...)”. Det

faktum at verneplikten kun omfatter menn, kan for så vidt sees som en ”distinction” (forskjellsbehandling) på grunnlag av kjønn.

Artikkelen inneholder imidlertid også et krav om at denne forskjellsbehandlingen skal ha til effekt eller formål å svekke eller ugyldiggjøre anerkjennelsen/utøvelsen av kvinners menneskerettigheter eller fundamentale friheter (”...which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women (...) of human rights and political freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field”).).

Forsvarsdepartementet vil her bemerke at selve **plikten** til å avtjene verneplikt etter vårt syn vel neppe kan anses som en menneskerettighet eller fundamental frihet i henhold til konvensjonen.

Videre vil vi presisere (også med henblikk på konvensjonens art. 11, som innebærer krav om like muligheter innen arbeidslivet) at vernepliktsloven ikke på noen måte utelukker at kvinner kan avtjene verneplikt på frivillig basis. Tvert imot gis kvinner full anledning til dette etter dagens system. Det anses også som et prioritert mål for Forsvaret å oppmuntre flere kvinner til å avtjene førstegangstjeneste, da dette etter vår oppfatning vil forbedre rekrutteringen av kvinner til befals/offisersstillinger (blant annet arbeides det for tiden med et forslag om å innføre frivillig sesjon for kvinner).

Vi kan på dette grunnlag ikke se at vernepliktsloven har som effekt eller formål å skade kvinners rettigheter på en slik måte at det kan regnes som ”diskriminering” i henhold til Kvinnekonvensjonens artikkel 1.”

3.4.6 Helsedepartementet

Barne- og familiedepartementet ba Helsedepartementet vurdere å utarbeide lovbestemmelser om viktigheten av et kjønnsperspektiv i helsepolitikken. Det ble særskilt henvist til kvinnekonvensjonen artikkel 2 d) og 2 f).

Helsedepartementets ga følgende tilbakemelding:

”Vi kan ikke se noe behov for ytterlig synliggjøring av kvinnekonvensjonens artikler i helselovgivningen. Lovgivningen på helseområdet er kjønnsnøytral. Etter departementets vurdering vil det skape problemer dersom vi skal synliggjøre kvinners rettigheter i bestemmelser om alminnelige rettigheter.

Barne- og familiedepartementet viser i brevet sitt til at Folkehelsemeldingen har rettet fokus mot å ha et eget kvinneperspektiv på helsepolitikken. Det har sin bakgrunn i at kvinner og menn er forskjellige, og at det derfor i noen tilfeller må tas i bruk forskjellige virkemidler overfor kvinner og menn. Det vises til St.meld. nr. 16 (2002–2003) Resept for et sunnere Norge – Folkehelsepolitikken, som i del V foreslår særlige tiltak innen helseforvaltningen med utgangspunkt i et kvinneperspektiv.

Etter departementets mening må en forsvarlig og effektiv helsepolitikk og helsepraksis ta utgangspunkt i at menn og kvinner er forskjellige og utforme strategier og tiltak ut fra dette. Rettsreglene bør imidlertid være så like som mulig, slik departementet ser det.

Dette innebærer likevel ikke at det ikke kan være behov for særskilte regler på enkelte områder. Omskjæring er eksempel på et område/tiltak der det er behov for særlige regler i

forhold til kvinner. Omskjæring er et meget ødeleggende inngrep på kvinner og skiller seg klart fra omskjæring av menn, som er en religiøs og kulturell handling uten kjente helsemessige konsekvenser. For å klart markere norske myndigheters holdning til omskjæring av kvinner, ble det i 1995 vedtatt en egen lov om forbud mot kjønnslemlestelse av kvinner. For å sikre et bedre vern for jenter/kvinner som kan bli rammet av kjønnslemlestelse, sendte departementet 03.03.03 ut et høringsnotat der det foreslås en ny bestemmelse om plikt til å avverge brudd på loven. Høringsfristen er 04.06.03. Lovendringen er et tiltak/virkemiddel i arbeidet med å endre ”sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner”, jf. kvinnekonvensjonen artikkel 2 bokstav f og artikkel 1.”

3.4.7 Justis- og politidepartementet

3.4.7.1 Utdanning og arbeid i politiet og i kriminalomsorgen

Barne- og familiedepartementet ba Justisdepartementet vurdere regelverket som omhandler opptak til og undervisningsopplegget på Politihøgskolen og Kriminalomsorgens Utdanningssenter/Fengselsskolen, samt regelverket som vedrører ansettelse og arbeid i politiet og i kriminalomsorgen, opp mot kvinnekonvensjonens bestemmelser. Kvinnekonvensjonen artikkel 2 f), 5 a), 10 c) og 11 ble særskilt framhevet.

Justisdepartementet ga følgende tilbakemelding i forhold til utdanning og arbeid i politiet:

”Departementet har rettet en henvendelse til Politidirektoratet (POD) vedrørende ovennevnte. POD viser til strategisk plan for likestilling i politi- og lensmannsetaten. Planen følger vedlagt. Planen nevner ikke konvensjonen spesielt, men bygger på samme prinsipper.

Politihøgskolen har opplyst at skolen har et undervisningsopplegg som i mange år har vært i overensstemmelse med innholdet i konvensjonen, da likestilling er tema i etikkundervisningen. Dette vil bli ytterligere sikret fremover ved at kjennskap til innholdet i FNs kvinnekonvensjon og innholdet i strategisk plan for likestilling i politi- og lensmannsetaten vil bli implementert i undervisningen.

Det er nedsatt en gruppe som skal se på hele opptaksordningen, og Politihøgskolen finner det derfor ikke riktig på det nåværende tidspunkt å fremsette forslag til bestemmelser eller regelverk i forbindelse med opptak som synliggjør kvinnekonvensjonen. Innarbeiding av FNs kvinnekonvensjon vil imidlertid bli ivaretatt av gruppen under dette arbeidet. POD har meddelt departementet at gruppens innstilling vedrørende opptaksordningen ved Politihøgskolen forventes ferdig 1. oktober 2003. Innstillingen vil da oversendes Justisdepartementet.”

Justisdepartementet ga følgende tilbakemelding i forhold til utdanning og arbeid i kriminalomsorgen:

”Når det gjelder regler som omhandler opptak til og undervisningsopplegget på Kriminalomsorgens Utdanningssenter/Fengselsskolen, holder man for tiden på med revisjon av flere reglement for KRUS. Et av dem omhandler utvelgelse og opptak av aspiranter til Fengselsskolen. Det synes naturlig å ta med en henvisning til FNs kvinnekonvensjon i en av disse bestemmelsene. I forhold til ansettelse og arbeid i kriminalomsorgen kan vi opplyse om at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) er under forhandlinger om revisjon av tilpasningsavtalen til Hovedavtalen. Det vurderes å innarbeide en henvisning i kommentarene til avtalen.

