



NORSK SKYGGERAPPORT TIL KVINNEKONVENSJONEN 2011

Tillegg og kommentarer til Norges 8. periodiske rapport om implementeringen av CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)

Forkortelser

AML: Arbeidsmiljøloven

BLD: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

CEDAW: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

Difi: Direktoratet for forvaltning og IKT

EMK: Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Forskningsstiftelsen Fafo: Uavhengig stiftelse som forsker på arbeidsliv, velferdspolitik og levekår. Nasjonalt og internasjonalt.

FGM: Female Genital Mutilation

ILO: International Labour Organization

KVIBALD: Avdeling for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett ved juridisk fakultet på universitet i Oslo

LDO: Likestillings- og diskrimineringsombudet

NGO: Non-Governmental Organization

NKLM: Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin

NOK: Norske kroner

NOU: Norges offentlige utredninger

POD: Politidirektoratet

PU: Politiets Utlendingsenhet

SCR: Security Council Resolution

SSB: Statistisk sentralbyrå

St. prp: Stortingsproposisjoner

St. meld: Stortingsmelding

STRASAK: Politiets straffesaksregister

UDI: Utlendingsdirektoratet

UNHCR: The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees

WPATH: World Professional Association for Transgender Health

Innledning

Denne skyggerapporten er et samarbeidsinitiativ mellom 30 organisasjoner i Norge. Hver organisasjon har bidratt med sin ekspertise og kunnskap på hvert sitt felt. Temaene som blir tatt opp i de forskjellige delene reflekterer utfordringene sivilisert samfunn i Norge mener vi står overfor. Det betyr ikke nødvendigvis at alle organisasjonene støtter opp under alle de spesifikke anbefalingene der hvor det er utenfor deres mandat.

Rapporten har blitt laget takket være økonomisk støtte fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Arbeidet har blitt koordinert og ledet av FOKUS – Forum for Kvinner og Utvikling, en paraplyorganisasjon for 73 kvinneorganisasjoner i Norge. Hovedmålet til FOKUS er å arbeide for en forbedring av kvinners sosiale, økonomiske og politiske situasjon internasjonalt, med hovedvekt på landene i sør.

Rapporten ble slutført 20. mai 2011.

Bidragsgivere til rapporten

Amnesty International, Krisesentersekretariatet, Den norske Advokatforening, FOKUS – Forum for Kvinner og Utvikling, JURK (Juridisk Rådgivning for Kvinner), KUN Senter for kunnskap og likestilling, Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LLH), Landsorganisasjonen (LO), Kvinnefronten, Norge, Stiftelsen Mangfold i Arbeidslivet (Diversity at Work), MiRA ressurscenter for kvinner med minoritetsbakgrunn, Norsk Kvinnesakforening, Stiftelsen Stopp Diskrimineringen.

Andre organisasjoner som også har tilsluttet seg rapporten:

Antirasistisk Senter, Eritreisk Kvinneunion, International Association of Women in Radio and Television (IAWRT), Internasjonal Kvinneliga for Fred og Frihet (IKFF), International Organization for Migrants (IOM), Norges Røde Kors, Soroptimist International Norgesunionen, Reform, Stiftelsen Amatheia, Kirkens Nødhjelp, Kontakt-utvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), Latin-Amerikagruppernes kvinneutvalg, Nettverk for Øst-Timors kvinner, Norges Kvinne- og Familieforbund, Norges Kristelig Studentforbund, Norges Bygdekvinneforbund og Norsk Sykepleierforbund.

Innhold

FORKORTELSER	2
INNLEDNING.....	3
OPPSUMMERING	6
Artikkel 2 Lovgivning	10
Artikkel 2a) Grunnleggende lovgivning	10
Artikkel 2 b) Lovgivning om anti-diskriminering.....	10
Informasjonstiltak om CEDAW	10
Helhetlig diskrimineringslov	11
Artikkel 2 c) Nasjonalt system for likestilling.....	12
Likestillings- og diskrimineringsombudet og nemndas mandat og arbeidsoppgaver.....	12
Rettighetsinformasjon – en forutsetning for å utøve menneskerettighetene	12
Regler om inntektsgrense som vilkår for fri rettshjelp kan slå kjønnskjevt ut	13
Artikkel 2 d) Myndighetenes tiltak for å fremme likestilling.....	13
Gender mainstreaming	13
Artikkel 2 f) Tiltak for å fjerne diskriminerende lover og praksis.....	15
Kvinner med nedsatt funksjonsevne.....	15
Endring av juridisk kjønnsstatus	16
Treårsregelen.....	16
Kvinner som søker asyl.....	17
Artikkel 3 Kjønn, likeverd og menneskerettigheter	18
Beskyttelse for voldsutsatte kvinner	18
Artikkel 5	20
Artikkel 5 a) Kjønsroller.....	20
Kjønsroller i undervisningen.....	20
Mangelen på endringer i jenter og gutters utdannelsesvalg	21
Artikkel 6 Vold, sexslavehandel med kvinner og utnyttelse av prostitusjon	20
Vold.....	22
Familievoldskoordinator	22
Voldtekt	23
Drap på kvinner	25

Krisesentre	25
Re-trafikkering	27
Kjønnslemlestelse	28
Artikkel 8 Deltakelse på internasjonalt nivå	28
Implementering av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325	28
Artikkel 11	28
Artikkel 11.1 a) Rett til å arbeide	29
Heltid og deltid, herunder ufrivillig deltid	29
Minoritetskvinner på arbeidsmarkedet	30
Artikkel 11.1 b) Rett til de samme arbeidsmulighetene	31
Artikkel 11.1 d) Retten til likelønn, inkludert stønad, og til lik behandling ved arbeid av lik verdi	31
Likelønnsproblematikken	31
Au pair	32
Artikkel 11.1 e) Rett til pensjon	33
Pensjonsreformen diskriminerer kvinner	33
Artikkel 11 2 b) Foreldrepermisjon med lønn eller sammenlignbar sosial stønad	34
Foreldrepermisjon	34
Artikkel 12 Helse	34
Helsetilbudet for volds- og overgrepsofsatte	35
Helsetiltak til kvinner utsatt for menneskehandel	35
Kvinnehelse i distriktene	36
Lesbiske og bifile kvinner	36
Transgender	37
Artikkel 16 Eliminere diskriminering av kvinner i alle forhold som har med ekteskap og familieforhold å gjøre	39
Deling av pensjonsrettigheter ved samlivsbrudd	39
Ektepakter diskriminerer kvinner med minoritetsbakgrunn	40
Arvereglene i samboerforhold	40
Tvangsekteskap er vold	41

Oppsummering

Et offentlig utvalg har i utredningen Et helhetlig diskrimineringsvern (tatt inn i NOU 2009: 14) foreslått å slå sammen alle diskrimineringslovene til en lov som dekker alle grunnlag.

I utredningen er det foreslått det å ta bort formuleringen i formålsparagrafen ”Denne lov skal fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling.” En slik endring vil være i strid med den folkerettslige forpliktelsen etter Kvinnekonvensjonen, som krever aktiv handling. Det vil også ha som konsekvens at forskjellsbehandling som har til formål å bedre kvinners stilling, settes på linje med forskjellsbehandling som har til formål å bedre menns stilling.

I tillegg er dagens lovbestemmelse om at diskriminering på grunnlag av kjønn er forbudt også i familien og andre personlige forhold, foreslått fjernet.

- Det bør utredes hvilke praktiske følger inkorporeringen av Kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven vil ha for ny lov om helhetlig diskrimineringsvern.

FNs Kvinnekomité har ved behandlingen av Norges 5., 6. og 7. offisielle rapport rettet søkelyset mot statens plikt til å sikre kvinner med minoritetsbakgrunn samme rettigheter og rettsbeskyttelse på alle livs- og rettighetsområder som menn fra egen gruppe og kvinner og menn fra majoritetsbefolkningen. Kvinner med minoritetsbakgrunn mottar i dag ikke informasjon om diskrimineringsvernet. Verken myndighetene eller LDO har en policy eller strategi for hvordan de skal nå ut med informasjon om diskrimineringsvernet til innvandrerkvinner, for igjen å skape et reelt vern. Dette er dokumentert i rapporten ”Diskriminering på tvers”.¹

Informasjon om diskrimineringsvernet og om likestillings- og diskrimineringsombudet bør gjøres tilgjengelig og forståelig for kvinner med minoritetsbakgrunn.

- Aktivitetsplikten i arbeidet med et helhetlig diskrimineringsvern må styrkes
- Kvinner med nedsatt funksjonsevne er den største minoritetsgruppen blant kvinner i Norge.² Regjeringens manglende oppmerksomhet rundt fraværet av kvinner med nedsatt funksjonsevne både i politisk og offentlig sektor er alarmerende. Fraværet er reflektert i den offisielle rapporten.

¹ Nordstrøm, T., ”Diskriminering på tvers - rapport fra et oppsøkende rettighetsinformasjonsprosjekt”. *Kvinnerettslig skriftserie*, nr.83/2010

² SSB, *Personer i alt 15-66 år og personer med funksjonshemning etter arbeidsstyrkestatus og kjønn*, SSB.no, Oppdatert 6.9.2010, <http://www.ssb.no/emner/06/01/akutu/tab-2010-09-06-01.html> (oppført 18.5.2011).
–I *Arbeidskraftundersøkelsen 2010* oppgir 18,7 % av de spurte kvinnene at de har en form for funksjonsnedsettelse.

- I anbefalingene til Norges 8. rapport må komiteen kreve at Norge i sin neste rapport omtaler kvinner med nedsatt funksjonsevne.
- Norge må ratifisere FNs konvensjon om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (Convention on the rights of Persons with Disabilities)

Endring av en persons juridiske kjønnsstatus er forankret i forskrift om folkeregistrering § 2-2 5. ledd, som kun sier: "Fødselsnummeret kan endres når fødselsdato eller kjønnsstatus endres." Konsekvensen er at det er overlatt til medisinsk personell å fastslå kjønnsstatus. Dette er i strid med blant annet anbefalinger fra Europarådet³ og Europarådets Menneskerettighetskommisær,⁴ idet man anser en persons kjønnsidentitet for å være så personlig og så komplekst at det må anses som integritetskrenkende å kreve noe slikt. Praksisen er også i strid med Yogyakarta-prinsipp nr. 3 om retten til anerkjennelse foran loven.

- Det bør åpnes for endring av juridisk kjønn uten at det kreves medisinske endringer.

I familierelaterte volds- og trusselsaker kan besøks- og kontaktforbud være et aktuelt virkemiddel. Det er hovedregelen at påtalemyndigheten ikke møter ved rettslig overprøving, og ikke uvanlig at fornærmede og den som er ilagt forbudet møtes personlig i retten, uten at noen er til stede for å ivareta fornærmede. Mange fornærmede rapporterer om voldsalarmer som ikke fungerer tilfredsstillende. Det er ellers en gjennomgående tilbakemelding at overtredelser av kontaktforbud håndteres med liten smidighet. Mange politidistrikter krever at den som vil melde om brudd må møte fram personlig for politiet og inngi ordinær anmeldelse ved hvert enkelt brudd.

- Ordningen med besøksforbudet må bli evaluert mht kvalitet, virkning og andre relevante aspekter.
- Fornærmede må ha større rettssikkerhet ved besøksforbud

Antall voldtekter som blir anmeldt til politiet, har økt jevnt de siste årene. Fra 798 i 2005 til 1006 i 2009, som er en økning på 26 prosent. Antall voldtektssaker under skjerpene omstendigheter, i følge straffeloven definert som voldtekt med flere gjerningsmenn eller voldtekt, som har forårsaket alvorlig skade, har en betydelig høyere økning sammenlignet med andre typer voldtekt, fra 22 anmeldte saker i 2005 til 51 anmeldte saker i 2009. Det er en økning på 131,8 prosent. I samme periode ser man en svak økning av antall anmeldte tilfeller av forsøkt voldtekt, fra 106 i 2005 til 120 i 2009.³ Statistikk basert på anmeldte voldtektssaker mellom årene 2003 og 2005 dokumenterer at 84 prosent av de anmeldte sakene aldri når fram til retten, for det meste grunnet mangel på bevis.⁵

³ Human Rights Watch, *Committee of Ministers of the Council of Europe Adopt LGBT Recommendations*, HRW.org, 4.6.2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/04/06/lgbt-recommendations-adopted-committee-ministers-council-europe> (oppført 13.5.2011)

⁴ Hammarberg, Thomas, "Human Rights and Gender Identity" *CommDH/IssuePaper(2009)2*, (Strasbourg: Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2009), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1476365> (oppført 13.5.2011)

⁵ Politidirektoratet, Seksjon for analyse og forebygging, *Kommenterte STRASAK-tall 2009* (STRASAK figures with comments 2009). Politi.no, Oppdatert 11.1.2010. https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_585.pdf (oppført 10.05.2011)

Statistikk basert på anmeldte voldtektssaker mellom årene 2003 og 2005 dokumenterer at 84 prosent av de anmeldte sakene aldri når fram til retten, for det meste grunnet mangel på bevis.⁶

Sammenlignet med andre lovbrudd ender få voldtektssaker med dom i retten. Mellom 2003 og 2005 var prosentandelen av frikjennelser i voldtektssaker rundt 36 prosent.⁷ I samme periode var prosentandelen av frikjennelser for alle anmeldte lovbrudd 7–8 prosent.

I sin offisielle rapport til CEDAW hevder norske myndigheter at det økte antallet anmeldte voldtektsaker antagelig reflekterer en økt villighet til å anmelde voldtekt. Dessverre finnes det ingen sammenlignbar statistikk for utbredelsen av voldtekt tilgjengelig. Derfor er ikke denne uttalelsen underbygd med tallmateriale. Noen forskere og advokater tror faktisk at både hendelser og alvorlighetsgrad av seksuell vold øker i Norge, så det er fortsatt tvil rundt dette offisielle utsagnet.⁸

- Utføre nasjonale undersøkelser for å finne ut hvor utbredt seksuell vold og voldtekt er i Norge
- Forsterke og utvikle forebyggende arbeid mot voldtekt og seksuell vold i alle deler av samfunnet. Det må iverksettes flere omfattende informasjonstiltak og holdningskampanjer der målet er forebygging av overgrep mot kvinner. Forebyggende tiltak bør inkludere opplæring av barn og unge om gjensidig respekt i forhold, i tillegg til å fremme likestilling ved hjelp av holdningskampanjer, som ses i sammenheng med arbeidet mot mer likestilling mellom menn og kvinner i alle stadier av livet
- Utarbeide et vidt spekter av konkrete tiltak som sikter inn mot rettssystemet for å forbedre kvaliteten på voldtektsetterforskning og hvordan voldtektssaker håndteres i rettssystemet. Dette inkluderer opplæring for å endre diskriminerende holdninger mot kvinner
- Kvalitetssikre krisesentre, bedre koordinering og organisering med spisskompetanse i sedelighetssaker i hvert politidistrikt, mer bruk av videoopptak, en håndbok med beskrivelse av alle etterforskningstiltak, kompetanseheving for politijurister og statsadvokater.

