

# Ot.prp.nr.1 (1977-1978) Lov om likestilling mellom kjønnene

## Innholdsfortegnelse

Ot.prp.nr.1 (1977-1978) Lov om likestilling mellom kjønnene.....	1
Innholdsfortegnelse .....	1
Kapittel 1. Proposisjonens hovedinnhold .....	4
Kapittel 2. Bakgrunn for lovforslaget .....	4
Kapittel 3. Lovens formål og saklige virkeområde .....	6
3.1 Lovens formål .....	6
3.2. Lovens saklige virkeområde.....	7
3.2.1 Innledning .....	7
3.2.2 Familieliv og andre rent personlige forhold.....	8
3.2.3 Foreninger.....	8
Kapittel 4. Generalklausul om forskjellsbehandling av kjønnene .....	11
4.1 Innledning .....	11
4.2 Hva som menes med forskjellsbehandling.....	12
4.3 Positiv særbehandling for å fremme likestilling - kvinnens særlige rettigheter. ....	13
Kapittel 5. Kjønnsdiskriminerende læremidler og reklame. ....	15
5.1. Kjønnsdiskriminerende læremidler .....	15
5.2. Kjønnsdiskriminerende reklame.....	16
Kapittel 6. Håndheving av loven. ....	17
6.1. Håndhevingsorganene. Administrative konsekvenser .....	17
6.2 Særlig om Likestillingsrådets stilling og spørsmålet om et felles sekretariat.....	18
6.3. Sanksjoner mot overtredelse av vedtak truffet av Likestillingsombudet eller Klagenemnda .....	19
Kapittel 7. Merknader til de enkelte paragrafer i lovutkastet .....	20
Til § 1. ....	20
Til § 2 .....	21
Til § 3 .....	21
Til § 4 .....	21
Til § 5 .....	22
Til § 6 .....	23
Til § 7 .....	23
Til § 8 .....	23
Til § 9 .....	23
Til § 10 .....	24
Til § 11 .....	24
Til § 12 .....	25
Til § 13 .....	26
Til § 14 .....	26
Til § 15 .....	27
Til § 16 .....	27
Til § 17 .....	27
Til § 18 .....	27
Til § 19 .....	27
Til § 20 .....	27
Forbruker- og administrasjonsdepartementet tilrår: .....	28
Utkast til lov om likestilling mellom kjønnene.....	28
Vedlegg - Forslag til «Lov om likestilling mellom kjønnene». ....	31
1. Almennelige bemerkninger til forslaget .....	31
1.1. Innledning .....	31
1.2 Oversikt over forslaget.....	33
2. Lovens formål og virkeområde .....	34
2.1 Lovens formål.....	34

2.1.1	34
2.1.2	35
2.1.3	35
2.2 Lovens virkeområde	35
2.2.1	35
2.2.2	36
2.2.3	36
2.2.4	36
2.2.5	37
2.2.6	38
2.2.7	38
3. Lovens materielle bestemmelser om likestilling	39
3.1 Generalklausulen	39
3.1.1	39
3.1.2	39
3.1.3	39
3.1.4	40
3.2 Lovens anvendelse i arbeidslivet	41
3.2.1	41
3.2.2	41
3.2.3	42
3.2.4	43
3.2.5	43
3.2.6	44
3.3 Lovens anvendelse i utdannelsessektoren	44
3.3.1	44
3.3.2	44
3.4 Lovens anvendelse i foreningslivet	47
3.4.1	47
3.4.2	47
3.4.3	48
3.4.4	48
3.4.5	49
3.4.6	49
4. Håndhevelsen av loven	50
4.1 Organene	50
4.1.1	50
4.1.2	50
4.1.3	51
4.1.4	51
4.2 Organenes arbeidsområde og kompetanse	52
4.2.1	52
4.2.2	52
4.2.3	52
4.2.4	52
4.2.5	52
4.2.6	53
4.2.7	53
4.2.8	53
4.3 Nærmere om «den bindende virkning» av vedtak fra Likestillingsombudet og Klagenemnda	54
4.3.1	54
4.3.2	54
4.3.3	54
4.3.4	55
4.3.5	55
4.3.6	55

4.3.7 .....	57
5. Forslag til lov om likestilling mellom kjønnene .....	57

<b>Tittel</b>	Ot.prp.nr.1 (1977-1978) Lov om likestilling mellom kjønnene
<b>Kildedok</b>	
<b>Dato</b>	1977-06-24
<b>Departement</b>	Familie- og forbrukerdepartementet
<b>Sidetall</b>	
<b>Korttittel</b>	Ot.prp.nr.1 (1977-1978)
<b>Merknad</b>	

Lov om likestilling mellom kjønnene

*Tilråding fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet av 24. juni 1977, godkjent ved kongelig resolusjon samme dag.*

(Foredratt av statsråd Annemarie Lorentzen.)

## **Kapittel 1. Proposisjonens hovedinnhold**

Forbruker- og administrasjonsdepartementet legger med dette fram forslag til lov om likestilling mellom kjønnene.

Forslaget bygger på Regjeringens tidligere forslag til lov om likestilling framsatt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975), på behandlingen av forslaget i Stortinget, jfr. Innst.O.nr.43 (1975-1976) og forhandlingene i Odelstinget (O. tid. s. 292-344, 1975-76) og endelig på et forslag til likestillingslov framsatt av Høyres stortingsgruppe i februar 1977, oversendt Regjeringen etter en debatt i Stortinget 15. mars 1977.

Forslaget følger i store trekk Regjeringens forrige forslag. Av viktigere endringer vil departementet peke på at det er utformet en egen regel om likestilling i foreninger, og at regelen om kjønnsdiskriminerende reklame foreslås inntatt i lov av 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring. For øvrig er det foretatt flere mindre endringer, for en stor del av redaksjonell eller systematisk art.

## **Kapittel 2. Bakgrunn for lovforslaget**

I Ot.prp.nr.33 (1974-1975) om lov om likestilling mellom kjønnene ble det fremmet et forslag til lov om likestilling av kvinner og menn på alle områder.

Bakgrunnen for lovframlegget var Arbeiderpartiets 10-punktprogram for stortingsvalget 1973 hvor det ble varslet at det ville bli fremmet forslag til lov mot diskriminerende behandling av kvinner på alle områder. Grunnen til programposten var den ulike stilling kvinner og menn faktisk har i vårt samfunn, i arbeidslivet og i hjemmet, og en anerkjennelse av offentlige myndigheters ansvar for å fremme full likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder.

Etter det forslag som ble lagt fram av Regjeringen i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) skulle forskjellsbehandling av kvinner og menn ikke være tillatt. Forskjellsbehandling ble angitt som handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn. Ulik behandling som i overensstemmelse med lovens formål fremmer likestilling, skulle ikke regnes som forskjellsbehandling. Lovframlegget omfattet forskjellsbehandling på alle områder, med unntak av andre forhold i trossamfunn.

Etter utkastet ville det være adgang for Kongen til å unnta forhold fra lovens virkeområde, f.eks. visse sider av virksomheten i private foreninger.

Lovutkastet inneholdt nærmere regler om likestilling i arbeidslivet. Det ble slått fast at det ikke må gjøres forskjell på kvinner og menn ved ansettelse, forfremmelse, oppsigelse eller permittering. Kvinner og menn skulle likestilles når det gjaldt opplæring, videreutdanning og

permisjon i forbindelse med utdanning. Kvinner og menn ansatt hos samme arbeidsgiver skulle ha samme lønn for arbeid av lik verdi.

Lovutkastet inneholdt dessuten en iregel om at læremidler som brukes i skolene og undervisningsinstitusjoner, skal bygge på likestilling mellom kjønnene samt en regel om at

Side 4

reklame ikke må være i strid med likeverdet mellom kvinner og menn.

Selv om loven skulle gjelde for det som hører til familieliv o.l., skulle den ikke håndheves på dette området. For øvrig skulle loven håndheves av et likestillingsombud med oppgave å virke for at loven ble etterlevd ved å påvirke andre til frivillig å innrette seg etter lovens bestemmelser. Dersom ombudet ikke oppnådde frivillig ordening, kunne saken bringes inn for en klagenemnd for likestilling med myndighet til å treffe bindende avgjørelse i saken.

Ot.prp.nr.33 ble i Stortinget behandlet av en forsterket sosialkomité. komitéen, som la fram sin innstilling (Innst.O.nr.43 (1975-76)) 17. mars 1976, delte seg ved behandlingen av saken i fire fraksjoner. Arbeiderpartiets fraksjon gikk inn for lovframlegget i Ot.prp.nr.33 (1974-75) med enkelte endringer og tilføyelser. Høyre-fraksjonen uttalte at den var enig i at det ville være hensiktsmessig med en egen lov om likestilling mellom kjønnene, men hevdet av lovframlegget i Ot.prp.nr.33 ikke var egnet som grunnlag for lovregler på området. Det ble anført at lovframlegget var for dårlig gjennomarbeidet, at det var upresist og ulogisk. Høyre-fraksjonen gikk derfor inn for å sende saken tilbake til Regjeringen.

Kristelig Folkeparti og Senterpartiet uttalte i sine fraksjonsmerknader at de nødvendige lovbestemmelser for å sikre lik behandling av kvinner og menn burde tas inn i det eksisterende lovverk, f. eks. arbeidervernloven, skolelovene, markedsloven, og fant det ikke ønskelig med en egen likestillingslov. Fraksjonen tok avstand fra forslaget om et eget håndhevingsapparat for likestillingsspørsmål. I fraksjonens merknader ble anført at utgangspunktet for lovgivning på området måtte være den grunnleggende forskjell mellom kjønnene, og at kjønnenes likeverdighet måtte være den prinsipielle målsetning for slike lovbestemmelser.

Sosialistisk Venstrepartis fraksjon i den forsterkede sosialkomité la frem et forslag til lov mot diskriminering av kvinner. I fraksjonens merknader ble det pekt på at det er kvinnene, og ikke mennene, som har vært utsatt for århundreders diskriminering og undertrykking på grunn av sitt kjønn, og at det som kreves i dagens situasjon ikke er en kjønnsnøytral lov om likestilling mellom kjønnene, men en lov som først og fremst sikrer kvinnene bedre rettigheter og muligheter. Etter fraksjonens mening ville en kjønnsnøytral likestillingslov bidra til å tilsløre dagens faktiske situasjon, nemlig at alle kvinner blir diskriminert på grunn av sitt kjønn, og at de fleste kvinner i tillegg blir diskriminert på grunn av sin klassesetilhørighet.

I tråd med det som er uttalt foran ble lovens formål angitt å være å bedre kvinnens stilling, «særlig ved å forby diskriminering av kvinner og sikre kvinnene spesielle rettigheter», og de øvrige lovbestemmelser utformet i samsvar med dette formål. Til forskjell fra Regjeringens og Arbeiderparti-fraksjonens lovutkast, inneholdt SV-fraksjonens utkast en bestemmelse inneholdende et forbud mot offentlige ytringer som truer, forhåner eller utsetter en kvinne eller en gruppe av kvinner for hat, forfølgelse eller ringeakt på grunn av kjønn. Utkastet inneholdt i tillegg en ny bestemmelse om kvinner i fagorganisasjonene. Hensikten med denne paragraf var å sikre kvinner representasjon i ledelsen i forhold til sin del av medlemstallet.

Overtredelse av loven var foreslått umiddelbart straffbart på visse vilkår.

Innstillingen fra den forsterkede sosialkomité ble drøftet i Odelstingets møte 27. april 1976 (O.tid. s. 292-344, 1975-76).

Debatten viste at de fire fraksjoner fra den forsterkede sosialkomité opprettholdt sine tidligere standpunkter. Under debatten i Odelstinget fikk Arbeiderpartifraksjonens forslag støtte fra Det Nye Folkepartiet og Venstres representanter.

Ved den avsluttende votering ble det besluttet å sende saken tilbake til Regjeringen med 48 mot 37 stemmer.

I februar 1977 la Høyres stortingsgruppe fram et forslag til lov om likestilling mellom kjønnene med motiver. Dette lovforslag følger i store trekk lovframlegget i Ot.prp.nr.33, men inneholder enkelte endringer og tilføyelser av mer prinsipiell art:

Bestemmelsene om forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame og om kjønnsdiskriminering i læremidler som skal nyttes i undervisningsinstitusjonene er utelatt. Det er føyet til en ny paragraf om adgangen til å bli medlem av foreninger. Begrepet forskjellsbehandling er gitt en snevrere definisjon. De regler som foreslås om positiv særbehandling har også fått en annerledes utforming, og ombudet er pålagt å se til at de ordninger som innføres med hjemmel i reglene om positiv særbehandling, ikke rammer enkeltpersoner av det annet kjønn på en åpenbart urimelig måte. Det er videre foreslått å lovfeste Likestillingsrådets sammensetning og mandat.

Som det vil fremgå av drøftelsene nedenfor, er det dessuten foreslått forskjellige endringer i de håndhevende organers funksjoner, om virkningene av overtredelse av Nemndas påbud. Det vises for øvrig til den oversikt som er tatt inn på s. 28-29 i stortingsgruppens motiver og til lovutkastet med motiver som er tatt inn som vedlegg til proposisjonen her.

Side 5

Høyres forslag ble etter en debatt i Odelstinget 15. mars 1977 sendt Regjeringen (O. tid., s. 276-282 for 1976-77).

Departementet har gjennomgått det foreliggende materiale og har på grunnlag av dette besluttet å fremme et nytt forslag til lov om likestilling.

## **Kapittel 3. Lovens formål og saklige virkeområde**

### **3.1 Lovens formål**

Kvinner og menn er formelt sett likestilt på de fleste samfunnsområder i Norge. Deres reelle situasjon og muligheter er likevel vesensforskjellige. De opplysninger som er gitt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975), avsnitt 2.3, om kvinnes faktiske stilling, viser at de i praksis har langt dårligere muligheter enn menn til å nyttiggjøre seg sine formelle rettigheter til full utfoldelse i samfunnet. Særlig gjelder dette utenfor hjemmet. Menn begrenses på sin side av den foreliggende situasjon i muligheten til å delta i oppgaver som gjelder hjem, familie og beslektet virksomhet. Selv om det dermed kan sies at både menn og kvinner rammes og begrenses av de tradisjonelle kjønnsrolleoppfatninger, er det uten videre klart at det særlig er kvinner som er dårligere stilt.

«Levekårsundersøkelsen» (NOU 1976:28) analyserer en rekke faktorer som skiller svakere stilte fra sterkere stilte grupper i samfunnet. Kvinner kommer gjennomgående dårligere ut enn menn på en rekke viktige områder. Dette gjelder utdanning, adgang til lønnet arbeid og til fritt å velge yrke, inntektsforhold og karrieremuligheter, arbeidsbelastning og tid til egen disposisjon. Det gjelder også muligheter til å delta aktivt på ulike områder av samfunnslivet og til å øve innflytelse på sin egen livssituasjon. En del undersøkelser tyder på at kvinners spesielle situasjon har negative helsemessige virkninger.

Økt likestilling er derfor et rettferdskrav og en viktig del av arbeidet for å skape likeverdige levekår mellom alle grupper i samfunnet. De offentlige myndigheter har et klart ansvar for å legge forholdene bedre til rette for en større reell likestilling mellom kvinner og menn.

I dette arbeidet må det tas i bruk en rekke forskjellige virkemidler. Dels dreier det seg om tiltak med virkninger på lang sikt. Mye av den forskjellsbehandling mellom kvinner og menn som idag finner sted, skyldes holdninger til kjønnsrollene. Regjeringen har her en viktig oppgave, men det må erkjennes at det er klare begrensninger for muligheten og ønskeligheten av å søke å endre holdninger gjennom offentlige tiltak. Andre oppgaver vil også nødvendigvis ta tid, selv om myndighetenes muligheter og ansvar her er mer direkte. Det dreier seg om utbygging av barnehager, som er en nødvendig forutsetning for at kvinner og menn kan delta i arbeidslivet på like fot uten at det er til skade for barna. Det gjelder videre tiltak som sikrer kvinner reell rett til arbeid uansett hvor i landet de bor. Her står man overfor omfattende distriktspolitiske og utdanningsmessige oppgaver. Videre dreier det seg om reformer av arbeidslivets betingelser slik

at det kan tas tilbørlige hensyn til at kvinner og menn i perioder av sitt liv har krevende omsorgsoppgaver, og som vil gjøre det mulig for menn å dele disse oppgavene likt med kvinner.

En lov som sikrer lik behandling av kvinner og menn, er bare ett av en rekke forskjellige virkemidler. Loven kan hindre diskriminerende forskjellsbehandling. Den kan imidlertid ikke legge til rette alle de nødvendige forutsetninger for reell likestilling, herunder de nødvendige holdningsendringer. Loven har likevel et tosidig siktemål. Den skal på den ene side sikre reell likebehandling på alle de områder hvor forholdene i dag ligger til rette for det. På den annen side skal loven påvirke holdningene til kjønnsrollene, forplikte myndighetene til aktivt arbeid for likestilling gjennom virkemidler som ikke omfattes av loven.

Det har vært innvendt at lovregler som sikrer likebehandling mellom kjønnene heller ibør bygges inn i de forskjellige spesiallover, og at en generell lov om likestilling dermed ville være unødig. Etter departementets mening vil imidlertid en egen likestillingslov ha vesentlig større innflytelse når det gjelder å øke bevisstheten om de urettferdigheter som idag forekommer. En generell lov letter også muligheten for å etablere et egnet håndhevingsapparat.

Det har også vært innvendt at en lov om likestilling mellom kjønnene kan virke til å tilsøre de reelle problemene, ved at den tilsynelatende legger like stor vekt på menns vansker og begrensninger innenfor det tradisjonelle kjønnsrollemønster som kvinners. Det har derfor vært hevdet at det som kreves i dagens situasjon er lovregler som forbyr diskriminering av kvinner, og som sikrer kvinner særrettigheter i samfunnet. Departementet er enig i at lovens praktiske hovedmål i dagens samfunn og i lang tid framover må være å bedre

Side 6

kvinnens stilling. Departementet mener likevel at lovregler på dette området må ta sikte på det overordnede, langsiktige mål - full likestilling mellom kvinner og menn. Dette er viktig ut fra den holdningsendring til kjønnsrollene som man håper loven vil bidra til.

En lov som bare forbyr diskriminering av kvinner, vil neppe få den ønskete virkning i så måte. Den vil snarere bestyrke og befeste inntrykket av behovet for å forskjellsbehandle på grunn av kjønn. Det er fullt mulig innenfor rammen av en lov som forbyr forskjellsbehandling på grunn av kjønn, å sikre at loven særlig skal virke til fordel for den svakere part.

Lovens formål er kommet til uttrykk i lovutkastet § 1 første ledd. I samme bestemmelse er det også slått fast at loven tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling.

## 3.2. Lovens saklige virkeområde

### 3.2.1 Innledning

Departementet foreslo i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) at loven skulle gjelde forskjellsbehandling på alle områder, unntatt indre forhold i trossamfunn. Om bakgrunn for unntaket for indre forhold i trossamfunn vises til Ot.prp.nr.33 (1974-1975) avsnitt 3.1.3. Tilsvarende unntak er gjort i Høyres utkast, se § 2 første ledd. Sosialistisk Venstreparti hadde på den annen side ikke noe slikt unntak i sitt lovutkast. I Innst.O.nr.43 (1975-1976) er dette begrunnet med at fraksjonen finner det prinsipielt uheldig å unnta et så viktig område som det religiøse fra lovens virkeområde, og at det foreslåtte unntak under enhver omstendighet ville være for vidtgående. Det ble videre antydnet at de spesielle problemer som kan oppstå med visse sider av religionsutøvelsen ville kunne løses ved at det ble gitt unntak fra loven med hjemmel i den generelle bestemmelse om unntak fra lovens virkeområde som var tatt inn i utkastets § 2. Det ble antydnet at unntak av hensyn til religionsfriheten må knyttes til forhold som har nær sammenheng med sentrale deler av trosgrunnlaget.

Etter hva man er kjent med er det bare Sosialistisk Venstreparti som har gått inn for at loven også skal gjelde indre forhold i trossamfunn. Departementet har imidlertid tatt opp spørsmålet til fornyet vurdering med utgangspunkt i SV-fraksjonens merknader. Det alminnelig anerkjente prinsipp om rett til religionsfrihet, som i Norge er nedfelt i grunnlovens § 2 om rett til fri religionsutøvelse, setter imidlertid etter departementets mening en grense for de muligheter man vil ha til å la loven gjelde de indre forhold i et trossamfunn. Denne grunnlovsgaranterte rett vil

neppe ansees tilfredstillende ivaretatt ved at trossamfunn gis en rett til å søke dispensasjon fra lovens anvendelse for sine indre forhold.

Hva som vil være omfattet av unntaket, vil bero på en nærmere fortolkning av uttrykket «indre forhold». Det vises her til det som ble uttalt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) s. 24 -25.

### 3.2.2 Familieliv og andre rent personlige forhold

I Ot.prp.nr.33 (1974-1975) foreslo departementet at loven skulle gjelde for «familieliv o.l.», men at den ikke skulle håndheves på dette området. Det ble understreket at familielivet er et av de viktigste livsområder hvor diskriminering forekommer, og at et unntak fra lovens virkeområde her ville kunne gi det uheldige inntrykk at diskriminerende behandling er både tillatt og akseptert så lenge det dreier seg om disposisjoner som foretas i det private hjem. Likestilling i hjemmet ble dessuten ansett å ha stor betydning for den enkelte kvinnes velferd.

Håndhevelse av loven på familielivets område medfører imidlertid mange vansker, og departementet foreslo derfor i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) at loven ikke skulle håndheves for så vidt gjelder familieliv o.l. Det ble fremhevet i proposisjonen at også usanksjonert regel vil kunne ha betydning som en retningslinje for hvilke prinsipper som bør gjelde privatlivet.

Lovutkastet i Ot.prp.nr.33 utelukket helt håndhevelse av likestillingsloven for så vidt gjelder familieliv. En klage over forskjellsbehandling innenfor familielivet kunne således hverken bringes inn for lovens spesielle håndhevingsorganer (Ombudet og Nemnda) eller for de alminnelige domstoler. Høyres stortingsgruppe har på den annen side foreslått at saker om forskjellsbehandling på familielivets område skal kunne behandles av domstolene, men ikke av Ombudet og Nemnda. I Høyres motiver pekes på at det ved forskjellsbehandling innenfor familielivets område kan være aktuelt for den krenkede part å kreve erstatning. Som eksempel nevnes en datters søksmål mot sine foreldre om erstatning fordi hun er blitt forsinket i sin utdanning ved at hennes brødre har fått uberettigede fortrinn. Det fremheves imidlertid også i Høyres merknader at det ikke vil være særlig praktisk med erstatningskrav for forskjellsbehandling innen familielivet.

Departementet har overveiet om unntaket i lovutkastet bør begrenses på denne måte, men er blitt stående ved sitt tidligere standpunkt. Etter departementets mening er

Side 7

det således lite ønskelig at en mann eller kvinne som mener at han eller hun ikke har fått leie en hybel i et privat hjem på grunn av sitt kjønn, skal kunne saksøke utleieren med krav på erstatning etter lovutkastets § 16 eller med krav om å få leie hybel slik at den person av det annet kjønn som har leid hybelen må flytte. Man finner likeledes ikke at f.eks. testamentariske disposisjoner til fordel for det ene kjønns særinteresser bør kunne kreves revidert av domstolene på grunn av sitt diskriminerende innhold. Selv om de nevnte eksempler er ekstreme, antar departementet likevel at det er denne type saker som ventelig vil bli ført for domstolene. Domstolsavgjørelse her antas neppe som regel å ville bli positivt mottatt av allmennheten, og man er redd at de vil kunne føre arbeidet for full likestilling i miskreditt.

I stedet for uttrykket familielivet o.l. som ble benyttet i utkastet til Ot.prp.nr.33 (1974-1975) har departementet i lovutkastet her benyttet uttrykksmåten «familieliv og andre rent personlige forhold». Man har ved dette søkt å presisere uttrykket o.l. Loven skal ikke håndheves for så vidt gjelder det som skjer innen hjemmets fire vegger. I tillegg vil nære personlige forhold ellers falle utenfor håndhevelsen. Likeledes vil ikke loven gi hjemmel til å bringe en som bare leier ut hybler i sitt hjem til personer av det ene kjønn, inn for håndhevingsorganene. Det vil heller ikke være adgang til å gripe inn overfor f.eks. et testament som kun begunstiger arvelaters nevøer og stiller niesene utenfor.

### 3.2.3 Foreninger

I Ot.prp.nr.33 (1974-1975) er det forutsatt at kravet om likestilling også skal gjelde foreningslivet. Av hensyn til foreningsfriheten ble det imidlertid presisert i motivene at departementet vil foreslå at det i forskrifter etter lovutkastet § 2 annet ledd blir gjort unntak fra



lovens anvendelse for foreninger av selskapielig eller humanitær art. I Ot.prp.nr.33 heter det videre:

«Dette vil gi foreningene mulighet til selv frivillig å endre vedtektene slik at kvinner kan bli med, og vil samtidig gi myndighetene tid til å vurdere hvilke foreninger som har en slik betydning at hensynet til likestillingen bør veie tyngre enn foreningsfriheten. Departementet vil ikke se bort fra at det i en overgangsperiode kan være påkrevd med unntak også for andre former for foreninger (enn de av selskapielig eller humanitær art), men dette vil en i så fall ha hjemmel til etter § 2 annet ledd.»

Under sakens behandling i Sosialkomiteen ble det mottatt henvendelse fra yrkesorganisasjonen Kvinnelige Telegraf- og Telefonfunksjonærers Landsforening (KTTL) som anmodet om at det ble tatt inn uttrykkelig dispensasjon fra likestillingskravet for foreninger som representerer det ene kjønns yrkesmessige særinteresser. Det ble pekt på at det kan foreligge et legitimt behov for kvinner eller menn å virke i foreninger som er lukket for medlemmer av det annet kjønn.

Under debatten i Odelstinget ble det av statsråd Annemarie Lorentzen slått fast at det ikke kreves noen dispensasjon for yrkesorganisasjoner av KTTL's type fordi slike organisasjoner ville være unntatt fra forbudet mot forskjellsbehandling etter regelen om positiv særbehandling i lovforslagets § 3 siste ledd. Det ble pekt på at KTTL nettopp er et eksempel på en organisasjon som etter sitt formål er likestillingsfremmende ved at den arbeider for bedre kår for sine medlemmer, som utelukkende er kvinner.

Etter Regjeringens forslag i Ot.prp.nr.33 ville etter dette følgende gjelde: Rent private klubber og foreninger ville falle utenfor håndhevingsystemet og ville forsåvidt kunne diskriminere m.h.t. opptak av medlemmer. Dersom en forening ellers bare opptok det ene kjønn som medlem, kunne den etter omstendighetene likevel være lovlig etter regelen om positiv særbehandling i forslaget § 3 siste ledd. Vilåret ville være at den etter sitt formål var likestillingsfremmende. KTTL ble brukt som eksempel på denne type lovlige foreninger.

Spørsmålet ville ellers måtte avgjøres av håndhevingsorganene.

Utover disse to gruppene måtte en forening få dispensasjon fra loven om den ville fortsette en kjønnsdiskriminerende opptakspraksis. I forslaget varslet Regjeringen at det ville bli gitt slik dispensasjon for foreninger av selskapielig eller humanitær art.

SV-fraksjonen uttalte i Innst.O.nr.43 at en alminnelig lov om forholdet mellom kjønnene også bør gjelde foreningslivet, men hevdet at det sentrale spørsmål ikke er hvilket medlemskap foreningen i og for seg har, men om den fungerer kvinnediskriminerende eller ikke. «Særlig i den nåværende fase i kvinnekampen har de rene kvinneorganisasjonene ofte viktige oppgaver i å styrke kvinnens stilling, og handlingsplanen fra FN's internasjonale kvinneårskonferanse i Mexico, som Norge har godtatt, går da også inn for at (kvinneorganisasjonenes anbeid nå må stimuleres og «støttes» (s. 26)».

Høyres stortingsgruppe har i sitt lovutkast tatt inn en egen paragraf om lik adgang til foreninger (§ 5), sålydende:

Side 8

«§ 5 (Lik adgang til foreninger)

En forening skal kunne oppta medlemmer av begge kjønn såfremt:

- 1) Foreningens formål i det vesentlige er å bidra til løsningen av alminnelig samfunnsproblemer.
- 2) Medlemskapet i foreningen er av betydning for det enkelte medlems yrkesmuligheter eller faglig utvikling.

Reglene i første ledd gjelder ikke for foreninger som tar sikte på å fremme det ene kjønns særinteresser, f.eks. i politisk, kulturell eller yrkesmessig sammenheng.»

Motivene til utkastet fra Høyres stortingsgruppe inneholder en lenger drøftelse av foreningsfriheten kontra likestillingsprinsippet, og konkluderer slik:

««Foreningsfriheten» er en viktig realitet, og må ikke innskrenkes. Men samtidig må det understrekes at denne friheten ikke er noen entydig størrelse; den kan vel nærmest defineres som en forventning borgerne har om at lovgiveren - av hensyn til visse overordnede, demokratiske verdier - vil avholde seg fra å gi visse regler om foreninger. Men dette gjelder ikke alle slags foreningsregler, og her er vi ved poenget: Den politiske

foreningsfrihet hindrer bare at det blir gitt slike regler som kan sette den politiske frihet til organisert handling i fare.

Men selvsagt kan også andre, viktige hensyn tilsi at man ikke gir regler om foreningslivet. Særlig er det grunn til å fremheve at medlemskap og aktivitet i en forening av mange oppfattes som et meget personlig forhold. I mange tilfelle velger man sin omgang og rammen om sin fritid gjennom valget av forening. Det ville ikke være heldig hvis lovgivningen og myndighetene innskrenket den enkeltes mulighet til å tilfredsstille sine sosiale behov innenfor en slik kollektiv ramme som realiserer hans eller hennes spesielle legning. Eller for å si det konkret: Hvis menn ønsker å spille kort, bytte frimerker eller gå på tur i organiserte former, men bare sammen med menn, bør lovgiveren vokte seg for å stemple dette som ulovlig.»