I løpet av inneværende år vil det bli foretatt visse justeringer i straffegjennomføringsloven som trådte i kraft i fjor vår. Det er laget omfattende retningslinjer til denne loven. Henvisning til Kvinnekonvensjonen vil bli tatt inn i disse. Til orientering kan opplyses at retningslinjene i dag inneholder henvisning til Barnekonvensjonen.

Vi vil i forbindelse med fremtidig revisjon av eksisterende lover/regelverk og avtaler i kriminalomsorgen vurdere behovet for ytterligere synliggjøring av Kvinnekonvensjonen.”

3.4.7.2 Kvinnekonvensjonen artikkel 6 - Trafficking

Justis- og politidepartementet har gitt følgende redegjørelse om arbeidet som pågår for å bekjempe trafficking i Norge:

”Uten at man kan fastslå omfanget, er det klare indikasjoner på at Norge er mottakerland for handel med kvinner for prostitusjonsformål, og det synes å være et tett samarbeid mellom kriminelle bakmenn her i landet og i enkelte opprinnelsesland. Samarbeidet omfatter rekruttering av kvinner til markedet, transport av kvinnene, og videreformidling til lokale halliker i Norge.

Rapporter fra politimyndigheter i Europa viser at det er en tett sammenheng mellom handel med kvinner og andre former for organisert kriminalitet, som narkotikatrafikk, smugling av sprit og sigaretter, vinningskriminalitet og grov voldskriminalitet.

For å kunne møte denne alvorlige og økende formen for kriminalitet som innebærer grove krenkelser av menneskerettighetene, la Regjeringen i februar 2003 frem en Handlingsplan for å bekjempe handel med kvinner og barn. Planen består av 23 tiltak og skal være et verktøy for å styrke og koordinere den felles innsatsen i Norge og vår deltakelse i den internasjonale kampen mot menneskehandel.

Viktig forutsetninger, som regjeringen har lagt til grunn for tiltakene i Handlingsplanen, bygger på forståelsen av at det i hovedsak er kvinner og barn som utnyttes. Dette innebærer at menneskehandelen er en alvorlig form for seksualisert vold som strider mot prinsippet om likestilling mellom kjønnene. Fattigdom gjør kvinner og barn særlig utsatt for menneskehandlere som driver profittmotivert og i mange tilfeller organisert kriminalitet. Mange av dem som utnyttes av menneskehandlere er barn. Deres situasjon og sårbarhet vil kreve særskilt oppmerksomhet og tilpassede tiltak

Handlingsplanen, som har protokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, til FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (den såkalte Palermoprotokollen) som viktig referanse, omfatter tiltak for å:

- beskytte og hjelpe kvinner og barn som er ofre for menneskehandel
- forebygge at handel med kvinner og barn kan finne sted gjennom å hindre rekruttering og å begrense etterspørselen som skaper marked for menneskehandelen.
- avdekke og straffe handel med kvinner og barn og bekjempe den organiserte kriminalitet
- styrke kunnskap og samarbeid for å innfri planens intensjoner

Handlingsplanen gjennomføres i perioden 2003 – 2005, og vil ha en samlet økonomisk ramme på ca. 100 millioner kroner.

Forslag om ny straffebestemmelse om menneskehandel Palermoprotokollen definerer menneskehandel slik

I denne protokoll menes med:

a) “handel med mennesker”: rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnytting. Utnytting skal som et minimum omfatte utnytting av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnytting, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaveriliknende praksis, trelldom eller fjerning av organer,

b) samtykke fra et offer for handel med mennesker til den tilsiktede utnyttingen nevnt i bokstav a) i denne artikkel skal være uten betydning der noen av midlene nevnt i bokstav a) er brukt,

c) rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av et barn med sikte på utnytting skal anses som “handel med mennesker” selv om ingen av midlene nevnt i bokstav a) i denne artikkel er brukt,

d) “barn”: person under atten år.

Regjeringen la i april frem et forslag om en ny straffebestemmelse mot menneskehandel; jf. Ot.prp.nr. 62 (2002-2003)). Forslaget går lenger enn Palermoprotokollen, fordi det også vil kriminalisere den som faktisk utnytter en person som er i en situasjon som offer for menneskehandel etter definisjonen, ikke bare bakmenn og de som organiserer handelen. Forslaget skal gjøre det enklere å straffeforfølge alle ledd i menneskehandelen. Forslaget er et viktig tiltak i regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn .

Forslaget gjør det mulig for Norge å ratifisere FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og dens protokoll mot menneskehandel. Jf. St.prp. nr.58 (2002-2003).”

3.4.8 Kommunal- og regionaldepartementet

3.4.8.1 Utlendingslovgivningen

Kommunal- og regionaldepartementet ble bedt om å vurdere synliggjøring av kvinnekonvensjonen i utlendingslovgivningen, og ga følgende tilbakemelding:

”Samarbeidsregjeringen satte ned et lovutvalg 14.12.2001 med sorenskriver Bjørn Solbakken som leder. Utvalget har frist til utløpet av 2003 med å avslutte sitt arbeid med å revidere utlendingsloven. Lovutvalgets mandat følger vedlagt. Punktene 10 og 11 gjelder folkerettslige forpliktelser, og en av oppgavene er å ta stilling til på hvilken måte FNs barnekonvensjon, og eventuelt FNs kvinnekonvensjon, skal innarbeides i utlendingsloven.

Siden det ligger inne i utlendingslovutvalgets mandat å vurdere om og i så fall hvordan FN’s kvinnekonvensjon skal innarbeides i ny utlendingslov, anser Kommunal- og regionaldepartementet det ikke som hensiktsmessig å utforme konkrete lovforslag til hvordan

kvinnekonvensjonen kan synliggjøres i utlendingsloven før lovutvalget har levert sin innstilling.

Vi vil imidlertid oversende vår korrespondanse vedrørende innarbeiding av kvinnekonvensjonen i norsk rett til utlendingslovutvalget.”

3.4.8.2 Kvinner og menn i distriktene

Kommunal- og regionaldepartementet ble bedt om å se på regelverket om kvinners og menns situasjon i distriktene, når det gjelder kvinners deltakelse og innflytelse i næringslivet og fordelingen av distrikts- og regionalpolitiske midler mellom kvinner og menn. Kommunal- og regionaldepartementet ga følgende tilbakemelding:

”KRD har gjennomført en omfattende desentralisering og forenkling av de regional- og distriktpolitiske virkemidlene. Hoveddelen av virkemidlene er desentralisert til fylkeskommunene, for at de skal kunne ha størst mulig frihet til å tilpasse bruken av penger til de regionale utfordringene. Dette innebærer at det også er gjennomført en sterk nedkorting og forenkling av de retningslinjene som følger med pengene til fylkeskommunene. Det er ønskelig å legge minst mulig føringer eller regler på disse pengene. Dette betyr at de tilbakemeldingene som vi ga tidligere til BFD ikke har den samme aktualitet lenger. Vi ser det ikke som hensiktsmessig å legge inn spesifikke føringer/henvisninger på de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene for å følge opp FNs kvinnekonvensjon.”

