



CEDAW 2023

- et supplement til Norges
10. periodiske rapport til
FNs kvinnekomité

Innholdsfortegnelse

Forord	side 3
1. Effektivt diskrimineringsvern (access to justice)	side 5
2. Kvinner i fengsel	side 7
3. Kjønnbasert vold	side 10
3.1 Vold i nære relasjoner	side 10
3.2 Digital spredning av skadelige stereotyper	side 13
3.3 Seksuell vold	side 14
3.4 Menneskehandel til prostitusjon	side 15
4. Likestilling i arbeidslivet	side 17
4.1 Diskriminering på grunnlag av graviditet og foreldrepermisjon	side 17
4.2 Likelønn - Tydeliggjøring av lønnskartlegging i aktivitets og redegjørelsesplikten	side 18
5. Klima og likestilling	side 20

Forsidebilde: CIENPIES Mostphotos AB

Illustrasjon av en gruppe kvinner som marsjerer sammen

Forord

FNs kvinnekonvensjon ble vedtatt i 1979. Med få unntak, har alle land i verden sluttet seg til konvensjonen, selv om en del land har reservert seg mot deler av den. For å bidra til at konvensjonen blir mer enn bare ord, er det oppnevnt en egen kvinnekomité (CEDAW) som skal følge med på om landene faktisk lever opp til det som står i konvensjonen. Omtrent hvert femte år må Norge møte i kvinnekomiteen. I forkant skriver en rekke instanser en såkalt skyggerapport, der de peker på områder der Norge ikke oppfyller konvensjonens forpliktelser. Også Likestillings- og diskrimineringsombudet skriver en slik supplerende rapport, som vi nå publiserer den norske utgaven av.

Det norske likestillingsprosjektet har vært en suksess. Men i svært mange av verdens land er kvinners stilling dramatisk dårligere enn menns. FN peker selv på disse utfordringene som møter kvinner globalt:

- Kvinner er fattigere enn menn.
- 2/3 av verdens analfabeter er kvinner.
- Kvinners deltakelse i politikken er lavere enn menns.
- Kvinner mangler eiendomsrett mange steder.
- Kvinners rett til å bestemme hvor mange barn hun vil ha er ingen selvfølge.
- Jenter og kvinner er spesielt sårbare for vold og overgrep.

Et trekk i tiden er dessuten at kvinners rettigheter svekkes, for eksempel retten til selvbestemt abort.

Så vil kanskje noen spørre hva poenget er med at Norge må svare for seg i FNs kvinnekomité. Vi er jo tross alt ett av verdens mest likestilte land. Det er viktig av flere grunner. For det første, og aller viktigst; det gjenstår fortsatt mye arbeid før vi kan si at vi er «ferdig likestilt». I rapporten peker vi blant annet på vold i nære relasjoner og seksuell vold. På tross av handlingsplaner, tiltaksplaner og de beste intensjoner, er tallene urovekkende høye. Kvinners soningsforhold er dramatisk mye verre enn menns. I arbeidslivet opplever kvinner diskriminering på grunnlag av graviditet og foreldrepermisjon, for å nevne noe. For det andre, at også Norge må opp til eksamen i kvinnekomiteen, sender et signal til de landene som har en lengre vei å gå enn oss, om at kampen aldri tar slutt. Kanskje er det også til inspirasjon for andre. Og for det tredje; vi ser at det virker. I vår rapport kritiserer vi lavterskeltilbudet i diskrimineringssaker, og ber regjeringen om «å evaluere reformen av håndhevingsapparatet for diskrimineringssaker». Under den fem timer lange høringen av Norge, varslet statsråden at hun ville igangsette en slik evaluering.

Etter at høringen er ferdig, kommer kvinnekomiteen med sine anbefalinger til Norge. Selv om vi får anerkjennelse for det vi har oppnådd på likestillingsfronten, kommer det også kritikk. Dette gir oss i ombudet drahjelp i arbeid for et mer likestilt Norge. For kampen er ikke over, for bedre soningsforhold, bekjempelse av vold og mindre kjønnsdelte utdanningsvalg. Vi må heller ikke ta den likestillingen vi allerede har oppnådd for gitt.

Bjørn Erik Thon

Likestillings- og diskrimineringsombud

1. Effektivt diskrimineringsvern (access to justice)

Med referanse til konkluderende observasjon # 18

I Norge skal ofre for diskriminering ha et effektivt diskrimineringsvern og ha faktisk tilgang på rettighetene sine. Likestillings- og diskrimineringsloven av 2017 forbyr kjønnsdiskriminering på alle samfunnsområder.¹ Likestillings- og diskrimineringsloven håndheves enten av de alminnelige domstolene, eller av Diskrimineringsnemnda, som ble opprettet gjennom reformen av håndhevingsapparatet i 2017. De aller fleste ofre for diskriminering får ikke fri rettshjelp, fordi diskrimineringssaker ikke er et prioritert saksområde.²

Diskrimineringsnemnda er ment å være et enklere, raskere og billigere alternativ til domstolsbehandling. Svært få diskrimineringssaker behandles av domstolene, blant annet fordi dette innebærer stor økonomisk risiko. Nemnda er altså viktig for at de som diskrimineres skal få oppfylt rettighetene sine i praksis.