Som det vil ha gått fram av det siterte utkast, er det to typer foreninger som Høyre mener i prinsippet bør være åpne for medlemmer av begge kjønn på like vilkår. Det dreier seg om foreninger (1) som har som sitt vesentligste formål å bidra til løsninger av alminnelige samfunnsproblemer og (2) hvor medlemskapet har betydning for det enkelte medlems yrkesmuligheter eller faglige utvikling. I motivene fremheves at når det skal avgjøres om en forening kommer inn under ett av, eller begge, disse kriterier, må det ikke bare sees til foreningens vedtektsbestemte formål, men også til hvorledes foreningens utadvendte virksomhet arter seg.

I Høyres merknader antydes at det - såfremt man ser bort fra foreninger som har som formål å fremme det ene kjønns særinteresser - bare er foreninger med «blandet» formål som foranlediger problemer. Slike foreninger har dels som formål å samle sine medlemmer til selskapelig samvær mer eller mindre regelmessig, dels skal de etter sine vedtekter søke å løse samfunnsoppgaver, kanskje særlig innenfor den sosiale og humanitære sektor. Det er som regel slike foreninger som er «enkjønnede». Etter Høyres mening må man her når det skal avgjøres om foreningen går inn under første ledd p.g.a. sin utadrettede virksomhet, legge en helhetsvurdering av foreningen til grunn. I sine motiver påpeker Høyre i likhet med Ot.prp.nr.33 (1974-1975) at samværet i slike foreninger kan «gi menn anledning til å knytte forbindelser og danne et sosialt nettverk som kan være av stor betydning for deres karriere.» Etter Høyres vurdering vil dette, såfremt det er et fremtredende trekk ved foreningen, føre til at den må åpnes for medlemmer av begge kjønn ut fra bestemmelsen i første ledd nr. 2.

Etter Høyres utkast vil Ombudet og Nemnda måtte avgjøre om en «enkjønnede» forening av den type som er omtalt foran, er omfattet av reglene i første ledd.

#### Departementet

har overveid spørsmålet om lik adgang til foreninger på ny. Som nevnt foran omfattet lovutkastet i Ot.prp.nr.33 også foreninger, men man hadde ikke funnet grunn til noen særskilt regulering av adgangen til foreninger på like vilkår. Det er således ikke noe nytt Høyre har foreslått i sitt utkast, men en videreføring av framlegget i Ot.prp.nr.33 (1974-1975). Samtidig innebærer Høyre- framlegget en innsnevring av det som ble foreslått i Ot.prp.nr.33 ved at det bare er foreninger som omfattes av første ledd nr. 1 og 2 som rammes av påbudet om å være åpne for medlemmer av begge kjønn. Foruten foreninger som har som formål å fremme det ene kjønns særinteresser, vil også andre foreninger kunne fortsette en «enkjønnede» tilværelse. Reguleringen av foreninger etter modell fra Høyres utkast vil således innebære at paragrafen er en innsnevring av hovedregelen i § 3. For paragrafene ellers i lovutkastet gjelder at disse utfylles av generalklausulen.

På bakgrunn av den diskusjon som det forrige framlegg førte til, er departementet imidlertid kommet til at det kan være ønskelig med en uttrykkelig regulering av foreninger i likestillingsloven, og man har tatt inn en bestemmelse herom i § 8. I utkastet har man fulgt Høyres framlegg om et uttrykkelig unntak for foreninger som har som formål å fremme det ene kjønns særinteresser. Ut fra de foreliggende faktiske forhold bør ikke det offentlige forhindre at det dannes foreninger som bare er åpne for kvinner, eventuelt bare er åpne for

Side 9

menn og som har som formål å arbeide for bedre vilkår for kvinner (menn) innen arbeidslivet, innen politikken eller andre samfunnsområder.

Departementet finner imidlertid ikke for øvrig å kunne følge det opplegg Høyre har valgt for sin paragraf om foreninger. Man finner det lite ønskelig å måtte overlate til Ombudet eller Nemnda å avgjøre om en forenings virksomhet er av en slik art at foreningen må være åpen for medlemmer

av begge kjønn. Dette vil føre til en uønsket usikkerhet for medlemmene av de «enkjønnede» foreninger med blandet formål, som ennå ikke ser seg i stand til å gjennomføre likestilling. I stedet har man valgt å slå fast som hovedprinsipp at foreninger skal være åpne på like vilkår for medlemmer av begge kjønn, samtidig som det foreslås en uttrykkelig hjemmel til å unnta enkelte foreninger fra hovedprinsippet. Departementet vil bruke denne unntakshjemmel i forbindelse med lovens ikrafttreden til å fastsette forskrifter som gir slike «enkjønnede» foreninger som Frimurerne, Odd Fellow, Rotary, Lions, Zonta og Soroptimistene den tid de trenger til å innstille seg på den nye utvikling.

I denne forbindelse nevnes at mange «enkjønnede» foreninger allerede er godt på vei med å omstille seg. Likestillingsloven bør være et påskyndende ledd i denne prosess, og det er derfor viktig at den i utgangspunktet gjelder også på dette området. På den annen side er det grunn til å være noe varsom med å gripe for sterkt inn i forhold som mange ser på som viktige sider av sitt privatliv. Likestillingstanken bør her få en sjanse til å modnes noe.

Mange lokale, mindre «klubber» må antas å falle inn under begrepet «rent personlige forhold» i § 2 annet ledd, f.eks. sammenslutninger som ikke vender seg ut mot samfunnet, men som bare tar sikte på å tilfredsstille et behov for en begrenset krets av medlemmer, f.eks. en mannlig eller kvinnelig klubb for å spille kort, bytte frimerker eller gå på tur i organiserte former. Her vil ikke likestillingskravet kunne håndheves, jfr. det som er uttalt foran i avsnitt 3.2.2.

## **Kapittel 4. Generalklausul om forskjellsbehandling av kjønnene**

### **4.1 Innledning**

Hovedbestemmelsen i departementets lovutkast i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) var den såkalte generalklausulen som slo fast at enhver form for forskjellsbehandling er forbudt. Da det neppe er mulig å utforme spesialbestemmelser som fanger opp diskriminering på alle de områder hvor forskjellsbehandling er tenkelig, fant man det nødvendig med en slik generalklausul.

Hensikten med generalklausulen er dels å gi en regel for alle de tilfeller som ikke er dekket av noen av spesialbestemmelsene i utkastet, dels å utfylle og supplere spesialbestemmelsene.

Utkast til § 3 i proposisjonen inneholdt videre i siste ledd en hjemmel til positiv særbehandling for å fremme likestilling. Det ble ispesielt nevnt at slik særbehandling vil være tillatt også for de forhold som reguleres av særbestemmelsene i utkastet.

Under sakens behandling i den utvidete sosialkomité føyet Arbeiderparti-fraksjonen en sålydende bestemmelse til utkastets § 3 siste ledd:

« ... eller som ut fra den eksisterende ulike situasjon mellom kvinner og menn gir kvinner særlige rettigheter.»

I sine merknader fremhevet fraksjonen at tilføyelsen bl.a. ble gjort for at loven ikke skal kunne tolkes dithen at særrettigheter for kvinner i forbindelse med svangerskap, fødsler og amming skulle være i strid med lovens formål. Slik særbehandling av kvinner anses tvertom nødvendig som et virkemiddel for å skape reell likestilling. Det ble også anført at det ville være sterkt i strid med likestillingsprinsippet om slike særrettigheter skulle kunne brukes som argument for å gi kvinner dårligere tilbud enn menn til deltakelse i arbeids- og samfunnsniv.

Sosialistisk Venstrepartis fraksjon i sosialkomitéen uttalte seg generelt mot den foreslåtte generalklausul. Dette må sees i sammenheng med Sosialistisk Venstreparti-fraksjonens forslag om å utforme loven som et forbud mot diskriminering av kvinner. Fraksjonen peker i sine merknader på at positiv særbehandling av kvinner er nødvendig på kort sikt, for å gi kvinnene rettigheter og muligheter på linje med menn på lenger sikt. Det ble videre antydnet at forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn kunne bety et tilbakeskritt for kvinnene ved at de fordeler de har fått, kan bli opphevd av hensyn til at menn skal behandles på like fot med kvinner.

Lovutkastet til Høyres stortingsgruppe inneholder også en generalklausul. Denne bestemmelse avviker imidlertid på en rekke punkter fra Arbeiderparti-fraksjonens framlegg

i Innst.O.nr.43 (1975-1976). For det første er forskjellsbehandling gitt en snevrere definisjon. Bl. a. er ikke tatt med den del av definisjonen som var tatt inn i proposisjonsutkastet § 3 annet ledd annet punktum om at en handling som «faktisk virker slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligere enn det annet», skal ansees som forskjellsbehandling. Utelatelsen forklares i motivene med at forarbeidene ikke inneholder noen skikkelig begrunnelse. Forskjellsbehandling defineres dessuten i Høyres utkast som «handling som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn og som ikke er åpenbart begrunnet i fysiske forskjeller mellom kjønnene». I motivene blir det uttalt at det er ønskelig å ta inn en slik reservasjon overfor det absolutte likestillingsprinsipp i lovteksten, selv om forstandige mennesker i de håndhevende organene neppe vil gå vill her. Dessuten er reglene i Høyre-utkastet om såkalt positiv særbehandling for å fremme likestilling annerledes og mer snevert utformet, jfr. avsnittet 4.3 nedenfor.

Departementet har i lovutkastet opprettholdt Arbeiderparti-fraksjonens framlegg til § 3, men med enkelte redaksjonelle endringer. I avsnitt 4.2 drøftes noe nærmere hva som forstås med forskjellsbehandling og i 4.3 positiv særbehandling for å fremme likestilling.

## 4.2 Hva som menes med forskjellsbehandling

Generalklausulen - § 3 første ledd - setter forbud mot forskjellsbehandling. Tredje ledd, som drøftes nedenfor i 4.3, presiserer hovedregelen i første ledd for så vidt gjelder positiv særbehandling for å fremme likestilling og særrettigheter kvinner er tilstått ut fra de eksisterende ulike situasjoner mellom kjønnene.

Definisjonen i annet ledd angir forskjellsbehandling dels som en handling som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn, dels som en handling som faktisk virker slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligere enn det annet. Denne beskrivelse av uttrykket forskjellsbehandling svarer til den som ble benyttet i lovutkastet i Ot.prp.nr.33 (1974-1975). I motivene var det i avsnitt 3.2.2 tatt inn en nærmere presisering av hvilke handlinger som må regnes isom forskjellsbehandling på grunn av kjønn, og hvilke som faller utenfor.

Utenfor generalklausulens område faller en handling som har en saklig begrunnelse, d.v.s. som er både sann og relevant (eller akseptabel) i sin sammenheng.

Den nærmere grensdraging vil nødvendigvis måtte fastlegges i praksis. I Ot.prp.nr.33 (1974-1975) (side 31) ble imidlertid grensen prøvd illustrert ved en del type-eksempler, og det vises til det som er uttalt der. Departementet finner det likevel ønskelig her på ny å fremheve at man bør stille seg skeptisk til påstander om at det ene kjønn er bedre kvalifisert enn det annet til bestemte oppgaver, og til forskjellsbehandling som begrunnes i forskjeller i fysisk styrke mellom kjønnene. Er det tvil om en bestemt handling kan karakteriseres som forskjellsbehandling eller ikke, bør formålsbestemmelsen (§ 1) tas med som et tolkingsmoment. Det bør således vurderes hvor mye det vil bety for likestillingen at kjønnene stilles likt i den konkrete situasjon. Det ligger imidlertid en viss begrensning i Ombudets kompetanse som følge av § 10 i utkastet ved at Ombudet skal se til at loven ikke overtres ut fra hensynet til likestilling mellom kjønnene

Etter departementets mening vil de vanskeligste grensetrekkingsproblemer oppstå i situasjoner hvor forskjellsbehandling begrunnes ut fra hensyn til anstendighet, bluferdighet eller ønsket om å være uforstyrret. Som anført i Ot.prp.nr.33 (side 31) må man her ta utgangspunkt i hva kjønnene etter vanlig oppfatning har ønske om. Avgjørelser her vil ofte senere måtte endres på grunn av endrede oppfatninger.

Høyres stortingsgruppe definerer i sitt lovframlegg forskjellsbehandling som «handling som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn og som ikke er åpenbart begrunnet i fysiske forskjeller mellom kjønnene.

» Den kursiverte tekst er en tilføyelse sammenholdt med regjeringens framlegg i Ot.prp.nr.33 (1974-75). I sine motiver begrunner Høyre tillegget med at det er «naturlig at lovteksten gir klart uttrykk for at det absolutte likestillingsprinsippet må undergis en slik reservasjon.»

Etter departementets vurdering vil det av Høyres stortingsgruppe foreslåtte tillegg føre til en meget sterk innsnevring av generalklausulens virkeområde. Det er en fare for at en slik tilføyelse vil gi en mulighet for å sanksjonere den ulike behandling som finner sted i dag. Man vil videre peke på at uttrykket «fysiske forskjeller» omfatter mere enn de biologiske forskjeller, f.eks. forskjeller i fysisk styrke. I denne forbindelse vil departementet på ny fremheve at man må se på det enkelte individs forutsetninger og evner, og ikke til det generelle bilde av det kjønn vedkommende hører til. Som kjent er variasjonen i fysisk

Side 11

styrke meget stor også for ett og samme kjønn.

Departementet har ut fra det foreliggende materiale ikke funnet grunn til å endre definisjonen av forskjellsbehandling i annet ledds første punktum.

Som nevnt foran omfatter definisjonen av forskjellsbehandling også handlinger som «faktisk virker slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligere enn det annet» (annet ledd annet punktum). Om bakgrunnen for denne bestemmelse vises til Ot.prp.nr.33 (1974-1975) side 32.

Denne del av definisjonen er utelatt i Høyres utkast. I motivene begrunnes utelatelsen med at det ikke er gitt noen overbevisende begrunnelse for nødvendigheten av en slik tilføyelse. Det sies videre at «tatt på ordet kunne den innebære at alle politiske nominasjoner, og de fleste uttak til høyere utdanning eller strenge objektive kvalifikasjonskrav er ulovlig fordi det rent faktisk er færre kvinner enn menn som når opp.»

Departementet er uenig med Høyres stortingsgruppe i at bestemmelsen er unødvendig. På bakgrunn av de faktiske forskjeller i kjønnenes levekår ser man bestemmelsen som et nødvendig tillegg til definisjonen i første punktum. Reell likestilling mellom kjønnene kan ikke oppnås uten at man også kan angripe handlinger som objektivt sett ikke er å anse som forskjellsbehandling, men som stiller kjønnene ulikt fordi deres livssituasjon er forskjellig. Definisjonen i første punktum vil ikke være tilstrekkelig her. Den kan bare nyttes til å sikre en formell likestilling. Et eksempel er de bestemmelser som tidligere gjaldt for ektefellers rett til studielån. Det forhold at det ved avgjørelser av retten til studielån ble lagt vekt på ektefellens inntekter, førte til at en rekke gifte kvinner ikke fikk det søkte studielån. Dette vilkår - at en lånesøker ikke har rett til lån dersom ektefellen har for store inntekter - kan neppe ansees som forskjellsbehandling i seg selv, men på grunn av forskjell i livssituasjon virket regelen klart kvinneskadelig. Man kan videre vise til at det i USA har vært stilt krav om selvstendig inntekt som vilkår for forskjellige kredittrettigheter. Dette vilkåret har ført til at de hjemmearbeidende, som regel kvinner, er blitt nektet kredittkort o.l. Som nevnt foran antyder Høyre i sine motiver at bestemmelsen «tatt på ordet» vil kunne nyttes til å rette opp i det nærmeste enhver skjev kjønnsfordeling. Departementet er ikke enig i denne vurdering, og mener at bestemmelsen i første rekke vil komme til anvendelse i situasjoner som de som er antydnet foran, d.v.s. når det er stilt opp vilkår eller betingelser som i seg selv er nøytrale, men som viser seg å sette kjønnene i forskjellige posisjoner på grunn av de eksisterende generelle ulikheter i kvinner og menns livssituasjon.

En annen gruppe tilfeller der regelen vil kunne komme til anvendelse er der hvor det er tvil om en handling direkte er kjønnsdiskriminerende, fordi den begrunnes i andre forhold, f.eks. i tilfeller hvor arbeidsgiveren begrunner avvisning av kvinnelige arbeidssøkere med praktiske vansker med sanitæranlegg m.v. Her vil en slippe å avgjøre om begrunnelsen i og for seg er riktig, men kunne bygge direkte på den urimelige faktiske virkningen.

### **4.3 Positiv særbehandling for å fremme likestilling - kvinnens særlige rettigheter.**

Som nevnt foran forbyr lovutkastets § 3 første ledd forskjellsbehandling av kvinner og menn. Etter departementets mening er det imidlertid ikke aktuelt å hindre enhver form for forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Som det vil ha gått fram av drøftelsene av formålsparagrafen (§ 1) foran, er et av lovutkastets hovedmål å bedre kvinners stilling. I dag har kvinner på mange områder en dårligere stilling enn menn. Ut fra dette må det anses svært

uheldig om en likestillingslov skulle kunne forhindre særrettigheter for kvinner som innføres tiltak med sikte på å bedre kvinnens stilling. På denne bakgrunn foreslo man i Ot.prp.nr.33 for 1974-75 et unntak fra hovedregelen i § 3 første ledd for «behandling som i overensstemmelse med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene». Om den nærmere tolking av bestemmelsen vises til avsnitt 3.2.3 i Ot.prp.nr.33 (1974-1975).

Under behandlingen i sosialkomiteen foreslo Arbeiderparti-fraksjonen føyd til § 3 tredje ledd en bestemmelse som blant annet skulle klargjøre at særbehandling av kvinner i forbindelse med svangerskap, fødsel og amming ikke skulle være i strid med loven.

Som allerede nevnt gikk Sosialistisk Venstrepartis fraksjon i sosialkomiteen inn for at loven måtte gi et positivt grunnlag for særbehandling av kvinner og særlige rettigheter for kvinner. I sine merknader tar fraksjonen avstand fra at såkalt positiv særbehandling skal ha hjemmel i en bestemmelse som er et unntak fra hovedregelen.

Høyres stortingsgruppe har i sitt lovframlegg utformet bestemmelser om positiv særbehandling på en måte som i en viss grad avviker fra proposisjonens. Etter utkastets § 3 annet ledd er forskjellsbehandling av det ene kjønn tillatt, forutsatt at dette fremmer

Side 12

likestilling på lengre sikt. Det er imidlertid stillet opp enkelte begrensninger. Etter § 7 tredje ledd kan positiv diskriminering i utdannings situasjoner bare skje når «det på ellers tilnærmet like vilkår» er «egnet til å rette opp en markert mangel på likevekt mellom kjønnene i vedkommende yrke eller profesjon.» Lovutkastet § 10 annet ledd pålegger videre Ombudet å se til at de fordeler det ene kjønn gis ikke fører til at enkeltpersoner av det annet kjønn blir rammet på åpenbart urimelig måte. I motivene fremheves at selv om man er positivt innstilt til særbehandling for å fremme likestilling på lengre sikt, finner man det nødvendig med en viss kontrolladgang som kan sikre at enkeltpersoner av det annet kjønn ikke blir urimelig forfordelt. Dette er således bakgrunnen for bestemmelsen i Høyres utkast § 10 annet ledd. Det vises til Høyres motiver gjengitt på s. 37-38 i vedlegget.

Etter departementets mening kan ikke likestilling mellom kjønnene oppnås uten tiltak som i kortere eller lengre perioder gir særlig kvinner fordeler fremfor menn på en rekke områder. Slik positiv særbehandling vil føre til at medlemmer av det annet kjønn diskrimineres.

Positiv særbehandling for å fremme likestilling mellom kjønnene kan imidlertid dårlig forenes med kravet om rettferdig behandling av det enkelte individ. Her står en således overfor to uforenlige målsetninger og må ta et valg. I enkelte situasjoner vil det imidlertid fremtre som mer ønskelig ut fra et samlet syn å sikre en mer likelig fordeling av kjønnene enn å sikre full rettferdighet for enkeltindividet. Dette skyldes ikke hensynet til enkeltindivider tilhørende det tidligere underrepresenterte kjønn, men de ønskede virkninger man mener en mer balansert fordeling av kvinner og menn vil ha ut fra et likestillingssynspunkt for vedkommende profesjon. Et eksempel på dette er den endringen som har gjort det noe lettere for menn enn for kvinner i bli opptatt på lærerskoler. Hensynet til barna gjorde det ønskelig med en mere balansert kjønnsmessig fordeling av lærere i småbarnskolen.

De ordninger med positiv særbehandling som innføres kan bringes inn for håndhevingsorganene av personer som mener at ordningen er uberettiget i den foreliggende situasjon. En ordning må selvfølgelig ikke fortsettes lengre enn hva som kreves for å fremme en jevnere kjønnsmessig fordeling. Departementet har overveiet om det er nødvendig med noen ytterligere kontroll av de ordninger med positiv særbehandling som eventuelt vil bli innført, men er blitt stående ved at dette er unødvendig, særlig hensett til den mulighet som foreligger for å bringe en slik ordning inn for håndhevingsorganene. Når det gjelder eventuelle ordninger som vil bli innført av det offentlige, vil departementet gi nærmere retningslinjer i forskrifter.

Ett av Sosialistisk Venstreparti-fraksjonens hovedargumenter mot den foreslåtte bestemmelse var at den hadde fått formen av et unntak. Selv om departementet ikke ser dette som noen vesentlig innvending har man ved utformingen av lovutkastet her søkt å imøtekomme denne innvending.

I lovutkastet har man opprettholdt den tilføyelse som ble foreslått av Arbeiderparti-fraksjonen. Bestemmelsen klargjør bl.a. at de særrettighetene som kvinner innrømmes på grunn av sine biologiske funksjoner i forbindelse med svangerskap, fødsel, amming m.v. ikke vil være i strid med lovens forbud mot forskjellsbehandling.

Formuleringen går imidlertid lengre og omfatter også andre særrettigheter kvinner allerede er blitt gitt, eller vil bli tilstått på grunn av forskjeller i livssituasjon. Det vises her til det som sies om retten til enkepensjon i merknadene til § 5. Som et ytterligere eksempel kan pekes på de ordninger med lavere pensjonsalder for kvinner som iallfall tidligere har eksistert.

## **Kapittel 5. Kjønnsdiskriminerende læremidler og reklame.**

### **5.1. Kjønnsdiskriminerende læremidler**

Lovframlegget i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) inneholdt ikke noe generelt forbud mot kjønnsdiskriminerende ytringer. Ytringer regnes normalt ikke som «handlinger», og var forutsatt å falle utenfor generalklausulens virkeområde. For to spesielle former for ytringer var det imidlertid stilt opp normer; læremidler som skal behandles i avsnittet her, og reklame som drøftes i neste avsnitt.

Den lovbestemmelse om læremidler som var tatt inn i lovutkastet i Ot.prp.nr.33 gikk ut på at de læremidler som nyttes i skole og annen undervisningsinstitusjon skal bygge på likestilling (utk. § 7). I begrunnelsen for paragrafen vises til at en av skolens viktigste oppgaver er å fremme menneskelig likeverd, og at dette syn er kommet klart til uttrykk i Mønsterplanen for grunnskolen og i formålsparagrafen til loven om videregående opplæring.

I Ot.prp.nr.33 gjøres rede for den

Side 13

godkjenningsordning for lærebøker som foreligger og for ordningen med likestillingskonsulenter med oppgave å granske lærebøker fra et likestillingssynspunkt før de godkjennes. I Ot.prp.nr.33 er uttalt usikkerhet med hensyn til om godkjenningsordningen vil fortsette. Etter hva som nå er opplyst, er det lite trolig at ordningen vil bli opphevet med det første. Departementet finner imidlertid grunn til å understreke at denne ordning bare gjelder lærebøker, og bare nye lærebøker og bøker som det søkes om fortsatt godkjenning av etter godkjenningstidens utløp (5 år). I skoleverket brukes imidlertid dels ikke-godkjente lærebøker i fag hvor det mangler godkjente bøker, dels en rekke andre læremidler ved siden av lærebøkene. Disse andre læremidlene underkastes ikke kontroll ut fra et likestillingssynspunkt.

Lovframlegget i Ot.prp.nr.33 var slik utformet at det ikke rammet utgivelsen av læremidler (herunder lærebøker) som gir uttrykk for kjønnsdiskriminerende holdninger, men bare bruken av slike læremidler i skoler og andre undervisningsinstitusjoner.

I Sosialistisk Venstrepartis lovframlegg i Innst.O.nr.43 var bestemmelsen om forbud mot kjønnsdiskriminerende læremidler opprettholdt, og foreslått utvidet slik at læremidlene ikke bare skal bygge på likestilling mellom kjønnene, men også medvirke aktivt til å bryte ned det tradisjonelle kjønnsrollemønster.

Høyres stortingsgruppe har på den annen side utelatt paragrafen om læremidler i sitt lovutkast. I motivene til lovutkastet er dette bl.a. begrunnet med at selv om det er akseptabelt å fastlegge et obligatorisk ideinnhold i den opplæring som ungdom skal få, må man være varsom fordi man her kommer inn i grenseområdet til trykkefrihetsspåbudet i Grunnlovens § 100, og fordi det er tale om normering av ideer. Begrunnelsen for øvrig for å utelate bestemmelsen er friheten ved valget av læremidler ved de høyre undervisningsinstitusjoner. Så vidt departementet kan se, er ikke de eksempler som Høyre gir helt velvalgte i denne sammenheng. Det vises i denne sammenheng til en uttalelse fra Norsk Kvinnesaksforening til Høyres stortingsgruppe om lovframlegget som departementet har fått tilsendt kopi av:

«Spørsmålet om å fjerne kjønnsdiskriminering fra læremidlene har i mange år vært en hjertesak for NKF, og vi har henvendt oss til myndighetene i denne sak gjentatte ganger.

Høyre har i sin begrunnelse for å utelate bestemmelsen hevdet at den kommer inn i grenseområdet for trykkefriheten. Vi vil her peke på at det både i Mønsterplanen for grunnskolen og i loven for den videregående skole er slått fast at undervisningen skal bygge på likestilling. Disse bestemmelser lar seg imidlertid vanskelig gjennomføre så lenge de læremidler som brukes i skolen ikke bygger på og fremmer likestilling. Høyre viser i sin begrunnelse til at likestillingskonsulenter gransker manuskriptene tdl lærebøkene før Kirke- og undervisningsdepartementet godkjenner dem. Vi minner om at dette er en ordning som ikke har basis i lov, og som f.t. drøftes opphevet. Dessuten utgjør de lærebøker som godkjennes av Kirke- og undervisningsdepartementet bare en mindre del av de læremidler som brukes i skolen. Erfaringene viser dessuten at forlagene og lærebokforfatterne ikke tar tilstrekkelig hensyn til denne ordning, og at likestillingskonsulentene ofte må finne seg i å inngå kompromisser.

Når de gjelder forskings- og lærefrihet ved de høyere undervisningsinstitutter mener NKP at en sak er hva en forsker ønsker å legge fram og vise til av litteratur, f.eks. kursorisk lesning, noe annet er de læremidler som skal danne grunnlag for pensum og eksamenskunnskaper. (NKF finner for øvrig å måtte ta avstand fra Høyres bruk av uttrykket «alt mas om likestilling» side 39 i motivene)).

Vi mener for vårt vedkommende at det er sterkt ønskelig med en bestemmelse om læremidler i en fremtidig likestillingslov. Vi minner i denne forbindelse om læremidlenes holdningsskapende funksjon. Det bør derfor sies uttrykkelig i loven at læremidler skal bygge på og fremme likestilling mellom kjønnene.»

Etter departementets

mening er det svært ønskelig å opprettholde bestemmelsen om kjønnsdiskriminerende læremidler i en lov om likestilling mellom kjønnene. De læremidler som nyttes i undervisningen bidrar til de holdninger som barn og ungdom utvikler. Man vil videre framheve at så lenge ikke en gang alle de lærebøker som brukes i grunnskolen og de videregående skoler har vært gransket fra et likestillingssynspunkt, er det spesielt ønskelig med en hjemmel til å forhindre bruken av de mest kjønnsdiskriminerende av disse lærebøkene.

Den eksisterende granskingsordning er ikke lovfestet, og en bestemmelse om at læremidlene skal bygge på likestilling, vil derfor bygge opp under ordningen.

Departementet er klar over at en bestemmelse om at læremidlene skal bygge på likestillingsprinsippet, kan medføre enkelte vansker på universitets- og høyskolenivået. Som fremhevet i den siterte uttalelse fra Norsk Kvinnesaksforening vil bestemmelsen imidlertid bare gjelde de bøker som utgjør pensum i de forskjellige fag, og som produseres med tanke på undervisning, jfr. Ot.prp.nr.33 (1974-1975) side 59 sp. 2, om den nærmere grensedraging her. Vitenskapelige artikler og avhandlinger skrives vel vanligvis ikke med henblikk på å nyttes i undervisningsøyemed, og vil således som regel ikke rammes av bestemmelsen dersom de brukes i undervisningen.

Side 14

Lovbestemmelsens forenlighet med Grunnlovens påbud om trykkefrihet har vært vurdert av Justisdepartementet, som ikke har funnet paragrafen i strid med Grunnloven.

For så vidt gjelder tolkningen av bestemmelsen, vises til Ot.prp.nr.33 (1974-1975) avsnitt 3.4 og til merknadene til § 7 (side 59- 60).

## 5.2. Kjønnsdiskriminerende reklame

Som nevnt foran hadde man i lovutkastet i Ot.prp.nr.33 for 1974-75 foreslått en særbestemmelse om kjønnsdiskriminerende reklame. Bakgrunnen for bestemmelsen var at reklame som en form for meningsytring faller utenfor anvendelsesområdet til generalklausulen i § 3 som gjelder «handlinger». Samtidig er annonser i mange tilfelle kritikkverdige fra et likestillingssynspunkt. Det vises til den nærmere begrunnelse for behovet for en bestemmelse som rammer kjønnsdiskriminerende reklame og om bestemmelsens utforming i proposisjonens avsnitt 3.5.1 og 3.5.2. Se også drøftelsene i avsnitt 3.5.3 om forholdet mellom den bestemmelse som ble foreslått og Grunnlovens § 100.