Krisesentrene har ikke kompetanse eller kapasitet til å ivareta kvinner med alvorlige psykiske problemer og/eller rusproblemer. Det innebærer at kvinner med alvorlige psykiske problemer og/eller rusproblemer kan ha vanskeligheter med å få hjelp, og det kan være vanskelig for dem å skaffe et trygt, gratis tilholdssted hvis de har behov for å flykte fra hjemmet.

- Krisesentrene må sikres en stabil og forutsigbar økonomi slik at de kan legge langsiktige planer for arbeidet sitt. Tilskuddet som nå skal innlemmes i rammeoverføringene til drift av krisesentrene må øremerkes.
- Staten må sikre at rusavhengige kvinner og kvinner med psykiske lidelser, som utsettes for vold, har et spesialtilpasset tilbud med personell som innehar riktig kompetanse.
- Krisesentrene må under den nye ordningen sikres medarbeidere med adekvat kunnskap og spesifikk kompetanse til å arbeide med personer med etniske minoritets- eller innvandrerbakgrunn.

⁶ Riksadvokatens (The Director of Public Prosecutions) utredningsgrupper, "En undersøkelse av kvaliteten på påtalevedtak i voldtektssaker som har endt med frifinnelse m.v.", *Rapport nr. 1/2007*: s.4

⁷ Ibid.

⁸ Amnesty International, *Case Closed* (Oslo: Amnesty International 2008)

Kvinner med nedsatt funksjonsevne er fem ganger så utsatt for vold eller trusler om vold og diskriminering som andre kvinner⁹. Det fremgår ikke hvor stor del av volden som er vold i hjemmet.

Kvinner med psykisk funksjonsnedsettelse har ikke lik adgang til krisesentre som andre kvinner. I 2009 ble det i Norge avdekket at kun 24 av 50 krisesentre var tilgjengelige for kvinner med nedsatt funksjonsevne.¹⁰

Ufrivillig deltidsarbeid er et kvinnefenomen i typiske kvinneyrker i arbeidslivet, helse- og omsorgssektoren samt i renhold- og hotell og restaurant. Det er et resultat av stereotype kjønnsroller som har resultert i en praksis med turnusarbeid hvor deltid er normalt i kvinneyrker, men ikke i mannsyrker. Et land som Finland har kun 8% deltidsarbeid blant kvinner, i motsetning til Norge som har 43%.

- Lovfeste retten til heltid
- Myndighetene må vurdere om lovgivningen på området kan styrkes ytterligere, blant annet slik at adgangen til skjønnsutøvelse fra arbeidsgivers side (AML § 14-3) begrenses ved vurderingen av om den deltidsansatte skal få fortrinnsrett.

Mange minoritetskvinner i Norge har store vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet. De får manglende informasjon og opplæring, og opplever lange vanskelige prosesser for å få utdanning og yrkeserfaring godkjent. Det er tydelige indikasjoner på at kvinner i Norge med minoritetsbakgrunn opplever diskriminering og utestenging fra arbeidsmarkedet. Det er mye som tyder på at kvinner som har norsk etternavn har større sjanse til å bli innkalt til jobbintervjuer enn kvinner med utenlandske navn. Norske myndigheter peker på kulturelle forskjeller som årsak til lavere sysselsetting blant innvandrere- og flyktningkvinner. Det er svært viktig at det åpnes for å se om det er strukturelle endringer som kan gjøres for de kvinnene som virkelig vil komme inn på arbeidsmarkedet, men ikke får det til.

- Informasjon om rettigheter til kvinner med minoritetsbakgrunn må ha særlig prioritet

Det er lite kunnskap om levekår og de særlige helseutfordringer lesbiske og bifile har. Dette er usynliggjorte grupper, og dette ser ut til å gjelde i enda større grad når man i tillegg tilhører en etnisk minoritet eller er eldre. Vi vet heller ikke hvordan situasjonen er for yngre lesbiske som er pleietrengende eller har nedsatt funksjonsevne.¹¹

- Regjeringen må iverksette forskning som synliggjør særlige utfordringer i forhold til lesbisk helse
- Norsk eldreomsorg må bevisstgjøres nye utfordringer og større åpenhet blant den aldrende homofile og lesbiske del av befolkningen.

⁹ Ramm, Jorun, *På like vilkår? Helse og levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne* (Oslo: Statistisk sentralbyrå. 2010)

¹⁰ Sentio Research Norge, *Rapportering fra krisesentrene 2009*. (Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2010)

¹¹ Bjorkman M, Malterud K, "Lesbian women's experiences with health care: a qualitative study." *Scandinavian Journal of Primary Health Care* 2009; 27(4):238-43.

Det finnes lite informasjon om transpersoners levekår i Norge, men det lille som finnes indikerer at dette er en særlig sårbar gruppe¹². All informasjon fra sammenliknbare land indikerer svært høye selvmordstall, og høy andel utenfor arbeidslivet. I Regjeringens handlingsplan fra 2009¹³ foreslås en rekke

- Det må gis et mer helhetlig behandlingstilbud til transpersoner, og inkludere eksisterende tilbud i refusjonsordninger.
- Det må åpnes for at alle gynekologer og fastleger kan fastslå kjønnsstatus

Informasjon som omhandler artiklene i konvensjonen

Artikkel 2 Lovgivning

Artikkel 2a) Grunnleggende lovgivning

Kjønnsdiskrimineringsvernet er i dag hjemlet i likestillingsloven¹⁴ og gjennom kvinnekonvensjonens inkorporering i menneskerettsloven¹⁵. Vernet er ikke hjemlet i Grunnloven. Dette svekker kjønnsdiskrimineringsvernets rettslige forankring og symbolverdi.

Anbefalinger:

Kjønnsdiskrimineringsvernet hjemles i Grunnloven.

Artikkel 2 b) Lovgivning om anti-diskriminering

Informasjonstiltak om CEDAW

Det er i dag verken opplæring eller informasjonstiltak om CEDAW i offentlig administrasjon og rettsvesen. Det er heller ingen plan eller strategi på om og hvordan dette i tilfelle skal gjennomføres.

¹² Council of Europe Commissioner for Human Rights, "Human Rights and Gender Identity." *CommDH/IssuePaper (2009)2*. <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1476365> (oppøst 13.5.2011)

¹³ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, *Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012*. (Oslo: BLD, 2008)

¹⁴ Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven).

¹⁵ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 1999-05-21-30 § 2

Anbefalinger:

- Det bør lages kurs og informasjon til offentlig administrasjon og rettsvesen om kvinnekonvensjonens innhold og forpliktelser.
- Politiske og offentlige utvalg nedsatt av regjeringen, som skal jobbe med kjønn, bør i mandatet og det normative grunnlaget ta utgangspunkt i kvinnekonvensjonens bestemmelser.

Helhetlig diskrimineringslov

Et offentlig utvalg har i utredningen Et helhetlig diskrimineringsvern (tatt inn i NOU 2009: 14) foreslått å slå sammen alle diskrimineringslovene til en lov som dekker alle grunnlag.

I utredningen er det foreslått å ta bort formuleringen i formålsparagrafen *"Denne lov skal fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling."* En slik endring vil være i strid med den folkerettslige forpliktelsen etter Kvinnekonvensjonen, som krever aktiv handling. Det vil også ha som konsekvens at forskjellsbehandling som har til formål å bedre kvinners stilling, settes på linje med forskjellsbehandling som har til formål å bedre menns stilling.

I tillegg er dagens lovbestemmelse om at diskriminering på grunnlag av kjønn er forbudt også i familien og andre personlige forhold foreslått fjernet.

Anbefalinger:

- Formålsangivelsen om at forbudet mot kjønnsdiskriminering har som formål å bedre kvinners stilling må opprettholdes
- Det bør utredes hvilke praktiske følger inkorporeringen av Kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven vil ha for ny lov om helhetlig diskrimineringsvern
- Vernet mot diskriminering i familien og private sfære må videreføres.

Organisasjonen Reform ønsker dissens under punktet Helhetlig diskrimineringslov: Reform deler ikke anbefalingen om å endre dagens likestillingslov til en lov om diskriminering som "fremmer positiv særbehandling som styrker kvinners stilling". Selv om kvinner, oftere enn menn, vil være i en mindre privilegert posisjon, reflekterer ikke ordlyden i anbefalingen at det sentrale for likestillingsarbeidet i dagens samfunn må være å fremme formell og reell likebehandling av kvinner og menn.

Artikkel 2 c) Nasjonalt system for likestilling

Likestillings- og diskrimineringsombudet og nemndas mandat og arbeidsoppgaver

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), skal påse at diskrimineringsvernene blir fulgt i Norge. Ombudet er en uavhengig statlig ordning¹⁶, og gir uttalelser i klagesaker om diskriminering. Uttalelsene er ikke juridisk bindende og overprøves av Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Verken LDO eller Nemnda kan tilkjenne erstatning i diskriminerings saker. Kvinner utsatt for diskriminering må derfor reise søksmål for de alminnelige domstoler for å få erstatning. Dette er svært dyrt, og det gis ikke rettshjelp i diskriminerings saker. En overveiende del av diskriminerings sakene behandles derfor av LDO, som ikke har kompetanse til å sikre at diskriminerte får erstatning. Manglende rettshjelp og økonomiske forutsetninger fører dermed til manglende reell tilgang til retten. Dette er en svakhet ved håndhevelsen av diskrimineringsvernet som i realiteten ikke sikrer at vernet er effektivt.¹⁷

En undersøkelse viser at kvinner ofte tror at de kan få erstatning dersom de får saken prøvet hos LDO og Nemnda.¹⁸

Anbefalinger:

- Nemnda bør gis kompetanse til å ilegge oppreisning i saker hvor brudd på lovgivningens diskrimineringsforbud er konstatert.

Rettighetsinformasjon – en forutsetning for å utøve menneskerettighetene

Legal empowerment i form av rettighetsinformasjon knyttet opp mot rettshjelp, er et lavt prioritert område hos norske myndigheter, særlig overfor innvandrerkvinner.

FNs Kvinnekomité har ved behandlingen av Norges 5., 6. og 7. offisielle rapport rettet søkelyset mot statens plikt til å sikre kvinner med minoritetsbakgrunn samme rettigheter og rettsbeskyttelse på alle livs- og rettighetsområder som menn fra egen gruppe og kvinner og menn fra majoritetsbefolkningen.

JURK har i samarbeid med KVIBALD dokumentert diskriminering av kvinner med minoritetsbakgrunn gjennom rettighetsinformasjon. Resultatene viser at innvandrerkvinner opplever en betydelig grad av diskriminering når det gjelder de nære områdene i livet. Problemene gjelder tilgang til bolig, tilgang til arbeid, ferdsel i det offentlige rom.¹⁹

¹⁶ Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) 2005-06-10-40 §3

¹⁷ McClimans, Else, I: *Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law* (Brussels: Milieu Ltd., 2011)14 Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven).

¹⁸ Fjordholm, Finn Skre, "Er det meg, er det han, eller hva er det?": opplevelse og rettsregler i diskriminertes møte med Likestillingsombudet", *Kvinnerettslig skriftserie nr.69/ 2007*

¹⁹ Nordstrøm, Tina. "Diskriminering på tvers - rapport fra et oppsøkende rettighetsinformasjonsprosjekt". *Kvinnerettslig skriftserie, nr.83/2010*.

LDO har en aktivitetsplikt og pådriverrolle for å skape reell likestilling.²⁰ Plikten bør gå ut på å formidle informasjon om diskrimineringsvernet til ulike grupper. Plikten er i dag uklar og lite utdypet i statlige dokumenter.²¹

Kvinner med minoritetsbakgrunn mottar i dag ikke informasjon om diskrimineringsvernet. Verken myndighetene eller LDO har en policy eller strategi for hvordan de skal nå ut med informasjon om diskrimineringsvernet til kvinner med minoritetsbakgrunn, for igjen å skape et reelt vern. Dette er dokumentert i rapporten "Diskriminering på tvers".²²

LDO er lite kjent og særlig er det få kvinner med minoritetsbakgrunn som benytter ombudet som et hjelpetiltak i diskrimineringssaker.²³ I tillegg er ikke diskriminering en del av Lov om fri rettshjelp. Dette gjør at få saker når domstolene og vernet er lite reelt.²⁴

Anbefalinger:

- Den statlige veilednings- og opplysningsplikten etter forvaltningsloven §11 må sikres og utbedres
- Diskriminering bør bli et av de prioriterte områdene i rettshjelpsloven og førstelinjetjenesten²⁵
- Informasjon om diskrimineringsvernet og om likestillings- og diskrimineringsombudet bør gjøres tilgjengelig og forståelig for kvinner med minoritetsbakgrunn
- Aktivitetsplikten i arbeidet med et helhetlig diskrimineringsvern må styrkes
- Arbeidet med informasjon om rettigheter må prioriteres og nødvendige midler stilles til disposisjon.
- Tiltak for å hindre diskriminering blant kvinner med minoritetsbakgrunn bør styrkes, evalueres og analyseres.

Regler om inntektsgrense som vilkår for fri rettshjelp kan slå kjønnskjevt ut

Inntektsgrensene for fri rettshjelp tar ikke hensyn til faste utgifter søkeren har og må ha.²⁶ Mange har inntekt som er for høy til å få fri rettshjelp, men sliter likevel med utgiftene til advokatbistand. Dette

²⁰ Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) 2005-06-10-40 §3

²¹ Mali Gulbrandsen Asmyhr. "Tilrettelegging for minoritetskvinner på arbeidsplassen", *Kvinnerettslig skriftserie*, nr 85/2010.

²² Nordstrøm, T., "Diskriminering på tvers - rapport fra et oppsøkende rettighetsinformasjonsprosjekt", *Kvinnerettslig skriftserie*, nr.83/2010

²³ Praksis fra LDO: www.ldo.no

²⁴ Else Mcclimans har foretatt en gjennomgang av domstolspraksis på diskrimineringsrettsområdet., *Rettspraksis og diskrimineringslovgivning* (Oslo: 2008). Se også "Diskriminering på tvers - rapport fra et oppsøkende rettighetsinformasjonsprosjekt", *kvinnerettslig skriftserie* nr.83/2010 som redegjør for LDOs praksis og domstolspraksis.

²⁵ Justis- og politidepartementet, *Om offentlig rettshjelp, Rett hjelp*, St.meld.nr.26 (2008-2009)

²⁶ Forskrift til lov om fri rettshjelp §§1-1 til 1-3.

gjelder spesielt de som har ansvaret alene for barn. Siden dette ofte er kvinner, er dette et kvinneproblem.²⁷

Justis- og politidepartementet i en stortingsmelding foreslått reform av rettshjelpsloven. Ett av forslagene er å opprette en førstelinjetjeneste.²⁸ Denne skal tilby en time gratis juridisk rådgivningen til alle som ønsker det. Ordningen utprøves for tiden i to fylker i Norge. Forslaget er bra og vil mest sannsynlig bedre rettshjelpstilbudet i Norge.

