



UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

Justis- og politidepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet

Institutt for offentlig rett
Avdeling for kvinnerett
Postboks 6706 St. Olavspl.
0130 Oslo

Besøksadresse
St. Olavs plass 1
Telefon: 47 22850042
Telefaks: 47 22850041
Web-adr.: <http://www.jus.uio.no/ior/>

7. januar 2008

Høringsnotat – inkorporering av kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven

Avdeling for kvinnerett ved Det juridiske fakultet på Universitetet i Oslo viser til høringsnotat fra Justis- og politidepartementet i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet av november 2008. Avdelingen ønsker å avgi følgende uttalelse:

1. Generelt

Avdeling for kvinnerett er enig i at FNs kvinnekonvensjon bør inkorporeres i menneskerettsloven. Avdelingen har gjennom sin internasjonale og nasjonale forskning fulgt kvinnekonvensjonens utvikling siden vedtakelsen i 1979 og vil understreke dens betydning for utviklingen av kvinners diskrimineringsvern. Spørsmålet om kvinnekonvensjonens status i norsk rett har vært gjenstand for utredning og diskusjon siden Menneskerettighetsutvalget i 1993 avga innstillingen "Lovgivning om menneskerettigheter" (NOU 1993: 18). Spørsmålet ble grundig utredet i Barne- og familiedepartementets høringsnotat av 2003, hvor samtlige høringsinstanser med unntak av Justisdepartementet og Regjeringsadvokaten uttalte at kvinnekonvensjonen burde inkorporeres i menneskerettsloven. Saken har siden vært oppe til behandling i Stortinget to ganger. Stortingsflertallet mente ved behandlingen av menneskerettsloven i 1999 at kvinnekonvensjonen burde inkorporeres i menneskerettsloven. Stortinget vedtok i 2005 å inkorporere kvinnekonvensjonen i likestillingsloven uten forrang. FNs kvinnekomité har to ganger uttalt at kvinnekonvensjonen bør inkorporeres i menneskerettsloven, første gang ved behandlingen av Norges femte og sjette periodiske rapport i 2003 og annen gang ved behandlingen av Norges syvende periodiske rapport i 2007.



Avdeling for kvinnerett anser på denne bakgrunn saken godt nok utredet og vil nøye seg med en overordnet vurdering av de mer generelle hensyn som gjør seg gjeldende. De viktigste er udelelighetshensynet, lojalitetshensynet, legitimitetshensynet, integrasjonshensynet, symbolhensynet, demokratihensynet og gjennomføringshensynet.

Avdelingen har merket seg at Justisdepartementet bruker betegnelsen FNs kvinnekongresskonvensjon. I det følgende benyttes betegnelsen kvinnekongresskonvensjonen som er den alminnelige betegnelse, og som også har vært brukt i lovforarbeider og utredninger.

1. Lojalitetshensynet

Som påpekt i høringsnotatet er det i utgangspunktet opp til statenes skjønn hvordan menneskerettighetene skal innarbeides i nasjonal rett. Et sentralt moment i en slik vurdering er lojalitetshensynet. Ratifikasjon av internasjonale traktater medfører en plikt til lojalt å gjennomføre de forpliktelser staten gjennom ratifikasjon, har påtatt seg. Hva som er å anse som lojal gjennomføring vil avhenge av en rekke forhold. En viktig faktor er at FNs kvinnekommité som ledd i behandlingen av Norges periodiske rapporter rettet oppmerksomheten mot ikke-diskrimineringsprinsippets manglende grunnlovsværn i Norge. Komiteen har i forlengelsen av dette to ganger anmodet Norge om å inkorporere kvinnekongresskonvensjonen i menneskerettsloven med forrang. Ved behandlingen av Norges syvende periodiske rapport foretok kvinnekommiteen en vurdering av Norges begrunnelse for ikke å følge anmodningen fra 2003. Komiteen mente at det ikke var saklig grunn til å inkorporere kvinnekongresskonvensjonen på en måte som ga den svakere formell status enn de allerede inkorporerte konvensjonene. I lys av komiteens grundige behandling, herunder dens vurdering av Norges argumenter for å inkorporere kvinnekongresskonvensjonen i likestillingsloven uten forrang, synes det etter Avdelingens oppfatning lite tvilsomt at inkorporering i menneskerettsloven utgjør den mest lojale gjennomføringsmåte.