I Ot.prp.nr.33 hadde man foreslått bestemmelsen om reklame tatt inn i likestillingsloven, slik at den skulle håndheves av de organer loven etablerte. Under sosialkomitéens behandling av saken fremmet Arbeiderparti-fraksjonen forslag om enkelte omformuleringer av bestemmelsen, og om overføring av bestemmelsen til markedsloven som nytt annet ledd i lovens § 1. Sosialistisk Venstrepartis fraksjon gikk likeledes inn for å overføre bestemmelsen om forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame til markedsloven. Sosialistisk Venstreparti foreslo videre enkelte



endringer i bestemmelsens formuleringer for å forsterke paragrafen i forhold til Regjeringens forslag. Det ble således foreslått at bestemmelsen skulle utformes slik at den også skal ramme reklame som underbygger det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret.

Høyres stortingsgruppe har ikke tatt med noen bestemmelse om forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame i sitt lovframlegg. I merknadene er dette begrunnet med at «forlagsstillerne kan ikke se at det er grunn til spesielt å fremheve reklame som mer kjønnsdiskriminerende enn f. eks. en rekke trykte skrifers fremstilling av kvinnen. Av hensyn til ytringsfriheten er paragrafen derfor strøket.»

Etter departementets mening er det et åpenbart behov for en bestemmelse som setter forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame. Man finner heller ikke å kunne godta Høyres begrunnelse for å utelate bestemmelsen. Selv om trykte skrifers framstilling av kvinnen mange ganger kan være minst like kritikkverdig som den kjønnsdiskriminerende reklamen, så bør man ikke avstå fra å forby den kjønnsdiskriminerende reklame fordi man ikke kan nedlegge et tilsvarende forbud mot diskriminerende behandling av kjønnene i litteraturen. Som fremhevet i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) side 48 nyter ikke annonsering samme grunnlovsbeskyttede vern som trykte skrifter ellers. Annonsering er en kommersiell ytringsform som er lite verneverdig, og grunnloven vil ikke være til hinder for at man stiller opp regler i samsvar med utkastets for annonsering.

Departementet finner på den annen side ikke å kunne gi bestemmelsen om reklame et så vidtfavnende innhold som ble foreslått av Sosialistisk Venstrepartis fraksjon i den utvidete sosialkomité. En slik formulert bestemmelse vil kunne by på meget store vansker fra et håndhevings synspunkt.

Som nevnt foran hadde departementet i utkastet i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) forutsatt at bestemmelsen skulle håndheves av likestillingslovens håndhevingsorganer. I sosialkomiteen gikk imidlertid som nevnt to av fraksjonene inn for at bestemmelsen burde plasseres a markedsloven og håndhevingen skje ved de organer den loven etablerer. Departementet har for sitt vedkommende ikke noe å bemerke til en slik plassering av bestemmelsen. Forbrukerombudsmannens sekretariat vil imidlertid måtte forsterkes med personell som er spesielt egnet til å vurdere problemene i forbindelse med kjønnsdiskriminerende reklame.

## **Kapittel 6. Håndheving av loven.**

### **6.1. Håndhevingsorganene. Administrative konsekvenser**

I Ot.prp.nr.33 (1974-1975) foreslo departementet at likestillingsloven skulle håndheves av et Likestillingsombud og en Klagenemnd for likestilling. Departementet vil understreke det sentrale i at spesielle håndhevingsorganer blir opprettet for å se til at loven i praksis virker etter sin hensikt. Slike håndhevingsorganer er også foreslått av Høyre og

Side 15

i det utkast som SV la fram ved sosialkomitéens behandling av Ot.prp.nr.33.

I samsvar med henstillingen fra Arbeiderpartiets fraksjon i sosialkomitéens innstilling har en sammen med Justisdepartementet vurdert om Likestillingsombudets oppgaver kan tillegges Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

En har kommet til at sakene etter likestillingsloven adskiller seg så meget fra Sivilombudsmannens gjøremål at en slik løsning ikke bør gjennomføres. Ut over sakenes karakter, peker en på at likestillingsloven retter seg såvel mot private som mot det offentlige. Sivilombudsmannens område i dag er den offentlige forvaltning. Sivilombudsmannen har ingen avgjørelsesmyndighet, men kan bare kritisere en forvaltningsavgjørelse. Dette vil ikke være et tilfredsstillende sanksjonssystem overfor privatpersoner. Samtidig bryter det med Sivilombudsmannens arbeidsmåte om han skulle bringe saker mot private inn for en klagenemnd slik som etter forslaget.

På denne bakgrunn er departementet blitt stående ved forslaget i Ot.prp.nr.33 om at et Likestillingsombud og en Klagenemnd bør være håndhevingsorganer etter loven.

I Ot.prp.nr.33, side 53-54 var kort anført om de administrative konsekvenser:

«Det er ovenfor redegjort for Nemndas sammensetning og arbeidsoppgaver og videre for at det vil bli opprettet en stilling som Likestillingsombud. Modellen for dette håndhevingsapparat er lov om kontroll med markedsføring som håndheves av Markedsrådet og Forbrukerombudsmannen.

En antar at Nemnda vil ha behov for en viss sekretærhjelp som sannsynligvis kan utføres av en person på deltid. Likestillingsombudet må derimot ha et sekretariat.»

I budsjettproposisjonen for 1976 ble dette konkretisert ved at det ble foreslått 4 ½ stilling inkludert Likestillingsombudet, ca. kr 350.000 i driftsutgifter til Likestillingsombudets sekretariat og kr 20.000 til sekretærhjelp til Klagenemnda.

Det ble spesielt anført om stillingene hos likestillingsombudet:

«Departementet har valgt en meget forsiktig start for bemanningen ved Likestillingsombudet sekretariat. Dette er ment som en rent foreløpig ordning til en har vunnet erfaring og bedre kan vurdere stillingsbehovet.»

Som nevnt ovenfor under pkt. 5.2 forutsetter den nå valgte løsning av forbudet mot kjønnsdiskriminerende reklame at også Forbrukerombudsmannens sekretariat forsterkes med personell som er spesielt egnet til å vurdere disse problemene. Ut over forslaget til 4 ½ stilling for Likestillingsombudet, bør det på denne bakgrunn i tillegg opprettes en ny stilling som saksbehandler hos Forbrukerombudsmannen.

## 6.2 Særlig om Likestillingsrådets stilling og spørsmålet om et felles sekretariat

I Høyres forslag til likestillingslov er Likestillingsrådet foreslått lovfestet med i store trekk de oppgaver Rådet i dag har i følge stortingsbeslutning om Rådets opprettelse av 18. februar 1972.

For Likestillingsrådet vil det ikke bety noe spesielt at det på denne måten blir lovfestet. Den praktiske virkning er at det må lovendring til dersom en ønsker å endre rådets sammensetning eller oppgaver. For departementet synes dette unødig formalistisk. Likestillingsrådets oppgaver og sammensetning vil bli vurdert, og det kan komme på tale med endringer. Særlig i en slik situasjon vil en lovfesting være uhensiktsmessig.

I Ot.prp.nr.33 var det forutsatt at sekretariatene til likestillingsombudet og Likestillingsrådet nøye skulle samarbeide. Det heter om dette (side 54):

«Det er naturlig å se likestillingsombudet og Ombudets sekretariatet i samband med det nåværende Likestillingsråds sekretariat. Dette består nå av 5 personer. Departementet forutsetter at de to sekretariater samarbeider nøye. Kongen vil eventuelt kunne gi nærmere regler om samarbeidet eller en samordning, dels med hjemmel i den alminnelige styringsrett, dels med hjemmel i lovutkastet § 9.

Når departementet ikke foreslår en sammensmelting av de to sekretariater, henger dette sammen med at en ønsker å sikre nødvendig prioritet til de langsiktige utredningsoppdrag som særkjenner arbeidet ved Likestillingsrådets sekretariat. En sammensmelting kunne føre til at klagebehandlingen hos Likestillingsombudet, med dets preg av enkeltsaker som ofte bør behandles innenfor korte frister, ville føre til en uheldig total prioritering.»

Departementet har vært i tvil om dette standpunktet. En større arbeidseffektivitet vil ventelig oppnås ved en sammenslåing slik det bl.a. foreslås i Høyres utkast § 8. Samtidig er det viktig å sikre de mer langsiktige utredningsoppgavene som ventelig vil prege Likestillingsrådets arbeid.

En sammenslåing av sekretariatene vil naturlig føre til at Likestillingsombudet blir leder for enheten. I tillegg bør Likestillingsrådets del ledes av en kontorsjef som bare arbeider for Likestillingsrådet og administrerer de sekretariatsressurser som til enhver tid nyttes til Likestillingsrådets arbeid. En slik organisasjon skaper en ønskelig fleksibilitet og hindrer små enheter som arbeidsmiljømessig kan være mindre gunstig. Departementet

Side 16

antar at et slikt felles sekretariat har de beste grunner for seg.

Et mindre spørsmål er om også Klagenemnda bør betjenes av dette sekretariatet. Prinsipielt kan en slik løsning være uheldig siden nemndas oppgave er å overprøve Likestillingsombudets beslutninger. En antar likevel at dette i praksis neppe vil medføre vansker. Departementet vil ha mulighet til å foreslå en selvstendig sekretariatbistand for Nemnda i forbindelse med de årlige budsjettene dersom dette skulle vise seg ønskelig, men antar i en startfase at Likestillingsrådets og Likestillingsombudets felles sekretariat vil kunne påta seg også denne oppgave. Det er naturlig at en bestemt person ved sekretariatet blir utsett til dette. Arbeidsoppgaven er forutsatt dekket innenfor de tilsammen 4 ½ stillinger som er foreslått ovenfor i punkt 6.1.

### 6.3. Sanksjoner mot overtredelse av vedtak truffet av Likestillingsombudet eller Klagenemnda

Etter Regjeringens forrige forslag til lov om likestilling mellom kjønnene skulle overtredelse av lovens §§ 3-8 ikke medføre straffansvar i seg selv. Derimot skulle overtredelse av vedtak truffet av Nemnda eller Ombudet kunne medføre straffansvar, jfr. § 17, første ledd. Om begrunnelsen for dette standpunktet vises det til Ot.prp.nr.33 (1974-1975) s. 70.

SV har i sitt lovforslag, inntatt i Innst.O.nr.43 (1975-1976), foreslått at overtredelse av likestillingsloven skal være straffsanksjonert selv om det ikke foreligger Nemndsvedtak. Dette spørsmålet har vært vurdert på nytt. Særlig under henvisning til at det her dreier seg om skjønnsmessige lovregler som representerer lovregulering av et nytt område, og der det forutsettes at håndhevingen i størst mulig grad skjer ved hjelp av Ombudets forhandlinger, har departementet blitt stående ved at overtredelse av §§ 3-8 ikke bør medføre straffansvar i seg selv uten forutgående vedtak fra Nemnda.

Høyre har i sitt utkast til likestillingslov et avvikende forslag. Etter forslaget blir Nemndas vedtak først bindende når det har gått to måneder etter vedtakets forkynning, og da bare under forutsetning av at vedtaket ikke er bragt inn for domstolene til overprøving, jfr. Høyres forslag til § 11, siste ledd og § 16. Om Høyres begrunnelse for dette standpunktet, vises det til forslagets punkt 4.3 der det heter:

«Den normale fremgangsmåte når en lov skal gjennomføres, er at man knytter straffetruer direkte til overtredelsen av lovens materielle regler. Det blir så påtalemyndighetenes sak å ta initiativ - eventuelt etter anmeldelse fra den som er krenket eller fra et offentlig tilsynsorgan - og eventuelle spørsmål om hvordan loven er å forstå vil bli avgjort i straffesaken. Det er dette som primært ligger i at «rettshåndhevelsen tilligger domstolene».

Proposisjonen har valgt et mykere system. Fordi lovens bestemmelser er skjønnsmessige, og griper inn på områder som mange synes er lite egnet for lovregulering, er en «ulovlig forskjellsbehandling» i seg selv ikke umiddelbart straffbar. Det straffbare ligger i å overtre et bindende forbud eller påbud fra de håndhevende organer (Klagenemnda, i hastesaker Ombudet). På en måte er dette utvilsomt en oppmykning, idet vedkommende vil få et klart varsel fra offentlig myndighet om at en bestemt handlemåte vil være lovstridig og straffbar i fremtiden. En beskyttelse ligger også i at bare den blir straff skyldig som forbudet eller påbudet retter seg mot; *andre* personer kan ikke straffes for en tilsvarende overtredelse før også *de* har fått et vedtak mot seg.

I en henseende er imidlertid det foreslåtte system lite betryggende for rettsikkerheten. Systemet innebærer jo at et forvaltningsorgan definitivt tolker en uklar og skjønnsmessig rettsnorm, og gjør det straffbart å foreta en handling som strider mot denne tolkningen. Riktignok skal Klagenemndas vedtak kunne «bringes inn for domstolene etter vanlige regler om prøving av forvaltningsvedtak» (proposisjonen, § 12, tredje ledd), men det er ytterst uklart hvordan forholdet vil være mellom en slik sak som anlegges av en person som mener at loven er brukt galt i forhold til ham, og den straffesak som blir reist fordi han overtrer et påbud eller forbud fra Nemnda. Spørsmålet er ikke drøftet i proposisjonen.»

Kjernen i Høyres begrunnelse er å styrke rettsikkerheten til den som har fått et vedtak mot seg. Departementet vil reise spørsmål om det er behov for dette. Man må her ta utgangspunkt i at lovens normer ikke er straffsanksjonert i seg selv. Straff kommer bare til anvendelse hvor håndhevingsorganene har funnet et forhold i strid med loven, og vedkommende trosser Nemndas vedtak og fortsetter med det ulovlige forhold, eller nekter å treffe de tiltak Nemnda mener er nødvendig for å hindre at det ulovlige forhold fortsetter eller gjentas. Dersom domstolene i straffesaken kommer til at det opprinnelige forhold ikke var i strid med loven, vil overtredelse av Nemndas vedtak ikke medføre straffansvar. For den som er i tvil om lovligheten av Nemndas vedtak, vil situasjonen være at vedkommende enten må innrette seg i overensstemmelse med vedtaket til han har fått det opphevet ved sivilt søksmål, eller han må ta risikoen for å bli dømt i

en straffesak hvis domstolene kommer til at Nemndas vedtak er lovlig. Departementet kan ikke se at dette er en urimelig situasjon. Tvertimot ser departementet det som en urimelig løsning at den som til tross for Nemndsvedtak i et klart tilfelle straffritt skal kunne fortsette det ulovlige forhold i to måneder. Departementet kan derfor ikke følge Høyres forslag på dette punkt. En

Side 17

vil også peke på at proposisjonens løsning er den vanlige ordningen for den som har fått forvaltningsvedtak mot seg. Jfr. f.eks. lov 21. mai 1971 nr. 47 om brannfarlige varer § 44, bygningslovens § 112, lov 31. mai nr. 1 om sikring av branner § 8 for bare å nevne noen tilfeldig valgte lovbestemmelser på området. Departementet kan ikke se at særlige forhold tilsier at man bør styrke stillingen til den som foretar forskjellsbehandlingen i strid med et Nemndsvedtak.

Situasjonen som er beskrevet ovenfor, innebærer at den som får et vedtak mot seg enten må innrette seg på en foreløpig lydighetsplikt, eller må løpe risikoen for et straffansvar hvis han tar feil m.h.t. lovligheten av Nemndas vedtak. I visse spesielle situasjoner kan man tenke «seg at den foreløpige lydighetsplikten er særlig byrdefull, eller at Nemndas vedtak kan synes spesielt tvilsomt. For slike tilfeller kan Nemnda i medhold av forvaltningslovens § 42 bestemme at søksmålet har oppsettende virkning. Dette innebærer at den som har fått vedtaket mot seg ikke blir bundet av det, hverken sivilrettslig eller strafferettslig, før det har falt endelig dom i saken.

Etter departementets syn reiser ikke lovutkastets straffebestemmelser særlige problemer når det gjelder forholdet mellom et sivil søksmål om lovligheten av Nemndsvedtak og straffesak om overtredelse av Nemndsvedtak. De prinsipper likestillingsloven bygger på er helt i overensstemmelse med det systemet som gjelder ved andre forvaltningsvedtak som det medfører straffansvar å overtre. Etter Regjeringens forslag, skal overtredelse av Nemndsvedtak kunne medføre bøtstraff, fengselsstraff inntil 3 måneder, eller begge deler. Høyre har foreslått at kun bøtstraff skal kunne anvendes. Departementet vil innledningsvis peke på at det vanligste i spesiallovgivningen er at fengselsstraff kan anvendes selv om man også finner eksempler på det motsatte. Det ville være å markere at overtredelse av Nemndsvedtak er en spesielt lite graverende forseelse om bare bøtstraff kunne anvendes. Departementet kan ikke gi dette sin tilslutning. En vil også peke på at selv om fengselsstraff kan idømmes, vil det vanligste, som ved annen overtredelse av spesiallovgivningen, være at man så å si bare benytter seg av bøter. Fengselsstraff kommer bare til anvendelse ved de mest graverende, og gjerne ved gjentatte overtredelser av Nemndas vedtak. Etter departementets syn bør det i slike tilfeller være adgang til fengselsstraff.

## **Kapittel 7. Merknader til de enkelte paragrafer i lovutkastet**

### **Til § 1.**

Paragrafen svarer med en enkelt redaksjonell endring i annet ledd til framlegget til § 1 i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) og til Arbeiderpartifraksjonens utkast i Innst.O.nr.43 (1975-1976).

Høyres stortingsgruppe har i sitt utkast utelatt siste setning i første ledd. Begrunnelsen for dette er at loven bør være kjønnsnøytral. Som fremhevet i avsnitt 3.1 foran mener departementet at det er viktig at loven i sin formålsparagraf markerer ikke bare det overordnede mål om full likestilling mellom kvinner og menn, men også at lovens praktiske hovedmål i lang tid fremover vil være å bedre kvinnens stilling i samfunnet.

Den løsning som her er valgt må etter departementets syn anses å representere et standpunkt midt mellom Høyre's og Sosialistisk Venstreparti's syn. Lovens vesentligste formål i dagens situasjon er å bidra til kvinners frigjøring og likestilling. Loven vil imidlertid deretter kunne spille en vesentlig rolle som en garanti for den oppnådde frigjøring. Det er nødvendig at loven da er kjønnsnøytral slik at også menns rettigheter blir varetatt.

I Høyre's utkast til annet ledd annet punktum nevnes ved siden av arbeid og utdanning «kulturell og faglig utvikling». Departementet har overveiet om man bør foreslå en slik tilføyelse, men mener at dette ikke er hensiktsmessig. Arbeid og utdanning er områder hvor det offentlige har et særlig ansvar, og det er selvfølgelig at disse nevnes uttrykkelig i lovteksten. Det offentlige har imidlertid også plikt til å legge forholdene på en

rekke andre områder til rette, herunder å sikre den enkelte kvinnes eller manns muligheter til kulturell og faglig utvikling. Dette er imidlertid bare to slike ansvarsområder, og man er redd for at en oppregning i samsvar med Høyre's forslag vil kunne tolkes som en uttømmende oppregning av det offentlige ansvarsområde. Det ville være i strid med bestemmelsen i første punktum.

## Til § 2

Paragrafens overskrift er noe endret sammenholdt med utkastet i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) ved at uttrykket «saklige» er føyet til.

Side 18

Dette er en rent redaksjonell endring, men gir et mer dekkende uttrykk for hva paragrafen omhandler.

Bestemmelsene i utkastets første og tredje ledd svarer med en mindre redaksjonell endring til § 2 i lovutkastet i Ot.prp.nr.33 (1974-1975). Den redaksjonelle endring består i at man i første ledd har sløyfet «m.v.» etter forskjellsbehandling. Endringen har ikke noen betydning for realiteten.

### Annet ledd

slår fast at loven ikke skal håndheves for så vidt gjelder familieliv og andre rent personlige forhold. En tilsvarende bestemmelse var tatt inn i § 9, første ledd siste punktum i lovutkastet i Ot.prp.nr.33 (1974-1975). Bestemmelsen er nå plassert i § 2 fordi dette vil gi et klarere bilde av lovens saklige anvendelsesområde. Sammenholdt med bestemmelsen i § 9 første ledd siste punktum i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) er det foretatt en presisering av bestemmelsen ved at uttrykket «o. l.» er erstattet med «andre rent personlige forhold». For så vidt gjelder denne endring og forståelsen av annet ledd ellers vises til avsnitt 3.2.2 foran.

### Tredje ledd

gir en hjemmel til å gjøre unntak fra lovens anvendelse på visse områder. En tilsvarende bestemmelse finnes ikke i det utkast Høyres stortingsgruppe har lagt fram. I merknadene anføres at en klar unntakshjemmel ikke er nødvendig, da det må forventes at de håndhevende organer i en innkjøringsperiode vil vise den nødvendige konduite. Departementet mener for sitt vedkommende at det er ønskelig med en klar unntakshjemmel fremfor å overlate til håndhevingsorganene å avgjøre hvor overgangen skal være «myk» eller det skal vises konduite. Unntakshjemmelen vil gi et klarere bilde av den rettslige situasjon samtidig som det synes urimelig uklart at eventuelle nødvendige tidsbegrensede unntak skal gjennomføres ved hjelp av håndhevingsorganenes skjønn.

## Til § 3

Paragrafen svarer til § 3 i Arbeiderpartifraksjonens framlegg i Innst.O.nr.43 (1975-76). Bestemmelsene i annet og tredje ledd er imidlertid av lovtekniske grunner gitt en noe endret redaksjonell utforming. Det er imidlertid ikke foreslått noen endringer av realiteten i paragrafen.

Det vises til motivene i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) (avsnitt 3.2 og merknadene til § 3) samt til merknadene foran i avsnitt 4.

## Til § 4

Bestemmelsen svarer til § 4 i Arbeiderpartifraksjonens framlegg i Innst.O.nr.43 (1975-76), som i det alt vesentlige svarer til § 4 i Ot.prp.nr.33 (1974-1975).

I utkastet fra Høyres stortingsgruppe er bestemmelsene i utkastet annet ledd om utlysning av stillinger plassert foran bestemmelsen i utkastets første ledd om ansettelser. Hvilken løsning som her velges er en smaksak, men den fremgangsmåte som er foreslått i proposisjonen gir en lovteknisk fordel ved at man da i annet ledd kan nøye seg med å vise til første ledd.

Høyres utkast til tredje ledd avviker på to punkter fra Arbeiderpartifraksjonens framlegg i Innst.O.nr.43 (1975-1976). For det første er det føyet til en ny bestemmelse om hvilke opplysninger Likestillingsombudet kan kreve fra en arbeidsgiver i forbindelse med en klage fra en arbeidssøker som ikke har fått stillingen.

Etter lovutkastet § 14 har Ombudet rett til å kreve de opplysninger som er nødvendige til gjennomføringen av denne lov. Den bestemmelse som Høyres stortingsgruppe har foreslått i § 4 tredje ledd er således i prinsippet overflødig. Dette er også stortingsgruppen inne på i sine kommentarer, hvor det heter at retten til å kreve slike opplysninger av arbeidsgiveren i og for seg følger av forslaget § 13. Departementet

har overveid om man av pedagogiske grunner burde følge Høyre-utkastet her, men er blitt stående ved at en slik særlig opplysningshjemmel i § 4 ikke er ønskelig ved siden av den generelle bestemmelse i utkastets § 14, bl.a. fordi den generelle hjemmel går lengre enn den spesielle, og man ikke ønsker å gi grunnlag for en innskrenkende fortolkning av en arbeidsgivers opplysningsplikt i forbindelse med at en ikke ansatt klager over kjønnsdiskriminering.

Høyres annet endringsforslag er at man har sløffet bestemmelsen om arbeidssøkers rett til å få opplyst hvilke «andre særlige kvalifikasjoner for arbeidet» den ansatte av det annet kjønn har. I sine motiver begrunner Høyre utelattelsen av bestemmelsen med at en slik opplysningsplikt kan volde problemer for arbeidsgiveren. Det later imidlertid til at mye av Høyres vansker med bestemmelsen skyldes at man er usikker med hensyn til om opplysningsplikten gjelder rent objektive forhold eller også grenser inn på det personlige.

I denne forbindelse vil departementet peke på at som nevnt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) s. 57 spalte 2, gjelder arbeidsgiverens opplysningsplikt (og arbeidssøkerens opplysningsrett) bare klart konstaterbare faktiske kvalifikasjoner, og ikke arbeidsgiverens vurdering av søkerens kvalifikasjoner eller av søkerens personlige egenskaper. Ut fra dette er bestemmelsene opprettholdt i utkastet.

Side 19

## Til § 5

Bestemmelsen svarer til § 5 i proposisjonsutkastet og i det alt vesentlige til utkastet til § 6 i framlegget fra Høyres stortingsgruppe.

I Høyre-utkastet annet ledd nevnes imidlertid ved siden av alminnelig arbeidsvederlag «pensjon til arbeidstaker og dennes etterlatte». I sine motiver uttaler Høyre at dette er en presisering av lønnsbegrepet. Det pekes videre på at de nødvendige endringer i pensjonslovene allerede er gjort, og det er opplyst at arbeidet med en tilpassing av reglene om kollektiv og individuell pensjonsforsikring er i gang.

Departementet

er enig med Høyre i at pensjon må ansees som en del av lønnsbegrepet, og således omfattet av dette, slik at det ikke er nødvendig å nevne dette uttrykkelig i lovteksten. I tillegg finner man å måtte peke på at selv om likestilling som anført av Høyre, nå er gjennomført eller vil bli gjennomført i forskjellige pensjonsordninger, vil endringen når det gjelder retten til etterlattepensjonen ikke få virkning for andre enn fremtidige pensjonstagere. Pensjon til en enke etter f.eks. en statsansatt vil således fremdeles bli utbetalt etter andre vilkår enn pensjon til en enkemann etter en statsansatt. Slike ulike vilkår for rett til utbetalinger ville i utgangspunktet kunne ha vært i strid med generalklausulen i § 3 første ledd. Da det her imidlertid dreier seg om en særlig rettighet for kvinner som må ansees basert på den eksisterende ulike situasjon mellom kvinner og menn, vil enkepensjon fremdeles kunne utbetales på andre vilkår enn enkemannspensjon, jfr. § 3 tredje ledd annet punktum. Dessuten vil pensjonslovene som lex specialis gå foran den mer generelle likestillingslov.

Høyre-utkastet har utelatt bestemmelsen i siste ledd annet punktum om at Klagenemnda skal uttale seg om hvem som skal «regnes for å ha samme arbeidsgiver i stat og kommune». Dette begrunnes med at det dreier seg om «interne organisasjonsforhold som administrasjonen bør utrede på egen hånd». Departementet

er enig i at dette er forhold som bør utredes av det offentlige selv, men man ser det som en fordel at det offentlige får en lovbestemt plikt til å legge frem resultatet av sine utredninger for Nemnda til uttalelse. I denne forbindelse peker man særlig på at det her dreier seg om grensedragninger som vil få betydning for de offentlig ansattes lønnsvilkår. Det er da rimelig at Nemnda garanteres en rett til å uttale seg om de inndelinger som foreslås. Bestemmelsen i annet punktum er derfor

oppretholdt i utkastet.

## Til § 6

Paragrafens annet ledd svarer til det tidligere proposisjonsutkastets § 6. I samsvar med Høyreutkastet har man føyd til som et nytt første ledd en bestemmelse som slår fast kvinners og menns like rett til utdanning generelt. Denne bestemmelsen slår fast et prinsipp som allerede gjelder for det meste av den utdanning det offentlige svarer for. Utdanningen i Forsvaret var i stor grad i praksis lukket for kvinner. I St.prp.nr.160 (1976-1977) om kvinners tjeneste i Forsvaret er det foreslått at utdanning av kvinnelig militært personell skal legges opp etter samme mønster som mannlig personell, men med de begrensninger som følger av at kvinners tjeneste er begrenset til funksjoner og avdelinger av ikke stridende karakter. Om dagens system vises ellers til behandlingen i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) s. 54-55. Som der nevnt forutsetter man at det blir søkt om unntak fra likestillingsloven etter § 2 tredje ledd for den delen av det militære utdannelsessystem som fremdeles vil stille kvinner og menn forskjellig.

## Til § 7

Paragrafen svarer til § 7 i lovutkastet i Ot.prp.nr.33 (1974-1975). I tillegg til merknadene der, vises til avsnitt 5.1. foran.

## Til § 8

Paragrafen er ny sammenholdt med lovutkastet i Ot.prp.nr.33 (1974-1975). Det generelle forbudet mot forskjellsbehandling p.g.a. kjønn omfatter imidlertid også foreninger, se avsnitt 3.2.3 foran. Som redegjort for i avsnitt 3.2.3 hadde Høyre i sitt lovutkast tatt med en egen paragraf om lik adgang til visse typer foreninger.

Paragrafen påbyr i første ledd at foreninger skal være åpne på like vilkår for kvinner og menn med mindre dens hovedformål er å fremme det ene kjønns særinteresser. Annet ledd gir en hjemmel til å unnta foreninger fra påbudet om å være åpne på like vilkår for kvinner og menn. Som nevnt foran i avsnitt 3.2.3 går departementet inn for at denne bestemmelse skal ibruktes i forbindelse med lovens ikrafttreden slik at en rekke «enkjønnede» foreninger gis rimelig tid til å innrette seg etter de nye forholdene.