Førstelinjetjenesten og dokumentene som ligger til grunn for utarbeidelsen av denne, mangler kjønnsperspektiv. Kjønnstereotype roller, muligheter og valg i samfunnet er ikke drøftet eller tillagt vekt. Gruppen minoritetskvinner og hvordan denne skal nås, er heller ikke drøftet.

Anbefalinger:

- Det er behov for et bedre utviklet tilbud om fri rettshjelp. Inntektsgrensene må gjøres mer fleksible.
- Det må analyseres hvordan loven om fri rettshjelp virker i praksis for menn og kvinner.
- Kjønnsperspektivet etter kvinnekonvensjonen og likestillingsloven må innarbeides i førstelinjetjenesten.

Artikkel 2 d) Myndighetenes tiltak for å fremme likestilling

Gender mainstreaming

I sin åttende rapport til CEDAW komiteen har Norge fremhevet gender mainstreaming som sin overordnede strategi for å oppnå likestilling mellom kjønnene, men kjønnsspesifikke tiltak har også blitt akseptert dersom det fremmer likestilling. Denne strategien har imidlertid hatt en begrenset effekt, da den ikke har blitt fulgt opp i samsvar med intensjonene. Fokus på kvinners situasjon har blitt

svakket, og ideen om at kjønnsnøytralitet fremmer likhet har blitt rådende. Gender mainstreamingsstrategier verden over viser at disse ofte ikke følges opp med operasjonalisering av institusjonell struktur, ressurser, arbeidsmåter og tilnærminger innenfor ulike fagområder. Det gjelder også for Norge.

Ifølge Difis følgeevaluering av arbeidet med å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i fagdepartementenes budsjettproposisjoner²⁹ har de fleste departementene gjort framskritt fra 2005 – 2009. Kjønn- og likestillingsperspektivet har kommet klarere til uttrykk i budsjettproposisjonene, men det er store variasjoner mellom departementene. Dette arbeidet er viktig for å fremme likestilling på alle politikkområder og må følges opp.

²⁷ *Barn 0-17, etter antall foreldre i familien, foreldrenes samlivsform og barnets alder*. Prosent 2010, 2005-2010. SSB, copyright 2010, http://www.ssb.no/emner/02/barn_og_unge/2009/tabeller/familie/fam0500.html (oppsøkt 28.09.10)

²⁸ Justis- og politidepartementet, *Om offentlig rettshjelp, Rett hjelp*, St.meld.nr.26 (2008-2009)

²⁹ Direktoratet for forvaltning og IKT, "På sporet av kjønnsperspektivet - Integrering av et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet", *DIFI rapport 2009:1* (Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet., 2009)

Brudd på offentlige myndigheters utredningsinstruks³⁰ bestemmelse om vurdering av likestillingskonsekvenser syntes ikke å ha samme betydning som vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

LDO kontrollerer likestillingsredegjørelser i begrenset omfang. Dette gjelder både i antall og område. Bare 86 av landets 430 kommuner er kontrollert³¹ og vurderingen gjelder likestilling i arbeidslivet. Om kommunenes tjenesteproduksjon og planlegging har et kjønnsperspektiv og fremmer likestilling er ikke vurdert og får dermed heller ikke oppmerksomhet i kommunene.

Det er positivt at regjeringen har økt fokus på bevilgning til kvinner og likestilling i utviklingsbudsjettet. Men sett i forhold til budsjettet totalt er andelen som går til kvinner og likestilling svært liten. Budsjettet totalt er på NOK 27 milliarder (2010). Av disse oppgis det at 1,4 milliarder går til kvinner og likestilling. Vi vil peke på to konkrete steder hvor mulighet for konkret sporing mangler. Det ene er utviklingsbudsjettet, det andre er midlene som skal gå til arbeidet med SR 1325. Det er generelt sett meget vanskelig å se hva som er kvinnerettede midler.

Anbefalinger:

- Bruken av gender mainstreaming strategien forutsetter mer kunnskap og flere ressurser i arbeidet lokalt og regionalt
- Ansvaret for arbeidet med likestilling mellom kjønnene må plasseres på ledelsesnivå og ledelsen må holdes ansvarlig for å arbeide for dette. Offentlige myndigheter må følge opp og sørge for at politikken blir gjennomført i praksis
- Det må i større grad brukes kjønnsspesifikke tiltak for å sikre kvinners likestilling, i tillegg til mainstreaming.

Artikkel 2 f) Tiltak for å fjerne diskriminerende lovverk og praksis

Kvinner med nedsatt funksjonsevne

Kvinner med nedsatt funksjonsevne er den største minoritetsgruppen blant kvinner i Norge.³² Regjeringens manglende oppmerksomhet rundt fraværet av kvinner med nedsatt funksjonsevne både i politisk og offentlig sektor er alarmerende. Fraværet er reflektert i den offisielle rapporten.

Komiteen nevner ikke kvinner med nedsatt funksjonsevne i sine konkluderende kommentarer til Norges 7. periodiske rapport. Men i følge Generelle anbefalinger nr. 18 er de tilsluttede statene anbefalt å rapportere om situasjonen til kvinner med funksjonsnedsettelse.

³⁰ Utredningsinstruksen setter krav til at konsekvensene knyttet til alle offentlige utredninger, tiltak og reformforslag skal utredes, og at dersom forslaget får konsekvenser for likestilling, skal dette omtales.

³¹ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Tre år med kontroll av kommuners likestillingsredegjørelser: Erfaringer 2007-2009* (Oslo: LDO, 2010)

³² SSB, *Personer i alt 15-66 år og personer med funksjonshemming etter arbeidsstyrkestatus og kjønn*, SSB.no, Oppdatert 6.9.2010, <http://www.ssb.no/emner/06/01/akutu/tab-2010-09-06-01.html> (oppsøkt 18.5.2011).
–I *Arbeidskraftundersøkelsen 2010* oppgir 18,7 % av de spurte kvinnene at de har en form for funksjonsnedsettelse.

Anbefalinger:

- I anbefalingene til Norges 8. må komiteen kreve at Norge sin neste rapport omtaler kvinner med nedsatt funksjonsevne
- Norge må ratifisere FNs konvensjon om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (Convention on the rights of Persons with Disabilities)

Endring av juridisk kjønnsstatus

Endring av en persons juridiske kjønnsstatus er forankret i forskrift om folkeregistrering § 2-2 5. ledd, som kun sier: "Fødselsnummeret kan endres når fødselsdato eller kjønnsstatus endres." Konsekvensen er at det er overlatt til medisinsk personell å fastslå kjønnsstatus. Dette er i strid med blant annet anbefalinger fra Europarådet¹ og Europarådets Menneskerettighetskommissær,² idet man anser en persons kjønnsidentitet for å være så personlig og så kompleks at det må anses som integritetskrenkende å kreve noe slikt. Praksisen er også i strid med Yogyakarta-prinsipp nr. 3 om retten til anerkjennelse foran loven.

I Norge opererer man også med en alt-eller-ingenting-tilnærming, som er i strid med WPATHs Standards of Care og anbefalingene fra Europarådets Menneskerettighetskommissær m.fl. Skal man få endret juridisk kjønn, må man ha fjernet indre kjønnsorganer. Dette gjør at flere går lenger enn de er komfortable med; man tvinges inn i et standardisert format som ikke nødvendigvis passer for alle – eller ting skjer raskere enn man egentlig er psykisk klar for. Stadig flere andre land, deriblant Sverige og Storbritannia, har allerede ryddet opp i dette og fjernet slike krav.

- Det bør åpnes for endring av juridisk kjønn uten at det kreves medisinske endringer.

Treårsregelen

Personer som får opphold i Norge på grunnlag av familiegjenforening med norsk ektefelle, får selvstendig oppholdstillatelse først etter tre år. Oppløses ekteskapet før dette, sendes personen ut av landet. Mange kvinner forblir i voldelige forhold i frykt for hva som vil skje dersom de tar ut skilsmisse. Treårsregelen gir ikke utenlandske ektefeller, som vil ut av ekteskapet før tre år har gått, tilgang på separasjonstid slik andre ektefeller har det etter norsk lov. Hensikten er å forhindre at proforma ekteskap inngås for å oppnå opphold i Norge. De blir fanget i voldelige ekteskap uten noen mulighet til et bedre alternativ enn å bli i ekteskapet¹. På grunn av dette er det store mørketall og lite statistikk på området.

Hvis noen kan sannsynliggjøre at de har vært utsatt for vold i ekteskapet med en person bosatt i Norge, skal de ha opphold på selvstendig grunnlag selv om ekteskapet oppløses før det har gått tre år. Dette er i henhold til Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, Mishandlingsparagrafen, men det er uklart hva som i praksis skal til for at kvinner skal få oppholdstillatelse på bakgrunn av denne paragrafen. Dette har ført til usikkerhet om hvilke rettigheter disse kvinnene har etter et samlivsbrudd.

³³ Human Rights Watch, *Committee of Ministers of the Council of Europe Adopt LGBT Recommendations*, HRW.org, 4.6.2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/04/06/lgbt-recommendations-adopted-committee-ministers-council-europe> (oppsøkt 13.5.2011)

³⁴ Hammarberg, Thomas, "Human Rights and Gender Identity" *CommDH/IssuePaper(2009)2*, (Strasbourg: Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2009), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1476365> (oppsøkt 13.5.2011)

³⁵ Tyldum, G. and M. Tveit, "Someone who cares: A study of vulnerability and risk in marriage migration from Russia and Thailand to Norway". *Faforapport 2008:26*, (Oslo: Fafo, 2008)

Anbefalinger:

- Treårsregelen fjernes.
- Praksis av bevisregelen ved opphold på selvstendig grunnlag må gjennomgås og konkretiseres (misshandlingsparagrafen)
- Myndighetene må styrke informasjon om rettigheter ved ekteskap. Dette kan gjøres i sammenheng med norskopplæring og introduksjonskurs.

Kvinner som søker asyl

Mottakssentre

I 2008 lanserte Amnesty International Norway en rapport³⁶ om vold mot kvinner som bor i mottakssentre for asylsøkere. Av forskjellige grunner er kvinnelige beboere i mottakssentre for asylsøkere spesielt sårbare for vold fra det motsatte kjønn. Noen av grunnene til dette er tidligere opplevelser med seksuell vold, brudd på eksisterende sosiale nettverk, manglende språkkunnskaper og sosial isolasjon. Hovedkonklusjonen i rapporten var at kvinnelige beboere i mottakssentre opplever en ekstrem sårbarhet og en mangel på beskyttelse mot kjønnsbasert vold, inkludert seksuell trakassering og misbruk. En av grunnene til denne sårbarheten er den begrensede bemanningen på mottakssentre. Vold mot kvinner i mottakssentre er sterkt underreportert i offisielle statistikker på grunn av utilstrekkelige registreringsrutiner. Amnestys rapport dokumenterer også hvordan den fysiske strukturen til mottakssentrene bidrar til kvinners opplevelse av mangel på trygge tilholdssteder.

Den norske regjeringen svarte positivt på rapporten, men har ikke gjort noe for å øke bemanningen på mottakssentre.

- Øke bemanningen i mottakssentre for asylsøkere i Norge, spesielt om kveldene og i helgene, for å sikre at kvinner har tilstrekkelig beskyttelse og støtte mot kjønnsbasert vold
- Gjennomføre en vurdering av alle mottakssentre i Norge for å identifisere videre behov for ombygging for å sikre kvinners tilgang til trygge tilholdssteder
- Sikre langsiktig opplæring som omhandler alle former for kjønnsbasert vold for personale på mottakssentre for å gjøre dem bedre rustet til å bryte inn på en god måte
- Forenkle nødvendig samarbeid mellom mottakssentre, lokale helsemyndigheter, kvinneorganisasjoner, krisesentre og andre relevante institusjoner på lokalt og regionalt nivå;
- Starte en boligordning spesielt rettet mot kvinner med minoritetsbakgrunn som ikke har tilgang til det vanlige boligmarkedet.

Kjønnsrelatert forfølgelse

En særlig sårbar gruppe er asylsøkende kvinner. I mange tilfeller er familiens søknad om asyl begrunnet i mannens politiske aktivitet. Dermed er forholdet til overgriper selve grunnlaget for kvinnens mulighet til å kunne bli i Norge. Kvinnen har ingen garanti for at hennes individuelle behov for beskyttelse blir anerkjent i søknadsbehandlingen, og dermed kan det være vanskelig for kvinnen å ta den risikoen et brudd innebærer.

³⁶Amnesty International, Frihet fra frykt – Vold mot kvinner i asylmottak (Oslo: Amnesty International 2008)

Homofile, lesbiske og transpersoner blir ofte nektet asyl med henvisning til at de må tilpasse seg kulturelle normer i hjemlandet.³⁷ Seksuell orientering og kjønnsidentitet er sentrale dimensjoner i et menneskes identitet og livsutfoldelse. Har man en identitet som homofil, lesbisk, bifil eller transkjønnet vil det å skulle tilpasse seg de kulturelle normene for kjønnsroller og kjønnsuttrykk mange steder innebære alvorlige krenkelser av grunnleggende menneskerettigheter, se for eksempel Yogyakarta-prinsipp nr. 6 om retten til privatliv.

Lesbiske og transkjønnede asylsøkere er svært utsatte på asylmottak, blant annet fordi det er vanlig å sove på rom med andre med samme nasjonalitet. Mange opplever samme forfølgelse på mottaket som den de flyktet fra. Det er i dag svært begrensede muligheter for å få tilrettelagt bosituasjonen.

Regjeringen innførte i 2008 retningslinjer for behandlingen av saker som omhandler kjønnsrelatert forfølgelse. Disse omfatter i liten grad forfølgelse knyttet til seksuell orientering og kjønnsidentitet.

Norge er en pådriver i verdenssammenheng når det gjelder å påpeke nasjonenes ansvar for å forhindre voldtekt, vold og overgrep mot kvinner og å anerkjenne at kvinner har behov for særskilt vern og beskyttelse. Likevel innvilges svært få asyl selv om de påberoper seg nettopp denne typen forfølgelse³⁸. Det eksisterer en rekke svakheter ved saksbehandlingen, blant annet store mangler ved troverdighetsvurderingen og hva som regnes som forfølgelse.

Anbefalinger:

- Kjønnsbasert forfølgelse skal oftere gi grunnlag for asyl. Bestemmelsene i FNs Kvinnekonvensjon og Barnekonvensjon må overholdes i større grad også i praksis. Seksuell orientering og kjønnsidentitet må innarbeides i retningslinjene i tråd med anbefalingene fra UNHCR og Yogyakarta-prinsippene
- Kvinner som opplever å være utsatt for kjønnsbasert vold eller trusler om kjønnsbasert vold på asylmottak må sikres nødvendig beskyttelse og oppfølging. Om nødvendig vil dette kunne innebære å flytte til et annet asylmottak eller til krisesenter. I slike situasjoner skal det sikres at kvinnen selv er aktiv premissleverandør og deltager i beslutningen om oppholdssted.
- Asylsøkere som anfører seksuell orientering og kjønnsidentitet som asylgrunn bør få tilpasset mottaksforhold i nærheten av større byer med aktive homomiljøer, slik at de kan være trygge uten å måtte leve i skjul og isolasjon.