3.4.8.3 Kjønnrepresentasjon ved valg

Kommunal- og regionaldepartementet ble bedt om å vurdere å innta en henvisning til likestillingsloven § 21 om kjønnsrepresentasjon og kvinnekonvensjonen i den nye valgloven og i forskriften til sametingsvalget. Kvinnekonvensjonen artikkel 2 f) og 7 ble særskilt framhevet. Kommunal- og regionaldepartementet ga følgende tilbakemelding:

”Siden spørsmålet om kjønnskvaltering på listeforslagene reises på ny, ønsker vi å redegjøre for den prosess som resulterte i at kjønnskvaltering ikke ble lovregulert.

Valglovutvalget fikk i sitt mandat i oppgave blant annet å drøfte spørsmålet om representativitet, for eksempel kjønnskvaltering på listeforslagene. Dette spørsmålet er imidlertid i liten grad nevnt i innstillingen (NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, valgte). Utvalget viser til undersøkelser og debatt om kvinnerepresentasjon og konkluderer med at forslag om å innføre lovregler om kjønnskvaltering på listeforslagene hittil er blitt avvist under henvisning til den frie nominasjonsretten.

Departementet ga i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyrer (valgloven) uttrykk for at vi ikke fant det riktig å innføre lovregler om kjønnskvaltering på listeforslagene. Begrunnelsen for dette var for det første at Valglovutvalget ikke fremmet et slikt forslag, og svært få av høringsinstansene kommenterte det som utvalget skrev i sin innstilling om dette. For det andre la departementet vekt på at de fleste politiske partiene selv ivaretar hensynet til kjønnsmessig representasjon på listeforslagene uten lovregler, sammen med en rekke andre hensyn når det gjelder sosial representasjon (yrke, utdanning, alder osv.) Etter departementets syn burde partienes frie nominasjonsrett og velgernes innflytelse styrkes, ikke svekkes.

Under stortingsbehandlingen - Innst. O. nr. 81 (2001-2002) - støttet flertallet i kontroll- og konstitusjonskomitéen departementet i at det var riktig å gi velgerne større innflytelse på

personvalget ved valg til fylkesting og kommunestyre. Komitéen var opptatt av å finne en riktig balanse mellom velgernes og partienes interesser. Spørsmålet om kjønnskvoltering på listeforslagene ble ikke kommentert.

Med den nye valgloven har vi fått en valgordning hvor partienes innflytelse på kandidatvalget er redusert. Velgernes mulighet til å påvirke hvem som blir innvalgt i kommunestyre og fylkesting er dermed styrket i forhold til den gamle valgloven. Det er lagt opp til en evaluering av personvalgordningen i den nye valgloven. Denne evalueringen vil bli satt i gang allerede fra valget nå i 2003.

Når valget er over og det er klart hvem som er blitt valgt som henholdsvis kommunestyremedlem og fylkestingsmedlem, har kommuneloven - i motsetning til valgloven - bestemmelser om kjønnsrepresentasjon for valg til formannskap, fylkesutvalg, faste utvalg, råd, mv., jf. vår omtale i forannevnte brev av 30. november 2001.

Verken kommuneloven, den nye valgloven med forskrifter eller forskrift om valg av Sameting inneholder bestemmelser som er i strid med Kvinnekonvensjonen. Etter vår oppfatning er det unødvendig og uheldig å ta inn en henvisning til likestillingsloven § 21 og Kvinnekonvensjonen i valgloven og i forskriften om valg av Sameting. Kommunal- og regionaldepartementet vil - som nevnt - evaluere personvalgordningen i den nye valgloven. Det er derfor naturlig å se hvilke utslag velgernes økte innflytelse på kandidatvalget ved kommunestyre- og fylkestingsvalg vil få, før vi eventuelt ser på behovet for å lovfeste kjønnskvoltering på listeforslagene på nytt.”

3.4.9 Landbruksdepartementet

Barne- og familiedepartementet ba Landbruksdepartementet vurdere å synliggjøre kvinnekonvensjonen i reindriftsloven, skogloven og odelsloven. I tillegg ble Landbruksdepartementet bedt om å se nærmere på eksisterende regler som omhandler vilkår for overtakelse av gårdsbruk og registrering av eierskap. Kvinnekonvensjonen artikkel 2 d), 2 f) og 5 ble særskilt framhevet.

Landbruksdepartementet ga følgende tilbakemelding:

”Departementet har foretatt en vurdering av overnevnte. En kort orientering om vurderingene som er gjort rundt de ulike lovene følger nedenfor.

Reindriftsloven

Reindriftsloven er under revisjon og gjennomgangen tar sikte på endringer i bestemmelsene i forhold til styring og forvaltning av reindriften, samt de interne forhold i reindriften herunder den enkeltes reineiers rettsstilling. I denne revisjonsprosessen er det naturlig at man vurderer å ta inn henvisninger til Kvinnekonvensjonen eller å ta inn deler av konvensjonsbestemmelsene i loven.

Odelsloven

Dagens odelslov er kjønnsnøytral. Departementet anser det ikke som aktuelt å ta inn noen generell bestemmelse om kvinners adkomst til landbrukseiendom i loven, da en slik bestemmelse ville gi kvinner et odelsrettslig fortrinn. En slik ordning ville dessuten frata odelsloven det formål og preg den er ment å skulle ha, nemlig å være en privatrettslig eierskiftelov.

Konsesjonsloven

Konsesjonsloven er kjønnsnøytral, og det vurderes ikke som aktuelt å gi loven noen generell bestemmelse om kvinners fortrinn til å overta landbrukseiendom. Et fortrinn for kvinner ville kunne komme i konflikt med lovens formålsbestemmelse som er å bidra til slike eier- og bruksforhold som er meste gagnlige for samfunnet.

Skogbruksloven

Skogbruksloven er en næringslov som knytter seg til det å produsere skog på en samfunnsgagnlig måte. Loven er kjønnsnøytral. Lovens bestemmelse skal iakttas og etterleves av den som eier skog, uansett alder og kjønn. Departementet kan derfor ikke se at det er bestemmelser i loven hvor det vil være aktuelt å ta inn henvisninger til konvensjonen.

