



Sak nr. 44/2015

Vedtak av 2. desember 2015

Sakens parter

A - Arbeids- og sosialdepartementet

Likestillings- og diskrimineringsnemndas sammensetning:

Ivar Danielsen (møteleder)
Britt Elin Strand
Astrid Merethe Svele
Jens Kristian Johansen

Saken gjelder

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) har behandlet en sak som gjaldt krav om medlemskap i norsk folketrygd for deltakelse i kompensasjonsordningen til pionerdykkere som arbeidet på norsk sokkel i perioden 1965-1990. Spørsmålet i saken for ombudet var om kravet om medlemskap i norsk folketrygd er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse, jf. diskrimineringsloven § 4 (lov nr. 33/2005).

Kompensasjonsordningen ble vedtatt Stortinget i 2003 i stortingsvedtak 259 (2003-2004), jf. Innst. S. 137 (2003-2004). Spørsmålet for Likestillings- og diskrimineringsnemnda (heretter nemnda), er om nemnda har kompetanse til å ta stilling til den materielle siden av saken, eller om saken må avvises jf. lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda § 6 (diskrimineringsombudsloven nr. 40/2005).

Sakens bakgrunn

A arbeidet som metningsdykker i Nordsjøen i perioden 1975-1977. A arbeidet for et norsk selskap i Stavanger. Den 6. juni 1975 var A i en dykkerulykke. Seks måneder etter ulykken ble han ikke lenger gitt tillatelse til å dykke, og har aldri dykket siden. A opplyser å ha pådratt seg en rekke skader/sykdommer som følge av dykkeroppdragene han utførte på norsk sokkel i denne perioden. A er utenlandsk statsborger og var aldri medlem av den norske folketrygden.

Som følge av at det ble kjent at flere tidligere pionerdykkere som hadde utført dykkeroppdrag i Nordsjøen, hadde pådratt seg helseplager, ble det i 2001 nedsatt en granskningskommisjon. I NOU 2003:5 ble det konkludert med at en ikke ubetydelig andel av pionerdykkerne slet med alvorlige medisinske problemer.

På denne bakgrunn vedtok Stortinget at regjeringen skulle opprette en kompensasjonsordning for tidligere pionerdykkere administrert av en regjeringsoppnevnt nemnd. Begrunnelsen var at Norge hadde et særskilt moralsk og politisk ansvar overfor pionerdykkerne. Av Innst. S. nr. 137 (2003-2004) punkt 2.3 framgår blant annet følgende vilkår for ordningen:

«1. Dykkere som har dykkeroppdrag i Nordsjøen underlagt norsk petroleumslovgivning i perioden fra og med 1965 til og med 1990 gis kompensasjon etter denne ordning. Dykkere må på søknadstidspunktet være medlem av norsk folketrygd, eller ha vært medlem av norsk folketrygd i perioden 1965-1990. Kompensasjon gis til etterlatte, når det kan godtgjøres at avdøde fylte vilkårene for å få kompensasjon. Som etterlatte anses personer som fyller vilkårene for å få etterlattepensjon eller barnepensjon fra folketrygden.

2. Kompensasjon gis til personer som er påført

- skade og sykdom forårsaket av arbeidsulykke etter folketrygdloven § 13-3 (yrkesskade),*
- skade og sykdom som i medhold av folketrygdloven § 13-4 er likestilt med yrkesskade,*
- annen skade og sykdom som, dersom denne skyldes arbeidsrelaterte forhold knyttet til dykking i Nordsjøen i perioden 1965-1990. Som annen skade/sykdom anses også psykiske lidelser, herunder posttraumatisk stress-syndrom.*

Skade/sykdom som nevnt over skal anses forårsaket i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden med mindre nemnda kan påvise at dette åpenbart ikke er tilfellet.»

Kompensasjonsordningen for tidligere pionerdykkere ble vedtatt av Stortinget i 2003 i stortingsvedtak 259 (2003-2004), jf. Innst. S. 137 (2003-2004). Stortingets vedtak ble fastsatt i kongelig resolusjon av 4. juni 2004.