Artikkel 3 Kjønn, likeverd og menneskerettigheter

Beskyttelse for voldsutsatte kvinner

Besøksforbudet

Besøksforbudet (vedtatt i 1994, utvidet til at man kan ilegges besøksforbud i eget hjem i 2003) ilegges av påtalemyndighetene når det er grunn til å tro at en person vil begå en straffbar handling, forfølge en annen person eller krenke en annens fred.

³⁷ Kilde: SEIF (Selvhjelp for innvandrere og flyktninger) og LLH som samarbeider om asylsaker som gjelder seksuell orientering og kjønnsidentitet. 34 Hammarberg, Thomas, "Human Rights and Gender Identity" *CommDH/IssuePaper(2009)2*, (Strasbourg: Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2009), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1476365> (opp søkt 13.5.2011)

³⁸ Freyr, Kamilla og Løvdal Lene, (red.), *Kjønnsrelatert forfølgelse og norsk utlendingsforvaltning belyst gjennom saker fra Iran* (Oslo: 2008) http://www.krisesenter.com/materiell/pdf/Rapport_om_kjønnsrelatert_forfølgelse.pdf (opp søkt 13.5.2011)

I følge politiets anmeldelsesstatistikk var det 1059 brudd på oppholds- og besøksforbud i 2008, en økning på 12,7 % fra 2007. For hele femårsperioden har det vært en økning på 15,7 %. Antall personer som har fått tildelt voldsalarm var på 1636 i 2008 mot 1370 året før.

Besøksforbudet har ved flere tilfeller vist seg å være en lite effektiv beskyttelse for kvinner som blir utsatt for trusler og vold. Ordningen har aldri vært evaluert eller utredet. Det finnes ikke statistikk på hvor mange besøksforbud som er utstett. Det er ingen statistikk eller koder i STRASAK over registrert vold mot kvinner og anmeldte voldsforbrytelser er heller ikke kjønnet. Dette er et stort problem.

Vilkårene for å få utstedt besøksforbudet oppleves som personavhengig og tilfeldig. Det er ingen enhetlig praksis. Kvinner som blir utsatt for trusler og vold bør få likt tilbud over hele landet. Kvinner som melder om stadige brudd på besøksforbudet opplever at saken blir henlagt, eller at politiet ikke tror på kvinnene og ikke etterforsker sakene. Mange kvinner i Norge må derfor leve i skjul for å redde liv og helse.

I familierelaterte volds- / trusselsaker kan besøks- og kontaktforbud være et aktuelt virkemiddel. Det er hovedregelen at påtalemyndigheten ikke møter ved rettslig overprøving, og ikke uvanlig at fornærmede og den som er ilagt forbudet møtes personlig i retten, uten at noen er til stede for å ivareta fornærmede. Mange fornærmede rapporterer om voldsalarmer som ikke fungerer tilfredsstillende. Det er ellers en gjennomgående tilbakemelding at overtredelser av kontaktforbud håndteres med liten smidighet. Mange politidistrikter krever at den som vil melde om brudd må møte fram personlig for politiet og inngi ordinær anmeldelse ved hvert enkelt brudd.

Anbefalinger:

- Ordningen med besøksforbudet må bli evaluert mht kvalitet, virkning og andre relevante aspekter
- Fornærmede må ha større rettsikkerhet ved besøksforbud.

Kvinner på hemmelig adresse

Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) fastsetter at enhver som lovlig befinner seg på en stats territorium, skal ha rett til bevegelsesfrihet innenfor dette territorium og rett til fritt å velge sitt bosted. På grunn av et manglende reelt rettsvern mot trusler om vold og drap lever over tusen kvinner og deres barn i skjul på koder/vitnebeskyttelsesprogram og hemmelige adresser for å skjule bosted og sin identitet for overgriper/ene.

Flere av kvinnene får helseproblemer og har blitt uføretrygdet. På grunn av manglende økonomisk støtte tvinges mange til å leve på minimale ressurser.

- Staten må ta større ansvar for kvinner som lever på kode/ vitnebeskyttelsesprogrammet
- Regjeringen må utvikle en klar politikk der fokuset er på gjerningspersonen/ene.

Artikkel 5

Artikkel 5 a) Kjønnssroller

Kjønnssroller i undervisningen

Evaluering av handlingsplan for likestilling i barnehage og førskole viser at likestilling er et tema som mange av de ansvarlige for tjenesten kun har en overordnet bevissthet rundt. Selv om ulike undersøkelser viser at gutter og jenter blir behandlet ulikt på grunnlag av kjønn i barnehage og skole, er det lite oppmerksomhet på hvordan kjønnsstereotyper og holdninger viser seg i praksis i det pedagogiske arbeidet og i omsorgen for barna på den enkelte enhet³⁹.

Det er viktig at kjønns sosialisering har fokus i barnehage og grunnskole. Førskolelærere, barne- og ungdomsarbeidere, sosionomer, vernepleiere, barnevernspedagoger, lærere og andre som jobber aktivt med barn, må få tilstrekkelig opplæring i, kunnskap om og bevissthet rundt kjønn og sosialisering. På lengre sikt kan dette bidra til å endre det sterkt kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalget vi har i Norge.

Regjeringen har vært med på å støtte et ressurshefte om kjønnssroller rettet mot barnehagepersonale⁴⁰. Heftet gir konkrete innspill på hvordan barnehager kan jobbe med likestilling slik det er fundert i rammeplanen, med bl.a. fokus på lekemateriell i barnehagen og fortellinger hvor prinser forelsker seg i prinser. Det har også blitt gitt ut et ressurshefte for lærere i grunnskolen for seksualundervisningen hvor også homofili er inkludert (Undervisning om seksualitet av Røthing og Bang-Svendsen, Kunnskapsdepartementet, 2009)

Det er ikke avsatt midler for å sikre at innholdet i heftene anvendes gjennom skoling av lærere omkring seksuell orientering og kjønnsidentitet.

Det finnes ingen fungerende kontrollmekanismer for å sikre at elever ikke diskrimineres på grunnlag av kjønn, kjønnsidentitet eller seksuell orientering⁴¹. Særlig er dette tilfelle i private, religiøst baserte skoler, men det gjelder også offentlige skoler. LLH (landsforeningen for lesbiske, homofile og transkjønnede personer) har vært i kontakt med elever fra ulike deler av landet som opplever diskriminering og trakassering fra lærere i slike skoler. Ofte omhandler diskrimineringen både kjønn og seksuell orientering. Det er også uklart hvilke krav som stilles til innholdet i undervisningen på disse skolene når det gjelder kjønn, kjønnsidentitet og seksuell orientering, og det finnes heller ingen fungerende kontrollmekanismer, verken med innholdet i undervisningen eller skolemiljøet.

Anbefalinger:

- Det må stilles klare krav til undervisningen i privatskoler mht. kjønn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, etnisitet mm
- Disse kravene må håndheves på en effektiv måte
- Håndhevingsapparatet mht. mobbing og trakassering i skolen må endres slik at det har en reell effekt

³⁹ Likestillingscenteret 2010

⁴⁰ Reform, *Gender Loops*. (Oslo, 2010)

⁴¹ Barneombudet, "Forskjellen mellom å ha rett og få rett: Tilsyns- og klagesystemet i skolen". *Rapport fra Barneombudet nr 4-2009* (Oslo: Barneombudet 2009) <http://barneombudet.no/publikasjoner/tilsyn-og-/> (oppført 13.5.2011)

- Lærerne må skoles om kjønnsstereotyper, seksuell orientering, kjønnsidentitet mm.
- Alle skoler/ skoleeiere må kunne påvise at arbeidet mot kjønnsstereotyper og for likestilling foreligger i lærebøker eller annet undervisningsmaterieell
- Regjeringen må integrere informasjonskampanjer og tiltak for likestilling og mot vold i grunnskolens lærerplaner.

Mangelen på endringer i jenter og gutters utdannelsesvalg

Det er grunn til å etterlyse hvilke tiltak regjeringen har tenkt å gjennomføre for å oppnå endring i jenter og gutters utdannelsesvalg.

Rådgivningstjenesten i skolen gir ofte gutter yrkesfaglig og teknologisk veiledning og jenter oftest helse- og sosial, samt akademisk veiledning⁴². Dette forsterker det kjønnsdelte mønsteret vi har i skolen og samfunnet i dag.

Det er lite som tyder på at menn beveger seg inn på kvinnedominerte områder, men det er blitt prosentvis flere kvinner både i tidligere mannsdominerte og kvinnedominerte utdanninger. I tillegg til at kvinner nå dominerer i høyere utdanning, får de gjennomgående bedre karakterer enn menn i videregående utdanning. Dette fører til at kvinner blir en stadig bedre utdannet arbeidskraft i forhold til menn⁴³.

Anbefalinger:

- Rådgivningen for utdannings- og yrkesvalg må bedres i grunn- og videregående skole med tanke på å gi jenter og gutter like reelle muligheter og tilbud.
- Det offentlige må fokusere på rekrutteringstiltak på tvers av kjønnsstradisjonelle valg også senere i karriereløpet, slik som mentorordninger og tilrettelagte ordninger for utdanning under praksis. Det må særlig stimuleres til at menn velger kvinnedominerte utdanninger og yrker.

Artikkel 6

Vold, sexslavehandel med kvinner og utnyttelse av prostitusjon

Menns vold mot kvinner er et verdensomfattende problem av stort omfang med omfattende helsemessige, sosiale, samfunnsmessige og individuelle konsekvenser. Sosiale, politiske og økonomiske endringer i Norge har medført at forståelsen av hva som er vold mot kvinner har endret seg, fra hovedsakelig å omfatte vold som fysisk vold og voldtekt, til å se at vold mot kvinner også innebærer psykisk vold, seksuell trakassering, kjønnslemløstelse, tvangsekteskap, drap, utnyttelse av prostitusjon og sexslavehandel med kvinner.

⁴² Ida Holt Mathiesen, Trond Buland og Brita Bungum, *Kjønn i skolens rådgiving – et glemt tema?* (Oslo: SINTEF Teknologi og samfunn, 2010). <http://www.sintef.no/upload/KJ%c3%98NN%20I%20SKOLENS%20R%c3%85DGIVING%20-%20ET%20GLEMT%20TEMA.pdf> (oppsøkt 13.5.2011), and Trond Buland et al., *Skolens rådgiving – på vei mot framtida?* (Oslo: SINTEF Teknologi og samfunn, 2010). <http://www.sintef.no/upload/SKOLENS%20R%c3%85DGIVNING%20-%20P%c3%85%20VEI%20MOT%20FRAMTIDA.pdf> (oppsøkt 13.5.2011)

⁴³ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, "Likestilling for likelønn", *Stortingsmelding 6 (2010–2011)* (Oslo: 2010)

Forskning viser⁴⁴ at jenter som tiltrekkes av jenter er mer voldsutsatte enn andre jenter og gutter, inkludert gutter som tiltrekkes av gutter. Dette gjelder hele spekteret fra trakassering til grov vold. Grunnen til dette og i hvor stor grad seksualisert vold er en del av dette bildet er ikke kjent. Det fremgår ikke av undersøkelsen hvem som er voldsutøverne.

Anbefalinger:

- Arbeidet mot menns vold mot kvinner både på et nasjonalt og lokalt nivå må ytterligere styrkes
- Regjeringen må snarest fremlegge forslag til implementering av eksisterende mål.

Vold

Familievoldskoordinator

Fra 2002 er det etablert en ordning med familievoldskoordinator ved alle landets politidistrikter⁴⁵, og politiet har fått instruks om hvordan familievoldsaker skal behandles.⁴⁶ Hvert politidistrikt skal ha minimum én familievoldskoordinator i full stilling. I de største politidistriktene skal det opprettes egne team.⁴⁷ Tiltaket og handlingsplanen er en av Regjeringens fanesaker og ett skritt i riktig retning.

En undersøkelse⁴⁸ viser at det bare er 8 distrikter som har en familievoldskoordinator som jobber med familievoldsrelaterte problemstillinger på heltid. I Oslo er det ett familievoldsteam med tre familievoldskoordinatorer. 19 politidistrikt har ikke nådd handlingsplanens mål. Dette viser at ordningen er fragmentarisk og usystematisk gjennomført.

Mange saker som handler om voldelige eller andre overgrep i familieforhold synes å ha lav etterforskningsmessig prioritet, hvilket igjen påvirker kvaliteten på etterforskningen / bevissikringen, med den følge at sannsynligheten for fellende straffedom blir nødvendig lav.

Ofre for kriminalitet som ikke har bistandsadvokat som har kunnskap om domstolsprosessene vil kunne oppleve denne uforståelig og belastende. Det er et tankekors at domstolen har ansvar for oppnevning av forsvarer for enhver tiltalt, og automatisk forestår dette om forsvarer ikke er valgt når tiltalebeslutning og anmodning om berømmelse mottas, mens tilsvarende bistand til den fornærmede kan bero på rene tilfeldigheter.

⁴⁴ Stefansen, Kari et al. "Vold mot "homofil" ungdom. Forekomst og fortolkninger". *Sosiologi i dag* 2009-2

⁴⁵ Justis- og politidepartementet, *Stortingsproposisjon nr. 1* (2001-2002).

⁴⁶ Politidirektoratets rundskriv 02/018 av 23 april 2002 og "Retningslinjer for politiets styrking av koordinatorfunksjonen for familievold og seksuelle overgrep" av 10.mars 2008.

⁴⁷ Justis- og politidepartementet, *Vendepunkt: handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011* (Oslo: Justis- og politidepartementet, 2007)

⁴⁸ Johansen, Marte, "Politiets familievoldskoordinator: Fungerer ordningen?" *JURKS rapport nr.55 201*. (Sysselembannen på Svalbard, Telemark, Vestoppland og Vestfinnmark har ikke familievoldskoordinator i det hele tatt)

Anbefalinger:

- Lovfeste ordningen med familievoldskoordinatorer
- Justisdepartementet og Politidirektoratet må føre tilsyn med at politidistriktene gjennomfører de pålagte tiltakene, og det må bevilges nok midler til dem
- Det bør opprettes en rapporteringsordning. Ordningen bør koordineres og rapportene analyseres av POD
- Prioritering av familievoldssakene og familievoldskoordinatorene.