Allmenningslovene

Lov om bygdeallmenninger og lov om skogdrift i statsallmenninger (begge av 19.06.92) har regler om valg av allmenningsstyre, der likestillingshensynet er ivaretatt ved at det ligger to stemmer til hver bruksberettiget eiendom (henh §4-2 og § 3-2). Formålet med reglene er å styrke kvinners posisjon og innflytelse i forhold til forvaltningen av allmenningene. Fjelloven av 1975, som også omhandler forvaltning av statsallmenningene, har regler om valg av fjellstyre for den enkelte allmenning. Fjellstyret oppnevnes av kommunestyret, jfr lovens § 3. Hensynet til en kjønnsmessig balansert sammensetning må da kunne forutsettes ivaretatt av kommunestyret. For øvrig skal bemerkes at allmenningslovverket i det vesentlige inneholder tingsrettlig rettighetsregulering. En innarbeiding av kvinnekonvensjonen i dette lovverket synes da lite naturlig.”

3.4.10 Nærings- og handelsdepartementet

Barne- og familiedepartementet ba Nærings- og handelsdepartementet vurdere synliggjøring av kvinnekonvensjonen i regelverket som omhandler kvinner i næringsrettet forskning. Kvinnekonvensjonen artikkel 2 d), 2 f), 5 og 10 c) ble særskilt framhevet. Nærings- og handelsdepartementet ble videre bedt om å vurdere sjømannslovens unntak i § 2 (1) opp mot de plikter Norge har påtatt seg i medhold av kvinnekonvensjonen. Til slutt ble Nærings- og handelsdepartementet bedt om å vurdere synliggjøring av kvinnekonvensjonen i regelverket til Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND).

Nærings- og handelsdepartementet ga følgende tilbakemelding:

”Kvinner i næringsrettet forskning

Forskningsrådet har en handlingsplan for å styrke kvinners stilling i forskning, men den er ikke i særlig grad relatert til IE/næringsrettet forskning. Den er vedtatt av Hovedstyret og er retningsgivende for alle områdenes arbeid.

Forskningsrådet har også på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) utredet kvinners stilling i forskning. Utredningen er ment å være retningsgivende for det videre likestillingsarbeidet, med vekt på to hovedutfordringer:

- å øke andelen kvinner i disipliner og på fagområder med få kvinner, særlig naturvitenskap og teknologi
- å øke andelen kvinner i faste vitenskapelige stillinger, særlig i toppstillinger

NHD har ingen forslag til nye tiltak når det gjelder hvordan kvinnekonvensjonen ytterligere kan følges opp på dette området.

Sjømannsloven

BFDs innspill vedrørende sjømannsloven har vært drøftet med Sjøfartsdirektoratet, som har følgende kommentar:

Sjømannsloven § 1 (2) gjelder personer som verken er bosatt i Norge, er norske statsborgere eller har norsk arbeidsgiver. For disse personene gjelder kun forbudet mot ansettelse av barn under gitt alder (barnarbeid), samt sikkerhetsbestemmelsene i lovens § 18.

Personene vil ha det arbeidsrettslige vern som følger av de arbeidsrettslige regler den utenlandske arbeidsgiver er underlagt. I og med at den arbeidsrettslige regulering for personene ikke er norsk, antar man derfor at det ikke foreligger noen manglende implementering av kvinnekonvensjonen fra norsk side. Fra norsk side legges det til grunn at også andre land har innarbeidet kvinnekonvensjonen i sin arbeidsrett, og at arbeidstakerne derfor likevel er beskyttet.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det i Stortinget ligger et lovforslag knyttet til endring av bestemmelsen, slik at den heretter vil omfatte alle EØS-borgere, ikke bare norske statsborgere. Dette er imidlertid ikke antatt å ha noen realitetsvirkninger, idet det er lagt til grunn at andre EØS-borgere i det vesentlige har hatt det samme arbeidsrettslige vern gjennom egne rettsregler, som norske arbeidstakere har hatt etter norsk rett.

SND

Når det gjelder SNDs regelverk og retningslinjer bør det først og fremst forbeholdes krav gitt i økonomireglementet og regler av mer teknisk karakter. En politisk føring om økt prioritering av kvinner bør eventuelt integreres som en del av institusjonens styringssystem / målhierarki. Det ble i 2002 foretatt en gjennomgang av SNDs styringssystem. Der ble det bl.a. foreslått et nytt målhierarki hvor det fremgår som et eget mål at "SND skal ta hensyn til kjønnsperspektivet og personers livsfase i hele sin virksomhet".

I proposisjonen om virkemiddelapparatet som ble fremmet for Stortinget 28. mars 2003, foreslås det at det fra 2004 etableres en ny virkemiddelaktør der blant annet dagens SND og Norges Eksportråd i hovedsak inngår. I forbindelse med etableringen vil det være behov for å etablere et styringssystem med blant annet et målhierarki for den nye virkemiddelaktøren. Det vil da være naturlig å vurdere hvorvidt kjønnsperspektivet skal inngå som et styringssignal.

Nærings- og handelsdepartementet har ingen øvrige forslag til hvordan FNs kvinnekonvensjon ytterligere kan synliggjøres i norsk lov."

3.4.11 Sosialdepartementet

Barne- og familiedepartementet ba for det første Sosialdepartementet vurdere å synliggjøre kvinnekonvensjonen i Sosialdepartementets rundskriv til sosialtjenesteloven. Videre ble Sosialdepartementet bedt om å se nærmere på hvorvidt folketrygdlovens regler om ytelser ved opphold på institusjon kan innebære forskjellsbehandling av kvinner og menn i strid med likestillingsloven og kvinnekonvensjonen.

Sosialdepartementet ga følgende tilbakemelding:

"Regelverket som hører inn under vårt ansvarsområde er kjønnsnøytralt, med unntak av sosialtjenesteloven § 6-2 a som omhandler tvangsbehandling av gravide rusmiddelmisbrukere.

Departementet anser denne bestemmelsen for å være i overenstemmelse med Kvinnekonvensjonen artikkel 4 punkt 2.

Etter departementets vurdering er eksisterende regelverk som hører inn under vårt ansvarsområde utformet på en måte som ivaretar kravene Kvinnekonvensjonens artikler stiller, og vi kan pr. i dag ikke se at det er behov for å henvise til Kvinnekonvensjonen eller innta deler av konvensjonsbestemmelser i dette regelverket.

Departementet vil imidlertid påse at likestillingshensyn blir ivaretatt, og at spørsmålet om synliggjøring av Kvinnekonvensjonen blir vurdert i arbeidet med utformingen av fremtidig regelverk og revidering av rundskriv. Vi viser i denne forbindelse til Sosial- og helsedepartementets brev av 30.11.01, der det opplyses om at det kan bli aktuelt å vurdere spørsmålet om synliggjøring nærmere i forbindelse med departementets rundskriv til sosialtjenesteloven etter hvert som rundskrivene revideres.