2. Udelelighetshensynet

Forslaget om å inkorporere kvinnekongresskonvensjonen i menneskerettsloven er i tråd med det menneskerettslige udelelighetsprinsipp, hvoretter de ulike menneskerettighetene anses som likestilte grunnprinsipper uten trinnhøyde. Det er i lys av kvinnekommiteens grundige behandling av saken, vanskelig å finne noen saklig grunn til å fravike dette hensynet.



3. Legitimitetshensynet

Avdelingen er enig med høringsnotatet i at legitimitetshensynet taler for å inkorporere kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven. Eksisterende sprik mellom Norges bruk av FNs kvinnekonvensjon i utenrikspolitisk og innenrikspolitisk sammenheng er egnet til å skape tvil om Norges legitimitet i dagens likestillings- og menneskerettighetsbasert utenriks- og utviklingspolitikk. Spesielt uheldig er det at "Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeid" fastslår at kvinnekomiteens anbefalinger skal legges til grunn for menneskerettighetsdialog, mens Justisdepartementet til nå har avvist komiteens gjentagende anbefalinger om å styrke kvinnekonvensjonens status i norsk rett. Dette er et forhold som utvilsomt er egnet til å svekke Norges internasjonale legitimitet i likestillings- og menneskerettsspørsmål.

4. Integrasjonshensynet

Avdeling for kvinnerett vil framheve at inkorporering i menneskerettsloven er i tråd med det kjønnsintegrasjonsprinsipp som følger både av våre menneskerettslige og EØS-rettslige forpliktelser. Plassering i menneskerettsloven gjør det klart kvinnekonvensjonens standarder ikke bare gjelder i forhold til tolking av likestillingsloven, men skal tas i betraktning ved lovreform og lovanvendelse på alle områder. Forholdet til kvinnekonvensjonen er i påfallende liten grad vurdert ved forberedelsen av reformer på andre områder, for eksempel endringer i ekteskapsloven, barneloven og bioteknologiloven. Kjønnsintegrasjonsprinsippet, som internasjonalt betegnes som "gender mainstreaming", kom først til uttrykk i Wien-deklarasjonen om menneskerettighetene av 1993 og er gjentatt i Beijing-deklarasjonen av 1995. Kvinners sivile, politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle menneskerettigheter, slik de nedfeller seg i FNs kvinnekonvensjon, skal i henhold til dette prinsippet integreres på alle retts- og livsområder. Kjønnsintegrasjonsprinsippet er i EU traktatfestet gjennom Amsterdamtraktaten art. 3 andre ledd. Traktaten fastslår at kjønnslikestillingsprinsippet hører med til unionens grunnleggende rettigheter og friheter som skal integreres på alle områder som er nevnt i traktatens artikkel 2, for eksempel miljø, teknologiutvikling, forretningsvirksomhet, arbeid og utdanning. Avdelingen vil i denne sammenheng understreke at EUs reviderte likestillingsdirektiv (2002/73), i tråd med traktatens kjønnsintegrasjonsprinsipp, inneholder en direkte henvisning til FNs kvinnekonvensjon som gjør det klart at FNs kvinnekonvensjon utgjør en del av bakgrunnen for direktivet, og skal inndras i fortolkningen.



5. Symbolhensynet

Kvinnekonvensjonen ble, som påpekt i høringsnotatet, innarbeidet i norsk lovgivning ved inkorporasjon i likestillingsloven. Ved inkorporasjonen ble konvensjonen gitt samme formelle rettslige status som ordinære lover. Det er kun i situasjoner hvor det konstateres motstrid mellom kvinnekonvensjonen og annen lovgivning at kvinnekonvensjonen har vikeplikt etter likestillingsloven §1 b. Selv om slike motstridssituasjoner svært sjelden vil oppstå i praksis, er det ikke tvilsomt at en plassering i likestillingsloven uten forrang har en negativ symboleffekt. Eksisterende konvensjonshierarki er i praksis egnet til å skape tvil om kvinnekonvensjonens status i norsk rett. Sondringen mellom konvensjoner som er inkorporert med og uten forrang synes i mange tilfeller å føre til at juridiske lærebokforfattere, offentlige utredere og beslutningstakere ikke undersøker kvinnekonvensjonens kilder nærmere. I mange tilfelle legges hovedvekten på konvensjoner som har et mindre spesialisert kjønnsdiskrimineringsvern, for eksempel Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Plassering av kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven med forrang vil fjerne enhver generell tvil om konvensjonens status.