Voldtekt

Selv om myndighetene og rettssystemet i Norge hevder at de prioriterer bekjempelse av kjønnsbasert vold og voldtekt er likevel ofrenes mulighet til rettferdig rettergang i praksis ofte begrenset. Stadig flere tilfeller av manglende etterforskning og straffefølgelse av gjerningsmennene kan ses på som en svekkelse av rettssystemet. Det er ikke bare en sterk indikasjon på at det er en utbredt kjønnsbasert diskriminering mot kvinner i Norge, men også at det er en systematisk svikt i forhold til å sikre kvinner rett til rettslig beskyttelse og likhet for loven uavhengig av kjønn.

I januar 2008 anslo en regjeringsoppnevnt komité at mellom 8000 og 16 000 kvinner i Norge blir voldtatt eller forsøkt voldtatt hvert år.⁴⁹

Antall voldtekter som blir anmeldt til politiet har økt jevnt de siste årene, fra 798 i 2005 til 1006 i 2009, som er en økning på 26 prosent. Antall voldtektssaker under skjerpene omstendigheter, i følge straffeloven definert som voldtekt med flere gjerningsmenn, eller voldtekt hvor det er forårsaket alvorlig skade, har en betydelig høyere økning sammenlignet med andre typer voldtekt, fra 22 anmeldte saker i 2005 til 51 anmeldte saker i 2009. Det er en økning på 131,8 prosent. I samme periode ser man en svak økning av antall anmeldte tilfeller av forsøkt voldtekt, fra 106 i 2005 til 120 i 2009.⁵⁰ Statistikk basert på anmeldte voldtektssaker mellom årene 2003 og 2005 dokumenterer at 84 prosent av de anmeldte sakene aldri når fram til retten, for det meste grunnet mangel på bevis.⁵¹

Sammenlignet med andre lovbrudd ender få voldtektssaker med dom i retten. Mellom 2003 og 2005 var prosentandelen av frikjennelser i voldtektssaker rundt 36 prosent.⁵² I samme periode var prosentandelen av frikjennelser for alle anmeldte lovbrudd 7–8 prosent.

I sin offisielle rapport til CEDAW hevder norske myndigheter at det økte antallet anmeldte voldtektsaker antagelig reflekterer en økt villighet til å anmelde voldtekt. Dessverre finnes det ingen tilgjengelig sammenlignbar statistikk for utbredelsen av voldtekt. Derfor er ikke denne uttalelsen underbygd med

⁴⁹ Norges offentlige utredninger, *Fra ord til handling: Bekjempelse av voldtekt krever handling* (Oslo: Justis- og politidepartementet, NOU:2008:4)

⁵⁰ Politidirektoratet, Seksjon for analyse og forebygging, *Kommenterte STRASAK-tall 2009* (STRASAK figures with comments 2009). Politi.no, Oppdatert 11.1.2010. https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_585.pdf (oppsøkt 10.05.2011)

⁵¹ Riksadvokatens (The Director of Public Prosecutions) utredningsgrupper, "En undersøkelse av kvaliteten på påtalevedtak i voldtektssaker som har endt med frifinnelse m.v." *Rapport nr. 1/2007: s.4*

⁵² Ibid.

tallmateriale. Noen forskere og advokater tror faktisk at både hendelser og alvorlighetsgrad av seksuell vold øker i Norge, så det er fortsatt tvil rundt dette offisielle utsagnet.⁵³ Mangelen på pålitelig statistikk av hyppighet og utbredelse av voldtekt og seksuell vold gjør det vanskelig å identifisere passende tiltak for å øke beskyttelse mot dette, inkludert forebyggende tiltak, for å forstå, lære av og bygge videre på fremgang og tilbakeslag.

Internasjonale menneskerettighetsstandarder sier at beskyttelse av retten til seksuell integritet og selvstendighet bør være grunnlaget for enhver lov som har med voldtekt og andre former for seksuell vold å gjøre. Som følge av dette skal voldtekt defineres som en seksuell handling der den involverte kvinnens eller jentas samtykke ikke er gitt, hverken oppriktig eller frivillig.⁵⁴ Likevel forbinder det norske straffesystemet fremdeles skyldspørsmålet til om det kan bevises om den seksuelle akten var påtvunget gjennom bruk av vold eller trusler om vold.⁵⁵

Nylige studier fra Sexual Assault Centre i Oslo og Sexual Assault Care Centre på St Olavs Hospital i Trondheim viser at politiet ikke bruker eksisterende tekniske bevis til fulle for å støtte offerets påstand om voldtekt.⁵⁶

Anbefalinger:

- Utvikle en nasjonal handlingsplan for å forhindre og bekjempe voldtekt og seksuell vold;
- Innføre en rettslig definisjon av voldtekt som definerer voldtekt og andre former for seksuell vold som en seksuell handling i enhver form hvor den involverte personens samtykke ikke er gitt, hverken oppriktig eller frivillig, det vil si ikke er gitt uten makt av noe slag, i overensstemmelse med gjeldende menneskerettighetsstandarder;
- Utføre nasjonale undersøkelser for å finne ut hvor utbredt seksuell vold og voldtekt er i Norge;
- Forsterke og utvikle forebyggende arbeid mot voldtekt og seksuell vold i alle deler av samfunnet. Det må iverksettes flere omfattende informasjonstiltak og holdningskampanjer der målet er forebygging av overgrep mot kvinner. Forebyggende tiltak bør inkludere opplæring av barn og unge for gjensidig respekt i forhold, i tillegg til å fremme likestilling ved hjelp av holdningskampanjer, som ses i sammenheng med arbeidet mot mer likestilling mellom menn og kvinner i alle stadier av livet;
- Utarbeide et vidt spekter av konkrete tiltak som sikter inn mot rettssystemet for å forbedre kvaliteten på voldtektsetterforskning og hvordan voldtektssaker håndteres i rettssystemet. Dette inkluderer opplæring for å endre diskriminerende holdninger mot kvinner;
- Kvalitetssikre krisesentre, bedre koordinering og organisering med spisskompetanse i sedelighetssaker i hvert politidistrikt, mer bruk av videoopptak, en håndbok med beskrivelse av alle etterforskningsstiltak, kompetanseheving for politijurister og statsadvokater.

⁵³ Amnesty International, *Case Closed* (Oslo: Amnesty International 2008)

⁵⁴ European Court of Human Rights, *application 39272/98, M.C. v. Bulgaria, Judgment of 4 December 2003*, paragrafer 154-166

⁵⁵ Dette er både i overensstemmelse med eksisterende norsk straffelov, se Odelstingsproposisjon nr. 28 (1999-2000), forskrift til endringer i straffeloven, side 29, i tillegg til den nye straffeloven, se Odelstingsproposisjon nr. 22 (2008-2009), forskrift til endringer i straffeloven 20. mai 2005.

⁵⁶ Stene, Ormstad & Schei. "Implementation of medical examination and forensic analyses in the investigation of sexual assaults against adult women: A retrospective study of police files and medical journals". *Forensic Science International, Volume 199, Issues 1-3*, 15. juni 2010, side 79-84 og Haslie, Anita. *Ubrukte beviser i voldtektssaker*. Forskning.no, 15.9.2010, <http://www.forskning.no/artikler/2010/september/260108> (oppsoekt 11.5.2011)

Drap på kvinner

Norge topper Europa-statistikken over drap begått i nære relasjoner. Fra 2000 til april 2011 er 93 kvinner drept av sin samlivspartner, kjæreste eller ekspartner. 1 Forskning rundt drap på kvinner er viktig for å kunne identifisere risikofaktorer og utvikle forebyggende tiltak. Grunnet krav om samtykke fra de domfelte er regjeringens planlagte kartlegging av partnerdrap enda ikke iverksatt.²

En kommisjon vil kunne utrede forhold som antas å ha betydning for å forebygge, samt få større innsikt i hva som har skjedd i forkant i hvert enkelt tilfelle.

Anbefalinger:

- Det må igangsettes mer tverrfaglig forskning på drap av kvinner generelt, og årsakene til partnerdrap spesielt.
- Myndighetene må jobbe mer offensivt og målrettet forebyggende for å redusere antall kvinner som drepes hvert år.
- Det bør opprettes en kommisjon som gjennomgår hvert av drapene på kvinner, begått av samlivspartner eller ekspartner.

Krisesentre

Siden 1992 har kvinner og deres barn tilbrakt over en og en halv million netter på landets krisesentre. Av til sammen 2368 opphold på krisesentrene i 2009 forteller 89 % av kvinnene at de hadde vært utsatt for vold gjentatte ganger. Omtrent halvparten hadde med seg barn¹. At så mange kvinner og barn hvert år opplever psykisk og fysisk vold, voldtekt, menneskehandel og tvangsekteskap, og må søke beskyttelse på et krisesenter, viser hvilke store politiske utfordringer vi står overfor.

Hvert år må i underkant av 2000 barn flykte til krisesentrene sammen med sine mødre. Per i dag finnes ikke noe behandlingstilbud for barn som opplever å komme i en slik situasjon. Krisesentrene er lavterskel botilbud, og de skal i utgangspunktet ikke drive terapeutisk behandling.

Krisesentrene har ikke kompetanse eller kapasitet til å ivareta kvinner med alvorlige psykiske problemer og/eller rusproblemer. Dette innebærer at kvinner med alvorlige psykiske problemer og/eller rusproblemer kan ha vanskeligheter med å få hjelp, og det kan være vanskelig for dem å skaffe et trygt, gratis tilholdssted hvis de har behov for å flykte fra hjemmet.

⁵⁷ Verdens Gang (VG)

⁵⁸ www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/vendepunkt.pdf

⁵⁹ Sentio Research Norge, Rapportering fra krisesentrene 2009. (Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2010) http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Krisesentre/Statistikk/Rapport_statistikk%20krisesetre%202008.pdf (oppsøkt 13.5.2011)

Ny Kriesesenterlov¹ trådte i kraft 1. januar 2010. Den pålegger alle kommunene å sørge for å ha et kriesesentertilbud til kvinner, menn og barn som utsettes for vold i nære relasjoner. Lovens kjønnsnøytrale utforming ble i høringsrunden kritisert, og mange kvinneorganisasjoner mente at en kjønnsnøytral kriesesenterlov var i strid med kvinnekonvensjonen. Kritikken ble i noen grad tatt hensyn til ved utformingen av loven.

Eksisterende kriesesentre er etter loven blitt pålagt å opprette ett tilbud med separate avdelinger for kvinner og menn. Loven har blitt kritisert av deler av sivilt samfunn, som mener at felles sentre for kvinner og menn, men med separate avdelinger, ikke ivaretar kvinners behov for trygghet og sikkerhet i tilstrekkelig grad, og er i strid med Kvinnekonvensjonen.

Sivilt samfunn er bekymret for konsekvensene kriesesenterloven vil ha for det eksisterende kriesesentertilbudet. Vi frykter store forskjeller i kriesesentertilbudet når finansieringen skal inn i rammetilskuddet til kommunene i 2011. Det Staten ikke tar høyde for, er at kriesesentrene ikke følger den samme logikken som andre lovpålagte tjenester. Det viser seg at det er andre kriterier enn demografi og sosiale forhold som spiller inn.

Anbefalinger:

- Kriesesentrene, som lavterskeltilbud, må være tilgjengelige og tilrettelagt for ulike grupper kvinner, herunder kvinner med nedsatt funksjonsevne, etniske minoriteter, lesbiske og transpersoner
- Kriesesentrene må sikres en stabil og forutsigbar økonomi slik at de kan legge langsiktige planer for arbeidet sitt. Tilskuddet som nå skal innlemmes i rammeoverføringene til drift av kriesesentrene må øremerkes
- Staten må sikre at rusavhengige kvinner og kvinner med psykiske lidelser, som utsettes for vold, har et spesialtilpasset tilbud med personell som innehar riktig kompetanse
- Voldsutsatte menns hjelpebehov må ivaretas uten at det går på bekostning av allerede eksisterende kriesesentertilbud til kvinner og barn
- Kriesesenteret må bestå som akuttmottak for voldsutsatte kvinner, men er ikke egnet for lengre opphold
- Kriesesentrene må under den nye ordningen sikres medarbeidere med adekvat kunnskap og spesifikk kompetanse til å arbeide med personer med etniske minoritets- eller innvandrerbakgrunn.
- Det iverksettes tiltak for å finne adekvat bolig i avstand fra overgripere etter opphold på sentrene.

⁶⁰ Lov om kommunale kriesesentertilbud (kriesesenterlova). 2009-06-19-44

Kvinner med nedsatt funksjonsevne

Kvinner med nedsatt funksjonsevne er fem ganger så utsatt for vold eller trusler om vold og diskriminering som andre kvinner⁶¹. Det fremgår ikke hvor stor del av volden som er vold i hjemmet.

Kvinner med psykisk funksjonsnedsettelse har ikke lik adgang til krisesentre som andre kvinner. I 2009 ble det i Norge avdekket at kun 24 av 50 krisesentre var tilgjengelige for kvinner med nedsatt funksjonsevne.⁶²

Kvinner med nedsatt funksjonsevne er ikke inkludert i all den forskning som er gjort omkring vold og overgrep mot kvinner i Norge, og det er derfor svært lite kunnskap som finnes.⁶³

Anbefalinger:

- Norske myndigheter må ta initiativ til og sikre finansiering av forskningsprosjekter omkring vold og overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne
- Alle kommuner må ha tiltak for å øke bevissthets- og kompetansenivået blant de ansatte og organisatoriske tiltak i form av en tverretattlig samordning og klar ansvarsfordeling.

Re.trafikkering

ROSA-prosjektet (reetablering, oppholdssteder, sikkerhet og assistanse) ble opprettet januar 2005 for å koordinere sikre oppholdssteder med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til kvinner utsatt for menneskehandel i henhold til Europarådskonvensjonens artikkel 4. ROSA skal også veilede og informere de ansatte på bostedene som daglig bistår kvinnene.

Erfaringer fra ROSA viser at de fleste kvinner de møter på, identifiserer og bistår, har det som kalles Dublin vedtak. De fleste har blitt brakt til Europa via andre land, spesielt Italia og Spania, før de kommer illegalt til Norge. Ofte er derfor kvinnenens første kontakt med utlendingsforvaltningen ansatte ved Politiets Utlendingsenhet (PU). Utlendingsdirektoratet kom nylig med forslag til rundskriv om utlendingsforvaltningens ansvar for å legge til rette for å identifisere og gi oppfølging til mulige ofre for menneskehandel. Rundskrivet fokuserer særlig på utlendingsforvaltningens plikt, herunder PU, til å legge til rette for å identifisere mulige ofre for menneskehandel. Med tanke på at Norge har forpliktelser å opprettholde i henhold til Dublin II forordningen, skaper disse nye retningslinjene praktiske utfordringer for PU. Retningslinjene skal legge til rette for at PU skal utføre sin plikt til å identifisere kvinner (og menn) som mulig ofre for menneskehandel, samtidig som de må respektere forpliktelsene som er beskrevet i Dublin II forordningen. Denne har erstattet Dublin-konvensjonen og vil ha kortere frister for utveksling av informasjon mellom medlemslandene. "Innføringen av den endrede forordningen åpner for mer bruk av elektronisk saksbehandling. Dette vil medføre en mer effektiv utveksling av informasjon mellom medlemslandene"⁶⁴. Dette er utfordrende fordi kortere frister og mer bruk av elektronisk saksbehandling samsvarer dårlig med ROSA- prosjektets erfaring med at det er en tid - og ressurskrevende oppgave å identifisere noen som et mulig offer for menneskehandel.