I Sosialdepartementets rundskriv I- 34/2001 om sosialtjenesteloven kapittel 5 er det ved vurdering av behov for, og beregning av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 5-1 gitt veiledende retningslinjer til kommunene som særlig legger vekt på kvinner som er i svært vanskelige livssituasjoner. Ved vurdering av en gift søkers behov for økonomisk stønad kan ektefellens inntekt medregnes, jf. gjensidig underholdsplikt i ekteskapsloven § 38. Det kan kreves at ektefellens inntekt og forsørgerevne er utnyttet fullt ut, før en person har rett til økonomisk stønad. Imidlertid kan forholdene i enkelte tilfeller være slik at en ektefelle faktisk ikke blir forsørget av den andre, selv om denne har tilstrekkelige inntekter til felles underhold. Det er derfor i rundskriv I –34/2001 avsnitt 5.1.4.5.2. fremhevet: *"Forsørgelse fra ektefellen må være en reell mulighet, ikke bare en formell rett. Ved søknad om sosialhjelp fra gifte kvinner som oppholder seg i krisesenter, fra personer som lever i skjul for voldelige ektefeller (enten under kode 6 eller 7, jf. folkeregisterforskriften § 37, eller uten særlig beskyttelse) og personer som søker å komme seg bort fra tvangsekteskap, vil sosialtjenesten ikke kunne henvise til ektefellens forsørgelsesplikt."*

Når det gjelder folketrygden blir det i praksis en forskjell fordi folketrygdens system med inntektssikring bygger på opptjening av rettigheter gjennom arbeidsinntekt. Stort sett har derfor menn høyere opptjening av pensjoner enn kvinner. På den andre siden har ordningen med minstepensjon uten krav til inntekt og maks. begrensning på opptjening en omfordelende virkning. På sikt vil også ordningen med opptjening av pensjonspoeng under omsorgsarbeid få en utjevneende effekt. Gjenlevende ektefelle har dessuten rett til å få folketrygdens tilleggspensjon beregnet etter 55 prosent av summen av begge ektefellers inntekt (*kombinert tilleggspensjon*) dersom dette er gunstigere enn egenopptjent pensjon.

Når det spesielt gjelder opphold på institusjon, vil gjerne menn få en større avkorting/egenbetaling gjennom vederlag enn kvinner fordi de har høyere individuell pensjon. På den andre siden har en hjemmeboende ektefelle rett til å være sikret samme inntektsnivå som en gjenlevende ektefelle, det vil si et beløp som minst svarer til en *kombinert tilleggspensjon* som etterlatt. Her vil en hjemmeboende mannlig ektefelle likevel gjerne komme bedre ut enn en hjemmeboende kvinne fordi menn stort sett har høyere egenopptjent pensjon enn kombinert tilleggspensjon.

Noen forskjellsbehandling av menn og kvinner kan vi imidlertid ikke se at det innebærer. Folketrygden har viktige omfordelingslement som kommer kvinner til gode, bl.a. gjennom den kombinerte tilleggspensjonen.

Regjeringen vil våren 2003 legge frem stortingsmelding om kvalitet og enklere ordninger i pleie- og omsorgssektoren og stortingsmelding om nedbygging av funksjonshemmede barrierer. Hensynet til likestilling mellom kvinner og menn ivaretas i dette arbeidet. Vi vil spesielt nevne gjennomgangen av omsorgslønnsordningen. Kommunene har etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav e, plikt til å ha en ordning med omsorgslønn til ”personer som har særlig tyngende omsorgsarbeid”. Ordningen støtter det ubetalte omsorgsarbeidet, samtidig som ordningen knytter foreldrene til hjemmet og til et familieliv som er sentrert rundt den omsorgstrengende. Forskning viser at der en av foreldrene reduserer sin yrkesaktivitet av hensyn til deres funksjonshemmede barn, er det hovedsakelig mødrene som gjør det. Størrelsen på omsorgslønn er samtidig så lav at den sjelden kompenseres fullt ut for inntektsbortfall og redusert karriereutvikling. Omsorgslønn blir da mer et tegn på anerkjennelse enn på lønn. I den videre oppfølgingen av omsorgslønn og hjelpestøtadsordningen vil regjeringen legge vekt på å se hvordan en kan motvirke at ordningene befester tradisjonelle kjønnsroller.”

3.4.12 Utdannings- og forskningsdepartementet

3.4.12.1 Undervisning

Utdannings- og forskningsdepartementet ble for det første bedt om å se nærmere på hva som kan gjøres for å integrere likestillingshensyn i undervisningen i skoleverket, inkludert de private skolene. Departementet ble bedt om å vurdere å innta henvisninger til kvinnekonvensjonen i relevante lovbestemmelser. Barne- og familiedepartementet henviste dessuten til kvinnekonvensjonen artikkel 10 e) og oppfordret Utdannings- og forskningsdepartementet til å vurdere obligatorisk undervisning i norsk og samfunnsfag for innvandrere. Kvinnekonvensjonen artikkel 2 d), 2 f), 5 og 10 c) ble framhevet særskilt.

Utdannings- og forskningsdepartementet ga følgende tilbakemelding:

"Utdannings - og forskningsdepartementet har blant annet ansvaret for følgende lover:

- Lov om studentsamskipnader av 28. juni 1996 nr. 54
- Lov om eksamensrett for og statstilskudd til private høyskoler av 11. juli 1986 nr 53.
- Lov om universiteter og høyskoler av 12. mai 1995 nr. 22.

Departementet svarte i brev 5. desember 2001 til BFD at vi anså samtlige lover for å være i samsvar med FNs kvinnekonvensjon. Utdannings- og forskningsdepartementets syn er ikke endret i forhold til dette. Imidlertid vil vi vise til at EFTA-domstolen slo fast i en dom 24. januar 2003 at ordningen med å øremerke vitenskapelige stillinger for kvinner (dvs. å utlyse stillinger kun for det underrepresenterte kjønn) er i strid med EØS-avtalen og rådsdirektiv 76/207/EØF (likebehandlingsdirektivet). Regjeringen vil rette seg etter EFTA-domstolens avgjørelse. Dette innebærer at departementet nå må vurdere nødvendige lovendringer i universitets- og høyskoleloven § 30 nr 3 ved neste revisjon av loven. Det er gått brev til universiteter og høyskoler om at praksisen med å utlyse stillinger kun for det underrepresenterte kjønn må opphøre straks.