Som det går fram av lovutkastet kan en bestemmelse om adgang til foreninger på like vilkår for kvinner og menn ikke gjøres helt absolutt. Etter departementets mening må h.h.v. kvinner og menn fremdeles ha anledning til å danne «enkjønnede» foreninger med formål å fremme vedkommende kjønns særinteresser på forskjellige områder. Bestemmelsen omfatter selvfølgelig kvinner og menns

Side 20

interesseorganisasjoner i «kjønnskampen», f.eks. de forskjellige kvinnesaksorganisasjoner. Videre vil den omfatte foreninger som kjemper for yrkesmessige særinteresser, her kan som eksempel nevnes Kvinnelige Telegraf- og Telefunksjonærers Landsforening. Bestemmelsen vil i tillegg gjøre unntak for foreninger som arbeider for å endre lovregler som fra det ene kjønns synspunkt oppfattes som diskriminerende. Som eksempel nevnes her Barnefedrenes forbund, som har som formål å virke for endring i mannens favør av lovreglene om barnefordeling, bolig og underholdsbidrag.

Bestemmelsen vil også gjøre unntak for de politiske kvinneforeninger, selv om kvinnekampen der er i underordnet betydning i forhold til selve den politiske kamp. De politiske kvinneorganisasjoner er imidlertid et viktig middel til å skolere kvinner for deltakelse i politikken.

## Til § 9

Bestemmelsen er i hovedtrekk i samsvar med forslaget inntatt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975). Paragrafen har ellers i overensstemmelse med Høyres forslag fått en mer opplysende overskrift.

Når det gjelder hvilke organer som skal lovfestes i likestillingsloven, vises det til avsnitt 6.1 og 6.2 ovenfor, der Høyres forslag på dette punkt er omtalt.

Som en konsekvens av at departementet foreslår at regler om håndheving av loven innen privatlivets område skal gå fram av § 2, har en sammenliknet med det tidligere forslag, foretatt mindre endringer av § 9, første ledd. Således er siste punktum sløyfet, og i stedet har annet punktum fått en tilføyelse som viser til § 2.

Etter § 9, første ledd, skal Ombudets og Nemndas virkefelt omfatte all privat virksomhet og offentlig forvaltnings- og forretningsvirksomhet

. Dette innebærer at håndhevingsorganenes virkefelt ikke omfatter Stortingets (og Riksrevisjonens) virksomhet, og heller ikke domstolenes dømmende virksomhet. Dette er nemlig hverken forvaltning eller forretningsvirksomhet. Dette er nærmere utdypet i Ot.prp.nr.33 (1974-75) s. 62. Høyre har i sitt forslag til § 10 gått inn for å uttrykke den samme regelen positivt. Etter departementets syn kan det være en smaksak om man velger den ene eller annen løsning på dette punktet. Departementet har valgt å opprettholde den opprinnelig foreslåtte løsning for å unngå den feiltolkning at likestillingsloven ikke gjelder for Stortinget og domstolene, jfr. Ot.prp.nr.33 (1974-1975) s. 62, første spalte, nest siste avsnitt, der det går fram at enkelte høringsinstanser hadde tolket høringsnotatet, som var utformet på linje med Høyres forslag, dithen at loven ikke skulle gjelde for de nevnte organer.

Høyre har i sitt forslag foreslått at Nemndas ordfører skal tilfredsstillere kravet til å være dommer. Departementet antar at det ikke er nødvendig med en uttrykkelig regel om dette i loven. Ved oppnevning av Nemnda, og ved å sørge for nødvendig juridisk kompetanse i sekretariatet, vil en kunne sikre at Nemndas vedtak og saksbehandling blir juridisk tilfredsstillende.

## Til § 10

Bestemmelsen svarer i hovedtrekk til regelen inntatt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975), jfr. s. 64.

Departementet har i tråd med Høyres forslag til § 10, fjerde ledd, foretatt en mindre redaksjonell endring i første ledd, siste punktum, sammenliknet med teksten i Ot.prp.nr.33, slik at det nå heter « ... kan Ombudet forelegge saken for Nemnda til behandling

etter § 12» i stedet for til avgjørelse

. Denne endringen er tatt med for å gjøre det klart at saken også skal forelegges Nemnda, selv om det ikke er aktuelt å treffe avgjørelse (vedtak) i saken, men bare avgir uttalelse, jfr. merknaden til § 12, første ledd.

Arbeiderpartiets fraksjon i Stortinget har i Innst.O.nr.43 (1975-1976) s. 16 foreslått at Nemnda skal ha plikt

til å behandle alle saker som bringes inn for Nemnda. Departementet har fulgt dette, men har foretatt mindre redaksjonelle endringer i fraksjonens forslag. I tråd med Arbeiderpartifraksjonens og departementets forutsetninger i Ot.prp.nr.33 (jfr. s. 65 første spalte) om at Nemnda ikke skal behandle en sak mot ønsket til den krenkede part, er en uttrykkelig regel om dette også tatt med i § 10 annet ledd. Dersom man lovfester en plikt for Nemnda til å behandle saker, må også innskrenkninger i denne plikten følge av lovteksten, idet § 9 siste ledd om myndighet for Kongen til å gi nærmere regler om Ombudets og Nemndas virksomhet og organisasjon, ikke vil gi hjemmel til å gjøre unntak fra loven.

Høyre har i sitt lovforslag uten begrunnelse sløyfet regelen i § 10 tredje ledd, om at Nemnda kan kreve at Ombudet bringer nærmere bestemte saker inn for Nemnda. Departementet mener at Nemnda, som skal ha et vesentlig ansvar for å gjennomføre loven, bør selv kunne ta opp saker til behandling, og i tillegg ha muligheten for å kontrollere Ombudets håndtering av saker. Høyres forslag til § 10 er for øvrig, og for så vidt samme systematikk er fulgt, i overensstemmelse med proposisjonsteksten, med unntak av visse rent redaksjonelle forskjeller.

Side 21

## Til § 11

Regelen er i overensstemmelse med forslaget inntatt i Ot.prp.nr.33 (1974-75), jfr. proposisjonens s. 64. Høyre har i sitt forslag gått inn for at Ombudet bare kan treffe vedtak når det vil medføre betydelig



ulempe å avvente Nemndas vedtak. Departementet har ikke villet følge dette forslaget. Ombudet bør kunne treffe vedtak også i saker av mindre betydning dersom det haster med å treffe vedtak. En vil i denne forbindelse minne om at Ombudets vedtak kan påklages til Nemnda som etter forvaltningslovens § 42 kan fastsette at vedtaket skal ha oppsettende virkning. Det skulle bl.a. av denne grunn ikke være nødvendig å innskrenke Ombudets vedtaksmyndighet slik som Høyre foreslår. Forøvrig avviker Høyres forslag fra proposisjonsteksten på enkelte mindre redaksjonelle punkter.

## Til § 12

Regelen i § 12 er i hovedsak overenstemmende med regelen inntatt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975). Om forståelsen av bestemmelsen vises det til proposisjonens s. 65 flg.

Høyre har i sitt forslag til § 11 presisert at Nemnda skal treffe vedtak eller gi uttalelse i saker som er bragt inn for Nemnda. På dette punkt er Høyres forslag i overensstemmelse med proposisjonsmotivene. Dersom Nemnda ikke har kompetanse til å treffe vedtak, skal det likevel kunne uttale

seg om saken. Dette vil f.eks. gjelde hvor forvaltningen har truffet et ulovlig enkeltvedtak som Nemnda etter annet ledd ikke kan oppheve. Departementet antar at det er gunstig at denne presiseringen går uttrykkelig fram av lovteksten.

Departementet ihar på bakgrunn av merknadene fra Arbeiderpartiet i Innst.O.nr.43 (1975-1976) lagt til grunn at Nemnda som overveiende hovedregel skal ha plikt til å behandle, og evt. treffe vedtak i de saker som bringes inn for Nemnda. Det er naturlig at Nemndas plikt til å behandle en sak skal være den samme hva enten Nemndas behandling skal munne ut i et vedtak eller en uttalelse

I § 12 annet ledd, første punktum, heter det at Nemnda ikke kan oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Begrunnelsen for denne regelen er at det ville stride mot det som ellers gjelder som hovedregel i norsk forvaltningsrett om et uavhengig forvaltningsorgan skulle opptre som en overordnet forvaltningsdomstol. Behovet for å gi Nemnda kompetanse til å overprøve enkeltvedtak truffet av andre er også begrenset p.g.a. forvaltningslovens klageregler. I annet ledd er det foreslått at Nemnda (heller ikke kan «gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å komme i strid med denne lov». Høyre har i sitt forslag foreslått denne bestemmelsen strøket for å styrke Nemndas stilling. Høyres forslag på dette punkt innebærer at klart brudd med tradisjonell forvaltningsrett og reiser i tillegg konstitusjonelle spørsmål.

Hva gjelder de konstitusjonelle spørsmål, vil departementet innskrenke seg til å bemerke at etter Grl. § 3 og § 12, skal Kongen være øverste forvaltningsmyndighet. Nemnda er forutsatt å utøve sin virksomhet uavhengig av Kongen. Det er da ikke uten videre gitt at et slikt uavhengig forvaltningsorgan kan gis kompetanse til å bestemme hvordan forvaltningsmyndighet skal utøves av andre.

Etter § 12 første ledd, kan Nemnda forby en handling i strid med loven, og gi påbud om tiltak som er nødvendig for å hindre at handlingen opphører eller gjentas. Departementet antar at regelen på dette punkt gir Nemnda tilstrekkelig myndighet til å treffe de vedtak som er ønskelig. Av uttrykksmåten følger det at Nemnda ikke kan gripe inn og omgjøre etablerte forhold, f.eks. oppheve en arbeidsavtale inngått i strid med § 4, eller en husleieavtale som innebærer en ulovlig forskjellsbehandling. I og med at arbeidsavtalen eller husleieavtalen er inngått, er det ulovlige forhold fullbyrdet. Nemnda skal ikke kunne reparere den skade som har skjedd, f.eks. ved å pålegge erstatning. Disse konsekvensene av § 12 er nærmere omtalt i proposisjonen s. 65.

Høyre har i sitt forslag til § 11 foreslått at Nemnda skal kunne forby en tilstand i strid med loven, og gi pålegg om å endre denne tilstanden og påby at tilstanden skal opphøre. Det er mulig at Høyre med dette forslaget ikke har ment å bryte med det som følger av nærværende lovutkasts § 12, men Høyres motiver til bestemmelsen gir få holdepunkter m.h.t. forståelsen av tilføyelsen. En mulig tolkning er at Nemnda skal kunne gripe inn og så å si omgjøre de tilstander som er etablert i strid med loven. Denne tolkningen er nærliggende på bakgrunn av at Høyre i sitt forslag til § 12,

nr. 3 har funnet det nødvendig å bestemme at Nemnda ikke kan omgjøre en ansettelse av en arbeidstaker. En slik regel skulle følge av proposisjonsteksten, hvis ikke Høyre med tilføyelsen nettopp har ment at Nemnda som hovedregel skal kunne gripe inn i etablerte forhold. Tolkningen synes imidlertid å være i strid med det som omtales i Høyres motiver på s. 46. Departementet er imidlertid av den oppfatning at Høyres forslag i alle tilfeller lett

Side 22

kan tolkes slik at Nemnda skal kunne gripe inn i etablerte forhold, og at tilføyelsen derfor bør sløyfes. En slik regel ville medføre uoversiktlige konsekvenser, og trolig nødvendiggjøre en rekke lovfestede unntak. Det er ikke bare arbeidsavtaler inngått i strid med loven som reiser omgjøringsproblemer. Også kontraktsforhold av forskjellig art, f.eks. husleieavtaler, reiser samme type problem. Som omtalt i Ot.prp.nr.33, s. 65, er departementet av den oppfatning at det bør være domstolene, og ikke Nemnda, som har enekompetanse til å treffe avgjørelser som reparerer den skade overtredelse av loven har medført. I Innst.O.nr.43 (1975-1976) har SV gått inn for en annen regel for så vidt gjelder innsettelse i stilling og for så vidt gjelder erstatningsansvar.

Etter § 12 skal domstolene kunne overprøve Nemndas vedtak i overenstemmelse med vanlige regler. Høyre har i sitt lovforslag gått inn for at domstolen også skal kunne overprøve Nemndas skjønn når det gjelder f.eks. spørsmål om myndighet til å treffe vedtak skal nyttes, og eventuelt hvordan

myndigheten skal nyttes. Høyre begrunner sitt forslag med at man derved unngår «å måtte trekke den vanskelige grense mellom rettslige og skjønsmessige sider av Nemndas vedtak». Etter departementets syn byr ikke grensene for domstolenes prøvningsrett på så vanskelige avgrensingsproblemer at det skulle innebære tilstrekkelig grunnlag for Høyres forslag. Departementet er videre av den oppfatning at utøvelse av den skjønsmessige myndighet som er tillagt Nemnda, er en oppgave som passer dårlig for domstolene. En har derfor opprettholdt forslaget om at de vanlige regler for domstolsprøving av forvaltningsvedtak skal gjelde.

Høyre har i sitt forslag til § 11 siste ledd, foreslått en regel om forkynnelse av Nemndas vedtak. Denne regelen er sløyfet i proposisjonen som en konsekvens av at departementet går inn for et annet sanksjonssystem enn Høyre, jfr. merknadene til § 16.

### Til § 13

Bestemmelsen svarer til regelen inntatt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975). Om innholdet i bestemmelsen vises det til proposisjonens s. 66. Regelen i § 13 gjelder ikke Arbeidsretten direkte, men Nemndas forhold til Arbeidsretten. Overskriften til bestemmelsen er endret i samsvar med dette.

Regelen i § 13 er bortsett fra enkelte redaksjonelle endringer fulgt i Høyres lovforslag til § 12 første ledd punkt 4 og annet ledd. Høyres forslag til § 12 forøvrig er gitt en nærmere omtale i merknadene til § 12 overfor.

SV har i sitt lovforslag inntatt i Innst.O.nr.43 (1975-76) foreslått at Nemnda skal ha full vedtaksmyndighet i saker som hører inn under Arbeidsretten. Etter den ordning som gjelder i dag, er det Arbeidsretten som har enekompetanse til å tolke og avgjøre lovligheten av en tariffavtale. Etter departementets

syn ville det være betenkelig å endre ved denne ordningen forsviddt gjelder likestillings-saker. Et slikt forslag måtte eventuelt ses på i en bredere sammenheng om forholdet mellom de alminnelige domstoler og Arbeidsretten generelt. Etter departementets syn er det videre naturlig at arbeidslivets parter får en særlig stilling forsviddt gjelder rettsaker om tariffavtaler. For den som mener seg krenket, vil veien for å få bedømt forholdet mellom seg og arbeidsgiveren i forholdet til likestillingsloven stå åpen, enten ved at Nemnda bringes inn i saken, eller ved at saken pådømmes av de vanlige domstoler. Departementet kan derfor ikke slutte seg til SVs forslag på dette punktet.

### Til § 14

Regelen er i overensstemmelse med bestemmelsen inntatt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975), jfr. merknadene på proposisjonens s. 68.

Høyre har i sitt lovforslag § 13 annet ledd, regnet opp hvor gransking og besiktigelse skal kunne foretas: Produksjonssted, lagerlokalle, forretningslokale, kontorer m.v. Motivene til lovforslaget gir ikke noen nærmere begrunnelse for tilføyelsen. Departementet antar derfor at oppregningen bare er ment å være opplysende, uten at regelen avviker fra departementets forslag. Når man ikke følger Høyres forslag, skyldes det at regelen lett kunne oppfattes dithen at gransking og besiktigelse ikke kan foregå andre steder enn de som er oppregnet. En slik tolking ville f. eks. være uheldig i det tilfellet at en forretningsdrivende har fjernet ansettelsesdokumentene fra sin bedrift, og oppbevarer dem hjemme.

### Til § 15

Bestemmelsen er identisk med regelen inntatt i Ot.prp.nr.33 (1974-75). Om forståelsen av den vises det til proposisjonens s. 69.

### Til § 16

Bestemmelsen er i overensstemmelse med regelen inntatt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975). Det vises til proposisjonens s. 69. Vanligvis må den som krever erstatning bevise at den påstått ansvarlige har opptrådt uaktsomt eller forsettelig. SV har i sitt forslag inntatt i Innst.O.nr.43 (1975-1976) gått inn for at erstatning kan kreves uten slikt bevis. Den påstått

Side 23

ansvarlige vil imidlertid slippe fri ansvaret dersom denne godtgjør at det ikke foreligger uaktsomhet eller forsett. En regel om «omvendt bevisbyrde» reiser flere relativt vanskelige juridiske spørsmål som ikke er utredet. Poenget med en slik regel er imidlertid å skjerpe ansvarsgrunnlaget, slik at man får noe som ligger mellom et ansvar uten skyld (objektivt ansvar) og skyldansvar (culpa-ansvar). Under henvisning til de innvendinger som er omtalt i Ot.prp.nr.33 (1974-1975) s. 69 mot et objektivt ansvar har departementet blitt stående ved at § 16 bør opprettholdes slik som opprinnelig foreslått.

### Til § 17

Bestemmelsen i § 17 er i overensstemmelse med forslaget til § 17 i Ot.prp.nr.33 for 1974 -75. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til proposisjonens side 70 og til denne proposisjons avsnitt 6.3.

### Til § 18

Bestemmelsen svarer til regelen inntatt i Regjeringens forrige forslag til likestillingslov. SV har i sitt lovutkast inntatt i Innst.O.nr.43 (1975-1976) foreslått at offentlig påtale ikke i noe tilfelle skal være avhengig av Nemndas begjæring. Departementet har forståelse for dette standpunktet som tilsynelatende virker som en skjerpelse av håndihevingsystemet. Når en likevel er blitt stående ved det opprinnelige forslaget, skyldes det et ønske om at Nemnda skal ha muligheter for å sørge for ensartet påtalepraksis uten hensyn til hvor i landet overtredelsen skjer, og samtidig kunne medvirke til en praksis på dette felt som tjener likestillingssaken.

### Til § 19

Bestemmelsen svarer til § 19 i Ot.prp.nr.33 (1974-75), jfr. merknadene til denne bestemmelse på proposisjonens side 71-72. Departementet vil understreke at uttrykket «fartøy» i første ledd også omfatter flyttbare boreplattformer og andre lignende flyttbare innretninger.

### Til § 20

Paragrafen inneholder dels en ikrafttredelsesbestemmelse, dels en endring i markedsloven av 16. juni 1972 nr. 47 om kjønnsdiskriminerende reklame. Den foreslåtte bestemmelse svarer til Arbeiderpartifaksjonens framlegg i Innst.O.nr.43 (1975-1976), jfr. også § 8 i Ot.prp.nr.33 (1974-75). Foruten merknadene i disse dokumenter vises til avsnitt 5.2 foran.

## **Forbruker- og administrasjonsdepartementet tilrår:**

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt utkast til proposisjon til Stortinget om lov om likestilling mellom kjønnene.

Vi OLAV, Norges Konge,

gjør vitterlig

:

Stortinget blir innbudt til å gjøre vedtak til lov om likestilling mellom kjønnene i samsvar med et fremlagt utkast. Tilråding fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet ligger ved i avtrykk.

Gitt på Oslo slott 24. juni 1977

Under Vår hånd og rikets segl

**OLAV**

(L.S.)

Odvar Nordli

Dag Berggrav

Side 24

## **Utkast til lov om likestilling mellom kjønnene**

### *§ 1 (Lovens formål)*

Denne lov skal fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling.

Offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Kvinner og menn skal gis like muligheter til arbeid og utdanning.

### *§ 2 (Lovens saklige virkeområde)*

Loven gjelder forskjellsbehandling av kvinner og menn på alle områder, unntatt indre forhold i trossamfunn.

Loven skal ikke håndheves for så vidt angår familieliv og andre rent personlige forhold.

Kongen kan i særlige tilfelle fastsette at loven helt eller delvis ikke skal gjelde på bestemte områder. Før slik avgjørelse treffes skal uttalelse fra Nemnda (jfr. § 9) innhentes.

### *§ 3 (Generalklausul)*

Forskjellsbehandling av kvinner og menn er ikke tillatt.

Med forskjellsbehandling menes handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn. Som forskjellsbehandling regnes videre en handling som faktisk virker slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligere enn det annet.

Ulik behandling som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene er ikke i strid med første ledd. Det samme gjelder kvinners særlige rettigheter ut fra den eksisterende ulike situasjon mellom kvinner og menn.

### *§ 4 (Likestilling ved ansettelse m.v.)*

Ved ansettelse, forfremmelse, oppsigelse eller permitteringer må det ikke gjøres forskjell på kvinner og menn i strid med § 3.

Et arbeid som etter første ledd er åpent for både kvinner og menn, må ikke lyses ledig for bare det ene kjønn. Utlysningen må heller ikke gi inntrykk av at arbeidsgiveren forventer eller foretrekker det ene kjønn til stillingen.

Arbeidssøker som ikke har fått en utlyst stilling, kan kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser hvilken utdanning, praksis og andre særlige kvalifikasjoner for arbeidet den ansatte av det annet kjønn har.

*§ 5 (Lik lønn for arbeid av lik verdi)*

Kvinner og menn ansatt hos samme arbeidsgiver skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi.

Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler i penger eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren.

Med lik lønn menes at lønnen fastsettes på samme måte for kvinner og menn og uten hensyn til kjønn.

Kongen kan i forskrifter gi nærmere regler om hvem som skal regnes for å ha samme arbeidsgiver i stat og kommune. Før slike regler gis skal uttalelse fra Nemnda (jfr. § 9) innhentes.

*§ 6 (Lik rett til utdanning)*

Kvinner og menn har samme rett til utdanning.

Kvinner og menn ansatt hos samme arbeidsgiver skal likestilles når det gjelder opplæring, videreutdanning og tilståelse av permisjoner m.v. i forbindelse med utdanning.

*§ 7 (Læremidler)*

I skole og annen undervisningsinstitusjon skal læremidler som nyttes bygge på likestilling mellom kjønnene.

*§ 8 (Foreninger)*

En forening skal være åpen på like vilkår for kvinner og menn, med mindre dens hovedformål er å fremme det ene kjønnets særinteresser.

Kongen kan - i særlige tilfeller - unnta en forening fra hovedregelen i første ledd.

*§ 9 (Håndheving av loven)*

Kongen oppnevner et Likestillingsombud og en Nemnd - Klagenemnda for likestilling - som skal medvirke til gjennomføringen av denne lov. Ombudets og Nemndas virkeområde omfatter, med de begrensninger som følger av § 2 annet ledd, all privat virksomhet og offentlig forvaltnings- og forretningsvirksomhet. Ombudet oppnevnes av Kongen for 6 år om gangen.

Nemnda skal bestå av 7 medlemmer med personlige stedfortredere. To av medlemmene med stedfortredere oppnevnes etter innstilling fra henholdsvis Landsorganisasjonen i Norge og Norsk Arbeidsgiverforening. Kongen oppnevner ordfører og varaordfører.

Kongen kan gi nærmere regler om Ombudets og Nemndas virksomhet og organisasjon. Nemndas uttalelse skal innhentes på forhånd.

*§ 10 (Ombudets og Nemndas virksomhet)*

Ombudet skal, ut fra hensynet til likestilling mellom kjønnene, føre tilsyn med at denne lovs bestemmelser ikke overtres. Ombudet skal,

Side 25

av eget tiltak eller på grunnlag av henvendelse fra andre, søke å virke til at denne lovs bestemmelser følges. Dersom frivillig ordning ikke oppnås, kan Ombudet forelegge saken for Nemnda til behandling etter § 12.

Beslutter Ombudet ikke å bringe sak inn for Nemnda, kan den bringes inn av den som er part i saken eller som har reist saken uten å være part. Slike saker skal behandles av Nemnda med mindre den krenkede part motsetter seg det.

Nemnda kan kreve at Ombudet bringer nærmere bestemte saker inn for Nemnda.

*§ 11 (Ombudets vedtak)*

Dersom Ombudet ikke oppnår frivillig ordning og det antas å medføre ulempe eller skadevirkning å avvente Nemndas vedtak, kan Ombudet treffe vedtak som nevnt i § 12.

Ombudet skal grunngi vedtaket samtidig med at det treffes. Nemnda skal underrettes om vedtaket. Vedtak kan påklages til Nemnda.

#### *§ 12 (Nemndas avgjørelser)*

Nemnda kan forby en handling som er i strid med §§ 3-8 i denne lov når den finner at inngrepet tilsies av hensyn til likestilling mellom kjønnene. Nemnda kan gi påbud om tiltak som er nødvendig for å sikre at handlingen opphører og for å hindre at den gjentas. Kan Nemnda etter annet ledd ikke treffe vedtak, skal den gi uttalelse om hvor vidt det forhold som er bragt inn er i strid med denne lov.

Nemnda kan ikke oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Nemnda kan heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å komme i strid med denne lov. Med forvaltningsvedtak menes slik avgjørelse som omfattes av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Nemnda kan ikke treffe vedtak som binder Kongen eller et departement.

Nemndas vedtak skal grunngis samtidig med at det treffes. Vedtaket kan ikke påklages, men kan bringes inn for domstolene etter vanlige regler om prøving av forvaltningsvedtak.

#### *§ 13 (Nemndas forhold til Arbeidsretten)*

Er sak etter denne lov som indirekte reiser spørsmål om en tariffavtales gyldighet, forståelse eller beståen foragt inn for Nemnda, kan hver av partene i tariffavtalen med oppsettende virkning få dette spørsmålet avgjort av Arbeidsretten. Kongen gir nærmere regler om slikt søksmål.

Nemnda kan ikke i noe tilfelle treffe avgjørelser som etter lov 5. mai 1927 om arbeidstvister og lov 18. juni 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister hører under Arbeidsretten,

#### *§ 14 (Opplysningsplikt)*

Offentlige myndigheter plikter uten hinder av taushetsplikt å gi Ombudet og Nemnda de opplysninger som er nødvendig til gjennomføringen av denne lov. Slike opplysninger kan også kreves av andre som har vitneplikt etter tvistemålsloven. Tvistemålsloven § 211 gjelder tilsvarende. Avgjørelse som nevnt i tvistemålslovens § 207 første ledd annet punktum, § 208 annet ledd og § 209 annet ledd, jfr. 209 tredje ledds tredje punktum, treffes av herreds eller byretten.

Nemnda og Ombudet kan foreta slik gransking og besiktelse som de finner påkrevet for å utøve sine gjøremål etter loven. Om nødvendig kan det kreves hjelp av politiet.

Nemnda eller Ombudet kan kreve at opplysninger skal gis til, eller gransking kunne foretas av, andre offentlige organer som er pålagt å medvirke ved gjennomføringen av denne lov.

#### *§ 15 (Taushetsplikt)*

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Nemnda eller Ombudet må ikke uten skjellig grunn la andre få kjennskap til det som kommer fram under utføring av tjenesten eller arbeidet om:

1. Noens personlige forhold.
2. Tekniske innretninger, produksjonsmetoder, planer og prognoser o.l. som andre foretak vil kunne utnytte til sin egen drift til skade for det foretak opplysningene gjelder.

Opplysningen kan heller ikke utnyttes i vedkommendes egen virksomhet.

#### *§ 16 (Erstatningsansvar)*

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av denne lovs bestemmelser er skadevolderen erstatningspliktig etter alminnelige regler.

Retten kan lempe ansvaret etter første ledd hvis det vil virke urimelig tyngende eller andre hensyn taler for det.

#### *§ 17 (Straffansvar)*

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer vedtak som er truffet i medhold av § 11 eller § 12 eller som medvirker til dette, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler.

Overtreding foretatt av person i underordnet stilling straffes ikke dersom overtrekkelsen vesentlig skyldes underordningsforholdet til den som handlingen er utført for.

Bot kan idømmes selskap, forening eller stiftelse på hvis vegne overtredelsen er foretatt eller hvis interesser overtredelsen skulle fremme, eller som har hatt vesentlig fordel

Side 26

av overtredelsen. Straffelovens § 28 gjelder ikke bøtestraff etter dette ledd.

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av pålegg gitt med hjemmel i § 14 straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler. Overtredelse av § 15 første ledd straffes etter straffelovens § 121 selv om den skyldige ikke er offentlig tjenestemann. Overtredelse av § 15 annet ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler.

#### *§ 18 (Påtale)*

Overtredelse av § 16 første til tredje ledd påtales ikke av det offentlige uten Nemndas begjæring med mindre det kreves av allmenne hensyn.

Påtalemyndigheten kan i forbindelse med straffesaken kreve dom for tiltak for å sikre at den lovstridige handling opphører og for å hindre at den gjentas.

#### *§ 19 (Lovens geografiske virkeområde)*

Denne lov gjelder i riket, på Svalbard og ombord på norske fartøy og luftfartøy i områder som ikke er undergitt noen stats høyhetsrett. Loven gjelder også for virksomhet på anlegg og innretninger på den norske del av kontinentalsokkelen.

Kongen kan gjøre unntak fra første ledd og gi utfyllende bestemmelser om lovens virkeområde. Før slik avgjørelse treffes skal Nemndas uttalelse innhentes.

#### *§ 20 (Ikrafttredelse m.m.)*

1. Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
2. Fra samme tid skal lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring § 1 annet ledd (nytt) lyde:

«Annonsør og den som utformer reklame skal sørge for at reklame ikke er i strid med likeverdet mellom kjønnene, og at den ikke gir inntrykk av en nedsettende vurdering av det ene kjønn eller på krenkende måte avbilder kvinne eller mann.»

Side 27

## **Vedlegg - Forslag til «Lov om likestilling mellom kjønnene».**

*fra Høyres stortingsgruppe*

### **1. Alminnelige bemerkninger til forslaget**

#### **1.1. Innledning**

Det er ikke mer enn hundre år siden dristige kvinnelige pionerer utfordret folkemeningen ved å hevde likestilling mellom kvinner og menn. En modig innsats, som utsatte forkjemperne for store påkjenninger, satte i gang en prosess som har ført til at kravet om likestilling i dag står sterkt og uangripelig.

Det er blitt en internasjonal politisk fellesoppgave å arbeide for likestilling. Det er i denne forbindelse naturlig å vise til de konvensjoner som er vedtatt av FN, ILO og UNESCO. I Norge støtter alle politiske partier de likestillingsbestrebelsene som pågår. Som ledd i dette arbeidet fikk vi Likelønnsrådet i 1959 og Likestillingsrådet i 1972.