⁶¹ Ramm, Jorun, På like vilkår? Helse og levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne (Oslo: Statistisk sentralbyrå. 2010) .

⁶² Sentio Research Norge, *Rapportering fra krisesentrene 2009*. (Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2010)

⁶³ Olsvik, Vigdis Mathisen, *Overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne: en kunnskapsoversikt* (Abuse against women with disabilities) (Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2010)

⁶⁴ Utlendingsdirektoratet, *Forklaring på regelverket*, UDI.no, <http://www.udi.no/upload/Regelverk/Konvensjoner/Dublin-forkl.pdf> (oppsøkt 13.5.2010)

Anbefalinger:

- Retningslinjene i Norge for Dublin II forordningen må presisere mer detaljert hvordan det skal legges til rette for at PU kan utføre sin plikt til å identifisere personer med Dublin vedtak
- Mulige ofre for menneskehandel med Dublin vedtak må, som hovedregel i retningslinjene, vurderes ut fra samme bestemmelsen som enslige mindreårige⁶⁵. (jfr. Dublin II-forordningen art. 3 nr 2) som et ledd i å forsøke å forhindre re-traffikering.

Kjønnslemlestelse

“Frivillig” kjønnsundersøkelse av jentebarn fra land hvor utbredelsen av kjønnslemlestelse (FGM) er 30 % eller mer, ble fra januar 2011 en del av regjeringens nasjonale plan for å bekjempe FGM i Norge. Selv om dette siste initiativet har blitt prøvd ut i to byer og i relevante kommuner siden 2009, har det blitt møtt med lite engasjement og forståelse fra de relevante etniske gruppene.

Da Norge startet denne praksisen ble den kommentert i verdenspressen. Praksisen har blitt fordømt i den amerikanske utenriksdepartementets menneskerettighetsrapport 2010, og rapporten satte ordet frivillig i anførselstegn. Det er bekymringsfullt at afrikanske foreldre blir stigmatisert, og det stilles spørsmål ved om denne praksisen kan bli kalt frivillig.

Anbefalinger:

- Handlingsplaner for å bekjempe FGM må være et felles foretagende mellom foreldrene i de aktuelle etniske gruppene og norske myndigheter.

Artikkel 8

Deltakelse på internasjonalt nivå

Implementering av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325

Den norske regjeringen har gitt prioritet til FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325, og var en av de første regjeringene som lanserte en handlingsplan i 2006. Svakheterne til handlingsplanen har gjort det vanskelig å måle resultatene av Norges innsats for å implementere resolusjon 1325. Det har vært et utbredt syn blant NGOene at det er vanskelig å måle fremgangen av gjennomføringen, og å følge pengestrømmen som blir brukt på 1325-initiativer over det norske statsbudsjettet og de ulike departementene. Den norske regjeringen anerkjenner at det er utfordrende å måle konkrete resultater.⁶⁶

Den norske regjeringens rapport til CEDAW reflekterer også denne utfordringen, fordi rapporten ser ut til å fokusere mer på utbytte enn effekt. Det er lett å måle prosentandelen kvinner i militæret, politiet og på internasjonale oppdrag, i tillegg til diverse kjønnsrådgivere sendt til utlandet og utviklingen av retningslinjer, mens det er vanskelig å måle de langsiktige effektene som er mer komplekse.

Selv om regjeringen rapporterer at NOK 30 millioner hvert år øremerkes tiltak for å styrke kvinners deltakelse i fredsforhandlinger, hevder rapporten at “kvinners deltakelse fortsetter å være lav”.

⁶⁵ Ibid

⁶⁶ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Norges 8. rapport til FNs kvinnekommisjon (Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010): Annex 10

Rapporten burde også kunne si mer om støtten Norge gir til kvinner fra grasrotorganisasjoner. (Bortsett fra Nepal er det kun en liste med land).

Mangelen på synlige resultater er del av en internasjonal trend, da det er velkjent at mye er gjort på den tekniske siden av resolusjon 1325 (med de fire tilleggsresolusjonene 1820, 1888, 1889 og 1960, et økende antall nasjonale handlingsplaner og en utvikling av indikatorer), men at lite har blitt oppnådd i realiteten. Kvinner fortsetter å bli marginalisert, utsatt for seksuell vold og utelatt fra fredsforhandlinger samtidig som det internasjonale samfunnet utvikler de nødvendige redskapene for handling. Norge er ikke noe unntak.

Anbefalinger:

- Den norske regjeringen må spesifisere hvordan man skal øke nivået av kvinner i alle faser av fredsprosesser og stille flere krav til FN og andre stater for å justere kjønnsbalansen i fredsdelegasjoner og forhandlingspartnere
- Den norske regjeringen må øke støtten til lokale kvinneorganisasjoner og nettverk som er involvert i fredsinitiativer og vedvarende oppbygging av tidligere konfliktområder, og sikre at grasrotas krav og forventninger blir fremmet til forhandlingspartnere
- Det norske statsbudsjettet bør inneholde et separat avsnitt der alle utgifter til 1325 er inkludert
- Regjeringen bør rapportere årlig til Stortinget angående implementeringen av resolusjonen.

Artikkel 11

11.1 a) Rett til å arbeide

Heltid og deltid, herunder ufrivillig deltid

Kvinner arbeider deltid, har skift/turnus og midlertidig ansettelse oftere enn menn. I tillegg har mange kvinner mindre innflytelse på sin arbeidshverdag enn menn. Både enkeltvis og sammen gir dette kvinner en mer utsatt posisjon i arbeidslivet.

Mange kvinner jobber deltid (673.800)⁶⁷ og av disse gjør 54.000 det fordi de ikke får mer jobb. Det er imidlertid bare de som har registrert seg som aktivt søkende og som kan starte i full stilling innen en måned, som defineres som deltidsledige. Det er derfor grunn til å tro, blant annet ut fra undersøkelser som er gjort, at andelen av undersysselsatte er større enn dette.

De fleste med ufrivillig deltid finnes i i helse- og omsorgssektoren i statlig og kommunal sektor. Det er også utbredt bruk av deltidsstillinger i hotell-, restaurant-, rengjørings- og handelsnæringen. Her er ikke ufrivilligheten så tydelig.

Med midlertidig ansettelse i en deltids stilling, er det vanskelig å si nei til merarbeid/ekstravakter på ubekvemme tider på kort varsel. Disse arbeidstakerne står nærmest til arbeidsgivers disposisjon døgnet rundt. De trenger den høyere inntekten og ønsker seg fast, større arbeidsforhold hos arbeidsgiveren.

⁶⁷ Kjeldstad, Randi, "Hvorfor deltid?". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr 4(2006)

Lovverkets reguleringer av midlertidig ansettelse er fortsatt viktig for å begrense denne uryddigheten. Arbeidsgivere i både privat og offentlig sektor må ta større ansvar.

For å realisere retten til heltid og komme ufrivillig deltid til livs, må det offentlige i sin egenskap av arbeidsgiver ta tak og redusere omfanget av små stillinger i egen tjenesteproduksjon.

Særlig innen tjenesteyting er det en frykt for sosial dumping som et voksende problem med press nedover på lønns- og arbeidsvilkår, knyttet til innslag av useriøse aktører og bevegelse av arbeidskraft over landegrensene.

Ufrivillig deltidsarbeid er et kvinnefenomen i typiske kvinneyrker i arbeidslivet, helse- og omsorgssektoren samt i renhold- og hotell og restaurant. Det er et resultat av stereotype kjønnsroller som har resultert i en praksis med turnusarbeid hvor deltid er normalt i kvinneyrker, men ikke i mannsyrker. Et land som Finland har kun 8% deltidsarbeid blant kvinner, i motsetning til Norge som har 43%.

Anbefalinger:

- Lovfeste retten til heltid
- Myndighetene må vurdere om lovgivningen på området kan styrkes ytterligere, blant annet slik at adgangen til skjønnsutøvelse fra arbeidsgivers side (AML § 14-3) begrenses ved vurderingen av om den deltidsansatte skal få fortrinnsrett
- Myndighetene må bidra med midler til prosjekter relatert til sosial dumping med kvinner i målgruppa
- I forhold til sosial dumping må myndighetene fortsatt bidra med tiltak mot useriøsitet, ikke minst er oppfølging gjennom kontrolltiltak viktig.

Minoritetskvinner på arbeidsmarkedet

Mange minoritetskvinner i Norge har store vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet. De får manglende informasjon og opplæring, og opplever lange vanskelige prosesser for å få utdanning og yrkeserfaring godkjent. Det er tydelige indikasjoner på at kvinner med minoritetsbakgrunn i Norge, opplever diskriminering og utestenging fra arbeidsmarkedet. Det er mye som tyder på at kvinner som har norsk etternavn har større sjanse til å bli innkalt til jobbintervjuer enn kvinner med utenlandske navn. Norske myndigheter peker på kulturelle forskjeller som årsak til lavere sysselsetting blant innvandrere og flyktningkvinner. Det er svært viktig at det åpnes for å se om det er strukturelle endringer som kan gjøres for de kvinnene som virkelig vil komme inn på arbeidsmarkedet, men ikke får det til.

Norske kvinner er i verdenstoppen når det gjelder deltakelse i arbeidslivet. For familieinnvandrede kvinner er andelen sysselsatte i gjennomsnitt 10 prosentpoeng lavere⁶⁸. Dette er en sammensatt gruppe, og sannsynligheten for å være i jobb avhenger av botid og landbakgrunn. Kvinner som innvandrer for å etablere familie med en person uten innvandrerbakgrunn, har nesten dobbelt så stor sjanse for å være sysselsatt, sammenliknet med kvinner som er familiegjenforent til en flyktning. Språkferdigheter og godkjenning av medbrakt kompetanse er nøkkelen til selvstendig yrkesaktivitet.

⁶⁸ SSB, *Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere*, 4. kvartal 2009, SSB.no, 22.6.2010, <http://www.ssb.no/innvreg-sys/> (oppsøkt 13.5.2010) - Innvandrerkvinner hadde en sysselsettingsprosent på 57,1 i 4. kvartal 2009. For kvinner i hele befolkningen var andelen 67 %

Erfaringer viser at enslige innvandrerkvinner med barn er en gruppe som er særlig utsatt for sosial og økonomisk stigmatisering. I tillegg har en del innvandrerkvinner uføre ektefeller som har opparbeidet lavere pensjonsrettigheter enn det som ville vært vanlig for etnisk norske. Noen familiefedre har hatt arbeid utenom det ordinære arbeidsmarkedet og har derfor ikke opparbeidet et godt pensjonsgrunnlag. I tilfeller med samlivsbrudd kan enslige kvinner få store økonomiske og sosiale problemer. En del enker og enslige innvandrerkvinner mangler relevant arbeidserfaring, utdanning og tilfredsstillende norskkunnskaper til selv å skaffe seg inntekter.

Anbefalinger:

- Informasjon om rettigheter til innvandrerkvinnene må ha særlig prioritet.

Artikkel 11.1 b) Rett til de samme arbeidsmulighetene

Gender segregated employment market er et resultat av det like kjønnsdelte utdannelsessystemet for kvinne- og mannsyrker. Det er nødvendig med et omfattende arbeid med kartlegging av tiltak og ansvarliggjøring av noen for å sikre at noe gjøres på dette feltet. Det må gjennomføres en evaluering av tiltak samt eventuelt sanksjonering ved manglende gjennomføring. Et detaljert fokus er nødvendig for å sikre at ulike behov i ulike grupper fanges opp. Med grupper menes funksjonshemmede, ulike etniske/kulturelle grupper og religiøse holdninger som kan virke begrensende for enkeltpersoners valg. Ansvarlige for å lage effektive handlingsplaner kan være skoler, kommuner, arbeidsgivere og ombud for å kontrollere. Ombudet trenger igjen å få kompetanse til å ilegge sanksjoner ved mangelfull etterleving av plikten til å sikre gjennomføring av artikkel 11 jf artikkel 5.

Det er problematisk ikke bare med ufrivillig deltid, men at deltid generelt er så "normalt" i kvinnedelen av arbeidslivet jf artikkel 5 a og dette får konsekvenser for pensjonspoeng med mer.

Anbefalinger:

- Det må gjennomføres en omfattende kartlegging av Gender segregated Employment market. Tiltakene må evalueres og de ulike behovene i ulike grupper må fanges opp.

11.1 d) Retten til likelønn, inkludert stønad, og til lik behandling ved arbeid av lik verdi

Likelønnsproblematikken

Lønnsforskjellen mellom kvinner og menn har holdt seg stabil på ca 15 % de siste 20 -30 årene. Vi er langt fra å oppnå likelønn i Norge, til tross for påstått innsats fra flere hold. Lønnsoppgjøret er ikke egnet til å løse likelønnsproblematikken. Det viser både lønnsstatistikken, historien og lønnsoppgjøret i 2008 i stat og kommune. Så lenge flertallet av norske kvinner jobber i offentlig sektor, vil de ulike kvinnegruppene alltid kjempe om de samme kronene.

Likelønnskommisjonen foreslo å bruke tre milliarder kroner på å gi kvinnedominerte yrker i offentlig sektor et lønnsløft⁶⁹. Det vil ikke nåværende regjering være med på. Likelønn koster.

Regjeringen må ta i bruk virkemidler som sikrer at lønnen i kvinnedominerte yrker kommer på linje med lønnen i mannsdominerte yrker med tilsvarende utdanningsnivå. Positive kortsiktige forslag omfatter et eget lønnsløft for kvinner i offentlig sektor og kombinerte lavtlønns- og kvinnepotter i privat sektor. Dette er imidlertid forbedringer innenfor eksisterende strukturer. De må følges opp med tiltak som reduserer kjønnssegregeringen, for å hindre at virkningene forsvinner over tid.

Anbefalinger:

- Dersom målet om likelønn skal oppnås må lovfestet rett til full stilling innføres
- Myndighetene må ansvarliggjøre arbeidslivets parter i arbeidet for å redusere lønnsgapet mellom kvinner og menn
- Myndighetene som arbeidsgiver må lage en forpliktende opptrappingsplan og finansiere et likelønnsløft.

Au pair

Det er grunn til å uttrykke bekymring over utviklingen i kulturutvekslingsordningen for au pairer. Et stadig økende antall kommer til Norge. Disse er ikke arbeidstakere eller studenter, men deltakere i en kulturutvekslingsordning hvor målsettingen er at folk fra andre land skal gis mulighet til å bo sammen med en familie i Norge for å lære om norsk kultur. Det arbeid vedkommende skal utføre i familien skal være av sekundær art, og myndighetene har satt grenser for at au pairer ikke skal kunne arbeide utover 30 timer i uka og ikke mer enn 5 timer om dagen. Au pair ordningen, slik den er tenkt, kan være en god ordning for kulturutveksling.