Som tiltak for å oppnå en jevnere fordeling av kvinner og menn i ulike stillingskategorier i academia vil Utdannings- og forskningsdepartementet gjøre følgende:

- Målet er fortsatt å øke andelen kvinner i ledende stillinger innen academia. For eksempel er universitetene og høyskolene pålagt å opprette handlingsplaner for likestilling, med måltall for kvinneandel innenfor de ulike stillingskategorier og tilhørende strategier for å nå målene

- Universitetene og høyskolene oppfordres aktivt til å ta i bruk rekrutteringsstillinger og ta likestillingshensyn ved tilsetning i faglige stillinger. Institusjonene kan fortsatt bruke moderat kjønnskvolter ved tilsetninger.
- Kompetanseutvikling er viktig. Det oppfordres til å sikre at kvinner i faglige stillinger får arbeidsvilkår som gjør dem i stand til å kvalifisere seg for opprykk, for eksempel gjennom muligheten for å gi adgang til undervisningsfrie semestre. Videre kan nevnes etablering av mentorordninger for kvinner. Institusjonene kan også benytte tilbud som gunstige barnehageplasser for å rekruttere og holde på kvinner med små barn.
- Departementet ser også på nye virkemidler. Departementet vil etablere en komité for integrering av likestillingsarbeidet ved institusjoner i utdannings- og forskningssektoren. Komiteen skal støtte opp om, og gi anbefalinger om tiltak som kan bidra til en generell bevisstgjøring omkring problemstillinger knyttet til den skjeve kjønnsbalansen i akademien. På departementets forespørsel har Universitets- og høyskolerådet levert en tilråding om hvordan komitéens arbeid kan organiseres. Komiteens mandat og sammensetning er foreløpig ikke fastsatt.
- Departementet vil videre følge opp "Rekrutteringsmeldingen" (St. meld. nr. 35 (2001-2002) Om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren) på best mulig vis, også sett i lys av dommen fra EFTA-domstolen.

Utdannings- og forskningsdepartementet viser til at spørsmålet om obligatorisk opplæring i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere nå er under utredning. Arbeidet blir samordnet av Kommunal- og regionaldepartementet.

Voksne som trenger grunnskoleopplæring, har lovfestet rett til slik opplæring. Voksne født før 1978 har rett til videregående opplæring. Voksnes rett til opplæring er kjønnsnøytral, og det er kommuner og fylkeskommuner som har ansvaret for å organisere og tilrettelegge tilbud tilpasset forskjellige behov i den voksne befolkningen. Vi mener derfor at de forpliktelser som Norge har etter Kvinnekonvensjonen, kan ivaretas innenfor rammen av gjeldende lov.

Skolens virksomhet er styrt av opplæringsloven og regelverket, hvor alle internasjonale konvensjoner er ivaretatt. I tillegg er konvensjonene generelt ivaretatt i vårt felles sett av læreplaner, men det står ikke noe spesifikt om Kvinnekonvensjonen i de aktuelle læreplanene våre for L97 og R94.

Flere læreplaner behandler imidlertid likestillingsspørsmål som direkte berører artikkel 10c i konvensjonen. For eksempel har læreplanene for samfunnskunnskap (L97), religion (L97), VK I samfunnslære, og VK I samfunnskunnskap hovedmomenter som går på forholdet mellom kjønnene generelt. I tillegg er det et hovedmoment i samfunnskunnskap i 7. klassetrinn i L97 som går på FN's barnekonvensjon, menneskerettighetserklæringen og ILOs konvensjon om den samiske urbefolkningens rettigheter - men altså ikke kvinnekonvensjonen. VK I samfunnslære har også henvisning til menneskerettighetserklæringen.

Læringssenteret har ansvar for oppfølging av lærerveiledningen "Kjekk og pen" som UFD ga ut våren 2001. Dette innebærer at vi bl. a. på forespørsel deltar i kursing og annen kompetanseheving for lærere med utgangspunkt i veiledningen.

Læringssenteret har ansvar for å følge opp at Likestillingssenteret utvikler undervisningsmateriellet "Ungdom, likestilling og TV-serier" tilpasset mellomtrinnet, ungdomstrinnet og videregående opplæring. Dette materialet fokuserer spesielt på kjønnsroller og debatt om dem, og skal lanseres i august 2003 med lærerveiledning.

Materiellet har som mål å gi elevene økt bevissthet om rollemønstre, gi lærerne konkrete undervisningsredskaper til dette formålet og videreføre utvalgte tema fra veiledningen "Kjekk og pen".

Prosjektet Bevisste utdanningsvalg ble gjennomført i 1998-2001, erfaringene fra dette prosjektet er samlet i en veiledning for skolens arbeid med utdannings- og yrkesveiledning som fokuserer på at ungdom kan velge utdanning og yrke uavhengig av tradisjonelle kjønnsroller. Erfaringene viser blant annet at endringsarbeid i forhold til tradisjonelle kjønnsroller og utdannings- og yrkesvalg er et langsiktig og tidkrevende arbeid. De viser også at tiltak der elevene får egen praktisk erfaring og får møte gode rollemodeller er de mest effektfulle, og at tiltak for å ivareta de som velger utradisjonelt, både i videregående skole og på arbeidsplassene er viktig. Læringssenteret har, i sin sluttrapport til Utdannings- og forskningsdepartementet, foreslått en rekke oppfølgingstiltak.

Prosjektet "Operasjon Minerva – jenter og matematikk" fortsetter som ledd i å styrke realfagsinteressen hos jenter

Når det gjelder læremidler, hadde Norge en godkjenningsordning fram til 2000, som også ivaretok likestillingsperspektivet. Etter at godkjenningsordningen er avsluttet, foretas det en viss sikring av at likestillingsperspektivet blir ivaretatt i nye læremidler. Ved utlysning av læremidler har Læringssenteret som ett av flere vilkår at likestilling skal ivaretas:

"Læremidlene skal utformes i samsvar med likestillingsloven §7: "I skole og annen undervisningsinstitusjon skal læremidler som nyttes, bygge på likestilling mellom kjønnene"." Forlag og læremiddelprodusenter må krysse av for dette, til dels beskrives også hvordan det er tenkt ivaretatt. For undervisningsmaterieell som ikke er bestilt fra Læringssenteret, foretas ingen kontroll av dette per i dag.

Læringssenteret er i ferd med å utforme utlysning av en større forskningsbasert evaluering av nye læremidler. Likestillingsperspektivet er ett av kriteriene denne evalueringen skal foretaes ut fra.

Læringssenteret vil for øvrig bidra til å oppfylle Kvinnekonvensjonen ved å følge opp de ulike tiltakene i Tildelingsbrevet fra Utdannings- og forskningsdepartementet, pkt 6.1 –

Likestilling, ved å påse at likestillingsperspektivet er ivaretatt ved eventuell utvikling av nye læreplaner og ved å ivareta likestillingsperspektivet i sitt generelle arbeid."