Av kongelig resolusjon av 4. juni 2004 framgår det at ordningen trådte i kraft 1. juli 2004, og at søknader om kompensasjon måtte fremmes innen 1. juli 2006, likevel slik at søknader i særlige tilfeller også kunne behandles senere.

Det ble opprettet en uavhengig nemnd kalt Nemnda for pionerdykkere for å behandle søknadene. Nemnda for pionerdykkeres saksbehandling skulle avsluttes innen 31. desember 2006, men ble ikke lagt ned før i 2013. Administreringen av ordningen er nå tillagt NAV.

Behandlingen hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og videre saksgang:

A klaget inn Arbeids- og sosialdepartementet til ombudet 5. januar 2013.

Ombudet konkluderte i sin uttalelse av 27. mars 2015 med at:

«Vilkåret om medlemskap i norsk folketrygd på søknadstidspunktet eller i perioden 1965-1990 for utbetaling etter en kompensasjonsordning for pionerdykkere i Nordsjøen er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse i diskrimineringsloven av 3. juni 2005 § 4 første og tredje ledd.»

Ombudet mottok brev av 8. juni 2015 fra Arbeids- og sosialdepartementet. Ombudet oppfattet brevet som et uttrykk for at departementet ikke ønsket å rette seg etter ombudets uttalelse, og oversendte i brev av 18. juni 2015 saken til behandling for nemnda jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd jf. § 6.

Sakens materielle side gjelder spørsmål om et stortingsvedtak. I brev av 8. juni 2015 til ombudet stiller Arbeids- og sosialdepartementet spørsmål om i hvilken utstrekning og på hvilken måte ombudet skal kommentere stortingsvedtak, og hvilke konstitusjonelle spørsmål dette i så fall kan reise. Ombudet har hverken i sin uttalelse eller ved oversendelse av foreliggende sak tatt stilling til om ombudet og nemnda har kompetanse til å vurdere om et stortingsvedtak er i strid med diskrimineringsloven.

Nemndas behandling av saker skal som hovedregel skje med muntlig forhandling, der sakens parter har rett til å delta i forhandlingene, jf. forskrift til diskrimineringsombudsloven § 15 (forskrift av 18. desember 2013 nr. 1613). Dette gjelder saker av både prosessuell og materiell karakter. Det følger imidlertid av forskriften § 16 at dersom nemnda anser de dokumenter som er lagt frem under saksforberedelsen som tilstrekkelige til å fatte vedtak i en sak, kan saken behandles uten muntlig forhandling, såfremt partene ikke motsetter seg dette. Både A og Arbeids- og sosialdepartementet har samtykket til at avvisningsspørsmålet kan behandles uten muntlig forhandling.

Avvisningsspørsmålet ble behandlet uten muntlig forhandling i nemndas møte 10. november 2015. Ved behandlingen deltok nemndas medlemmer Ivar Danielsen (møteleder), Britt Elin Strand, Astrid Merethe Svele og Jens Kristian Johansen. Fra nemndas sekretariat var Else Anette Grannes, Anette Klem Funderud og Ingeborg Aas til stede.

Partenes argumenter:

Om avvisning har A i det vesentlige anført at:

«Point 1.

Is a Parliamentary action or decision the direct cause of this violation to of the Anti - Discrimination Act?

In my opinion this has not been proven or determined, only alleged by the Department of Labour and Social Affairs.

Documentary proof is required that it was not the result of some members or member of Parliament or of the Ministry of Labour and Social Affairs or of NEMND. acting beyond the full mandate or authority of Parliament. After this has been revealed we can deal with whom is responsible and accountable.

Point 2.

In my opinion the Anti-Discrimination Act (Act) is law and cannot be overridden by Parliamentary privilege. The scope of the Act, as described in Section 3 applies to all areas of Norwegian society, which includes Parliament, the Ministry of Labour and Social Affairs. Furthermore, under Section 6 of the Act it is illegal for anyone to issue any instructions to anyone else that are anti-discriminatory in nature or fact. This again includes Parliament, the Ministry of Labour, its Minister and employees.