Til tross for de store fremskritt som har funnet sted både når det gjelder formelle vedtak og grunnleggende holdninger, er det ikke mulig å overse at det foregår en utstrakt kvinnekriminering i vårt land, selv om den ikke alltid er så iøyenfallende eller bevisst. De senere

års debatt om likestillingsspørsmål har imidlertid bidratt til at stadig flere har fått øynene opp for eksisterende skjevheter. Disse skjevheter har ikke først og fremst sin rot i fordommer, men skyldes snarere at man ikke er blitt tilstrekkelig oppfordret til å sette sine tilvante forestillinger på prøve.

De siste års debatt viser at et stigende antall av dem som fordomsfritt tar sitt forhold til likestillingsproblemene opp til vurdering, kommer til det resultat at det er et behov både for et sterkere politisk - og et sterkere personlig - engasjement.

Likestilling betyr likeverd, dvs. like rettigheter og muligheter i samfunnsliv, arbeidsliv og hjem - det betyr ikke at kvinnen skal bli lik mannen. Realisering av likestillingstanken vil på enkelte områder bety en frigjøring for såvel kvinner som menn fra ensidig arbeidsdeling og rollemønster. I dagens situasjon må likestillingsarbeidet først og fremst ta sikte på å bedre kvinnenes kår. Loven skal sikre de formelle rettigheter som et grunnlag for like muligheter mellom kvinne og mann. Dens viktigste funksjon blir derfor å samle gamle og nye bestemmelser på ett sted og å gi regler for håndhevelsen.

Mange hevder at formell likestilling kan stå i veien for kvinnenes reelle frigjøring dersom de vanskeliggjør adgangen til å favorisere kvinnene. Det vesentlige for kvinnene i dag er imidlertid ikke om man får en lov mot diskriminering av kvinner eller en lov om likestilling mellom kjønnene. Det vesentlige er at loven virker med normativ kraft. Ønsker man dessuten at den skal ha gyldighet utover dagens situasjon, tror vi at en generell lov om likestilling mellom kjønnene, vil ha størst verdi.

I begrepet like muligheter ligger det også et krav om retten til å være ulik mannen - det betyr kvinnenes rett til å bli betraktet som noe i seg selv, i motsetning til i dag hvor kravene til henne som regel formuleres ut fra hensynet til mann og barn. Mange kvinner mener at «mannssamfunnet» gjør det vanskelig såvel for kvinner som menn å opptre som fullstendige, hele mennesker, fordi det på en unaturlig måte skiller så skarpt mellom den offentlige og private sfære. Kvinnebevegelsen vil myke opp dette skillet fordi den vil at samfunnet skal tilpasse seg den enkeltes og spesielt barnas behov - ikke omvendt.

Det er ikke enkelt å avgjøre hvilke virkemidler som til en hver tid er mest hensiktsmessige. Det er imidlertid klarlagt at det er et flertall i Stortinget som ønsker en egen lov om likestilling mellom kjønnene, ikke som det eneste, men som et meget vesentlig virkemiddel.

Den 14. mars 1975 la Regjeringen frem en proposisjon om «Lov om likestilling mellom kjønnene». Den 17. mars 1976 avga den forsterkede sosialkomité sin innstilling til Odelstinget. Det lyktes imidlertid ikke denne komité å legge frem en innstilling som muliggjorde realitetsbehandling og vedtagelse av en slik lov. Odelstingets flertall fant på bakgrunn av innstillingen å måtte sende lovforslaget tilbake til Regjeringen. Innstillingen gjør det imidlertid klart at et flertall i Stortinget ønsker en lov om likestilling.

Det Norske Arbeiderpartis medlemmer i komiteen sier bl.a. følgende i sine fraksjonsmerknader:

«Arbeiderpartiets prinsipielle syn er at samfunnet må bygges og ledes av kvinner og menn i et likeverdig fellesskap. Alle har rett til å utvikle evner og anlegg innenfor fellesskapets interesser, uansett kjønn eller familiesituasjon.

Likestilling er et rettferdskrav som har sin gyldighet enten det er kvinner eller menn som diskrimineres. Arbeiderpartiets medlemmer i komiteén Murberg Martinsen, Bye,

Side 28

Edvardsen, Havrøy, Hvasshovd, Lund og Steinbach, er derfor tilfreds med at loven er utformet som en lov om likestilling mellom kjønnene.

Arbeiderpartiets medlemmer, Murberg Martinsen, Bye, Edvardsen, Havrøy, Hvasshovd, Lund, og Steinbach, mener at en lov som forbyr direkte diskriminering på grunn av kjønn, vil være et nyttig hjelpemiddel i bestrebelsene for å gjennomføre reell likestilling mellom kjønnene.

Disse medlemmer ser en lov om likestilling mellom kjønnene som et virkemiddel som kan bidra til å fjerne den direkte diskriminering som foregår i arbeids- og samfunnsliv og som et ledd i forsøket på å endre holdninger om kjønnenes tradisjonelle plassering i samfunnet».



I Høyres merknader finner vi bl.a. følgende uttalelse:

«Høyres medlemmer i den utvidede sosialkomité, Andersen, Benkow, Kirste og Utkilen, mener det vil være hensiktsmessig med en egen lov om likestilling mellom kjønnene. Disse medlemmer er klar over at det også kan oppnås meget ved å gjennomføre prinsippet ved endringer i den øvrige lovgivning. Likevel mener disse medlemmer at det har en betydelig egenverdi å samle en rekke bestemmelser om likestillings spørsmål i en egen lov. En slik fremgangsmåte vil gjøre det lettere for vanlige mennesker å orientere seg om hovedbestemmelser på dette område. En egen lov vil også i kraft av sin eksistens bidra til utviklingen av en mer bevisst likestillingsholdning i befolkningen. En slik lov vil etter disse medlemmers oppfatning være et bidrag til å endre holdninger som hindrer særlig kvinnene i en mer aktiv utfoldelse og deltagelse i arbeids- og samfunnsliv.

Disse medlemmer vil likevel peke på at en slik virkning vil være begrenset, og at man må følge opp med praktiske tiltak og bestemmelser i andre lover.»

I tillegg til at det er klarlagt at Arbeiderpartiet og Høyre ønsker en slik lov, ble det i løpet av debatten bragt på det rene at også Det Nye Folkepartiet og Venstre var av samme oppfatning.

Høyres medlemmer i komiteen fant at Ot.prp.nr.33 «Lov om likestilling mellom kjønnene» ikke var et egnet grunnlag å bygge på. Det ble uttalt at det foreliggende utkast var for dårlig gjennomarbeidet, upresist og ulogisk. Høyre ønsket forslaget sendt tilbake til Regjeringen for grundigere bearbeidelse. Det ble videre bedt om at et lovforslag måtte fremmes så snart som mulig.

Da trontalen ikke inneholdt noe som tyder på at Regjeringen har til hensikt å legge frem et slikt nytt forslag, finner Høyre det nødvendig å fremme et privat lovforslag.

Lovforslaget tar sitt utgangspunkt i Regjeringens proposisjon som inneholder et omfattende - grunnlagsmateriale. På denne bakgrunn har det vært naturlig å bygge opp forslaget slik at det i store trekk rent metodisk følger proposisjonen, selv om det for en rekke paragrafers vedkommende har ført til både sproglige og materielle endringer

Både av hensyn til en rasjonell arbeidsform og av rent saklige grunner er det derfor referert til den tidligere proposisjon, til innstillingen fra komiteen og til den påfølgende debatt en rekke steder også i bemerkningene til lovforslaget. Slike referanser vil gjøre det lettere å danne seg en oppfatning av hva som er de faktiske ulikheter mellom proposisjonen og det foreliggende forslag.

Forslagsstillerne har lagt vekt på å utforme et forslag som skal være et sterkt og effektivt virkemiddel i likestillingsarbeidet. Samtidig er det blitt lagt et betydelig arbeide i å fjerne de saklige og juridiske svakheter som etter forslagsstillerne mening var å finne i proposisjonen. På denne bakgrunn håper forslagsstillerne at det vil vise seg mulig å få vedtatt en lov om likestilling mellom kjønnene med utgangspunkt i det foreliggende forslag.

Det er av betydning at Stortinget er i stand til å sette slike reformer ut i lovet som Stortinget selv sier at det ønsker. Det er en slik reform det her er tale om. På denne bakgrunn håper forslagsstillerne at forslaget kan bli behandlet slik at det kommer til realitetsavgjørelse i denne sesjon.

## 1.2 Oversikt over forslaget

I store trekk følger forslaget systematikken i proposisjonen. Det er imidlertid lagt vekt på å gjøre lovteksten så enkel og klar som mulig. I kommentaren er det også drøftet endel spørsmål som departementet ikke hadde behandlet i proposisjonen, og de endringer som er gjort i forslaget til lovtekst støtter seg til slike drøftelser.

Disse endringene og tilføyelsene er av mer prinsipiell art:

- Det er presisert i kommentaren hva det innebærer, rettslig sett, at loven «gjelder», men ikke skal «håndheves», i familielivet. Også «rent personlige forhold» er holdt utenfor håndhevelsen.
- Av hensyn til personlighetsvernet er det gjort en innskrenkning i den rett som en «forbigått» søker har til å kreve opplysninger fra arbeidsgiveren om den ansattes kvalifikasjoner. Det er presisert hvilken rolle Likestillingsombudet skal spille i slike tilfelle (§ 4, tredje ledd).
- Det er presisert at de håndhevende organer ikke kan omgjøre en ansettelse som har funnet

sted (§ 12, første ledd nr. 3). I kommentaren er det utdypet hvordan

Side 29

håndhevelsesapparatet vil virke i ansettelsessaker.

- Det er foreslått en egen paragraf (§ 5) om adgangen til å bli medlem av foreninger. Her er det fastslått at en forening som i det vesentlige tar sikte på å bidra til løsningen av samfunnsproblemer eller som er av betydning for medlemmenes yrkesmuligheter eller faglige utvikling, skal kunne oppta medlemmer av begge kjønn. Dette gjelder dog ikke for foreninger som tar sikte på å fremme det ene kjønnets særinteresser.
- Det er foreslått en egen bestemmelse (§ 7, tredje ledd) om adgangen til å gi fordeler til det ene kjønn ved opptak til kurser, skoler og studier, for på lengre sikt å skape bedre balanse mellom kjønnene i et yrke eller en profesjon.
- Regelen om at læremidler i undervisningsinstitusjonene skal «bygge på likestilling» er foreslått strøket. I skoleverket er en slik bestemmelse overflødig, fordi skolemyndighetene har andre og bedre virkemidler med hjemmel i andre lover . På universitets- og høyskolenivå kan en slik regel komme i strid med forsknings- og lærefriheten.
- Likestillingsrådet er gitt plass blant de organer som etter loven skal arbeide for likestilling. Reglene om oppnevning av Rådet, og om dets oppgaver, er tatt fra Stortingsvedtaket av 18. februar 1972. Antallet medlemmer i Likestillingsnemnda er foreslått redusert fra 7 til 5 (§ 8).
- Det er foreslått at de ordinære domstoler får en noe sterkere stilling ved håndhevelsen av loven. Dette er gjort ved at det er satt en frist på 2 måneder for å reise sak om lovligheten av et påbud eller forbud fra Nemnda. Hvis den som rammes av vedtaket ikke reiser slik sak, vil han utsette seg for straff om han ikke bøyer seg for vedtaket (§ 11, fjerde ledd og § 16, første ledd). Det er også foreslått at det bare skal være bøtestraff ved slike overtredelser (§ 16, første ledd).
- Klagenemnda er gitt en noe sterkere stilling overfor de offentlige myndigheter. Etter proposisjonen kunne Nemnda ikke gi pålegg om hvordan offentlig myndighet skulle utøves. Denne regelen er sløyfet for så vidt gjelder forvaltningsorganer på lavere nivå enn Regjering og departement (§ 12). I kommentarene er det drøftet hvor grensen vil gå mellom de konflikter som kan løses ved rettslig bindende vedtak, og de som i tilfelle må løses igjennom politiske virkemidler.
- Regelen om «kjønnsdiskriminerende reklame» (proposisjonens § 8) er foreslått strøket. Forslagsstillerne kan ikke se at det er grunn til spesielt å fremheve reklamen som mer kjønnsdiskriminerende enn f.eks. en rekke trykte skrifers fremstilling av kvinnen. Av hensyn til yringsfriheten er paragrafen derfor strøket.
- Endelig er det pålagt Likestillingsombudet å påse at de fravikelser fra likestillingsprinsippet som kan gjøres med hjemmel i annet ledd i generalklausulen (§ 3), ikke rammer en enkeltperson av det annet kjønn på åpenbart urimelig måte (§ 10, 2. ledd).

Endel bestemmelser i proposisjonen er overført til forslaget med ubetydelige sproglige endringer, og uten kommentar. Dette gjelder forslagets § 13 (Opplysningsplikt), § 14 (Taushetsplikt), § 15 (Erstatningsansvar), § 17 (Påtale), § 18 (Lovens geografiske virkeområde) og § 19 (Ikrafttreden).

## 2. Lovens formål og virkeområde

### 2.1 Lovens formål

#### 2.1.1

Det er vanlig i nyere lovgivning å åpne lovteksten med en formålsangivelse. Slike angivelser kan ha en viss betydning ved anvendelsen av omfagsrike og kompliserte lovverk, særlig hvor det opprettes et stort forvaltningsapparat som skal håndheve loven, og hvor de overordnede mål lett kan bli tapt av syne når det stadig skal treffes en rekke enkeltavgjørelser.

De materielle regler i forslaget til likestillingslov er få, skjønsmessige og har på hvert sitt område atskillig til felles med en generell formålsangivelse. Noe stort behov for en slik generell angivelse er det derfor ikke. I proposisjonen har man imidlertid valgt å innlede lovteksten med en generell prinsipperklæring, og forslaget følger proposisjonen på dette punkt.

### 2.1.2

Når man skal angi denne lovs formål i generell form, oppstår det et prinsipielt problem: Skal formuleringen av formålet (og lovens bestemmelser forøvrig) være nøytral, og bare tale om likestilling mellom kjønnene, eller skal man gi direkte uttrykk for det som er realiteten på det nåværende tidspunkt, nemlig at loven først og fremst vil være et redskap til å bedre kvinnens stilling? Proposisjonen har valgt den siste linje. Foruten å fremme likestilling mellom kjønnene, tar loven «særlig sikte på å bedre kvinnens stilling». Alle de andre bestemmelser i proposisjonen er imidlertid nøytrale i formen.

I forslaget er også formålsangivelsen nøytralt formulert. Riktignok vil Likestillingsombudet i stor utstrekning måtte fungere som et «kvinneombud» i dagens situasjon. Men det

Side 30

kan også være behov for tiltak for å fremme mannens interesser, særlig innenfor utdanningssektoren (se nedenfor under punkt 3.3.2). Man skal heller ikke se bort fra at mange, også kvinner, reagerer mot at det blir lagt vekt på å gi kvinnen særfordeler. Det kan hevdes at all tale om særfordeler i realiteten er en innrømmelse av at hun er reelt underlegen.

Spørsmålet om man skal velge en nøytral eller en situasjonsbetinget og realistisk formulering av lovens bestemmelser, har ikke avgjørende praktisk betydning, men det må tillegges en viss vekt at den samme form ikke blir brukt bare i én, men i samtlige paragrafer. Derfor har man valgt den nøytrale form i dette forslag.

### 2.1.3

Foruten at likestilling mellom kjønnene blir oppstilt som formålet for loven, gir proposisjonens formålparagraf to mer konkrete anvisninger: Offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder, og kvinner og menn skal gis like muligheter til arbeid og like muligheter til utdanning.

Den siste av disse anvisninger er for snever. Riktignok er utdanning og arbeid et viktig - kanskje det viktigste - ledd i kvinnens frigjøringsprosess. Men målet må formuleres videre. Det å ha et lønnet arbeid er ikke i seg selv siktemålet, men den økonomiske frigjøring og den personlige og kulturelle utvikling som følger med å få muligheter for å delta i styringsverk og produksjonsliv uavhengig av om man er kvinne eller mann. Det er også andre områder enn arbeidslivet (hvor det finnes forhold som diskriminerer kvinnen, og hvor en adgang til deltagelse på like fot med mannen kan få betydning for hennes personlige utvikling. Når man først skal ha en formålsangivelse, bør den reflektere også dette utvidede aspekt. I forslaget er det derfor tilføyet at det skal være like muligheter til «kulturell og faglig utvikling».

## 2.2 Lovens virkeområde

### 2.2.1

I proposisjonens lovtekst § 2 sies det at «Loven gjelder forskjellsbehandling m.v. av kvinner og menn på alle områder...» Mindre treffende enn dette kan man vanskelig formulere virkeområdet for loven. Man skulle tro at de følgende bestemmelser inneholdt en katalog over de forskjellige former for forskjellsbehandling som var påbudt. En lovs virkeområde først og fremst si hvilke livsforhold den skal anvendes på - offentlig og privat virksomhet, skolevesen, næringsliv osv. Dernest har det noe med territoriet

å gjøre - hvor langt utenfor Norges grenser loven skal regulere nordmenns handlinger. Det siste spørsmålet er regulert i proposisjonens § 19 (forslagets § 18). Når det gjelder det saklige

virkeområde, tar forslaget det videst mulig utgangspunkt: «Loven gjelder på alle områder...».

## 2.2.2

Det er imidlertid på det rene at en slik formulering vil favne for vidt. Det må gjøres unntak, noe som også er gjort i proposisjonen. Disse unntakene følger to linjer og representerer hver sin ende av en lang skala. I den ene enden av denne skalaen finner man de unntak som er begrunnet med at lovgiveren bør avstå fra å regulere endel områder som de fleste oppfatter som meget personlige og private. I den andre enden er det gjort unntak for endel embets handlinger og styringstiltak fra offentlige myndigheter, ikke fordi disse myndigheter ikke i og for seg bør respektere likestillingsprinsippet i sin embetsførsel, men fordi det ville være ubetimelig å underkaste dem kontroll fra et vanlig forvaltningsorgan.

Et særtrekk ved lovutkastet er det også at det i begge ender av denne skalaen skal være en «myk» overgang fra de områder hvor loven gjelder og skal håndheves med full kraft, og til dem som faller helt utenfor lovens virkeområde. Både når det gjelder privatlivet, og i den offentlige sektor, er det definert visse felter hvor loven i og for seg skal gjelde og virke gjennom sin generelle, normative kraft, men hvor håndhevelsesapparatet enten skal forholde seg helt passivt, eller i hvert fall ikke skal kunne gripe inn ved tvangsmidler.

Nedenfor under avsnitt 4.2 er det gitt en nærmere beskrivelse av hvordan håndhevelsesorganenes kompetanse blir gradvis uttynnet i begge ender av skalaen, særlig i grensefeltet mot statens høyeste organer. I det følgende behandles de unntak som er begrunnet i hensynet til beskyttelsen av privatlivet.

## 2.2.3

Proposisjonen unntar «indre forhold i trossamfunn» fra lovens virkeområde. På dette punkt følger forslaget proposisjonen. Dette unntaket er begrunnet i hensynet til religionsfriheten. I et samfunn hvor religionsfrihet er grunnlovfestet, og hvor det skjer en bred fordømmelse av regimer hvor myndighetene legger vanskeligheter i veien for den frie trosutøvelse, bør man være meget forsiktig med å gi lovbud som innenfor det enkelte trossamfunn kan bli oppfattet som et forsøk på å styre trosinnholdet.

Unntaket for «indre forhold i trossamfunn» er forøvrig behandlet inngående, både i proposisjonen og i den senere Odelstingsdebatt.

## 2.2.4

I proposisjonen (§ 9, første ledd) er det bestemt at loven ikke skal håndheves «for så vidt gjelder det som hører til familielivet o.l.». Loven skal altså i prinsippet gjelde innenfor familielivet, men Likestillingsombudet

Side 31

skal ikke føre tilsyn med det som skjer «innen hjemmets fire vegger», og det skal ikke finnes noen sanksjoner fra samfunnsorganers side mot kjønnsdiskriminerende handlinger som foretas der. Det kan reises viktige motforestillinger mot å gi lovbestemmelser som uttrykkelig unntas fra håndhevelse. Bl. a. ut fra ønsket om å kunne legge frem et forslag som bør kunne samle bred oppslutning, har forslagsstillerne imidlertid funnet å kunne følge proposisjonen på dette punkt. Men da det ikke er umiddelbart innlysende hva det ligger i at loven «gjelder», men ikke skal «håndheves» på dette område, er det grunn til å gå nærmere inn på de juridiske virkninger av dette.

Det ligger da nær å vise til hele privatretten - formuerett, erstatningsrett osv. - som «gjelder» i forholdet mellom enkeltindivider, men som bare i ytters liten utstrekning «håndheves» av utenforstående. Det er den part som er krenket, som må ta saken opp og kreve sin rett. Brudd på privatrettslige regler er meget sjelden belagt med straffesanksjoner, men likevel blir reglene stort sett respektert.

Nå kunne man innvende at det her stort sett dreier seg om regler som regulerer økonomiske forhold, og hvor en konflikt i siste omgang munner ut i et rent økonomisk krav. Hvis man gjør

likestillingsprinsippet bindende i familielivet, vil eventuelle brudd på dette normalt ikke kunne transformeres til tvist om økonomiske forhold, og lovbudet om likestilling vil ikke ofte kunne få noen reell betydning i denne sammenheng. Det er imidlertid et sentralt trekk ved familieretten at man der finner en rekke lovbestemmelser som i brede vendinger beskriver de forpliktelser som ektefeller og foreldre og barn har mot hverandre. Men ofte er det slik at disse forpliktelsene ikke kan kreves direkte oppfylt, gjennom en sak som reises for domstolene. Derimot kan et brudd på forpliktelsene få betydning i en sak som isolert sett gjelder noe annet, men hvis eksistensen av forpliktelsene, og bruddet på den, blir direkte avgjørende for utfallet.

Et konkret eksempel gir § 1 i lov om ektefellers formueforhold av 20. mai 1927 nr. 1: «Mann og hustru plikter gjennom tilskudd av penger, gjennom virksomhet i hjemmet eller på annen måte å bidra, hver etter sin evne, til å skaffe familien det underhold som etter ektefellenes kår og stilling må ansees passende». Det finnes - heldigvis - ikke noe offentlig organ som «håndhever» ektefelleloven, f.eks. ved å inspisere hjemmene og gi ektefeller pålegg i slike saker. Men dette betyr ikke at forpliktelsen til å «bidra etter evne gjennom virksomhet i hjemmet» er en ren papirbestemmelse. Brudd på denne bestemmelse kan f.eks. bli et sentralt moment hvis ekteskapet går i oppløsning og det blir uenighet om foreldremyndigheten over barna. I ekstreme tilfelle kan også barnevernet gripe inn, dersom forholdene i hjemmet må ansees skadelige for barna.

Et annet eksempel gir § 9 i lov om barn i ekteskap av 21. desember 1956 nr. 9. Det heter her at foreldrene «skal syta for at borna vert utdana etter den råd foreldre og borna har og etter givnaden åt borna». Ved vurdering av slike spørsmål kan det være av betydning at det finnes en lovbestemmelse som likestiller døtre og sønner.

Hvis likestillingsloven gjøres gjeldende i familielivet, vil det innebære at familiemedlemmene får en ny plikt i tillegg til de arbeidsmessige og økonomiske forpliktelser som lovgivningen nå pålegger dem: en plikt til å praktisere likebehandling av piker og gutter, av hustru og mann. Direkte håndhevelse og sanksjoner mot overtredelse er like lite påkrevet for denne pliktens vedkommende som for de tradisjonelle. Men plikten vil være med i det sett av bakgrunnsnormer som vil bli trukket frem og bestemme utfallet av en eventuell rettstvist mellom ektefellene, eller mellom foreldre og barn.

Forslaget inneholder samme regel som proposisjonen nemlig at loven ikke skal «håndheves» innenfor familielivet. For klarhets skyld er regelen uttrykt både § 2, om lovens virkeområde, og i § 10, om Likestillingsombudets kompetanse.

At loven ikke skal håndheves på dette område, betyr at Likestillingsombudet ikke skal føre noen form for tilsyn med hvordan lover virker i familieforhold, og at Ombudet uten videre skal avvise en klage over påstått for skjellsbehandling på dette felt. Straffansvar kan det heller ikke bli tale om, fordi det er en forutsetning for straff at det foreligger et bindende forbud eller påbud fra Klagenemnda, jfr. proposisjonens § 17 og forslagens § 16, jfr. § 11.

Loven har imidlertid også en regel om erstatningsansvar. Dette ansvaret kan bli aktuelt «ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av denne lovs bestemmelser». Her er altså sanksjonen knyttet direkte til en overtredelse av lovens materielle regler, et forutgående vedtak fra de håndhevende organer er ikke nødvendig.

Spørsmålet om erstatningsansvaret også kan bli utløst ved forskjellsbehandling i familieforhold, er ikke behandlet i proposisjonen. - At det kan bli tale om erstatningsansvar også her, følger, logisk sett, av at loven

Side 32

«gjelder». Riktignok vil det ikke være særlig praktisk med erstatningskrav på dette område, men det kan ikke helt utelukkes, f.eks. hvis en datter får medhold i at hun er blitt forsinket i sin utdanning fordi sønnene uberettiget er gitt fortrinn.

I forslaget er det markert at unntaket bare omfatter den håndhevelse som skjer gjennom «de organer som håndhever denne lov», altså Likestillingsombudet og Klagenemnda. At loven for øvrig «gjelder», følger av § 3, første ledd.

## 2.2.5

I proposisjonens lovtekst er det etter ordene «det som hører til familielivet» tilføyet «o.l.». I kommentaren er det ikke sagt noe om hva dette «og lignede» skal bety, men det er ikke noe i forarbeidene som tyder på at man har tenkt seg å unnta fra håndbevegelsesreglene noe forhold «utenfor hjemmets fire vegger».

Unntaket bør gis et noe videre enn i proposisjonen. Også utenfor familie og samliv kan mennesker få nære personlige relasjoner som ikke bør trekkes inn under Likestillingsombudets tilsynsvirksomhet. Det gjelder slikt som valget av venner og omgang, hvem man vil gi gaver til eller betenke i sitt testament, hvem man vil ta inn i sitt hjem som gjest eller hybelboer, o.s.v. Egentlig burde slike forhold være helt unntatt fra lovens virkeområde, på samme måte som «indre forhold i trossamfunn».

Et slikt unntak kunne imidlertid reise vanskelige avgrensningsspørsmål, særlig i grenseflaten mellom arbeidsforhold og erhvervsmessig utleievirksomhet. I de rent personlige relasjoner er det heller ikke slik at likestillingsprinsippet kan virke i bakgrunnen og bestemme innholdet av et annet rettsforhold, - det kan vanskelig oppstå tvister av rettslig art på dette området.

I tillegg til «familieliv» unntar derfor forslaget også «rent personlige forhold» fra håndhevelsesreglene.

## 2.2.6

Etter proposisjonens lovtekst, § 2, annet ledd, kan Kongen - etter at Klagenemnda har uttalt seg - bestemme at loven ikke skal gjelde på bestemte områder. Etter kommentaren har man særlig tenkt på unntak for visse typer foreninger, ved uttak av personell til U-hjelpstjeneste i land hvor det hersker et annet syn på likestilling, og for områder hvor man er sterkt i tvil om lovligheten av å gi særfordeler til det ene kjønn. Det blir også understreket at departementet «mangler en fullstendig oversikt over hvilke unntak som vil være aktuelle i den første tid».

Det er ingen god praksis å gi en generell lov og samtidig gi utøvende makt en helt generell adgang til å bestemme hvem og hva loven skal gjelde for. Slikt er det nødvendig å tenke gjennom når loven blir forbredt, og så eventuelt gi forvaltningen adgang til å holde begrensede områder utenfor håndhevelsen etter nærmere angitte kriterier. Forslaget tar derfor ikke opp noen slik dispensasjonsadgang.

Det er imidlertid klart at de håndhevende organer i en rommelig overgangstid må utvise atskillig skjønn og konduite. Likestillingsombudet kan selvsagt bestemme seg for å la et bestemt saksområde hvile, og foreløpig ikke gå inn med forslag og henstillinger. Også Klagenemnda vil ha en diskresjonær adgang til å avstå fra å treffe bindende vedtak - Nemnda «kan», men «skal» ikke forby handlinger eller påby tiltak.

Det naturlige må være at myndighetene, når loven har virket en tid, kommer tilbake til lovgiveren og ber om å få rettet opp de svakheter ved loven som måtte bli avdekket under marsjen.

## 2.2.7

Til angivelsen av lovens virkeområde hører også den territoriale avgrensning av de handlinger og forhold den skal få anvendelse på. Reglene om dette finnes i proposisjonens § 19, første ledd, som er opptatt uendret i forslagets § 18, første ledd.

Også i denne henseende gir proposisjonen Kongen anledning til å gjøre unntak og gi utfyllende regler. Her er en slik regel velbegrunnet. Det kan oppstå konflikter i grenseflaten mot andre staters jurisdiksjon, og det organ som vanligvis representerer staten utad, bør ha adgang til å foreta de nødvendige justeringer. Forslaget følger derfor proposisjonen på dette punkt, jfr. § 18, annet ledd.

### 3. Lovens materielle bestemmelser om likestilling

#### 3.1 Generalklausulen

##### 3.1.1

Betydningen av generalklausulen er at den i generell form definerer den ulovlige forskjellsbehandling. Den «vil være regelen i likestillingsloven man må ty til hvor ingen av spesialbestemmelsene kommer til anvendelse. Og den vil utfylle og supplere de mer detaljerte reglene...» (proposisjonen, s. 55). Det er viktig å ha en slik alminnelig regel, fordi det ikke vil være mulig å gi spesialregler om alle de områder hvor det kan tenkes å skje forskjellsbehandling.

##### 3.1.2

Det som en likestillingslov bør forby, er «forskjellsbehandling av kvinner og menn». Og «forskjellsbehandling» kan man da nærmere definere som «handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn». Det er altså tale om handlinger som dels har et visst objektivt innhold -

Side 33

«stille ulikt» - og dels en spesiell begrunnelse - «fordi de er av forskjellig kjønn».