6. Demokratihensynet

Et av kvinnekonvensjonens formål er å øke kvinners demokratiske deltakelse. Denne målsettingen nedfeller seg i bestemmelser som har som formål å avskaffe direkte, indirekte og strukturell diskriminering i forhold til retten til politisk deltakelse. Videre nedfeller målsettingen seg i vern mot diskriminering i forhold til rettigheter som utgjør en forutsetning for politisk deltakelse, for eksempel retten til utdanning og reprodutiv selvbestemmelse. Det er på denne bakgrunn noe paradoksalt at akkurat dette instrumentet er gjort til gjenstand for den mer generelle striden knyttet til demokrati og maktforholdet mellom lovgiver og domstoler.

Avdeling for kvinnerett vil i denne sammenheng minne om at Justiskomiteens flertall med tilslutning av stortingsflertallet i 1999 ønsket å inkorporere kvinnekonvensjonen og barnekonvensjonen i menneskerettsloven med begrunnelsen at de hørte med til menneskerettighetenes grunnstamme. Hensynet til en lojal oppfølging av Stortingets anmodning i 1999 tilsa at regjeringen kom med en redegjørelse for forhold som kunne begrunne hvorfor kvinnekonvensjonen ble ansett for vanskeligere å forene med demokratihensynet enn barnekonvensjonen. Dette ble ikke gjort.



Det er etter Avdelingens oppfatning vanskelig å finne saklig grunn for å anse kvinnekonvensjonen som mer problematisk i forhold til demokratihensynet, slik det er definert i høringsnotatet, enn barnekonvensjonen og FN-konvensjonen om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter. Kvinnekonvensjonen er tuftet på en ikke-diskrimineringsstandard som er en kjent og velutviklet juridisk figur. Kvinnekonvensjonens individklageadgang medfører at dens standarder utvikles og presiseres i forhold til enkeltsaker gjennom en kontradiktorisk behandling. Det forhold at kvinnekonvensjonen er gjenstand for dynamisk fortolkning kan heller ikke begrunne forskjellsbehandling i forhold til andre konvensjoner ettersom dette er et generelt trekk ved både menneskerettighetslæren og EU/EØS retten.

7. Gjennomføringshensynet

Høringsnotatet innvender at en del av kvinnekonvensjonens bestemmelser er av en slik karakter at de er lite egnet til å anvendes av norske domstoler. Avdeling for kvinnerett vil i denne sammenheng framheve at kvinnekonvensjonen utdypet og supplerer eksisterende konvensjoners vern mot kjønnsdiskriminering. Prinsippet om likebehandling og ikke-diskriminering er et grunnleggende og velutviklet rettsprinsipp. Vi vil også minne om at kvinnekonvensjonens bestemmelser, i tilknytning til Norges tiltredelse av konvensjonens tilleggsprotokoll som gir en individklageadgang, ble undergitt en grundig vurdering med henblikk på domstolsanvendelse. Når det gjelder høringsnotatets oppdeling mellom konvensjonsbestemmelser med og uten selvkraft vil Avdeling for kvinnerett bemerke at en slik oppdeling vanskelig lar seg forene med menneskerettighetenes dynamiske karakter og konvensjonens struktur, herunder den indre fortolkningsmessige sammenheng mellom konvensjonens ulike bestemmelser. Konvensjonens artikkel 4.1, som gjelder midlertidige særiltak, og artikkel 5 a, som gjelder kjønnsstereotyper, inneholder for eksempel prinsipper som kommer til anvendelse ved fortolkning av konvensjonens beskyttelse mot direkte, indirekte og strukturell diskriminering.

For Avdeling for kvinnerett

Professor Anne Hellum