3.4.12.2 Adgangen til positiv særbehandling - EFTA-domstolens avgjørelse i øremerking-saken

Undervisnings- og forskningsdepartementet har gitt følgende redegjørelse om EFTA-domstolens avgjørelse:

"EFTAs overvåkningsorgan (ESA) mottok i august 2000 en klage mot Norge vedrørende øremerking av vitenskapelige stillinger for kvinner ved Universitetet i Oslo. Det ble hevdet at ordningen med øremerking var i strid med rådsdirektiv 76/207/EØS (*s k likebehandlingsdirektivet*) og dermed i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Da andelen kvinner i ledende stillinger innen akademia er svak, på tross av at Norge gjennom en årrekke har hatt en høy kvinneandel blant dem som tar høyere utdanning, var det - og er det - viktig med ulike tiltak for å øke kvinneandelen i vitenskapelige stillinger. En mulighet var å nytte kvoteringstiltak ved å øremerke stillinger i en periode for å få i gang en endring.

ESA anså at denne ordningen var i strid med EØS-avtalen.

Norges syn var det motsatte dvs. at universitets- og høyskoleloven og ordningen med øremerking av vitenskapelige stillinger for kvinner ikke var i strid med EØS-avtalen. Regjeringen viste bl.a. til tidligere praksis når det gjelder tolkingen av likebehandlingsdirektivet, samt til at Norge også har traktatmessige forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 111 og FNs kvinnekonvensjon (The UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women, CEDAW). Disse pålegger medlemslandene en plikt til å iverksette effektive tiltak for å fremme likestilling. Da øremerking av vitenskapelige stillinger har vært et viktig virkemiddel i likestillingsarbeidet innen academia, var det viktig for Norge å få prøvet denne saken.

Da Norge fastholdt sitt syn, stevnet ESA i april 2002 Norge inn for EFTA-domstolen.

Overfor EFTA-domstolen framholdt regjeringen, utover øvrige argumenter i saken, at Norge har forpliktelser etter ulike internasjonale avtaler og konvensjoner, og at så vel EFTA-domstolen som EU-domstolen i tidligere saker har vurdert internasjonale avtaler som relevante. Regjeringen viste bl.a. til at medlemslandene i henhold til artikkel 3 og 11 CEDAW har en plikt til å iverksette "all appropriate measures" for å sikre likestilling for kvinner i arbeidslivet. Regjeringen understreket også at formålet med konvensjonen er å oppnå likestilling *de facto*. Det ble særskilt vist til artikkel 4 (1) i CEDAW. Det var regjeringens oppfatning at relevant EU/EØS regelverk må bli tolket/vurdert i lyset av CEDAW, og det ble også vist til de kommende endringene i likestillingsdirektivet. Videre viste regjeringen til Norges forpliktelser i henhold til ILO (artikkel 5) og den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen protokoll 12 (artikkel 14).

I dom av 24. januar 2003 slo EFTA-domstolen fast at Norge, ved å tillate at et antall akademiske stillinger øremerkes utelukkende for et underrepresentert kjønn, har unnlatt å oppfylle sine forpliktelser i henhold til EØS-avtalen og likebehandlingsdirektivet. EFTA-domstolen avviste argumentene vedrørende Norges forpliktelser i henhold til bl.a. kvinnekonvensjonen (CEDAW).

Domstolen slo fast at avvik fra retten til likebehandling i nasjonale regler og praksis bare kan tillates dersom de sikrer en balanse mellom behovet for å fremme det underrepresenterte kjønn og mulighetene for kandidater av det annet kjønn til å få en objektiv vurdering av sine kvalifikasjoner. Øremerking gir ingen fleksibilitet, og er derfor etter EFTA-domstolens syn ikke forholdsmessig.

Universitetenes og høyskolenes ordning med å utlyse stillinger kun for det underrepresenterte kjønn, måtte således opphøre, og nødvendige lovendringer vil bli vurdert ved neste revisjon av universitets- og høyskoleloven."

3.5 Likestillingsombudets innspill

Likestillingsombudet ble bedt om å se nærmere på forholdet mellom kvinnekonvensjonen og likestillingsloven, og har gitt følgende tilbakemelding:

"Spørsmål om unntaket for indre forhold i trossamfunn er i strid med konvensjonen – art. 2 c) Likestillingsloven gjelder på alle samfunnsområder med unntak av indre forhold i trossamfunn. Dette unntaket er problematisk sett i forhold til Kvinnekonvensjonen. Jeg ser det

derfor som naturlig at departementet ser på dette i forbindelse med arbeidet med å innarbeide Kvinnekonvensjonen i norsk rett.”

Barne- og familiedepartementet har omtalt dette spørsmålet i punkt 3.4.2.5.

”Spørsmål om Ombudets manglende sanksjonsmyndighet – art. 2 c)

Ombudet er av den oppfatning at det norske regelverket pr. i dag ikke gir et tilstrekkelig vern mot diskriminering. Jeg mener at brudd på likestillingsloven bør sanksjoneres sterkere enn i dag. Dette er et forhold jeg mener departementet må se nærmere på i forbindelse med arbeidet med å innarbeide Kvinnekonvensjonen i norsk rett.

Jeg vil i den forbindelse kort nevne at Holgersen-utvalgets forslag til sanksjonsmyndighet for håndhevingsorganene i forhold til etnisk diskriminering går mye lenger enn det Ombudet og Klagenemnda for likestilling pr. i dag har myndighet til. ”

Barne- og familiedepartementet har omtalt dette spørsmålet i punkt 3.4.2.2.

”Spørsmål om positiv særbehandling – art. 4

Det er liten tvil om at regelverket i EU og EFTA-domstolenes rettspraksis setter strengere grenser enn norsk lovgivning på dette området. På bakgrunn av resultatet i den såkalte øremerkingssaken, er det et faktum at likestillingsloven § 3 a må gis en snevrere anvendelse for være i overensstemmelse med domstolens standpunkt. Jeg mener likevel at departementet er nødt til å se på forholdet mellom likestillingsloven og Kvinnekonvensjonens adgang til å særbehandle contra EUs regelverk og EF-domstolens rettspraksis når det gjelder adgangen til positiv særbehandling.

I den forbindelse minner jeg om departementets uttalelse i Ot. prp. nr. 77 (2000-2001) side 45, første spalte, fjerde avsnitt. Departementet gir her uttrykk for at man på bakgrunn av resultatet i øremerkingssaken vil foreta en samlet vurdering av konsekvensene av tilsvarende saker avgjort av EF-domstolen. Departementet sier videre at vurderingen av dommene vil bli knyttet til en bredere gjennomgang og vurdering av adgangen til å anvende positiv særbehandling i norsk likestillingsrett.”