In conclusion, under Section 13 (Enforcement) of the Act the Equality and Anti-Discrimination Ombud and the Equality and Anti-Discrimination Tribunal are both instructed to monitor compliance and implement this Act.»

Om avvisning har Arbeids- og sosialdepartementet i det vesentlig anført at:

Det er departementets syn at saken må avvises.

Saken gjelder et stortingsvedtak som ble truffet etter en meget grundig behandling, som ga direkte virkning overfor borgerne, og som både i innhold og prosess kan sammenlignes med en rettighetsskapende forskrift (lovvedtak). Behandlingen av saken hadde sitt utgangspunkt i NOU 2003: 5, hvorpå det ble fremlagt en stortingsmelding om sakskomplekset, St.meld. nr. 47 (2002-2003). Stortingsmeldingen ble behandlet av Kommunalkomiteen, jf. Innst. S. nr. 137 (2003-2004). Stortinget vedtok i tråd med flertallet i Innst. S. nr. 137 (2003-2004) kompensasjonsordningen med de omtvistede vilkår i stortingsvedtak 259 (2003-2004).

Hensynet bak, og begrunnelsen for at nemnda ikke har kompetanse til å overprøve Stortingets lovvedtak, slik dette fremkommer av både forarbeider, Lovavdelingens uttalelse samt nemndas egne vedtak 15. september 2015, gjør seg med all styrke gjeldende også i denne saken.

Nemndas vurdering

Sakens materielle side gjelder spørsmål om det er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse at kompensasjonsordningen for pionerdykkere har et krav om forutgående medlemskap i folketrygden. Kompensasjonsordningen ble vedtatt av Stortinget. Dette reiser spørsmål om det er motstrid mellom diskrimineringslovgivningen og et stortingsvedtak.

Nemnda har kompetanse til å føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av diskrimineringsloven, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 andre ledd nr. 2.

Det følger imidlertid av diskrimineringsombudsloven § 6 tredje ledd, andre punktum at nemnda skal «avvise en sak dersom vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt». Dette kan for eksempel være aktuelt dersom det forholdet som skal prøves faller utenfor den aktuelle lovens virkeområde, eller generelt faller utenfor de lovene som ombud og nemnd i henhold til diskrimineringsombudsloven § 1 andre ledd skal håndheve. Tilsvarende må en sak avvises dersom den krenkede part ikke har gitt samtykke til at saken bringes inn for ombud og nemnd, eller dersom klager mangler rettslig handleevne. I denne type saker er det mangel på visse formelle forutsetninger som gjør at saken må avvises.

Det følger av diskrimineringsombudsloven § 7 første ledd at:

«Nemnda kan treffe vedtak om at det foreligger brudd på bestemmelser nevnt i § 1 annet ledd, med mindre annet er bestemt. Dersom nemnda ikke kan treffe vedtak etter § 9, skal nemnda gi uttalelse om hvorvidt det forhold som er brakt inn for nemnda er i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd.»

Det følger videre av diskrimineringsombudsloven § 9 at:

«Nemnda kan ikke oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer. Nemnda kan heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe vedtak må utøves for ikke å komme i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd.

Nemndas vedtak er ikke bindende for Kongen eller departementet.»

Nemnda kan dermed ikke oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer. Begrunnelsen for denne kompetansebegrensningen er at lovgiver ville unngå at nemnda i realiteten får en posisjon som en forvaltningsdomstol, jf. Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) side 65.

Der et departement er part, uavhengig av om det er fattet et enkeltvedtak eller ikke, er nemndas kompetanse begrenset til å gi en uttalelse, jf. diskrimineringsombudsloven § 9 andre ledd, jf. Rt. 2014 side 480.

Nemndas kompetanse til å behandle saker hvor det reises spørsmål om forholdet mellom likestillings – og diskrimineringslovene og et stortingsvedtak, er ikke avklart i diskrimineringsombudsloven eller dens forarbeider.

I tidligere lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven nr. 45/1978) var reglene om håndhevingen av loven inntatt i § 10. Det fremgikk blant annet av bestemmelsens første ledd at:

«Ombudets og Nemndas virkeområdet omfatter, med de begrensninger som følger av § 2 annet ledd, all privat virksomhet og offentlig forvaltnings- og forretningsvirksomhet.»