På disse punkter tar forslaget opp proposisjonens lovtekst (§ 3, første ledd).

Nå er det klart at det i og for seg er meget som går inn under en slik definisjon av «forskjellsbehandling», men som ikke desto mindre må være tillatt fordi det dreier seg om nødvendige eller fornuftige ordninger. Forarbeidene til proposisjonen avspeiler en livlig debatt om fenomener som særskilte sovekupéer og toaletter, reglementer om svangerskapspermisjon for kvinner, egne konkurranseklasser for kvinner og menn i idrett osv. På disse områdene er det lite å tilføye, forstandige mennesker i de håndhevende organene vil neppe gå vill her. Det er imidlertid naturlig at lovteksten gir klart uttrykk for at det absolutte likestillingsprinsipp må undergis en slik reservasjon. I forslaget er det derfor presisert uttrykkelig at forskjellsbehandling må aksepteres hvis den «er åpenbart begrunnet i fysiske forskjeller mellom kjønnene».

Sammenfattende kan man vel si at bare den forskjellsbehandling er ulovlig som har reell betydning for likestilling og likeverd. Om ordene kanskje er vage, vil de få sitt konkrete innhold gjennom de idealer som likestillingsforkjemperne hylder, de krav som blir fremsatt og de vedtak som blir truffet i de håndhevende organer.

Det er bl.a. her hensikten med en likestillingslov viser seg. Man setter opp et rammeverk, og får likestillingsbestrebelsene inn i ordnede former med like muligheter for «begge parter» til å prosedere sitt syn. At man i dag ikke kan gi de materielle regler i detalj, er ikke noe særsyn for dette livsområde. Man kan vise til mange andre felter hvor hovedvekten må ligge på å skape mekanismer for forhandling og konfliktløsning, og hvor de materielle regler vil endre seg under marsjen.

##### 3.1.3

Proposisjonens definisjon av «forskjellsbehandling» har denne tilføyelse (§ 3, annet ledd annet punktum): «Selv om en handling ikke omfattes av første punktum, regnes den som forskjellsbehandling hvis den faktisk virker slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligere enn det annet».

Forarbeidene gir ikke noen overbevisende begrunnelse for hvorfor en slik tilføyelse skulle være nødvendig. Tatt på ordet kunne den innebære at alle politiske nominasjoner, og de fleste uttak til høyere utdanning etter strenge objektive kvalifikasjonskrav, er ulovlige fordi det rent faktisk er færre kvinner enn menn som når opp. Man kan og bør beklage at det her eksisterer mekanismer som rent faktisk bidrar til å opprettholde tradisjonelle kjønnsroller, man kan ikke derfor stemple disse mekanismer som ulovlige. Det realistiske må i slike tilfelle være å satse mer bevisst på å styrke det ene kjønns stilling innenfor en ramme som loven tillater.

Forslaget tar derfor ikke opp noen slik tilføyelse til definisjonen av «forskjellsbehandling».

### 3.1.4

Det må være et hovedmål for likestillingsarbeidet å sikre rettferdighet for individene: Individet skal beskyttes mot at dets kjønn medfører unødige begrensninger i dets rettigheter og muligheter. Dette prinsipp taler for et forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, uten andre unntak enn de som er nevnt foran. Under de foreliggende forhold, med ettervirkninger av lang tids diskriminering og faktiske forskjeller i utviklingsmuligheter, ville imidlertid en forbeholdsløs praktisering av et forbud mot forskjellsbehandling kunne få utilsiktede virkninger. Det må være adgang til visse former for favorisering av det ene kjønn, når denne har til formål å fremme likestilling på lengre sikt. Men også slike tiltak må utformes under nøye hensyntagen til at man ikke må ramme enkeltindivider av det annet kjønn på urimelig måte.

I proposisjonen (§ 3, tredje ledd) er det foreslått at «Som forskjellsbehandling reknes ikke ulik behandling som i overensstemmelse med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene». Selv om meningen nok er klar, har departementet her kommet i skade for å foreslå en bestemmelse som bryter sterkt med naturlig sprogbruk. Det må være bedre å bruke ordet «forskjellsbehandling» om alle handlinger som innebærer at kvinner og menn stilles ulikt. Poenget er at forskjellsbehandlingen undertiden er lovlig, nemlig hvis den brukes bevisst som et virkemiddel for å oppnå større likestilling på lengre sikt og ligger innenfor lovens ramme. Forslaget er utformet etter disse linjer, loven skal ikke være «til hinder for at det kan gis fordeler til det ene kjønn dersom dette fremmer likestilling på lengre sikt» (§ 3, annet ledd). De nødvendige hensyn til individer av det annet kjønn er søkt sikret ved prinsipper i senere paragrafer.

En formålsfoestemt forskjellsbehandling av denne art foregår vel allerede i dag i en viss utstrekning. Den trenger ikke noen spesiell lovhjemmel; den vil omfattes av den alminnelige adgang som myndigheter og bedrifter har til å gjennomføre hensiktsmessige ordninger på områder som ikke er spesielt lovregulerte: Men dette blir anderledes i det øyeblikk likestillingsprinsippet blir uttrykkelig

Side 34

fastslått i lov. Enhver form for særfordeler til det ene kjønn ville da være ulovlig. Enhver person som følte seg forbigått ville kunne klage til likestillingsmyndighetene og kreve at forskjellsbehandlingen opphørte. Hvis man ønsker at myndigheter og bedrifter også for fremtiden til en viss grad skal kunne fravike likestillingsprinsippet på kort sikt for å oppnå større likestilling på lengre sikt, må likestillingsloven selv gi en uttrykkelig hjemmel for dette.

En slik hjemmel for formålsbestemt forskjellsbehandling har imidlertid også sine betenkelige sider. I de situasjoner som det her er tale om, vil jo en «fordel» gitt til en person av det ene kjønn, måtte fortone seg som et inngrep eller en forbigåelse i forhold til en eller flere personer av det annet kjønn. Loven vil i stor grad få anvendelse i situasjoner hvor det er konkurranse om et gode (en plass i utdanningssystemet, en ansettelse, et stipendium osv.), og tradisjonelt blir slike konkurranser avgjort etter kriterier som er «objektive» i den forstand at det i hvert fall ikke blir lagt vekt på konkurrentenes kjønn. Hvis så likestillingsloven åpner adgang til - med fremtidig likestilling som det endelige mål - å gi fortrinn til en person nettopp på grunn av vedkommendes kjønn, kan dette lett føre til reaksjoner fra personer av det annet kjønn som står vesentlig sterkere bedømt ut fra tradisjonelle kriterier.

Egentlig er dette en uløselig konflikt, dersom man først mener at det bør være adgang til formålsbestemt forskjellsbehandling. Utslagene av konflikten kan imidlertid være mer eller mindre følbare, alt etter hvor sterkt man griper inn i de tradisjonelle konkurransekriterier. En rimelig grad av målrettet arbeid, i likestillingens tjeneste, må alle borgere være villige til å akseptere. Men det kan tenkes situasjoner hvor styringen vil ramme en enkeltperson urimelig, fordi hun eller han stiller klart sterkere i konkurransen, bedømt etter de kjønnsuavhengige kriterier. Som en sikkerhetsventil mot at myndigheter eller private skal bruke virkemidlet i § 3, annet ledd på en urimelig måte, pålegger derfor forslaget Likestillingsombudet å «påse at fordeler for det ene kjønn, gitt med hjemmel i § 3, annet ledd, ... ikke fører til at enkeltperson av det annet kjønn blir rammet på åpenbart urimelig måte» (§ 10, annet ledd).



Anvendelsen av prinsippet i § 3, annet ledd vil vel jevnlig skje i den form at det blir fastsatt eller praktisert regler eller retningslinjer som innebærer at personer av det ene kjønn skal gis visse fordeler. Den kontroll som Likestillingsombudet her skal utøve, retter seg ikke mot vedkommende retningslinjer, men mot det resultat som bruken av dem fører til i forhold til en bestemt person av det annet kjønn. Hun eller han må altså klage til Ombudet, og påvise at resultatet for hennes eller hans vedkommende er «åpenbart urimelig». Er dette tilfellet, skal Ombudet forsøke å få omgjort vedtaket. Og hvis dette ikke lykkes, vil veien til Klagenemnda og eventuelt til domstolene stå åpen for klageren.

I tillegg til den beskyttelse enkeltindividet på denne måte får mot urimelige virkninger av forskjellsbehandling av denne art, kommer regelen i § 7, siste ledd, som bestemmer at favorisering av det ene kjønn ved opptak til utdanning bare kan skje «på tilnærmet like vilkår». Denne bestemmelse er nærmere begrunnet nedenfor.

## 3.2 Lovens anvendelse i arbeidslivet

### 3.2.1

Det er i arbeidslivet man i første rekke vil oppleve den forskjellsbehandling som kan kontrolleres, og eventuelt kan forbys, av de organer som skal håndheve likestillingsloven. Likestilling i arbeidslivet oppfattes også av de fleste som et grunnvilkår for en langsiktig endring av kjønnsrollene på andre områder. De bestemmelser i loven som tar sikte på å hindre forskjellsbehandling i arbeidslivet, er derfor særlig viktige.

Proposisjonen - og forslaget - gir særregler om disse forhold: utlysning av stillinger, ansettelse, lønn, videreutdanning, forfremmelse, oppsigelse og permittering. I det følgende blir spørsmålene behandlet i denne rekkefølge.

### 3.2.2

Etter proposisjonen kan et arbeid «som er åpent for både menn og kvinner», ikke utlyses for bare det ene kjønn (lovteksten, § 4, annet ledd, første punktum). Det fremgår av sammenhengen at når man skal avgjøre om en konkret jobb, «er åpen» for begge kjønn, skal man finne løsningen i generalklausulen.

En slik regel vil ikke bli lett å praktisere. Så lenge det dreier seg om ordinære stillinger i kontor, industri og handel, er spørsmålet enkelt; kvinner og menn er vel stort sett like egnet til å håndtere både skrivemaskiner og dreiebenker, og de skal kunne søke på like linje. Det samme gjelder mer overordnede stillinger, og stillinger som krever særskilte kvalifikasjoner i form av utdanning. Problemene melder seg i mer ekstraordinære, spesielle situasjoner, hvor arbeidsgiveren kan anføre gode grunner for at han ønsker å ansette enten en kvinne eller en mann: Eldre enkemenn har som regel meget sterke følelser når det gjelder valget mellom en husholderske

Side 35

eller en mannlig hushjelp. Og en restaurant med utsatt beliggenhet vil foretrekke en mannlig utkaster, selv om riktignok en rekke kvinner etterhvert er opplært i ordenstjeneste i politiet. Det er først og fremst i slike ekstraordinære situasjoner at formuleringen av lovens bestemmelser vil bli satt på prøve. Det gir ikke meget veiledning å spørre om det her skjer en «forskjellsbehandling» - eventuelt en forskjellsbehandling som tross alt må godtas, fordi den ikke setter likestillingen i fare. Det springende punkt synes å være om det foreligger en åpenbar og akseptabel grunn for at arbeidsgiveren ønsker enten en kvinne eller en mann i den utlyste stilling, og forslaget har valgt en slik formulering.

Hva som er «åpenbar grunn» vil selvsagt kunne forandre seg over tid. Her som ellers gir likestillingsloven en ramme for en utvikling som vel skal påskyndes, men som likevel må få lov til å gå sin egen gang. For å ta ett eksempel: For bare få år siden var det utenkelig at kvinner kunne tjenestegjøre ombord i skip, kanskje unntatt som telegrafist eller serveringshjelp. Et rederi hadde derfor «åpenbare grunner» til å utlyse stillinger på dekk og i maskin for menn. Nå har kvinner begynt å ta såvel styrmanns- som maskinistutdanning og de må da selvsagt også gis like muligheter til å skaffe seg den nødvendige praksis. Og det betyr at ordinære stillinger ombord

normalt må utlyses for begge kjønn, medmindre særlige omstendigheter tilsier noe annet. Man kan f.eks. tenke seg en fangstskute som skal ligge flere måneder isolert på feltet med et lite mannskap; - her vil det kunne være rimelig å fastholde den tradisjonelle rekruttering.

Det vil nok være klok politikk fra de håndhevende myndigheters side om de ikke går for hardt ut på de tvilsomme grenseområder i de første år etter at loven er vedtatt. Man må ta rimelige hensyn til tradisjonelle og dypt rotfestede holdninger. Man må være oppmerksom på to forhold: Vi er midt inne i en utvikling som under enhver omstendighet vil gå meget raskt, og vi er i dag kommet dit hen at det store flertall av arbeidsoppgaver faktisk står åpne for både kvinner og menn.

Når en utlysning ikke uttrykkelig kan forbeholde en stilling for enten kvinner eller menn, må den heller ikke kunne gi indirekte uttrykk for at en søker av det ene kjønn vil bli foretrukket. I så fall ville søkere av det annet kjønn lett avholde seg fra å søke. Proposisjonen har en regel om dette (§ 4, annet ledd, annet punktum) og forslaget tar opp den samme regel.

### 3.2.3

Reglene om utlysning skal sikre at ingen avholder seg fra å søke en stilling på grunn av sitt kjønn. Men det er ved ansettelsen at likestillingsprinsippet virkelig blir satt på prøve. Å sammenligne søkere er aldri lett, og det er slett ikke slik at valget alltid kan skje ut fra objektive, målbare kriterier, som mengden og kvaliteten av den formelle utdanning, lengden av den relevante praksis, osv. Tvert imot vil det som regel være et bredt spillerom for arbeidsgiverens (eller ansettelsesnemndas) skjønnsmessige vurdering; sterkt personlige forhold hos søkeren kan bli tillagt stor vekt. Og problemet er: Hvordan skal man ved avgjørelser som etter sin natur ofte må være sterkt skjønnsmessige, hindre at nettopp det ene hensyn - søkerens kjønn - blir tatt i betraktning.

En ytterligere vanskelighet har sammenheng med håndhevelsen av likestillingsprinsippet på dette felt. Som det vil fremgå nedenfor under avsnitt 4.3.6, vil en ansettelse som er gjort og satt i verk, ikke kunne omgjøres, hverken i den private eller offentlige sektor (ismlgn. forvaltningsloven § 3, annet ledd, siste punktum, som unntar ansettelsessaker fra partenes klageadgang). Likestillingsombudet og Klagenemnda vil derfor bare kunne kritisere en ansettelse som har funnet sted, og eventuelt gi påbud om prosedyrer som skal følges i fremtiden, og som kan minske risikoen for diskriminering.

En søker som mener at hun eller han er ulovlig forbigått på grunn av sitt kjønn, vil ha to muligheter: Hvis ansettelsessaken kan bli stanset før den som er foretrukket har fått et endelig tilsagn, vil det være en sjanse til å få omgjort vedtaket. En rask klage til Ombudet, og eventuelt et inngrep etter hasteregelen i (forslagets) § 10, femte ledd, kan være en effektiv utvei. Er derimot saken kommet for langt, er det eneste den forbigåtte søker kan gjøre å klage til Ombudet for å oppnå en prinsippavgjørelse, kritikk, og bedre sjanser i fremtiden.

Hva enten målet for aksjonen er å oppnå omgjøring eller kritikk, er det viktig at den som mener seg forbigått, får slike opplysninger om ansettelsessaken at hun eller han kan gjøre seg opp en mening om hvorvidt det virkelig er skjedd en ulovlig forskjellsbehandling. Ved ansettelser i det offentlige følger det av reglene om partsoffentlighet i forvaltningslovens § 18 at de som konkurrerer om ansettelse eller opprykk, har krav på å få se hverandres søknader. Dog gjelder det et unntak for medisinske eller andre rent personlige opplysninger som det er grunn til å behandle fortrolig. (Frihagen:

Side 36

Forvaltningsrett 2 3. utg. 1975 s. 137). Her vil altså alle de objektivt konstaterbare fakta - særlig alder, utdanning og praksis - være tilgjengelige for alle søkere. En lignende rett har i dag ikke søkere i den private sektor.

Proposisjonens lovtekst § 4, tredje ledd, har denne regel: «Arbeidssøker som ikke har fått en utlyst stilling, kan kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser hvilken utdanning, praksis og andre særlige kvalifikasjoner den ansatte av det annet kjønn har.» Når det gjelder opplysninger om den ansattes utdanning og praksis, vil man derved få den samme regel for den private sektor som i dag gjelder i det offentlige. Dette kan ikke være betenkelig, ens utdanning, og hvilke stillinger

man har hatt, hører ikke til de personlige opplysninger som man har rimelig grunn til å holde hemmelig i noen forbindelse. Derimot vil det reise problemer hvis arbeidsgiveren også skal gi opplysning om den ansattes «andre særlige kvalifikasjoner». Dette kan være rent objektive forhold (som f. eks. at arbeidgi-veren har nært samanbeid med en bedrift hvor den ansatte har arbeidet tidligere, han er derfor godt kjent med forholdene), men det kan også grense sterkt inn på det personlige. Er det slike «særlige kvalifikasjoner» som skal oppgis til alle andre søkere at den ansatte - etter arbeidsgiverens vurdering - er en dyktig forhandler? er lett å samarbeide med? har en fast hånd med personalproblemer? gjør et sympatisk inntrykk? Hvis regelen skulle brukes på slikt, ville man utvide partsinnsikten på dette område i den offentlige sektor, og man ville ha gitt en regel som vakte sterke motforestillinger i det private næringsliv.

Forslaget begrenser derfor arbeidsgiverens opplysningsplikt til - i første omgang - å gjelde den ansattes «utdanning og praksis». Da kan den som mener seg forbigått avgjøre om det er grunn til å klage til Likestillingsombudet. Ombudet må imidlertid ha rett til å etterprøve den vurdering som arbeidsgiveren har foretatt. Her er det, som tidligere nevnt, mange sterkt personlige momenter som kan spille inn. Ombudet kan derfor ha behov for opplysninger ikke bare om slikt som man vanligvis regner som «kvalifikasjoner», men også om andre forhold som kan ha vært avgjørende for arbeidsgiveren - f.eks. at den ansatte har en syk ektefelle og selv har fått et alkoholproblem som en ny stilling kan hjelpe ham over. Hvis Ombudet, på et slikt fullstendig grunnlag, kommer til at det ikke er skjedd noen ulovlig kjønnsdiskriminering ved ansettelsen, må den «forbigåtte» søker få melding om dette, uten nærmere premisser.

At Ombudet har rett til å kreve slike opplysninger av arbeidsgiveren, følger i og for seg av forslaget § 13. Men da reglene i loven bør være lette å forstå (og forhåpentlig også å akseptere) av de berørte, har forslaget en spesiell bestemmelse om forholdet: Ombudet «kan kreve ytterligere opplysninger om den ansattes særlige kvalifikasjoner, og om arbeidsgiverens vurdering av søkerne» (§ 4, tredje ledd, annet punktum).

### 3.2.4

Spørsmålet om likelønn for kvinner og menn er viet bred plass i proposisjonen, og var gjenstand for inngående debatt og tildels avvikende forslag under behandlingen av lovsaken i Stortinget. Forholdet til lønnsforhandlingene mellom partene i arbeidslivet, og til Arbeidsretten og den eksklusive kompetanse sto i forgrunnen.

På dette punkt følger forslaget proposisjonen (§ 6, og - om forholdet til Arbeidsretten - § 12, første ledd nr. 4 og annet ledd). Det er bare foreslått to mindre justeringer. For det første er det presisert at lønnsbegrepet omfatter også «pensjon til arbeidstakeren og dennes etterlatte». De nødvendige endringer i pensjonslovene er allerede gjort, og det er opplyst at arbeidet med tilpasning av reglene om kollektiv og individuell pensjonsforsikring er i gang. - For det annet har forslaget utelatt regelen om at Klagenemnda skal uttale seg om hvem som skal «regnes for å ha samme arbeidsgiver i stat og kommune». Dette er interne organisasjonsforhold som administrasjonen bør utrede på egen hånd, selvsagt med et sideblikk til at den offentlige tjeneste ved anvendelsen av likestillingsloven ikke må stykkes opp i så mange «enkeltetater» at anvendelsen av likelønnsprinsippet blir uthulet.

### 3.2.5

Like viktig som å bli ansatt, er å få del i den opplæring som arbeidsgiveren gir eller støtter. Det hjelper kvinnene lite å få en lovfestet rett til å komme inn i begynnerstillinger på like vilkår, dersom arbeidsgiverne konsekvent favoriserer menn ved rekrutteringen til de overordnede stillinger.

Proposisjonen har i § 6 en bestemmelse om «lik rett til videre utdanning». Den gjelder «kvinner og menn ansatt hos samme arbeidsgiver», og fastslår at arbeidsgiveren skal praktisere likestilling i forbindelse med videreutdannelsen. Forslaget tar opp den samme regel, men her er den innarbeidet i en paragraf som handler om retten til utdanning generelt, og som i andre retninger går lengre enn proposisjonen (§ 7, annet ledd).

Ved uttak til kurs, permisjon og videreutdanning o.l. vil de håndhevende organer ha mer effektive virkemidler enn når det gjelder

Side 37

ansettelser. Er det skjedd en ulovlig forskjellsbehandling, vil de kunne utvirke at den som er forbigått også får et slikt utdannelsesstilbud, enten straks eller neste gang anledningen byr seg.

### 3.2.6

Ved forfremmelser, oppsigelser og permitteringer er det tale om å endre et arbeidsforhold varig eller midlertidig. Man kan her få de samme problemer med hensyn til håndhevelsen som ved ansettelsen, jfr. foran under avsnitt 3.2.3 og nedenfor under avsnitt 4.3.6.

Etter tjenestemannsloven og arbeidervernloven gjelder det særlige regler om oppsigelsesvern. Slike saker går for de alminnelige domstoler. Likestillingsloven endrer i og for seg ikke på disse reglene, men den tilføyer et nytt prinsipp som må tas i betraktning når man skal ta stilling til om en oppsigelse har saklig grunn. Loven får for så vidt noe av den samme virkning her som i familieforhold, jfr. foran under avsnitt 2.2.

## 3.3 Lovens anvendelse i utdannelsessektoren

### 3.3.1

Den formelle likestilling når det gjelder retten til utdanning - i hvert fall slik utdanning som skjer i det offentlige regi eller med offentlig støtte - har lang tradisjon hos oss. En av de siste skranker falt samtidig med at proposisjonen ble behandlet i Stortinget, idet det praktisk-teologiske seminar ved Menighetsfakultetet da ble åpnet for kvinner.

Når man søker etter årsaker til at det ennå er langt igjen til full likestilling, vil man derfor ikke finne dem i de regler som gjelder m.h.t. utdanning. Det betyr ikke at dette feltet er problemfritt. Andre mekanismer enn regelverket kan bli avgjørende for hvem som får adgang til å begynne på en utdanning, hvilke sjanser de har til å gjennomføre den, og hvilke resultater de oppnår. Ser man nærmere på disse mekanismene, vil man nok finne at de stort sett diskriminerer kvinnene - om ikke annet fordi de beste årene for utdanning også er de år hvor svært mange stifter familie og får barn.

Å stadfeste den formelle likestilling når det gjelder retten til utdanning, er i og for seg nødvendig i en likestillingslov; forslaget gjør det i § 7, første ledd. Det gir likevel ikke nytt verktøy til arbeidet for reell likestilling. Vil man opprettholde muligheter for å bruke utdanning som et middel til å fremme likestilling, må man også sikre adgang til slike selektive mekanismer som forøvrig er tillatt et generalklausulen, tiltak som i øyeblikket innebærer at det ene kjønn gis fordeler, men som på lengre sikt bidrar til likestilling. Forslaget gir derfor, i motsetning til proposisjonen spesiell hjemmel for slike tiltak.

### 3.3.2

Forslagets § 7, tredje ledd, lyder slik:

«Ved opptak til kurs, skole og studium, og ved andre tiltak med sikte på rekruttering til yrke eller profesjon, er det på ellers tilnærmet like vilkår adgang til å gi fordeler til det ene kjønn dersom det på lengre sikt er egnet til å rette opp en markert mangel på likevekt mellom kjønnene i vedkommende yrke eller profesjon.»

Forslaget gir på dette punkt en konkret anvendelse og presisering av regelen i § 3, annet ledd, jfr. § 10, annet ledd. At det for å fremme likestillingen innenfor visse grenser skal kunne brukes selektive metoder ved rekruttering til yrke og profesjon, er et så viktig prinsipp at det bør gå klart frem av loven.

I forhold til håndhevelsen av loven kommer denne regel i en annen stilling enn de andre. Likestillingsombudet eller Klagenemnda kan ikke påby at bestemmelsen skal brukes. Det er den enkelte undervisningsinstitusjon, eller den offentlige myndighet som institusjonen sorterer under,

som «kan» ta initiativ til selektive tiltak. Klagenemnda kan ikke gi pålegg om at det skal skje en favorisering. Derimot vil de håndhevende myndigheter komme inn i bildet ved en klage fra en som p.g.a. favoriseringen er nektet adgang; spørsmålet vil da være om institusjonen har holdt seg innenfor de grenser som loven setter for den tillatte forskjellsbehandling, jfr. foran under 3.1.4.

I en slik sak må Ombudet og Nemnda ta stilling til fire ting: om det i dagens situasjon eksisterer en «markert mangel på likevekt» som det er grunn til å forsøke å rette opp, om favorisering av det ene kjønn ved rekrutteringen er et egnet middel til å skape bedre balanse på lengre sikt, og om den favorisering som skjer ikke går utover kravet om «tilnærmet like vilkår», og om den kan forenes med de andre verdier som institusjonen plikter å ta hensyn til, f.eks. grunnleggende krav til all forvaltning om likebehandling av borgerne, hensynet til det faglige nivå generelt, eller hensynet til forskningsfriheten. Dette er vanskelige vurderinger. Det er derfor grunn til å utvise atskillig varsomhet ved bruken av selektive tiltak. Det vil også være viktig at institusjonene på forhånd drøfter med likestillingsmyndighetene de tiltak som de overveier å sette i verk. Og selv om de alminnelige vilkår for forskjellsbehandling er til stede, kan Likestillingsombudet gripe inn til fordel for en bestemt, «forbigått» søker, jfr. forslaget § 10, annet ledd.

Side 38

Man må for øvrig være oppmerksom på at de selektive tiltak kan slå begge veier, slik at det ikke bare er mannsinteresser som kan bli satt til side. Blant yrker hvor det kan komme på tale å gi mannlige søkere et fortrinn til utdanning, har vært nevnt sykepleier, lærer og førskolelærer.

Bestemmelsen gir ikke hjemmel for selektive tiltak ved enhver tallmessig forskjell mellom kjønnene med hensyn til rekruttering eller yrkesutøvelse. Det må være en «markert mangel på likevekt». I dette vil det vel normalt ligge at det ut fra allmenne samfunnsinteresser er uheldig at yrket domineres av personer av det ene kjønn - slik tilfellet er for f.eks. førskolelæreryrket, legeyrket og advokatyrket.

De «fordeler» som det er tale om å gi det kjønn som er underrepresentert, er først og fremst at man tar opp flere søkere enn man ville ha gjort etter de regler som ellers skal anvendes. En mild form for slik favorisering er at man «under like vilkår» tar opp søkere bare av det ene kjønn, i stedet for å holde loddrekning. Da har man ikke egentlig gjort noe brudd på kvalifikasjonskravene; den diskriminering som søkerne av det annet kjønn blir utsatt for, består bare i at de mister sjansen til å nå opp gjennom loddrekning.

Det ville i og for seg ha vært en fordel hvis man kunne ha begrenset regelen til å gjelde «under ellers like vilkår». Man er imidlertid kommet til at et slikt kriterium ville bli en for sterk hindring for favorisering av det underrepresenterte kjønn. Med den detaljerte utforming av opptaksvilkår som finnes ved en rekke institusjoner, ville en som ikke er opptatt ofte kunne hevde at han står foran og ikke «likt» med en som er opptatt, selv om forskjellen i poeng eller lignende er så liten at den ikke kan tillegges reell betydning. Man har derfor i stedet valgt å gi regelen gyldighet «på ellers tilnærmet like vilkår».

Dermed har man også villet hindre en ubegrenset adgang til å fravike de tradisjonelle, «objektive» kriterier i denne sammenheng. Riktignok er opptaksreglene ved lukkede studier o.l. stort sett utviklet som en forsvarsmekanisme mot en tilstrømning som sterkt overskrider kapasiteten. Men de kriterier som er valgt, tar gjerne sikte på å slippe til de søkere som må antas å ha de beste forutsetninger både for å gjennomføre utdannelsen, og for å klare seg i vedkommende yrke. De søkere som har skaffet seg de nødvendige kvalifikasjoner, og som fra naturens hånd er rikt utrustet, vil lett føle seg urettferdig behandlet hvis de blir tilsidesatt fordi de er av det «gale» kjønn. Når forskjellsbehandling bare skal kunne skje «på ellers tilnærmet like vilkår», vil man altså ikke kunne se bort fra enhver tradisjonell kvalitetsvurdering av søkerne.

Slik forslaget § 7, annet ledd er utformet, gir bestemmelsen i enkelte henseender en mindre vidtgående adgang til forskjellsbehandling enn den generelle bestemmelse i § 3, annet ledd. Dette betyr at det her ikke så lett vil kunne oppstå situasjoner hvor Likestillingsombudet skal gripe inn til vern for en enkeltpersons interesser etter forslaget § 10, annet ledd.

Foruten ved opptak til skoler og studier, kan bestemmelsen i forslaget § 7, tredje ledd få anvendelse i arbeidsforhold. Kvinner er sterkt underrepresentert i ledende stillinger i næringslivet;

det vil derfor være tillatt hvis en bedrift favoriserer kvinner ved ansettelse, opplæring og forfremmelse, innenfor de grenser som denne paragraf setter. Bestemmelsen vil også gi hjemmel for andre interne tiltak i bedrifter og utdanningsinstitusjoner, f.eks. ved at en prøvetid eller et stipendium skal forlenges for en kvinne som føder barn, eller har omsorgen for barn.