Barne- og familiedepartementet har omtalt dette spørsmålet i punkt 3.4.2.6.

”Spørsmål om kjønnsstereotyp fremstilling av kvinner og menn – art. 5

Det fremgår også av Kvinnekonvensjonen at man skal treffe alle egnete tiltak for å avskaffe en hvilken som helst stereotyp fremstilling av menn og kvinner.

Ombudet mottar hvert år henvendelser vedrørende kjønnsstereotyp reklame. Som kjent er ikke dette et forhold som er i strid med likestillingsloven, ei heller med markedsføringsloven. Jeg mener imidlertid at slik fremstilling av kjønnsrollene er uheldig i et likestillingsperspektiv, da den bidrar til å befeste kjønnsstereotype holdninger, som f.eks. at husarbeid er kvinnens oppgave eller at noe leketøy passer for jenter og noe for gutter.

Det er selvfølgelig ikke i seg selv noen målsetting å innføre et nasjonalt forbud mot denne typen reklame. Jeg mener likevel at departementet må vurdere om man skal innføre en bestemmelse i norsk lov som regulerer dette spørsmålet nærmere uten at det strider mot ytringsfriheten. Om den eventuelle bestemmelsen skal hjemles i likestillingsloven, markedsføringsloven eller et annet sted, har jeg på det nåværende tidspunkt ikke tatt standpunkt til.”

Barne- og familiedepartementet har omtalt dette spørsmålet i punkt 3.4.2.1.

”Spørsmål om grunnlovsfesting – art. 2 a)

Til tross for at jeg ikke direkte er bedt om å kommentere spørsmålet om grunnlovsfesting i denne sammenhengen, ser jeg det likevel som naturlig at spørsmålet tas opp her. Jeg nøyer meg imidlertid med å vise til høringsuttalelsen jeg ga i forbindelse med arbeidet med å revidere likestillingsloven. Av høringsuttalelsen fremgår det som følger:

Likestillingsombudet foreslår at en bestemmelse om forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn tas inn i Grunnloven. En slik bestemmelse vil virke som en prinsipperklæring som tilsier at spørsmål om likestilling må 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.

Det er i dag bred oppslutning om likestilling som prinsipp og enighet om at kvinner og menn skal ha de samme muligheter, rettigheter og forpliktelser i vårt samfunn. Etter min mening er det naturlig at dette grunnleggende prinsippet nedfelles i vår konstitusjon.

Jeg minner om at dette spørsmålet ble berørt allerede da likestillingsloven var under forberedelse på begynnelsen av 1970-tallet. I Ot. prp. nr. 33 1974-75, på side 19, sies det fra departementets side at man ’har ingen prinsipielle innvendinger mot en slik Grunnlovsbestemmelse’. Den begrunnelsen som ble gitt for ikke å fremme et slikt forslag var at det ville ta uforholdsmessig lang tid å få endret Grunnloven. Det ble henvist til reglene om grunnlovsendringer og sagt at en slik bestemmelse ’i beste fall ikke ville kunne vedtas før i 1978’. Departementet mente derfor at det var mer hensiktsmessig å innta prinsipperklæringen i likestillingsloven, slik at den kunne tre i kraft ’med det aller første’. Som kjent skulle det gå like lang tid før man fikk vedtatt likestillingsloven. Tiden synes nå overmoden for en grunnlovsfesting av prinsippet om likestilling mellom kjønnene.

Mange andre land har etter hvert innarbeidet kravet om likestilling mellom kjønnene i sine grunnlover.”

3.6 Oppsummering

De vurderinger som er foretatt hittil, har resultert i ett konkret forslag til lovendring, som ledd i transformasjon av kvinnekonvensjonen. Forslaget går ut på å endre ekteskapsloven § 1 slik at det kommer frem at frivillighet er et vilkår for inngåelse av ekteskap.

I tillegg er det ønske om å transformere/synliggjøre kvinnekonvensjonen artikkel 5 i likestillingsloven. Dette blir utredet nærmere i forbindelse med andre endringer det også kan være aktuelt å gjøre i likestillingsloven, som følge av arbeidet som pågår med opprettelse av et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet.

Kvinnekonvensjonens artikkel 5 vil dessuten bli synliggjort i forbindelse med den kommende revisjonen av retningslinjene om fosterhjem.

Følgende *andre* forslag har blitt trukket fram:

- Det er aktuelt å synliggjøre kvinnekonvensjonen i Forsvarets Personellhåndbok.
- Kvinnekonvensjonen kan synliggjøres i reglementet for Kriminalomsorgens Utdanningssenter.

- Det blir vurdert å innta en henvisning til kvinnekonvensjonen i tilpasningsavtalen til Hovedavtale for kriminalomsorgen.
- Det vil bli tatt inn en henvisning til kvinnekonvensjonen i retningslinjene til straffegjennomføringsloven.
- Synliggjøring av kvinnekonvensjonen vil vurderes i forbindelse med revisjon av reindriftsloven.

3.7 Spørsmål til høringsinstansene

Barne- og familiedepartementet vil presisere at dette ikke er en uttømmende gjennomgang av områder som kan vurderes opp mot kvinnekonvensjonens bestemmelser. Gjennomgangen har som siktemålet å gi høringsinstansene en idé om hvordan kvinnekonvensjonens bestemmelser kan trekkes inn på ulike saksområder, samt vise med noen konkrete forslag hvordan kvinnekonvensjonen faktisk kan synliggjøres i eksisterende regelverk. Kvinnekomiteens vurdering av Norges rapporter er også viktig i prosessen med å finne fram til områder der det kan være behov for synliggjøring av kvinnekonvensjonen.

Høringsinstansene anmodes for det første om å uttale seg om de problemstillingene som er gjennomgått.

Videre oppfordres høringsinstansene til å komme med konkrete forslag til hvordan kvinnekonvensjonen kan transformeres/synliggjøres i eksisterende lover og forskrifter. For at innarbeiding ved delvis aktiv transformasjon/synliggjøring skal vise seg å være hensiktsmessig i dette tilfellet, er det nødvendig at det foreligger gode forslag til hvordan kvinnekonvensjonen kan innarbeides i lovgivningen. Høringsinstansene spiller en viktig rolle i denne prosessen.

Til slutt anmoder Barne- og familiedepartementet høringsinstansene om å melde tilbake dersom de er av den oppfatning at det på enkelte punkter eksisterer motstrid mellom konvensjonsbestemmelsene og norsk rett.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Barne- og familiedepartementet er foreløpig av den oppfatning at de foreslåtte endringer i liten grad vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Dette vil bli undergitt en endelig vurdering på grunnlag av de konkrete forslag til lovendringer det kan være aktuelt å gjennomføre som ledd i transformasjon av kvinnekonvensjonen.