I forarbeidene til likestillingsloven, Ot.prp. nr. 33 (1974-1975) uttalte departementet på side 62 at:

«I Arbeidsgruppens forslag het det at "Avgjørelser truffet av Stortinget, Riksrevisjonen, domstolene og Kongen i Statsråd er unntatt fra Likestillingsrådets og Likestillingsombudets virkeområde".

Om begrunnelsen for denne avgrensingen heter det i høringsnotatet s. 122:

"Det følger av alminnelige maktfordelingsprinsipper at Likestillingsrådet, og Likestillingsombudet ikke vil være overordnet domstolene eller Stortinget. Det foreslås en uttrykkelig regel som fastsetter dette. Og i tråd med forvaltningstradisjon foreslås det at også avgjørelser truffet av Kongen i Statsråd skal være unntatt fra Likestillingsrådets og Likestillingsombudets virkeområde."

Blant høringsinstansene er det enkelte som oppfatter denne avgrensingen dithen at likestillingsloven ikke skal gjelde for de organer som arbeidsgruppen reknet opp i sitt forslag. Hensikten, med bestemmelsen er imidlertid ikke å gjøre unntak fra loven, men bare fastsette at Likestillingsombudet, og Nemnda ikke skal kunne håndheve loven overfor disse organer. Både Storting, domstoler og Kongen i statsråd ville etter arbeidsgruppens forslag være pliktig til å følge lovens bestemmelser.

Departementet antar imidlertid at utformingen av § 9 [senere § 10] bør endres i forhold til arbeidsgruppens forslag slik at det går klarere fram at alle offentlige organer må følge likestillingsloven, selv om Likestillingsombudet og Nemnda ikke kan håndheve loven overfor alle organer, jfr, nedenfor.

.[.].

Slik dette departement ser saken ville det bryte med vårt konstitusjonelle system å opprette forvaltningsorgan med oppgave å overprøve eller kritisere Stortingets virksomhet eller domstolene under utøving av sin dømmende virksomhet. Den avgrensning arbeidsgruppen foreslo m.h.t. Likestillingsombudets og Nemndas virksomhet i forhold til Stortinget og domstolene må derfor opprettholdes.»

Videre uttaler departementet i proposisjonen side 63 at:

«På bakgrunn av ovenstående foreslår departementet at det i § 9 [senere § 10] skal hete: "Ombudets og Nemndas virkeområde omfatter all privat virksomhet og offentlig forvaltnings- og forretningsvirksomhet". Bortsett fra det som hører til familielivet o.l. er det med dette ment at Likestillingsombudet og Nemnda skal håndheve likestillingsloven på alle livsområder med unntak av Stortingets og domstolenes dømmende virksomhet.

.[.].

Når det gjelder det offentliges virksomhet vil det undertiden kunne oppstå tvil om en står overfor forvaltning eller forretningsvirksomhet. Denne sontringen har ingen betydning i likestillingsloven fordi Ombudets og Nemndas virksomhet omfatter begge sider av offentlige organers virksomhet. Likeledes vil det være uten betydning om den virksomheten en står overfor, er privat eller offentlig, noe som kan være tvilsomt f.eks. i de tilfeller en del av den offentlige virksomhet er utskilt til et aksjeselskap e.l. En type offentlig virksomhet faller imidlertid utenfor håndhevingsorganenes virksomhet, nemlig domstolenes under utøving av domsfunksjonen. Dette kan ikke reknes for verken forvaltning eller forretningsvirksomhet. Det kan i noen utstrekning være tvilsomt hvor grensen går mellom domstolenes forvaltningsvirksomhet og dømmende virksomhet, men dette vil formodentlig ikke volde problemer ved håndheving av likestillingsloven.

Etter sin art vil en del av Stortingets virksomhet være forvaltning. Det er imidlertid vanlig å holde Stortingets virksomhet utenfor det som regnes som forvaltning, jfr. f.eks. offentlighetsloven. Det er altså en klar forutsetning at Stortinget og dets organer som f.eks. Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, skal holdes utenfor Likestillingsombudets og Nemndas virkeområde.»