3. Proposisjonens § 7 lyder slik: «I skole og annen undervisningsinstitusjon skal læremidler som nyttes bygge på likestilling mellom kjønnene». I kommentarene er det flere steder forutsatt at bestemmelsen skal håndheves av Likestillingsombudet og Klagenemnda, f.eks. i den form at Nemnda griper inn overfor en skole eller et universitet og nedlegger forbud mot bruken av et læremiddel som ikke «bygger på likestilling».

Denne bestemmelsen har en helt annen karakter enn de øvrige bestemmelser i loven. Den regulerer ikke handlinger og organisatoriske forhold, men fastlegger et obligatorisk idéinnhold i den opplæring som ungdommen skal få. I og for seg må dette være akseptabel - jfr. f.eks. bestemmelsen i skolelovgivningen om at undervisningen skal bygge på de kristne verdier. Men både fordi man kommer i grenseområdet til påbudet om trykkefrihet i Grunnlovens § 100, og fordi det er tale om normering av ideer, er det grunn til å være varsom.

Lærebøker og lesebøker til bruk i almenutdannende skoler og yrkesskoler under Kirke- og undervisningsdepartementet skal granskes og godkjennes før de kan tas i bruk. I gjeldende rundskriv til forfattere, forslag om granskere (F 269/74, dat. 9. oktober 1974) heter det:

«Lærebøkene framstilling bør heller ikke på dette området hovedsakelig konsentrere seg om mannssamfunnet, men må tilstrebe en så fyldig beskrivelse som mulig av kvinnens rolle i samfunnet gjennom tidene.

Side 39

Kvinnen, som enkeltindivid eller gruppe, må hvor det er av allmenn interesse, gis en plass i den historiske sammenheng.

Lærebokforfatterne bør være oppmerksom på at det i tilknytning til ulike grener av historien kan drøftes hvordan både materielle og juridiske forhold, filosofiske og politiske ideologier har hindret kvinnene i å bruke sine intellektuelle og kunstneriske evner og i å gjøre seg gjeldende i samfunnslivet.»

Denne formuleringen dekker i og for seg ikke ting som utvalget av stykker til leseverk, og valg av eksempler i ABC og øvingshefter («far er på arbeidet, mor steller hjemme»). Det er imidlertid på det rene at skolemyndighetene også på dette område arbeidet meget aktivt for at likestillingen skal avspeile seg i læremidlene. Særlig viktig er det at dette arbeidet støtter seg til regler om forhåndsgodkjenning

. På dette trinn kan ikke Likestillingsombudet og Klagenemnda gripe inn. Man ville også få en meget vanskelig situasjon hvis Nemnda nedla forbud mot bruken av en lærebok som Kirke- og undervisningsdepartementet hadde godkjent. Det er derfor ikke noe behov for særregler i likestillingsloven om læremidlene i skoleverket - så meget desto mer som skolemyndighetene i fremtiden vil være bundet av prinsipperklæringen i lovens § 1.

Ved de høyere undervisningsinstitusjoner, særlig ved universitetene, står spørsmålet om valg av læremidler i en helt annen stilling enn i skoleverket. Universitetene har forskningsfrihet og lærefrihet. Riktignok har myndighetene gjennom sine bevilgninger og på andre måter atskillig innflytelse på hvilken forskning som drives, og hvilke fag det gis opplæring i. Men det ville være uhørt hvis myndighetene ga direktiver om det egentlige innhold i forskningen - hvilke hypoteser som skal oppstilles, hvordan de skal verifiseres, hvilket verdigrunnlag forskningen skal relateres til osv. Og denne forskningsfriheten leder nødvendigvis over i en tilsvarende lærefrihet , - en universitetslærer må alltid bestrebe seg på å legge sin undervisning så nær opp til den aktuelle forskning som mulig. For å ta et konkret eksempel: Sett at en mannlig samfunnsforsker går trett av alt mas om likestilling, og utvikler en hypotese om kvinnens naturlige underlegenhet på alle områder. Denne hypotesen må han også kunne drøfte og forsvare i de læremidler som han bruker i sin undervisning. Er hypotesen uholdbar, vil den jo bli tilbakevist gjennom forskningens egne mekanismer. Myndighetene bør avholde seg fra å gripe inn i slikt - her taler kjetterbålene, og fra vår egen tid Lysenko-skandalen, sitt tydelige sprog.

Det slår derfor altfor langt når proposisjonen foreskriver at læremidlene skal bygge på likestilling i enhver «undervisningsinstitusjon». Etter det som er sagt i det foregående, tar forslaget ikke opp

noen regel om læremidler.

## 3.4 Lovens anvendelse i foreningslivet

### 3.4.1.

Foreningsfriheten regnes som en viktig politisk rettighet i et demokrati, selv om den ikke er kommet til uttrykk i Grunnloven. Borgerne skal ha full frihet til å slutte seg sammen for å arbeide for ethvert lovlig formål av ideell, politisk eller økonomisk art. For ikke å risikere å legge bånd på denne friheten, har lovgiveren avstått fra å gi regler om foreninger. Den enkelte forening har derfor fullt herredømme over innholdet av sine vedtekter, bl.a. hvem som kan bli medlem, og hvilke formål foreningen skal forfølge.

Ubetinget gjelder dette selvsagt ikke. Straffeloven setter grenser for de mål en forening kan sette seg, og de midler den kan bruke. Man kan f.eks. nevne straffelovens § 86, første ledd, nr. 5 om å stifte eller delta i «parti eller organisasjon som virker til fordel for fienden», § 104 a som forbyr private organisasjoner «av militær karakter», og § 330 som setter straff for å stifte eller delta i en forening «hvis Formaal er Forøvelse af eller Opmuntring til straffbare Handlinger».

Felles for disse bestemmelsene er imidlertid at de bare rammer foreningsvirksomhet med tilknytning til tradisjonell kriminalitet. At en bestemt idé eller verdi har flertallet bak seg og har fått støtte i lovgivningen, må ikke lede til at man forbyr organisert virksomhet for å bekjempe denne ideen eller verdien. Dette vil være et meget betenkelig inngrep i de grunnleggende politiske rettigheter.

Denne bakgrunnen må man ha klart for seg når man skal vurdere hvordan likestillingsprinsippet skal anvendes på foreningslivet. «Foreningsfriheten» er en viktig realitet, og må ikke innskrenkes. Men samtidig må det understrekes at denne friheten ikke er noen entydig størrelse; den kan vel nærmest defineres som en forventning borgerne har om at lovgiveren - av hensyn til visse overordnede, demokratiske verdier - vil avholde seg fra å gi visse regler om foreninger. Men dette gjelder ikke alle slags foreningsregler, og her er vi ved poenget: Den politiske foreningsfrihet hindrer bare at det blir gitt slike regler som kan sette den politiske frihet til organisert handling i fare.

Men selvsagt kan også andre, viktige hensyn tilsa at man ikke gir regler om foreningslivet. Særlig er det grunn til å fremheve at

Side 40

medlemskap og aktivitet i en forening av mange oppfattes som et meget personlig forhold. I mange tilfelle velger man sin omgang og rammen om sin fritid gjennom valget av forening. Det ville ikke være heldig hvis lovgivningen og myndighetene innskrenket den enkeltes mulighet til å tilfredsstille sine sosiale behov innenfor en slik kollektiv ramme som realiserer hans eller hennes spesielle legning. Eller for å si det konkret: Hvis menn ønsker å spille kort, bytte frimerker eller gå på tur i organiserte former, men bare sammen med menn, bør lovgiveren vokte seg for å stemple dette som ulovlig.

### 3.4.2

Proposisjonen forutsetter at likestillingsloven skal få anvendelse på foreningslivet. Det er ikke foreslått noen spesialregler om foreninger. Men for ikke å gripe inn i «foreningsfriheten» - som her oppfattes som friheten til sosial utfoldelse innenfor en slik forening som den enkelte liker - anbefaler departementet at det ved forskrift etter lovens § 2, annet ledd blir gjort unntak for «foreninger av selskapielig eller humanitær art» (proposisjonen, s. 22-23). Forholdet til den egentlige, politiske betingede, foreningsfrihet er overhodet ikke drøftet.

Ved at generalklausulen som hovedregel skulle gis anvendelse på foreninger, kan man reise spørsmålet om ikke loven, slik den var foreslått, ville gjøre et utilbørlig inngrep i den politiske foreningsfrihet. Det kan argumenteres med at når forskjellsbehandling av kvinner og menn i visse tilfelle er belagt med straff, vil det også være straffbart å stifte en forening for å motarbeide likestillingen, jfr. den foran nevnte bestemmelse i straffelovens § 330. Det kan også hevdes at

Klagenemnda ville kunne forby en slik forening, f.eks. etter klage fra en kvinneorganisasjon. Under enhver omstendighet bør loven selv gi anvisning på hvordan den skal anvendes på foreningslivet. Dette er et så viktig område, som berører så mange mennesker, at det er utilfredsstillende bare å henvise til at man kan dispensere for visse typer foreninger.

### 3.4.3

Fra et likestillingssynspunkt er det viktigste at ingen bare på grunn av sitt kjønn bør utelukkes fra å være medlem av en forening hvis dette medlemsskapet kan være av reell betydning for vedkommendes engasjement i samfunnslivet eller hans eller hennes faglige eller yrkesmessige utvikling. Det foreningsliv som først og fremst tar sikte på å fylle sosiale og selskapelige behov, er av mindre betydning i denne sammenheng; her kommer det inn et sterkt hensyn til at den enkelte skal kunne velge sin omgang og sin fritidsbeskjeftigelse i de former hun eller han ønsker.

Ved utformingen av reglene har man to muligheter: Man kan fastslå som hovedprinsipp at enhver forening skal kunne oppta medlemmer av begge kjønn, og så gi de nødvendige unntaksregler. Eller man kan foreskrive positivt hvilke foreninger som skal være «åpne». Den første fremgangsmåte ville i og for seg harmonere best med lovens alminnelige system, men under redaksjonsarbeidet har det vist seg at den annen fremgangsmåte gjør det lettere å finne dekkende formuleringer.

Ved at adgangen til foreninger er skilt ut til særbehandling, er det dermed gitt at hovedregelen i generalklausulen (§ 3, første ledd) ikke kommer til anvendelse for så vidt angår retten til medlemskap. Man kan derfor ikke påberope seg at det skjer ulovlig forskjellsbehandling fra en forening som er reservert for det ene kjønn, men som ikke etter § 5 er pålagt en plikt til å være «åpen».

At en forening kommer inn under reglene i § 5, første ledd, betyr selvsagt ikke at enhver som søker medlemskap har krav på å bli opptatt. Foreningen skal «kunne oppta» personer av begge kjønn som medlemmer. Den må selvsagt kunne ha vedtektsbestemte kvalifikasjonskrav og opptaksprosedyrer, men disse kan ikke utformes eller praktiseres slik at de virker kjønnsdiskriminerende. Her kommer det alminnelige forbud mot forskjellsbehandling i lovens § 3 inn.

### 3.4.4

Etter § 5, første ledd nr. 1 skal en forening være «åpen» såfremt dens formål «i det vesentlige er å bidra til løsningen av alminnelige samfunnsproblemer». Foreningens formål vil vanligvis gå frem av dens vedtekter, men det kan tenkes at disse er modifisert i praksis - enten slik at en selskapielig klubb har engasjert seg sterkt i samfunnslivet, eller (mer praktisk) at en forening som opprinnelig ble stiftet med et aktivt, utadrettet formål, med tiden er blitt en ren selskapsklubb. Når man skal plassere en forening i forhold til lovens bestemmelser, må man se både på hva vedtektene sier, og hvordan foreningens virksomhet arter seg i det daglige.

Den utadrettede virksomhet skal være «det vesentlige» i formålet. Ofte vil det ikke være tvil om hva dette innebærer. Regelen rammer bl.a. de landsomfattende humanitære organisasjoner, også f.eks. Norske Kvinners Sanitetsforening (som for øvrig lenge har tatt opp mannlige medlemmer). At slike foreninger ofte også gir utløp for sosiale behov hos medlemmene gjennom møter, tilstelninger, arbeid med basarer og innsamlinger

Side 41

- er ikke nok til å bringe dem utenfor påbudet. Det kan ikke være noen fornuftig grunn til at en forening som engasjerer seg i samfunnsdebatt eller humanitært arbeid, og som i denne sammenheng utvikler ekspertise, institusjoner og miljø, skal være reservert det ene kjønn.

Det finnes imidlertid en rekke sammenslutninger med «blandet» formål, foreninger som dels skal samle sine medlemmer til selskapielig samvær mer eller mindre regelmessig, dels etter sine vedtekter også skal søke å løse samfunnsoppgaver, særlig innenfor den sosiale og humanitære sektor. Det er vel først og fremst i denne gruppen man finner de fleste «enkjønnede» klubber. Når man skal avgjøre om det utadvendte formål er det vesentlige for en slik forening, må man legge en helhetsvurdering til grunn. Vedtektene er et viktig moment, det samme er foreningens



praktiske virksomhet, men det bør nok også spille en rolle hvordan styret og medlemmene oppfatter foreningen. Hvis de aktive selv definerer sin forening som i første rekke et redskap for humanitært arbeid eller annen samfunnsinnsats, bør dette være avgjørende, - og motsatt hvis medlemmene selv oppfatter foreningen som i første rekke et forum for selskapelig samvær.

Her fremhever imidlertid proposisjonen (s. 23) et moment som det ofte kan være grunn til å legge vekt på: Samværet («mannsklubbene») kan «gi menn anledning til å knytte forbindelser og danne et sosialt nettverk som kan være av stor betydning for deres karriere». Hvis dette er et fremtredende trekk ved foreningen, kan det etter omstendighetene falle inn under paragrafens første ledd nr. 2, fordi den må sies å være «av betydning for det enkelte medlems yrkesmuligheter». At kvinner holdes utenfor en del slike foreninger, innebærer derfor en reell diskriminering. Nå er det riktignok en viss utvikling i gang, og holdningen til de tradisjonelle «mannsklubber» er vel i ferd med å endres. Likestillingsloven bør være et instrument for å påskynde denne prosessen. Men når det er sagt, må det også understrekes at man bør være varsom med å gripe for sterkt inn i forhold som mange oppfatter som viktige sider av sitt privatliv. I noen grad bør likestillingstanken først få modnes innenfor de miljøer det er tale om.

Uttrykket «løsningen av alminnelige samfunnsproblemer» må ikke tolkes for snevert. Det er ikke noe vilkår at det eksisterer et akutt samfunnsproblem (f.eks. kriminalitet, sykdom) som foreningen spesielt tar sikte på å arbeide med. Også foreninger om på generell basis arbeider med å vareta samfunnsoppgaver, kommer inn under formuleringen. Således må foreninger for ungdomsarbeid og for idrettsutøvelse være åpne for begge kjønn. Men her må det selvsagt trekkes en grense mot de foreninger som ikke vender seg ut mot samfunnet, men som bare tar sikte på tilfredsstille et behov for en begrenset krets av medlemmer. En mannlig eller kvinnelig klubb for trim, tur- og hytteliv er selvsagt unntatt fra påbudet.

At en forening skal være «åpen», betyr ikke at alle foreninger - aktiviteter til enhver tid skal være åpne for alle medlemmer. En idrettsforening kan selvsagt ha egne treningskvelder for menn og kvinner, en ungdomsforening kan arrangere særskilte overnattingsturer for gutter og jenter, og de mannlige eller kvinnelige medlemmene kan ha særskilte «hyggekvelder» eller andre sammenkomster. Slik forskjellsbehandling kan være «åpenbart begrunnet i fysiske forskjeller mellom kjønnene», jfr. § 3, første ledd, eller den kan begrunnes med at likestillingsloven ikke setter grenser for den rent sosiale utfoldelse innenfor en foreningsramme. Men ved tilretteleggelsen av det tilbud som foreningen gir sine medlemmer, må den ikke systematisk favorisere det ene kjønn.

### 3.4.5

Etter § 5, første ledd nr. 2 skal en forening være «åpen» såfremt «medlemskapet i foreningen er av betydning for den enkelte medlems yrkesmuligheter eller faglige utvikling». Dette påbudet vil neppe spille så stor rolle i praksis; de fleste foreninger av denne art er for lengst blitt åpnet for begge kjønn. Men som nevnt foran under 3.4.4 kan regelen få betydning i tilfelle hvor yrkesutøverne (i praksis mannlige) har organisert seg for regelmessig samvær og drøftelser, og hvor adgang til møtene vil være av betydning for yrkesutøvere av det annet kjønn.

### 3.4.6

Som nevnt foran under 3.4.1, må likestillingsprinsippet også konfronteres med den «foreningsfrihet» som utgjør et viktig, demokratisk prinsipp. Denne friheten må også kunne påberopes av kvinner og menn i spørsmål som nettopp har å gjøre med motsetningen mellom kjønnene, eller med deres fysiologiske og kulturelle egenart. Bestemmelsen i § 5 varetar dette hensyn. Den unntar fra likestillingskravet en forening som «tar sikte på å fremme det ene kjønns særinteresser, f.eks. i politisk, kulturell eller yrkesmessig sammenheng».

Bestemmelsen omfatter først og fremst menns og kvinners interesseorgiansasjoner i «kjønnskampen». Man kan ikke forlange at nyfeministene skal oppta mannlige medlemmer, hvis de ikke selv ønsker det, og det samme må gjelde hvis det blir stiftet en tilsvarende

organisasjon for menn. Riktignok bør, som utgangspunkt, kvinner og menn ha samme adgang til å påvirke samfunnsutviklingen ved å arbeide innenfor de forskjellige organisasjoner. Men det må gjelde noe annet for de organisasjoner som nettopp har til formål å fremme det ene kjønns interesser, - om nødvendig på bekostning av interesser hos det annet kjønn. Hvis man innenfor en slik organisasjon mener at saken er best tjent med at bare personer av det ene kjønn kan bli medlemmer, ville det være et inngrep i den politiske foreningsfrihet hvis lovgiveren foreskrev en tvangsmessig plikt til å oppta representanter for «motstanderen» i organisasjonen.

En annen «politisk interesse» er f.eks. ønsket om å endre lovregler som fra det ene kjønns synspunkt oppfattes som diskriminerende. Man kan nevne «Barnefedrenes forbund», som har som formål å virke for en endring i mannens favør av lovreglene om barnefordeling, bolig og underholdningsbidrag.

Også de politiske kvinneforeninger vil oppfanges av denne regelen. Her er riktignok kvinnekampen av underordnet betydning i forhold til selve den politiske kamp, men særorganisasjonene for kvinner utgjør et viktig middel til å skolere kvinner for deltagelse i politikken.

Også yrkesmessige særinteresser kan tenkes, særlig for kvinner. Det kan nevnes at «Kvinnelige Telegraf- og Telefonfunksjonærers Landsforening» under behandlingen av proposisjon henvendte seg til Stortingets sosialkomité og bad om at det måtte bli utvirket en dispensasjon etter § 2, annet ledd. Forbundet viste til det store arbeid som gjennom mange år var nedlagt for å bedre de kvinnelige arbeidstagerses kår i en stat hvor kjønns skillet tradisjonelt hadde hatt stor betydning for arbeidsdeling og lønnsforhold. Lignende hensyn gjør seg vel ennå gjeldende på en del områder av forvaltning og næringsliv, men det er grunn til å tro at det med økende likestilling, likelønn m.v., etter hvert vil bli mindre behov for yrkesmessige særorganisasjoner.

Også i kulturell henseende kan kvinner og menn føle et legitimt behov for å organisere seg. Bondekvinneorganisasjonene har vært nevnt som et forum til å ivareta den spesifikke bondekvinne-kultur. Eller man kan tenke seg kvinne- og mannforeninger for drøfting av religiøse og etiske problemer.

Oppregningen av «særinteresser» i § 5, annet ledd er ikke uttømmende; politikk, kultur og yrkesutøvelse er nevnt som eksempler. Loven åpner derfor adgang til at det fortsatt kan bestå andre typer av særorganisasjoner for kvinner eller menn. Man kan således selvsagt ikke pålegge en sammenslutning av homofile å oppta medlemmer av det annet kjønn.

## 4. Håndhevelsen av loven

### 4.1 Organene

#### 4.1.1

Forslaget følger i hovedtrekkene proposisjonen. Det foreslås opprettet et Likestillingsombud og en Klagenemnd . Denne modellen - med et aktivt, oppsøkende organ som fortrinnsvis skal virke gjennom forhandling og overtalelse, og en domstolslignende nemnd som skal ta stilling til tvilsomme fortolkningsspørsmål og ellers tre i funksjon når partene ikke aksepterer forhandlingsorganets syn - har vist seg effektiv på andre områder. Nærliggende eksempler gir Forbrukerombudsmannen med Markedsrådet og Forbrukernes Forsikringskontor med Forsikringssskadenemnden, som er opprettet ved avtale mellom Forbrukerrådet og Norske Forsikrings selskapers Forbund. En lignende modell er også foreslått for det framtidige datatilsyn, jfr. NOU 1975:10, Offentlige persondataregistre og personvern.

#### 4.1.2

Under forberedelsen av proposisjonen var det atskillig tvil om hvilken rolle Likestillingsrådet skulle ha i relasjon til loven. Dette råd er opprettet ved Stortingsbeslutning den 18. februar 1972 og skal først og fremst være et «rådgivende og koordinerende organ for offentlige myndigheter» i

likestillingsspørsmål. Bl.a Justisdepartementet og Likestillingsrådet selv ønsket at Rådet skulle kobles inn i håndhevelsen av likestillingsloven.

Når man nå går til det skritt å gi en lov det formål å fremme likestilling mellom kjønnene, er det naturlig å gi Likestillingsrådet en basis i loven. Dette er gjort i forslaget § 8, annet ledd og § 9, som i det vesentlige følger Stortingsvedtaket fra 1972. Det er også naturlig å ha et felles sekretariat for de offentlige organer som arbeider med likestillingsspørsmål, jfr. forslaget § 8, femte ledd. Det kunne også være spørsmål om å gjøre Klagenemnda til et underutvalg av Likestillingsrådet. Mot dette taler imidlertid at de to organer skal ha vesensforskjellige oppgaver:

Rådet skal være et aktivt, holdningsskapende organ, mens Nemnda i mange henseender har de samme funksjoner som en domstol.

Nemnda må derfor bl.a. ha et relativt sterkt innslag av jurister, og dette kunne lett skape komplikasjoner ved rekrutteringen av henholdsvis Rådet og Nemnda. Det kan også

Side 43

tenkes at Nemnda i en klagesak vil måtte ta stilling til lovligheten (i relasjon til likestillingsloven) av tiltak som Rådet har gått inn for. Det bør derfor ikke lovfestes et personfellesskap mellom de to organer.

Når det gjelder Rådets arbeidsoppgaver, er det foreslått tilføyet et nytt punkt hvoretter Rådet skal ta opp forslag til endringer i lovgivningen der hvor dette er påkrevet for å fremme likestilling (§ 9, annet ledd nr. 6).

### 4.1.3

Likestillingsombudet skal være et aktivt, oppsøkende organ og motta og behandle klager fra personer som føler seg diskriminert på grunn av sitt kjønn. Ombudet skal hovedsakelig virke gjennom opplysning, påvirkning og overtalelse. I siste omgang vil Ombudet rette en henstilling til den som beskyldes for å overtre likestillingsloven. En slik henstilling forutsetter at Ombudet har tatt stilling til både hva som er ulovlig forskjellsbehandling, og hvilke tiltak som er hensiktsmessige for å rette opp tilstanden. Bare hvis henstillingen ikke blir fulgt frivillig, kommer Klagenemnda inn i bildet.

Dog bør Ombudet - som også foreslått i proposisjonen - ha adgang til å treffe foreløpige, bindende vedtak av samme art som Klagenemnda kan treffe. Vilkåret for dette er etter forslaget at det «vil medføre betydelig ulempe eller skade å vente på vedtak i Nemnda» (§ 10, tredje ledd), en liten innstramning i forhold til proposisjonen.

Bestemmelsen i forslaget § 10, annet ledd, som pålegger Ombudet å påse at ikke en anvendelse av lovens regler om «lovlig diskriminering», fører til åpenbart urimelig resultat, er behandlet foran under 3.1.4.

### 4.1.4

Klagenemnda skal etter proposisjonen ha 7 medlemmer. Dette synes urimelig mange. Riktignok settes Arbeidsretten i den enkelte sak med 7 medlemmer, men på andre områder har dømmende organer sjelden mer enn 5 medlemmer. De som oppnevnes som medlemmer av Klagenemnda, skal dels representere juridisk innsikt, dels ha særlig erfaring fra og interesse for arbeidet med likestillingsspørsmål. Da Klagenemnda ofte må ta stilling til rettsspørsmål, er det foreslått at ordføreren og varaordføreren må fylle de betingelser som er foreskrevet for dommere. Dette må da også gjelde for deres stedfortredere.

Klagenemnda skal først og fremst ta stilling til om en påklaget handling eller tilstand innebærer «ulovlig forskjellsbehandling». Dette er en klart rettslig avgjørelse. Nemnda skal også angi hvilke forholdsregler som bør treffes for å rette opp tilstanden, eller for å sikre at det ikke skjer lignende lovbrudd i fremtiden, noe som har mer likhet med forvaltningsvirksomhet. Nemnda kan ikke gi generelle forskrifter, dens vedtak vil alltid rette seg mot en bestemt person som er part i klagesaken.

De vedtak som Nemnda gjør, vil normalt være «bindende» - hva det innebærer, blir nærmere beskrevet nedenfor under 4.3. Det er imidlertid endel situasjoner hvor det ville stride mot etablerte forvaltningsrettslige prinsipper hvis et nemndsvedtak skulle få direkte, rettslige konsekvenser (se nedenfor under 4.2). Dette betyr imidlertid ikke at Klagenemnda i så fall skal avholde seg fra å behandle og ta stilling til klagen. Den må bare ordlegge seg på en annen måte, i form av en uttalelse

som eventuelt vil inneholde kritikk (forslagets § 11, siste punktum). Hvis den rettsoppfatning som Nemnda har lagt til grunn i en uttalelse, ikke blir fulgt av vedkommende forvaltningsorgan (Regjeringen, et departement), må konflikten løses gjennom politiske virkemidler. Også proposisjonen bygger på en sondering mellom vedtak og uttalelser, men den er ikke kommet til uttrykk i lovteksten.

## 4.2 Organenes arbeidsområde og kompetanse

### 4.2.1

Slik lovforslaget er bygget opp, blir det en gradvis overgang fra områder hvor lovens materielle regler overhodet ikke gjelder, og til områder hvor reglene både gjelder og forutsettes håndhevet. Mellom disse ytterpunkter finnes flere områder hvor tilsynet og håndhevelsen er mindre skarpt gjennomført. Disse forskjellige nivåene er dårlig presisert i proposisjonens lovtekst, og det er også vanskelig å danne seg et klart bilde ved lesning av motivene. I forslaget er disse forholdene forsøkt presisert i lovteksten (§ 10 og § 12). I det følgende gis en oversikt.

### 4.2.2

På et område - «indre forhold i trossamfunn» - gjelder loven ikke. Dette betyr at de håndhevende organer overhodet ikke skal befatte seg med den forskjellsbehandling som måtte skje her, eventuelle klager skal uten videre avvises. En annen sak er at organene etter omstendighetene må ta stilling til hva som er «indre forhold i trossamfunn», for å kunne trekke grensen mellom dette og f.eks. forvaltningen av trossamfunnets eiendeler.

### 4.2.3

Enkelte organer i statslivet står i en slik stilling at det ville være utilstedeilig hvis et forvaltningsorgan hadde innsyn med deres virksomhet. Dette gjelder Stortinget, domstolene for så vidt angår deres dømmende virksomhet, og Stortingets ombudsmann

Side 44

for forvaltningen. Heller ikke disse områder skal Ombudet interessere seg for, og eventuelle klager skal uten videre avvises. Men også her må Ombudet, og eventuelt Nemnda, ta stilling til avgrensingen av unntaket, f.eks. mot personalforvaltningen ved domstolene og ved Stortingets kontor.

### 4.2.4

Innenfor «familieliv og rent personlige forhold» skal loven i og for seg gjelde, men den skal ikke håndheves av de organer som loven oppretter. (Andre organer, f.eks. domstolene, kan komme til å måtte legge vekt på lovens bestemmelser ved bedømmelsen av konflikter på disse områder, jfr. foran under 2.2.4). Dette betyr at heller ikke på dette område skal Ombudet tre i funksjon, hverken på eget initiativ eller etter henvendelse fra andre.

### 4.2.5

Enkelte organer står i en slik stilling at de vel er forpliktet til å følge loven og ta kritikk hvis de ikke gjør det, men likevel slik at de ikke kan få rettslig bindende pålegg fra Klagenemnda. Dette gjelder Regjeringen og departementene. Overfor disse organer kan Ombudet ta initiativ og øve påvirkning, og ved en konfrontasjon kan spørsmålet bringes inn for Klagenemnda. Men her blir det bare tale om uttalelse, ikke vedtak, jfr. foran under 4.1.4.

## 4.2.6

Etter proposisjonen (§ 12, annet ledd, annet punktum) skal Klagenemnda ikke kunne «gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å komme i strid med denne lov». Dette unntaket synes å bygge på en forestilling om at ulovlig forskjellsbehandling er noe som i fremtiden bare vil forekomme i privat virksomhet, offentlige organer vil uten videre følge loven. Det kan man slett ikke regne med. Loven omfatter dessuten også kommunenes virksomhet, og alle de store offentlige etater. Det må være tilstrekkelig at Regjeringens og departementenes beslutninger er unntatt fra å bli underkjent av Klagenemnda. I denne forbindelse er det interessant å merke seg at departementet selv ikke har holdt fast ved den begrensning som er oppstilt i lovteksten. På s. 52 i proposisjonen heter det nemlig: «En skole som forskjellsbehandler gutter og jenter ved opptak, kan forbys å fortsette den ulovlige virksomhet.» Men dette er jo nettopp et spørsmål om «hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes».