Undersøkelsen fra Fafo i 2009¹ forsterker inntrykket av at mange mener at au pairer er det samme som hushjelper, bare billigere. Henvendelser fra au pairer til LO forsterker dette inntrykket og ordningen fungerer ikke etter intensjonen for mange. Noen vertsfamilier utnytter au pairer til alt fra hushjelp eller dagmamma (nanny) til rene slavearbeidere. Dette er uakseptabelt. Au pairer deltar i kulturutveksling og er ikke arbeidstakere i lovens forstand. Slik ordningen har utviklet seg viser den konturene av sosial dumping.

At au pairer må oppsøke politiet dersom vertsfamilien bryter avtalen, fungerer ikke. Mange som kommer fra andre land har et anstrengt forhold til politiet eller har ikke tillit pga hjemlandets korrupte politi. I tillegg kan det stilles spørsmål om hva politiet i denne sammenheng kan bidra med.

Anbefalinger:

- Det må være et statlig tilsyn med ordningen.

⁶⁹ Norges offentlige utredninger, *Kjønn og lønn: Fakta, analyser og virkemidler for likelønn* (Barne- og likestillingsdepartementet, NOU 2008:6) s:35

⁷⁰ Øien, Cecilie, *On equal terms? An evaluation of the Norwegian au pair scheme* (Oslo: Fafo, 2009). <http://www.faf.no/pub/rapp/20119/20119.pdf>

- Vertsfamilien må ved søknad legge fram dokumentasjon på at barn også har annen tilsynsordning på dagtid, slik at det daglige arbeidet til au paires ikke overstiger 5 timer.
- Au paires må ha rapporteringsmulighet til de som har tilsyn med ordningen, og ikke til politiet.
- Vertsfamilien skal bekoste reise tur/retur Norge – hjemsted ved oppstart og avslutning av avtalen og dette må dokumenteres til UDI.
- Kontakten mellom vertsfamilie og au pair bør skje gjennom et registrert formidlingsbyrå. Formidlingsbyrået må være forpliktet til å skaffe au paires ny vertsfamilie dersom kontrakten heves/brytes.
- Au paires må sikres en reel adgang til å kreve sine rettigheter, gjennom systematisk rettighetsinformasjon og rettshjelpstiltak.

11.1 e) Rett til pensjon

Pensjonsreformen diskriminerer kvinner

Ved den nye pensjonsordningen⁷¹ ble grunnlaget for pensjonsberegningen endret. Tidligere var det de 20 beste år av alle arbeidsår, som skulle legges til grunn. I den nye ordningen legges alle arbeidsår til grunn for utregningen. De som kommer dårligst ut av dette er de som har stor forskjell i opptjeningen gjennom livet. Kvinner har oftere varierende inntekt, fordi det er flest kvinner som jobber deltid⁷² og vil ofte ha store svingninger i inntekstutviklingen over år.

Den nye pensjonsordningen innebærer en strukturell og indirekte diskriminering av kvinner, da kvinner ikke lenger vil kunne velge ut sine beste 20 år som grunnlaget for pensjonen. Særlig eldre kvinner diskrimineres. Mange kvinner som er født før 1954 får bare minstepensjon til tross for at de har jobbet fra de var 16-17 år. Da de eldste av dem fikk barn, var det kun 5 % barnehagedekning. Det begrenset mulighetene til lønnet yrkesarbeid i stor grad. Mange var hjemmearbeidende i 10-15 år, kanskje lenger. De rekker ikke å tjene opp 40 år i arbeidslivet, de tjener mindre og får heller ikke omsorgspoeng, til tross for at de ikke hadde barnehageplasser, permisjon med lønn eller barselpenger.

Kvinner som jobbet før 1967, får ikke disse årene medregnet i de 40 årene som opptjeningstiden nå gjelder. De får heller ikke pensjon før de er 67 år.

Kvinner er allerede overrepresentert som minstepensjonister. Den nye ordningen vil bare skape flere. Halvparten av de kvinnelige pensjonistene i dag er minstepensjonister.⁷³ Informasjon om den nye pensjonsreformen er vanskelig å finne. Dette medfører at mange kvinner ikke lenger vet hva de har krav på.⁷⁴

Anbefalinger:

- Den nye pensjonsreformen bør evalueres med tanke på forskjellig utslag for kvinner og menn. Eventuelle skjevheter må rettes opp slik at kvinner og menn får likt utslag.

⁷¹ Arbeidsdepartementet, "Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden" *St.meld. nr. 5* (2006-2007)

⁷² Kjeldstad, Randi og Erik Nymoen, *Kvinner og menn i deltidsarbeid - Fordeling og forklaringer*. (Oslo: SSB, 2004)

⁷³ SSB, *Rentenist eller minstepensjonist*, SSB.no, 29.6.2005, http://www.ssb.no/vis/emner/00/02/10/ola_kari/inntekt_formue/art-2005-06-29-01.html (oppført 28.09.10)

⁷⁴ Tove Bolstad, kronikk i Aftenposten 10.05.11. "Ut av minstepensjonistfella"

11.2 b) Foreldrepermisjon med lønn eller sammenlignbar sosial stønad

Foreldrepermisjon

Det er viktig at far får mer permisjon. Uten samtidig økning av mors permisjon, er det imidlertid problematisk med en ytterligere økning av fedrekvoten ved at det undervurderer kvinnens større belastninger med svangerskap, fødsel og amming. En større permisjonsdel forbeholdt far fordrer derfor en utvidelse av den totale permisjonstiden. Det er viktig både for mor og barn å styrke mødres rettigheter og ammeretten. Det er en diskriminering av kvinner at ikke lovverket likebehandler foreldre. Kvinner burde hatt en særrett på 12 uker utenom den medisinske perioden, for at dette skulle blitt likt. Det ville også oppfylt ett av kravene til ILO konvensjon nr 183 "Mødrevernkonvensjonen". Det er imidlertid ennå slik at fedres mulighet for lønnet permisjon i den felles omsorgsperioden knyttes til mors deltagelse i yrkeslivet, utdanning eller helse.

Med dagens permisjonsmønster er det særlig viktig at foreldre i foreldrepermisjon også ivaretas i lokale forhandlinger for å motvirke at kvinner taper lønnsmessig.

Anbefalinger:

- Permisjonstiden foreslås utvidet med full lønn
- Lovfeste ammeferie med lønn
- Gi fedre/medforeldre selvstendig opptjeningsmuligheter for lønnet foreldrepermisjon etter egen stilling og lønn
- Foreldre i foreldrepermisjon må også ivaretas i lokale lønnsforhandlinger
- Norge bør ratifisere ILO konvensjonen nr 183 "Mødrevernkonvensjonen" som et foregangsland og et land som har kommet langt på likestilling. Forklaringen på hvorfor Norge ikke har ratifisert denne konvensjonen er fraværende i den offisielle rapporten.
- Det må tas hensyn til kvinners helse etter fødsel ved fordeling av permisjonstid. Kvinner må minst like lang lovfestet rett til permisjon som menn.

Organisasjonen Reform ønsker dissens i forhold til foreldrepermisjon ved fødsel: Reform vil ikke stille seg bak et krav om at mors permisjon må økes før far får mer av permisjonstiden. Vi mener ordningen med en egen fedrekvote har vært og er nødvendig for å sikre at fedre tar mer ansvar på hjemmebane. Denne ulikebehandlingen kan forsvares fordi foreldrepermisjonen fortsatt i høy grad er underutnyttet av mennene.

Artikkel 12 Helse

Likestillingsperspektiv i helse betyr å fokusere på at alle samfunnsborgere får likeverdige tjenester. Kvinner og menn blir møtt av helsetjenesten på ulike vis, og inntrykket er at tradisjonelt baserte kjønnsstereotyper fortsatt ligger til grunn for helsetjenestens vurdering av den enkelte pasients behov. Det har vært gjennomført forskning på området kjønn og helse som klart bekrefter betydningen av kjønn for i hvilken grad man blir prioritert av helsetjenesten⁷⁵. På tross av dette har det ikke skjedd mye i praksis ute i enhetene som behandler pasienter.

⁷⁵ Norges offentlige utredninger, *Kvinnens helse i Norge* (Sosial- og helsedepartementet, NOU 1999:13)

Anbefalinger:

- Regjeringen må sørge for at kvinner får like gode helsetjenester som menn ved samme type plager.
- Bevisstgjøring om kjønnsdiskriminering og deres betydning for helsetjenestene må inn i utdanning og videreutdanning av alle som arbeider i helsevesenet.
- Arbeidshelse må inn som et eget område for Nasjonalt kompetansesenter for kvinnehelse
- Helsetilbudet til utsatte kvinnegrupper, spesielt kvinner i rus- og prostitusjonsmiljøer, må forbedres
- Det trengs mer medisinsk forskning som tar utgangspunkt i kvinnens anatomi.

Helsetilbudet for volds- og overgrepsofsatte

Det er etablert 23 overgrepsmottak for volds - og overgrepsofsatte i Norge, og det finnes et eller flere mottak i alle landets fylker. I 2007 fikk Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (NKLM) ansvaret for fagutviklingen, forskning og kompetanseheving knyttet til overgrepsmottakene.

48 % av mottakene hadde tilbud om medisinsk oppfølging og 35 % hadde tilbud om psykososial oppfølging.¹ Mottakene har usikker og ulik finansiering, og det er behov for nasjonale retningslinjer for kommunal finansiering.

Til tross for økt politisk satsning, gis ikke overgrepsofsatte kvinner og barn et forsvarlig og likeverdig helsetilbud.² De helsemessige konsekvensene av menns vold mot kvinner og deres barn er store. Gode og spesialiserte helsetilbud er viktige for at de utsatte skal føle seg ivaretatt og få et forsvarlig tilbud både rett etter overgrepet og i oppfølgingen. Dette er et område med store faglige utfordringer. I Norge har vi nå overgrepsmottak i alle fylker, men allikevel er helsetilbudet til kvinner og barn utsatt for menns vold ikke godt nok ivaretatt.

Anbefalinger:

- Helsevesenet og overgrepsmottakene må tilføres midler og kompetanse, og tilbudet må styrkes. De utsatte må få et gratis helsetilbud uten å stå på venteliste.

Helsetiltak til kvinner utsatt for menneskehandel

I henhold til Palermo-protokollen artikkel 6, som Norge ratifiserte i 2003, skal hver statspart i samarbeid med ikke-statlige organisasjoner, andre aktuelle organisasjoner og andre deler av det sivile samfunnet særlig sørge for medisinsk, psykologisk og materiell bistand til ofre for handel med mennesker. I rapport om kvinner i ROSA (2009)⁷⁸ forteller kvinner utsatt for menneskehandel om den fysiske, seksuelle og psykologiske mishandlingen og volden begått av menneskehandlerne, hallikene og kjøperne. Mange av kvinnene har opplevd fysisk mishandling i form av fysiske angrep, tortur, fysisk deprivasjon, å bli fysisk bundet og innesperret, og tvunget til å bruke narkotika og alkohol.

⁷⁶ Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin, "Overgrepsmottak i Norge 2009." *Rapport nr. 2-2010* (Bergen: Uni helse, 2010)

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Paul, Rachel Eapen and Nilsen, Lene, *Challenging the Ad Hoc Norwegian Approach To Eliminate Trafficking* (Oslo: Krisesentersekretariatet Helse og rehabilitering, 2009)

Mange av kvinnene utsatt for menneskehandel har ofte mange og store fysiske og psykiske skader og derav behov for hjelp av spesialhelsetjenesten. Det ROSA erfarer er at hvem som til enhver tid betaler for helsetjenestene avhenger av kvinnens oppholdsstatus i Norge. Hvilke behov de har for helsetjenester og omfanget varierer med skadeomfanget av krenkelsene de er utsatt for.

Abort er en kostnadskrevenende utgift (NOK 10 000) for kvinner som ikke har rett til opphold i Norge. En annen stor utgift er psykologhjelp. Kvinner som har sterkt behov for, men ikke krav på denne spesialhelsetjenesten, får den betalt av ROSA. Ofte er det også nødvendig med tolk, noe som øker utgiftene for samtale med psykolog betraktelig.

Anbefalinger:

- Det må utarbeides en forskrift som gir kvinner utsatt for menneskehandel, og de som er reflektanter⁷⁹, rett til kostnadsfritt spesialhelsetilbud.

Kvinnehelse i distriktene

I artikkelen **Ethnicity, self-reported health, discrimination and socio-economic status: a study of Sami and non-Sami Norwegian populations**⁸⁰ går det frem at samer har dårligere selvrapportert helse enn nordmenn, og at samekvinner jevnt over har dårligere helse enn samiske menn.

Aller dårligst helse har samisktalende kvinner i typisk norske områder. Dette kan skyldes sterkt press om fornorsking og assimilering og at kvinnene har større problemer med å kommunisere med lege enn dem som bor i kommuner der helsetjenesten tar hensyn til det samiske språket.

Lesbiske og bifile kvinner

Det er lite kunnskap om levekår og de særlige helseutfordringer lesbiske og bifile har. Dette er usynliggjorte grupper, og dette ser ut til å gjelde i enda større grad når man i tillegg tilhører en etnisk minoritet eller er eldre. Vi vet heller ikke hvordan situasjonen er for yngre lesbiske som er pleietrengende eller har nedsatt funksjonsevne.⁸¹

I forbindelse med innføringen av ny ekteskapslov ble det oppfordret til at helsepersonell skulle ha mulighet til å fritas fra å utføre eller assistere ved assistert befruktning av lesbiske.⁸² Stortinget fattet 19. juni 2008 anmodningsvedtak nr. 614: «Stortinget ber Regjeringen sørge for at det legges til rette for at helsepersonell som av samvittighetsgrunner ønsker det i enkelttilfeller, skal kunne fritas fra å utføre eller assistere ved assistert befruktning.»

⁷⁹ Reflektanter: antatte ofre for menneskehandel som gis en midlertidig oppholdstillatelse på 6 måneder (refleksjonsperioden) mens de vurderer politianmeldelse.

⁸⁰ Hansen, KL, Melhus M, Lund E, "Ethnicity, self-reported health, discrimination and socio-economic status: a study of Sami and non-Sami Norwegian populations." *International Journal of Circumpolar Health* 2010; 69(2)

⁸¹ Bjorkman M, Malterud K, "Lesbian women's experiences with health care: a qualitative study." *Scandinavian Journal of Primary Health Care* 2009; 27(4):238-43.