Hva som skulle være ombudets og nemndas saklige virkeområde ble også omtalt i Ot.prp. nr. 1 (1977-78) på side 20:

«Etter § 9 [senere § 10] 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 verken forvaltning eller forretningsvirksomhet. Dette er nærmere utdypet i Ot.prp. nr. 33 for 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 smakssak 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 for 1974-75 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, dit hen at loven ikke skulle gjelde for de nevnte organer.»

Frem til 1. januar 2006 var det Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling som håndhevet likestillingsloven, jf. dagjeldende likestillingslov § 10. Etter 1. januar 2006 ble Klagenemnda for likestilling erstattet av Likestillings- og diskrimineringsnemnda, som i tillegg fikk utvidet sin kompetanse til å føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av øvrig diskrimineringslovgivning, herunder arbeidsmiljølovens bestemmelser om aldersdiskriminering. På samme tidspunkt trådte ny lov om Likestilling- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda i kraft. Begrensningen i ombudets og nemndas kompetanse til å håndheve likestillings- og diskrimineringslovgivningen overfor Stortinget ble ikke regulert i den nye diskrimineringsombudsloven eller særskilt omtalt i forarbeidene til denne.

Nemndas kompetanse til å behandle saker hvor det reises spørsmål om forholdet mellom likestillings- og diskrimineringslovene og *en annen lov*, har tidligere blitt vurdert av nemnda, jf. Likestillings- og diskrimineringsnemndas saker 9/2006 A og B, samt 73/2014 og 21/2015.

I sak 9/2006 la nemnda til grunn at den hadde kompetanse til å avgi en uttalelse om forbudet mot eggdonasjon i bioteknologiloven § 2-18 var i strid med dagjeldende likestillingslov § 3. Nemndas syn på egen kompetanse var ikke i overensstemmelse med uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 7. februar 2006. Lovavdelingen la i uttalelsen til grunn at Likestillings- og diskrimineringsnemndas saklige kompetanse måtte avgrenses på samme måte som for den tidligere Klagenemnda for likestilling.

Nemnda tok også i sak 73/2014 og sak 21/2015 stilling til om nemnda har kompetanse til å behandle saker hvor det reises spørsmål om en annen lov er i strid med likestillings- og diskrimineringslovene. Nemnda kom her til et annet resultat enn i sak 9/2006. Nemnda var i hovedsak enig i Lovavdelingens generelle betraktninger i uttalelse av 7. februar 2006, og konkluderte med at nemnda ikke hadde kompetanse til å overprøve Stortingets lovvedtak.

Etter denne nemndas vurdering må de samme betraktningene legges til grunn i foreliggende sak som i nemndas sak 73/2014 og sak 21/2015. Dersom lovgiver hadde hatt til hensikt å utvide nemndas saklige kompetanse, ville dette måtte komme klart frem av lov og/eller forarbeider så lenge et forvaltningsorgans overprøving av Stortingets virksomhet i utgangspunktet er i strid mot vårt konstitusjonelle system. Nemndas kompetanse må, etter nemndas syn, avgrenses på samme måte som for den tidligere Klagenemnda for likestilling.

Konklusjonen er at nemnda ikke har kompetanse til å overprøve eller kritisere Stortingets virksomhet. Saken avvises dermed fra nemndas behandling, jf. diskrimineringsombudsloven § 6 tredje ledd. Nemnda tar derfor ikke stilling til sakens realitet.

Ombudets og nemndas håndhevningskompetanse overfor Stortinget er sammenfallende. Ettersom nemnda har kommet frem til at saken skal avvises på grunn av manglende kompetanse, faller ombudets uttalelse av 27. mars 2015 bort.

Nemndas vedtak er enstemmig.

Sak 44/2015

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har fattet følgende vedtak:

Saken avvises, jf. diskrimineringsombudsloven § 6 tredje ledd.

Ivar Danielsen(sign.)
Møteleder

Britt Elin Stand
(sign.)

Astrid Merethe Svele
(sign.)

Jens Kristian Johansen
(sign.)