Her oppstår det en vanskelighet dersom den (ulovlige) beslutning som et underordnet forvaltningsorgan har truffet blir bragt inn for vedkommende departement. Departementet skal jo ikke kunne få bindende direktiv fra Nemnda. En rimelig ledetråd vil være at Nemnda har kompetanse til å gi bindende forskrifter om alle avgjørelser som i første instans treffes på nivåer under departementet. Hvis det samme spørsmål deretter skulle melde seg på departementsplan, må man regne med at Nemnda - hvis den blir anmodet om det - vil gi en uttalelse av samme innhold som det tidligere vedtak. Og da er man, som tidligere nevnt, i en situasjon som bare kan løses ved politiske virkemidler.

## 4.2.7

Selv om Nemnda skal kunne gi bindende direktiver om hvordan underordnet forvaltningsmyndighet i fremtiden må utøves for ikke å komme i konflikt med likestillingsloven, er det ikke gitt at Nemnda også bør kunne oppheve eller endre forvaltningsvedtak som allerede er truffet. Det er to grunner til dette. For det første vil forvaltningsvedtak av den art som det her er tale om, meget ofte ha gitt en part en definitiv rettighet som man ikke kan ta fra vedkommende igjen. Dette er nærmere behandlet under 4.3.6, nedenfor. Men dessuten ville man, hvis man ga Nemnda en slik kompetanse, i realiteten etablere en spesiell forvaltningsdomstol for et begrenset rettsområde. Det karakteristiske for en forvaltningsdomstol er nettopp at den kan kjenne ugyldig et vedtak som et forvaltningsorgan har truffet. Slike spesialdomstoler har man vært meget lite tilbøyelig til å opprette i vårt land.

I proposisjonens lovtekst er det derfor foreslått at Nemnda ikke skal kunne «oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre». (§ 12, annet ledd, første punktum). Forslaget følger her proposisjonen. (§ 12, første ledd nr. 1).

Ved vedtak fra Kongen eller et departement vil Nemnda måtte innskrenke seg til å gi en uttalelse som kan inneholde kritikk, jfr. foran under 4.2.5. Vedtak fra underordnede organer vil måtte bli stående, men Nemnda kan gi bindende pålegg om hvordan organet skal forholde seg i fremtiden - med mindre departementet eller Regjeringen griper inn med et avvikende direktiv, og dermed skaper en situasjon som må finne en løsning på det politiske plan.

## 4.2.8

Et viktig område for likestillingsbestrebelsene er disposisjoner i arbeidsforhold - ansettelse, forfremmelser, avlønning o.l. Her vil det kunne oppstå spørsmål om innholdet av en tariffavtale er i samsvar med loven. På dette punkt bygger forslaget helt ut på proposisjonen. Klagenemnda kan ikke gripe inn i Arbeidsrettens kompetanse (§ 12, første ledd nr. 4 og annet ledd).

## 4.3 Nærmere om «den bindende virkning» av vedtak fra Likestillingsombudet og Klagenemnda

### 4.3.1

Den normale fremgangsmåte når en lov skal gjennomføres, er at man knytter straffetrusler direkte til overtredelsen av lovens materielle regler. Det blir så påtalemyndighetens sak å ta initiativ - eventuelt etter anmeldelse fra den som er krenket eller fra et offentlig tilsynsorgan - og eventuelle spørsmål om hvordan loven er å forstå vil bli avgjort i straffesaken. Det er dette som primært ligger i at «rettshåndhevelsen tilligger domstolene».

Proposisjonen har valgt et mykere system. Fordi lovens bestemmelser er skjønnsmessige, og griper inn på områder som mange synes er lite egnet for lovregulering, er en «ulovlig forskjellsbehandling» i seg selv ikke umiddelbart straffbar. Det straffbare ligger i å overtre et bindende forbud eller påbud fra de håndhevende organer. (Klagenemnda, i hastesaker Ombudet). På en måte er dette utvilsomt en oppmykning, idet vedkommende vil få et klart varsel fra offentlig myndighet om at en bestemt handlemåte vil være lovstridig og straffbar i fremtiden. En beskyttelse ligger også i at bare den blir straffskyldig som forbudet eller påbudet retter seg mot: andre

personer kan ikke straffes for en tilsvarende overtredelse før også de har fått et vedtak mot seg.

I én henseende er imidlertid det foreslåtte system lite betryggende for rettssikkerheten. Systemet innebærer jo at et forvaltningsorgan definitivt tolker en uklar og skjønnsmessig rettsnorm, og gjør det straffbart å foreta en handling som strider mot denne tolkningen. Riktignok skal Klagenemndas vedtak kunne «bringes inn for domstolene etter vanlige regler om prøving av forvaltningsvedtak» (proposisjonen, § 12, tredje ledd), men det er ytterst uklart hvordan forholdet vil være mellom en slik sak som anlegges av en person som mener at loven er brukt galt i forhold til ham, og den straffesak som blir reist fordi han overtrer et påbud eller forbud fra Nemnda. Spørsmålet er ikke drøftet i proposisjonen.

### 4.3.2

Forslaget tar sikte på å sikre at innholdet av den straffenorm som den enkelte kan dømmes etter, skal være undergitt en reell domstolsprøving

. Dette kan man enklest oppnå ved å gi den som blir berørt av et vedtak fra Nemnda, en frist for å reise ordinært søksmål for domstolene. Gjør han ikke det, blir vedtaket bindende for ham, og han kan straffes hvis han overtrer det.

### 4.3.3

Den sivile sak som skal prøve lovligheten av Nemndas vedtak, kan være mer eller mindre omfattende. Det normale ville være at den var underkastet de «vanlige regler om prøving av forvaltningsvedtak», jfr. proposisjonens § 12, tredje ledd. Men man kan også foreskrive at domstolen skal kunne «prøve alle sider av vedtaket». I det siste tilfellet må domstolen stille seg i Nemndas sted og ikke bare prøve om det er skjedd en ulovlig forskjellsbehandling, men også ta stilling til f.eks. hvilke tiltak som bør treffes i fremtiden for å sikre at det ikke skjer nye overtredelser.

I det første tilfellet vil domstolenes kompetanse være noe innskrenket. Denne begrensningen avgis vanligvis ved at domstolen bare kan prøve lovligheten

av forvaltningsvedtaket, ikke det skjønn

som vedkommende organ har utvist. Det er ikke helt lett å angi helt nøyaktig hvor denne grensen vil gå i den typiske sak om ulovlig forskjellsbehandling. Det som er sikkert, er at valget av konkrete tiltak normalt vil falle utenfor domstolens kompetanse, men også dette vil etter omstendighetene kunne bli et tema i saken, f. eks. hvis det blir påstått at Nemnda har drevet utilbørlig forskjellsbehandling i valget av virkemidler. Det er kanskje dekkende å si at begrensningen av domstolenes kompetanse i forvaltningssaker ikke vil avholde retten fra å ta opp en side av saken hvor den føler at det er begått urett mot en part.

Forslaget gir domstolene den videste kompetanse, jfr. § 11, fjerde ledd, første punktum. Derved unngår man å måtte trekke den vanskelige grense mellom de rettslige og skjønnsmessige sider av Nemndas vedtak. Men det er klart at domstolene vil måtte være varsomme med å sette sitt skjønn over Nemndas når det er tale om valg av hensiktsmessige virkemidler.

#### 4.3.4

For å unngå straffansvar i fremtiden, må altså den som blir berørt av et nemndvedtak og ikke vil bøye seg for det, anlegge sivil sak for domstolene. For å få en effektiv håndhevelse av loven, bør det settes en tidsfrist for søksmålet.

To måneder - den ordinære ankefrist i sivile saker - må være passende. Da domstolsprøvingen har karakter av et rettsmiddel som den berørte part kan bruke mot et vedtak fra klagenemnda, bør vedtaket forkynnes for ham på samme måte som en dom.

Nemnda (eller Ombudet) må gjøre vedkommende part uttrykkelig (skriftlig) oppmerksom på søksmålsfristen, og på den følge det får at fristen blir oversittet (Forslagets § 11, tredje ledd). Dette er ikke en

Side 46

ordensforskrift, men et vilkår for at senere overtredelser blir straffbare.

#### 4.3.5

Det er nødvendig å gå noe nærmere inn på det typiske innhold av de vedtak Nemnda skal treffe. I proposisjonens lovtekst er det sagt at Nemnda «kan forby en handling» som innebærer forskjellsbehandling, og at den «kan gi påbud om tiltak som er nødvendig for å sikre at handlingen opphører» (§ 12, første ledd).

Å «forby en handling» er en klar karakteristikk, forutsatt at forbudet retter seg mot at handlingen blir foretatt i fremtiden

. Dette ligger, som nevnt foran under 4.3.1, i systemet i proposisjonen, men det bør for klarhets skyld sies uttrykkelig (jfr. forslaget § 11, annet ledd, første punktum, første alternativ). Hva det skal bety at «handlingen opphører», er derimot ikke godt å si. En handling er noe man foretar ved en enkelt anledning (en ansettelse, en kunngjøring av stilling, et opptak på kurs eller skole). Derimot vil en handling ofte etablere en tilstand

(en skjev stillingsfordeling, en ulik avlønning, et urimelig permisjonsreglement) og en slik tilstand kan eventuelt påbys foragt til opphør (jfr. forslaget § 11, annet ledd, første punktum, annet alternativ). Men da må man også ta i betraktning at den tilstand som er etablert, kan ha skapt rettigheter og forventninger som man ikke uten videre kan slå overende. Noen av de problemer som dette kan reise, er behandlet nedenfor under 4.3.6.

Nemnda bør altså kunne forby at (bestemt angitte) handlinger blir foretatt i fremtiden, og påby at en etablert tilstand blir bragt til opphør, det siste såfremt det kan skje uten inngrep i «etablerte rettigheter». Men Nemnda bør også kunne bruke mer konstruktive virkemidler. Den bør kunne pålegge en person, en etat eller en bedrift å følge en bestemt fremgangsmåte - f.eks. i forbindelse med kunngjøringer, ansettelser, utarbeidelse av interne reglementer e.l. - når disse tiltakene åpenbart kan sikre at hensynet til likestilling blir bedre ivaretatt i fremtiden. Nå er det selvsagt grenser for hvor langt Nemnda kan gå når den gir slike pålegg. Tiltak koster gjerne ekstra penger, og tid kan gå tapt når man skal følge dem. I denne sammenheng kan vel Nemndas virksomhet nærmest sammenlignes med Arbeidstilsynets. Også her kan et offentlig organ gi pålegg om at bedrifter skal følge bestemte prosedyrer, og innen rimelighetens grenser forlange at de nødvendige midler blir stilt til rådighet.

#### 4.3.6

Nemnda kan ikke gjennom et pålegg ta fra en enkeltperson en rettighet eller en posisjon som vedkommende har innrettet seg etter. Det ville i så fall være et ekspropriasjonsartet inngrep, som ville utløse et krav på erstatning.

Dette problemet er ikke berørt i proposisjonen. Riktignok er det i proposisjonens lovtekst sagt at Nemnda ikke kan «oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre», men denne bestemmelsen synes først og fremst å være begrunnet med at Nemnda ikke er tiltenkt en rolle som overordnet forvaltningsdomstol. Det ville nok følge av denne bestemmelsen at Nemnda ikke kan omgjøre en ansettelse som er skjedd i den offentlige sektor, men om Nemndas kompetanse overfor den private sektor er det ikke foreslått noen tilsvarende bestemmelse.

Det er vel grunn til å tro at en meget betydelig del av sakene etter likestillingsloven vil gjelde forskjellsbehandling ved handlinger som foretas i arbeidsforhold, altså ansettelser, forfremmelser, permisjoner, permitteringer, uttak til kurs og videreutdanning osv. Slik lovens sanksjonssystem er bygd opp, vil ikke en enkelt slik handling i strid med likestillingsprinsippet være straffbar. Først må Nemnda ha nedlagt forbud mot at handlingen blir foretatt i fremtiden (dette gjelder etter proposisjonen såvel som etter forslaget). Men hva innebærer et slikt forbud? Den som er utpekt i en stilling vil - når saken kommer opp gjennom klage fra en søker av det annet kjønn - ha fått et definitivt tilsagn om ansettelse; ofte vil han også ha innrettet seg etter tilsagnet, sagt opp annen stilling, ordnet med bolig o.l. Nemnda kan ikke omgjøre beslutningen og i stillingen til den forbigåtte, hverken i den private eller i den offentlige sektor. En regel av dette innhold ville bety et brudd med grunnleggende rettsprinsipper.

At «handlingen er forbudt» i fremtiden kan bety at den forbigåtte søker skal ansettes neste gang denne arbeidsgiver lyser ut en tilsvarende stilling, forutsatt at forholdene - og herunder de andre søkeres kvalifikasjoner! - er helt identiske. Dette synes lite praktisk. Som hovedregel vil den forbigåtte være henvist til å kreve erstatning, og ved neste ansettelse som skal foretas vil spørsmålet være like åpent i den forstand at intet personvalg i seg selv vil være straffbart.

Medmindre man er villig til å gi Nemnda kompetanse til å omgjøre beslutninger i ansettelsessaker, synes det ikke mulig å komme utenom de problemer som her er nevnt. Forslaget stadfester i denne sammenheng det som måtte følge av proposisjonen. Det er imidlertid for klarhets skyld sagt uttrykkelig at Nemnda ikke kan «omgjøre en ansettelse

Side 47

av arbeidstaker» (§ 12, første ledd nr. 3).

Tilsvarende vil rent faktisk måtte gjelde for forfremmelser, uttak til kurs og videreutdanning o.l. såfremt klagen og nemndvedtaket kommer så sent at den som er utvalgt har fått et bindende tilsagn. På disse områder vil det imidlertid lettere kunne tenkes at klageren gis rett til å komme i tillegg til den av det annet kjønn som er valgt, f.eks. når en bedrift (ulovlig) har gitt utelukkende mannlige arbeidstakere permisjon for å delta i kurs.

Problemet melder seg også ved permitteringer. Også her må det gjelde at den arbeidstager som i en bestemt situasjon har fått et tilsagn om at han ikke vil bli permittert, ikke senere kan skyves ut etter pålegg fra Nemnda. Retningslinjene for permitteringer vil imidlertid som regel bli drøftet mellom de ansatte og bedriften, og her vil et raskt initiativ kunne utvirke et effektivt og bindende pålegg, eventuelt som hastesak for Likestillingsombudet.

Selv om Nemnda altså vil ha liten mulighet for gjennom påbud og forbud å gi rettslig bindende direktiver om ansettelser o.l., i arbeidsforhold, er det ikke dermed sagt at Nemndas virksomhet vil være uten faktiske virkninger. Først og fremst må det understrekes at de rettslige sanksjoner er tiltenkt en sekundær rolle ved håndhevelsen av likestillingsloven. De nødvendige virkemidler skal ligge i Ombudets virksomhet, og - i unntakstilfelle - i retningsgivende vedtak fra Klagenemnda. Straffesanksjonene bør bare brukes mot de helt åpenbare og grove brudd på forpliktelser som Klagenemnda utvetydig har formulert.

Det er også klart at det innenfor den offentlige sektor nærmest vil følge av seg selv at det berørte forvaltningsorgan i fremtiden vil følge de normer og retningslinjer som nemndvedtaket bygger på. Her i kan det også vises til avsnitt 4.2.6 foran, hvor det er forutsatt at Nemnda kan foreskrive hvordan et bestemt, underordnet forvaltningsorgan bør forholde seg. I den private



sektor vil erstatningsansvaret gi et sterkt motiv for å unngå ulovlig forskjellsbehandling i fremtiden - rent bortsett fra den belastning på omdømmet som det vil være å ligge i konstant konflikt med de myndigheter som håndhever likestillingsloven.

### 4.3.7

Som nevnt foran under 4.3.2, er det ikke i seg selv straffbart å overtre lovens materielle regler om likestilling. Straffetruselen retter seg bare mot den som overtrer et påbud fra Nemnda (eventuelt fra Ombudet) som retter seg direkte mot ham. Og det er videre et vilkår at dette påbudet er formelt bindende. Denne virkning får påbudet enten ved at det ikke innen to måneder fra forkynnelsen er reist sivil sak for å få det omstøtt, eller ved at det senere blir stadfestet ved endelig dom.

Vilkåret for straffbarhet er presisert i forslaget § 16, første ledd. Hvis denne bestemmelse skulle formuleres i samsvar med det som gjelder på andre områder, burde den formuleres slik at det ville være straffbart å overtre et påbud som er foragt inn for domstolene, såfremt påbudet blir opprettholdt i den endelige dom. Det kan hevdes at den som baserer sine handlinger på en tvilsom tolkning av gjeldende rett, må regne med å bli straffet hvis domstolene senere kommer til at fortolkningen ikke var holdbar. Man er imidlertid kommet til at denne lov innebærer lovregulering av såvidt vanskelige forhold, og at uklarhet om bestemmelsenes rekkevidde derfor kan være så forståelig, at det vil virke uheldig om prøving av et påbud for retten kan innebære straff for den som ikke får medhold. Det kan også dukke opp tilfelle hvor det er i alle parter interesse å få en rettslig prøving av et påbud, og hvor det derfor vil virke særlig uheldig om den som har innbragt saken risikerer straff hvis han taper. Risikoen for at noen vil anlegge sak til prøving av et påbud etter denne lov bare for å trenere gjennomføringen av det, ansees på den annen side å være såvidt liten at det ikke kan være betenkelig å gi strafferettsbestemmelsen en form som medfører at straffetruselen ikke inntre før saken er avgjort av domstolene dersom sak reises.

Det må imidlertid understrekes at straffetruselen neppe vil spille noen stor rolle ved håndhevelsen av likestillingsloven. Forslaget har også redusert den strafferamme som proposisjonen gir anvisning på; overtredelse av påbud fra likestillingsmyndighetene skal bare kunne straffes med bøter.

Side 48

## 5. Forslag til lov om likestilling mellom kjønnene

### § 1 (Lovens formål)

Denne lov skal fremme likestilling mellom kjønnene.

Offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for dette formål på alle samfunnsområder. Kvinner og menn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid og kulturell og faglig utvikling.

### § 2 (Lovens virkeområde)

Loven gjelder på alle områder, med unntak av indre forhold i trossamfunn.

For så vidt gjelder familieliv og rent personlige forhold, skal loven ikke håndheves av de organer som er nevnt i denne lovs § 8.

### § 3 (Generalklausul)

Forskjellsbehandling av kvinner og menn er ikke tillatt. Med forskjellsbehandling menes handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn og som ikke er åpenbart begrunnet i fysiske forskjeller mellom kjønnene.

Dog er loven ikke til hinder for at det med de begrensninger som følger av § 7, tredje ledd og § 10, annet ledd kan gis fordeler til det ene kjønn dersom dette fremmer likestilling på lengere sikt.

### § 4 (Likestilling ved ansettelse m.v.)

Såfremt det ikke finnes en åpenbar grunn for det, må en stilling ikke lyses ledig for bare det ene kjønn. Utlysningen må heller ikke gi inntrykk av at arbeidsgiveren forventer eller foretrekker det ene kjønn til stillingen.

Ved ansettelse, forfremmelse, oppsigelse eller permittering må det ikke gjøres forskjell på kvinner og menn i strid med § 3.

Arbeidssøker som ikke har fått en utlyst stilling, kan kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser hvilken utdanning og praksis den ansatte av det annet kjønn har. Likestillingsombudet kan kreve ytterligere opplysninger om den ansattes særlige kvalifikasjoner, og om arbeidsgiverens vurdering av søkerne.

#### *§ 5 (Lik adgang til foreninger)*

En forening skal kunne oppta medlemmer av begge kjønn såfremt:

- 1) Foreningens formål i det vesentlige er å bidra til løsningen av alminnelige samfunnsproblemer.
- 2) Medlemskapet i foreningen er av betydning for det enkelte medlems yrkesmuligheter eller faglig utvikling.

Reglene i første ledd gjelder ikke for foreninger som tar sikte på å fremme det ene kjønns særinteresser, f.eks. i politisk, kulturell eller yrkesmessig sammenheng.

#### *§ 6 (Lik lønn for arbeid av lik verdi)*

Kvinner og menn ansatt hos samme arbeidsgiver skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi.

Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag, pensjon til arbeidstakeren og dennes etterlatte, samt alle andre tillegg eller fordeler i penger eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren.

Med lik lønn menes at lønnen fastsettes på samme måte.

Kongen kan i forskrifter fastsette hvem som skal regnes for å ha samme arbeidsgiver i stat og kommune.

#### *§ 7 (Lik rett til utdanning)*

Kvinner og menn skal gis lik rett til utdanning.

Arbeidsgiver skal likestille kvinner og menn når det gjelder opplæring, videreutdanning, permisjon i forbindelse med utdanning o.l.

Ved opptak av kurs, skole og studium, og ved andre tiltak med sikte på rekruttering til yrke eller profesjon, er det på ellers tilnærmet like vilkår adgang til å gi fordeler til det ene kjønn dersom det på lengre sikt er egnet til å rette opp en markert mangel på likevekt mellom kjønnene i vedkommende yrke eller profesjon.

#### *§ 8 (Organer for håndheving av loven)*

Kongen oppnevner et Likestillingsråd, et Likestillingsombud og en Klagenemnd som skal medvirke til gjennomføringen av lovens formål.

Likestillingsrådet skal ha 13 faste medlemmer med personlige stedfortredere oppnevnt for 4 år av gangen. Både kvinner og menn bør være representert. To medlemmer med stedfortredere oppnevnes etter innstilling fra Landorganisasjonen i Norge, og to etter innstilling fra Norsk Arbeidsgiverforening. Kongen oppnevner ordfører og varaordfører.

Likestillingsombudet oppnevnes for 6 år av gangen.

Klagenemnda skal ha 5 faste medlemmer med personlige stedfortredere. Kongen oppnevner ordfører og varaordfører som skal oppfylle de betingelser som er foreskrevet for dommere.

Det opprettes et felles sekretariat for Rådet, Ombudet og Nemnda. Utgiftene betales av staten.

Kongen kan gi nærmere regler om Rådets, Ombudets og Nemndas virksomhet og organisasjon. Forslag til slike regler skal forelegges for Rådet og Ombudet til uttalelse.

#### *§ 9 (Likestillingsrådets virksomhet)*

Likestillingsrådet skal være rådgivende og koordinerende organ for offentlige myndigheter. Det skal gi råd til organisasjoner i spørsmål om likestilling og likeverd imellom kvinner og menn.

Herunder skal Rådet:

- 1) Følge utviklingen i samfunnet med sikte på å klarlegge forhold som motvirker likestilling, og foreslå retningslinjer for tiltak som ibør treffes for å rette på slike forhold.
- 2) Undersøke hvorvidt likelønnsprinsippet blir praktisert på de ulike tariffområder i vårt land og påvirke den videre gjennomføring av internasjonale konvensjoner med sikte på lik lønn for arbeid av lik verdi.
- 3) Virke for tiltak som fremmer likestilling på forskjellige områder innenfor familie, skole, ervervs- og samfunnsliv.
- 4) Ta initiativ til utredningsarbeid, forskning og opplysningsvirksomhet om likestillingsspørsmål.
- 5) Være et kontakt- og samarbeidsorgan for organisasjoner og publikum i likestillingsspørsmål.
- 6) Komme med forslag til endring gjeldende lover som i sin nåværende form er til hinder for likestilling mellom kjønnene.

#### *§ 10 (Likestillingsombudets virksomhet)*

Likestillingsombudet skal føre tilsyn med at bestemmelsene i denne lov blir fulgt. Ombudet skal, av eget tiltak eller etter henvendelse fra andre, søke å utvirke at det ikke skjer ulovlig forskjellsbehandling.

Ombudet skal påse at fordeler for det ene kjønn, gitt med hjemmel i § 3, annet ledd, eller i § 7, tredje ledd, ikke fører til at enkeltperson av det annet kjønn blir rammet på åpenbart urimelig måte. Ombudets tilsyn omfatter ikke:

- 1) Stortingets virksomhet
- 2) Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- 3) Domstolenes dømmende virksomhet
- 4) Familieliv og irent personlige forhold, jfr. § 2, annet ledd.

Hvis en henstilling fra Ombudet ikke blir fulgt, kan Ombudet bringe saken inn for Klagenemnda til vedtak eller uttalelse etter § 11. Beslutter Ombudet å ikke bringe en sak inn for Nemnda, kan den bringes inn av den som er part i saken eller som har reist saken uten å være part.

Hvis en henstilling fra Ombudet ikke blir fulgt, og det vil medføre betydelig ulempe eller skade å vente på vedtak i Nemnda, kan Ombudet selv treffe foreløpig vedtak som nevnt i § 11. Nemnda skal underrettes om vedtaket. Vedtaket kan påklages til Nemnda. § 11, tredje og fjerde ledd får tilsvarende anvendelse.

#### *§ 11 (Klagenemndas virksomhet)*

Klagenemnda skal treffe vedtak eller gi uttalelse i saker som bringes inn for Nemnda i samsvar med § 10.

Finner Nemnda at en handling eller tilstand er i strid med §§ 3-7 i denne lov, kan den nedlegge forbud mot at vedkommende part foretar handlingen i fremtiden, eller påby at tilstanden skal opphøre. Nemnda kan også gi vedkommende part påbud om å sette i verk tiltak som er nødvendige for å sikre at det ikke skjer ulovlig forskjellsbehandling. I de tilfelle hvor Nemnda ikke kan treffe vedtak som binder andre, jfr. § 12, kan den uttale seg om forholdet.

Nemnda skal grunngi sine vedtak. Forbud og påbud skal forkynnes for de personer som blir berørt av dem, og skal gi en klar påminnelse om fristen etter denne paragrafs fjerde ledd.

Den som blir berørt av et vedtak i Nemnda, kan anlegge sak til prøving av alle sider av vedtaket. Er slik sak ikke anlagt innen to måneder fra forkynnelsen, får vedtaket den virkning som er angitt i § 16, første ledd for dem som blir berørt av vedtaket.

### *§ 12. (Begrensninger av Klagenemndas kompetanse)*

Klagenemnda kan ikke:

- 1) Oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre
- 2) Treffe vedtak som binder Kongen eller et departement
- 3) Omgjøre en ansettelse av arbeidstaker
- 4) Treffe avgjørelser som etter lov 5. mai 1927 om arbeidstvister og lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister hører under Arbeidsretten.

Er det bragt inn for Nemnda en sak som indirekte reiser spørsmål om en tariffavtales gyldighet, forståelse eller beståen, kan hver av partene i tariffavtalen med oppsettende virkning få dette spørsmål avgjort av Arbeidsretten. Kongen gir nærmere regler om slikt søksmål.

### *§ 13 (Opplysningsplikt)*

Offentlige myndigheter plikter uten hinder av taushetsplikt å gi Likestillingsombudet og Nemnda de opplysninger som er nødvendig til gjennomføringen av denne lov. Slike

Side 50

opplysninger kan også kreves av andre som har vitneplikt etter tvistemålsloven. Tvistemålsloven § 211 gjelder tilsvarende. Avgjørelse som nevnt i tvistemålslovens § 207 første ledd annet punktum, § 208 annet ledd og § 209 annet ledd, jfr. 209 tredje ledds tredje punktum, treffes av herreds- eller byretten.

Nemnda og Likestillingsombudet kan foreta slik gransking og besiktigelse av produksjonssted, lagerlokale, forretningslokale, kontor m.v. som finnes påkrevet for utøvelse av deres gjøremål etter loven.

Nemnda eller Likestillingsombudet kan kreve at opplysninger skal gis til, eller gransking kunne foretas av, andre offentlige organer som er pålagt å medvirke ved gjennomføringen av denne lov.

### *§ 14 (Taushetsplikt)*

Den som utfører tjeneste eller arbeid for Nemnda eller Likestillingsombudet må ikke uten skjellig grunn la andre få kjennskap til det som kommer frem under utføring av tjenesten eller arbeidet om:

- 1) Noens personlige forhold
- 2) Tekniske innretninger, produksjonsmetoder, planer og prognoser o.l. som andre foretak vil kunne utnytte til sin egen drift til skade for det foretak opplysningene gjelder. Opplysningen kan heller ikke utnyttes i vedkommendes egen virksomhet.

### *§ 15 (Erstatningsansvar)*

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av denne lovs bestemmelser er skadevolderen erstatningspliktig etter alminnelige regler.

Retten kan lempe ansvaret etter første ledd hvis det vil virke urimelig tyngende eller andre hensyn taler for det.

### *§ 16 (Straffeansvar)*

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer et vedtak av Likestillingsombudet eller Klagenemnda som ikke bringes inn for domstolene etter § 11, fjerde ledd, eller som blir stadfestet av domstolene, eller som medvirker til dette, straffes med bøter.

Overtredelse foretatt av person i underordnet stilling straffes ikke dersom overtredelsen vesentlig skyldes underordningsforholdet til den som handlingen er foretatt for.

Bot kan idømmes selskap, forening eller stiftelse på hvis vegne overtredelsen er foretatt eller hvis interesser overtredelsen skulle fremme, eller som har hatt en vesentlig fordel av overtredelsen. Straffelovens § 28 gjelder ikke bøtestraff etter dette ledd.

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av pålegg gitt med hjemmel i § 13 straffes med bøter. Overtredelsen av § 14, første ledd straffes etter straffelovens § 121 selv om den skyldige ikke er

offentlig tjenestemann. Overtredelse av § 14, annet ledd straffes med bøter eller med fengsel inntil 1 år eller begge deler.

*§ 17 (Påtale)*

Overtredelse av § 16, første til tredje ledd påtales ikke av det offentlige uten Nemndas begjæring med mindre det kreves av allmenne hensyn.

Påtalemyndigheten kan i forbindelse med straffesaken kreve dom for tiltak for å sikre at den lovstridige tilstand opphører og for å hindre at den ulovlige handling gjentas.

*§ 18 (Lovens geografiske virkeområde)*

Denne lov gjelder i riket, på Svalbard og ombord på norske fartøy eller luftfartøy i områder som ikke er undergitt noen stats høyhetsrett. Loven gjelder også for virksomhet på anlegig og innretninger på den norske kontinentalsokkel.

Kongen kan gjøre unntak fra første ledd og gi utfyllende bestemmelser om lovens virkeområde. Før slik avgjørelse treffes skal Nemndas uttalelse innhentes.

*§ 19 (Ikrafttreden)*

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.