⁸² Helse- og omsorgsdepartementet, *St.prp. nr. 1 (2008-2009)*, 130

Rådet for legeetikk ba i desember 2008 departementet om "at en lege bør kunne reservere seg mot å henvise lesbiske par for vurdering i spesialisthelsetjenesten såfremt legen sørger for at en annen lege kan gjøre dette. Rådet uttaler blant annet at dette ikke dreier seg om hastesaker, og at ingen vil miste en lovbestemt rettighet ved å måtte henvende seg til en annen lege. Rådet viser videre til at en toleranse her må gå begge veier, og at en må akseptere at andre har et livssyn som gjør dette vanskelig/umulig for dem.⁸³

Lesbiske og homofile eldre har levd storparten av livet i et Norge der homofili først var kriminelt og dernest en diagnose. Dette kan prege deres helse og sosiale nettverk. Svensk forskning indikerer at eldre, lesbiske kvinner har særlig dårlig helse.⁸⁴ Det finnes ingen tilsvarende oversikt over situasjonen i Norge. LLH gjennomførte i 2006 et prosjekt for sine eldre medlemmer, og fant at mange så på alderdommen med frykt og usikkerhet.⁸⁵ De beskrev det for eksempel som svært belastende når en hjemmehjelper eller hjemmesykepleier ga uttrykk for at de tok avstand fra deres måte å leve på. I tillegg er det ikke uvanlig å oppleve trakassering, hets og utstøting fra andre eldre når man bor i seniorbolig eller liknende.

Undersøkelsen viser at det er behov for kompetanseheving mht. hvordan disse tjenestene møter disse brukerne. Det er behov for mer og sikrere kunnskap om dette temaet, (Nuland, Bjørn Richard (2009), "Behov for skeiv eldreomsorg? "Aldring og livsløp nr 3-4), ikke minst i hvilken grad og hvordan eldre lesbiske og transkvinner diskrimineres når de blir pleietrengende. Vi vet heller ikke hvordan situasjonen er for yngre lesbiske eller transkvinner som er pleietrengende eller har nedsatt funksjonsevne.

Anbefalinger:

- Regjeringen må sørge for kompetanseheving i helsevesenet og andre fagmiljøer
- Regjeringen må iverksette forskning som synliggjør særlige utfordringer i forhold til lesbisk helse.
- Norsk eldreomsorg må bevisstgjøres nye utfordringer og større åpenhet blant den aldrende homofile og lesbiske del av befolkningen
- Regjeringen må fjerne reservasjonsretten i forhold til assistert befruktning for lesbiske par.

Transgender

Det finnes lite informasjon om transpersoners levekår i Norge, men det lille som finnes indikerer at dette er en særlig sårbar gruppe.⁸⁶ All informasjon fra sammenliknbare land indikerer svært høye selvmordstall, og høy andel utenfor arbeidslivet. I Regjeringens handlingsplan fra 2009 foreslås en rekke tiltak også for transpersoner, hvorav svært lite er gjort.

⁸³ Departementets brev av 24.2.2009, 3. avsnitt

⁸⁴ Roth, N., Boström, G., Nykvist, K., *Hälsa på lika villkor hälsa och livsvillkor bland HBT-personer.* (Stockholm: Statens folkhälsoinstitut, 2006)

⁸⁵ LLH, *Sluttrapport for prosjektet "gammel, grå og homo".* (Oslo: LLH Oslo og Akershus. 2006)

⁸⁶ Council of Europe Commissioner for Human Rights, "Human Rights and Gender Identity." *CommDH/IssuePaper (2009)* 2. <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1476365> (opp søkt 13.5.2011)

⁸⁷ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, *Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012.* (Oslo: BLD, 2008)

Av de som søker om kjønnsoperasjon er det svært få som får behandling. Dette viser tall fra Rikshospitalet og fra en sammenligning utført av den danske avisen Politiken.⁸⁸

Seksjon for transseksualisme ved Rikshospitalet velger å ikke følge International Standards of Care⁸⁹ på vesentlige punkter, under henvisning til at de har tilpasset disse til norske forhold. Det gis ingen begrunnelse på hvilke norske forhold som gjør at man ikke skal for eksempel gi godt voksne personer behandling. Mange finner ut sent i livet at man er trans, fordi det er tabu, og disse har også et stort behandlingsbehov. I Norge gir bare diagnosen F.64.0 transseksualisme rett til behandling.

Seksjonen overprøver også henvisende lege/psykologs diagnose, og mener de ikke er kompetente til å sette diagnoser innen F.64-gruppen. Denne eksterne diagnosen er derimot gyldig i utlandet - (Sverige, Danmark, Tyskland, England og Thailand - og mange flere) og den gir adgang til å gjennomføre en kjønnsbekreftende operasjon i de nevnte landene. Rikshospitalet sitter derfor med myndighet til å overprøve andre norske fagpersoner, uten at de selv på noe vis kan overprøves. Fordi klinikken anses som eneste kompetente organ, bortfaller retten til en second opinion ved at man da må til utlandet for å få en. Transpersoner har dårlig rettsikkerhet, på et fagfelt som er særlig komplekst og omdiskutert.

De som ikke får behandling har ikke et alternativt tilbud. Dette gjelder både de som søker om kjønnsbekreftende behandling på Rikshospitalet, og de som ikke ønsker dette, men befinner seg i en mellomkategori.

Anbefalinger:

- Seksjon for transseksualisme ved Rikshospitalet sin monopolstatus må fjernes, og andre spesialister må gis adgang til å gi diagnosen transseksualisme
- Det må gis et mer helhetlig behandlingstilbud til transpersoner, og inkludere eksisterende tilbud i refusjonsordninger
- Det må åpnes for at alle gynekologer og fastleger kan fastslå kjønnsstatus.

⁸⁸ Dannevig, K., *Tvinges til utlandet for kjønnskifte*. Dagsavisen, 6.8.2010.
<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article498470.ece> (opp søkt 12.2.2010) - Av omtrent 500 søkere er 400 blitt nektet kjønnsoperasjon i Norge i perioden fra 2005 til 2009

⁸⁹ The World Professional Association for Transgender Health, Standards of Care. Wpath.org,
http://www.wpath.org/publications_standards.cfm (opp søkt 12.5.2011)

Artikkel 16

Eliminere diskriminering av kvinner i alle forhold som har med ekteskap og familieforhold å gjøre

Deling av pensjonsrettigheter ved samlivsbrudd

Kjønnsnøytrale regler om pensjonsrettigheter ved samlivsbrudd er til hinder for kvinners økonomiske selvstendighet og kan være diskriminerende for kvinner i ekteskap.

Pensjonsrettigheter blir opptjent etter antall år man er i arbeid. Ekteskapsloven⁹⁰ § 61 b gir en ektefelle rett til å holde opptjente rettigheter fra offentlige og private pensjonsordninger utenfor delingen av formuen etter samlivsbrudd. Regelen er i utgangspunktet kjønnsnøytral. Etter ekteskapsloven § 58 er hovedregelen at ektefellenes samlede formuer skal deles likt, såkalt likedeling. I ekteskapsloven § 31 er det nå lovfestet at det skal legges vekt på en ektefelles arbeid i hjemmet ved vurderingen av hvem som har ervervet eiendeler som har tjent til ektefellenes personlige bruk. Etter lang og varig norsk rettspraksis kan også betaling av løpende forbruksutgifter tas i betraktning i vurderingen.

Kjønnsmonsteret mellom kvinner og menn medfører likevel oftere at kvinner kommer dårligere ut enn menn når formuen deles etter samlivsbrudd. Dersom foreldrene ønsker at en av dem er hjemme med barnet eller jobber redusert når barna er små, er det oftest barnets mor som gjør dette. Dette fører både til at den ektefelle som er mindre i arbeid opptjener færre pensjonspoeng, og samtidig muliggjør denne ektefellens den andre ektefelles opptjening til bedre pensjon.⁹¹ Når uvitenheten og den typiske praksisen ses i sammenheng med at det er avtalefrihet ved skifteoppjøret, samt at loven ikke inneholder noen regler om hvordan et privat skifte skal gjennomføres, kan kvinner komme uheldig ut av skifteoppjøret. En lovfesting av lik rett til pensjonspoeng ved samlivsbrudd, vil fremme kvinners utviklingsmuligheter og framgang ved at hun kan bli bedre stilt økonomisk i pensjonsalderen.

Anbefalinger:

- Pensjonsrettigheter som er opptjent i ekteskapet, deles likt ved skilsmisse.
- Omsorgsoppgaver i hjemmet utført før ikrafttredelse av ny folketrygdlov, som ikke ga rett til godkjente omsorgspoeng, må kompenseres økonomisk.
- Det må gis tilbakevirkende pensjonsopptjening for omsorgsoppgaver også for opptjening etter gammel folketrygd.

Norsk Sykepleierforbund ønsker dissens under oppsummeringen i avsnittet "Deling av pensjonsrettigheter ved samlivsbrudd" og kulepunkt 1 knyttet til dette med følgende begrunnelse: Krav om deling av pensjonsrettigheter har vært utredet tidligere. Det er praktisk, teknisk og juridisk vanskelig å få til, og har derfor blitt avvist. Det finnes allerede en hjemmel i ekteskapsloven ved felleseieskifte som gir kompensasjon for den som blir urimelig dårlig stilt pga den annens pensjonsordning, men den blir så å si aldri anvendt av domstolene i praksis.

⁹⁰ Lov om ekteskap (ekteskapsloven). 1991-07-04-47 § 61 b

⁹¹ Lov om folketrygd (folketrygdloven). 1997-02-28-19 § 3-2 andre ledd

Deling av pensjonsrettigheter bygger for øvrig under kvinners avhengighet av mannens pensjon på en noe gammeldags måte. Det vil kunne lede til svært lave pensjoner for begge parter anvendt i en ytelsesordning, spesielt bruttoordning. Regjeringen uttaler i oppfølgingen av pensjonsreformen at den ikke vil gå inn for deling av pensjonsopptjening verken i folketrygden eller supplerende pensjonsordninger. Det skal i stedet vurderes å forbedre reglene i ekteskapsloven ved skilsmisse.

Ektepakter diskriminerer kvinner med minoritetsbakgrunn

Kvinner som kommer til Norge gjennom ekteskap med norske menn uten innvandringsbakgrunn har blitt en stadig større innvandrerguppe i Norge. Ekteskap mellom etnisk norske menn og utenlandske kvinner doblet seg i perioden 1996-2006. I 2008 var om lag 10 000 kvinner fra Thailand, Russland og Filippinene gift med norske menn.

En undersøkelse viser at minoritetskvinnene kommer ufordelaktig ut av ektepaktavtalene.

Et sentralt spørsmål er hvordan det ulike styrkeforhold mellom ektefellene ved avtaleinngåelsen, språklige barrierer og mangel på informasjon om ekteskapslovens ordning, er og bør være relevante tolkningsmomenter ved tolkning av ektepakter mellom norske menn og minoritetskvinner i situasjoner hvor avtalens ordlyd er uklar.⁹²

Anbefalinger:

- Regjeringen bes om å ta en gjennomgang av hvilken vekt momenter som ulike styrkeforhold, språklige barrierer, press og tvang, skal tillegges ved for eksempel en urimelighetsvurdering etter § 46 (2) i ekteskapsloven.

Arvereglene i samboerforhold

Mange kvinner har vært hjemmeværende eller i deltidsstillinger for å ta vare på familien. Dette har muliggjort at mannen har vært yrkesaktiv og også har størst inntjening. For å inngå ekteskap eller samboerkontrakt kreves begges innsats og samtykke. Dette gjør at den økonomiske svakeste parten ikke kan sikre seg selv og eventuelle barn uten partnerens aktive medvirkning.

Med arvereglene for samboere fra 2007⁹³, tror mange kvinner at de har fått arverett på lik linje med kvinner i ekteskap⁹⁴. Reglene stiller imidlertid kvinner i samboerforhold i en dårligere stilling. Dette fordi de kun har krav på arv tilsvarende 4 ganger folketrygdens grunnbeløp som i dag tilsvarer ca 300 000 NOK, ett beløp som er svært lavt etter et langvarig samboerforhold. Beløpet hjelper også lite dersom felles bolig skal overtas av gjenlevende samboer.⁹⁵

⁹² Jansen, Marianne Willett, "Transnasjonale ektepakter". *Kvinnerettslig skriftserie* nr.86/2010

⁹³ Lov om endringer i arveloven mv. (arv og uskifte for samboere). 2008-12-19-112

⁹⁴ Sverdrup, Tone, "Deling av formuen i samboerforhold", I: *Familieret og engagement. Hilsener til Svend Danielsen*, redigert av Lennard Lyng, Andersen & Dorrit Sylvest, Nielsen (København: Forlaget Thomson. 2009), 21 – 38

⁹⁵ Ibid. /And Sverdrup, Tone, *Stiftelse av sameie i ekteskap og ugift samliv* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997)

Anbefalinger:

- Kvinner i samboerforhold bør ha samme rettsvern som kvinner i ekteskap
- Det bør lages regler for deling av boet etter samboere som overfører handlingsplikten til den økonomisk sterkeste part
- Staten bør informere om forskjellene mellom arvereglene i og utenfor ekteskap, slik at kvinner i samboerskap blir klar over denne forskjellen.

Tvangsekteskap er vold

Tvangsekteskap rammer hovedsakelig kvinner, og er i utgangspunktet familievold i utvidet forstand. 80 % av henvendelsene til Røde Kors' informasjonstelefon mot tvangsekteskap og kjønnslemløstelse er fra jenter. Tvangsekteskap handler ikke bare om inngåelsen av et formelt ekteskap, men innebærer også voldtekt og vold i nære relasjoner. Jenta utsettes for et massivt press og skyldfølelse siden den kriminelle handlingen som tvangsekteskap er, som regel blir begått av den nærmeste familien. På mange måter er det en formell ikke-prostituert form for trafficking der kvinnekroppen er gjenstand for å opprettholde tradisjoner, tro, ære og seksuell kontroll, og/eller økonomiske kontroll. Erfaring viser at flere unge menn står i fare for å bli giftet bort på grunn av sin seksuelle legning. Når foreldre blir klar over eller får mistanke om at sønnen deres er homofil/bifil prøver de å tvangsgifte han for å unngå skam over familien.⁹⁶

Anbefalinger:

- Staten må opplyse foreldre og ungdom om hva tvangsekteskap er, hvordan det kan forebygges og hvordan menn aktivt kan være med på å skape likestilling og likeverd i ekteskapet. Dette bør skje i undervisning og i samarbeid med frivillige organisasjoner
- Oppfølging av ungdom og unge voksne som bryter med familier må styrkes, og tilbud om ny identitet til de alvorligste tilfellene bør være en reel mulighet
- Regjeringen må sørge for kompetanseheving i hjelpeapparatet
- Alle kvinner som opplever fare for tvangsekteskap skal ha mulighetene for et trygt, gratis akutttilbud når de må flykte, og den generelle rettssikkerheten må styrkes

⁹⁶ Hertfordshire Constabulary's Official Website, Forced Marriages, http://snt.herts.police.uk/report/forced_marriages.htm (oppsøkt 12.5.10)