Diskrimineringsnemndas kompetanse er imidlertid begrenset. Nemnda kan for eksempel ikke behandle saker som handler om motstrid mellom likestillings- og diskrimineringsloven og annen lovgivning.³ Videre kan nemnda bare tilkjenne oppreisning på arbeidslivets område, og kompetansen til å tilkjenne erstatning er begrenset.⁴ Nemnda bruker sjeldent kompetansen de har til å pålegge den innklagede part plikter for å stanse brudd eller hindre gjentakelse.⁵ Nemndas begrensede kompetanse til å håndheve saker, samt manglende sanksjonering av brudd, kan svekke ofrenes rett til effektivt diskrimineringsvern betraktelig.

Diskrimineringsnemnda behandlet 396 saker i 2022.⁶ Av disse sakene var det 272 som av ulike grunner ikke ble realitetsbehandlet. Ombudet er bekymret for at dette høye tallet delvis kan skyldes at klagere ikke får tilstrekkelig veiledning til å utforme en klage, eller at klagere ikke får tilstrekkelig hjelp underveis i klageprosessen. Det er mulig at noen av disse sakene hadde blitt realitetsbehandlet hvis klagerne hadde fått mer hjelp og veiledning. Ombudet mener derfor at dette bør undersøkes nærmere.

¹ Ldl. § 2, jf. § 6.

² Lov om fri rettshjelp (rettshjelploven).

³ Diskrol. § 1 femte ledd.

⁴ Diskrol. § 12 første og annet ledd.

⁵ Diskrol. § 11 annet ledd.

⁶ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/klagesaker-og-statistikk/s%C3%B8kstatistikk>

Det nåværende håndhevingsapparatet ble etablert for fem år siden, og ombudet mener at dette bør evalueres for å slå fast om det sikrer tilstrekkelig rett til effektivt diskrimineringsvern for ofre for diskriminering. Ombudet mener også at behovet for fri rettshjelp må vurderes i lys av reformen. Ombudet er bekymret for at manglende tilbud om fri rettshjelp i diskrimineringssaker kan bidra til å forsterke eventuelle svakheter ved håndhevingsapparatet.

Ombudet anbefaler:

- å evaluere reformen av håndhevingsapparatet for diskrimineringssaker
- å vurdere behovet for fri rettshjelp i diskrimineringssaker i lys av reformen

2. Kvinner i fengsel

Med referanse til konkluderende observasjon # 46

Kvinner i fengsel opplever ulike former for diskriminering. Vi vil fremheve følgende forhold som forårsaker diskriminering:

Normaliseringsprinsippet⁷ skal danne utgangspunktet for behandling av innsatte i fengsel. Et gjennomgående, strukturelt problem er at fengselslivet for kvinner ligger svært langt fra dette utgangspunktet.⁷

Et aspekt ved normaliseringsprinsippet er at innsatte skal ha lik tilgang på helsehjelp som den øvrige befolkningen. Dette etterleves ikke i praksis⁸, hvilket gir seg særlige alvorlige utslag for kvinnelige innsatte med alvorlige og omfattende psykiske lidelser.⁹ Det er et stort og økende omfang av psykiske utfordringer blant kvinnelige innsatte generelt, og også økning av kvinnelig innsatte med omfattende og alvorlige psykiske lidelser. Samtidig er det manglende tilgang på grunnleggende helsetilbud i fengsel.¹⁰ I praksis erfarer kvinnelige innsatte at episoder med selvskading eller utagering besvares med statiske kontrolltiltak, herunder sikkerhetsseng og isolasjon. Kvinner med omfattende psykiske lidelser opplever å bli kasteball i systemet.¹¹ Prosentvis benyttes også sikkerhetsseng oftere overfor kvinnelige enn mannlige innsatte.¹² Når vi vet at mange kvinnelige innsatte har omfattende traumer og

⁷ Normaliseringsprinsippet refererer til prinsippet om at livet i fengsel i størst mulig grad skal formes slik at det ligner livet utenfor fengsel, jf. blant annet Mandela-reglene.

⁸ Se blant annet: Universitetet i Oslo (2021) s. 94 www.ido.no/globalassets/_Ido_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf, Diskrimineringsnemnda 19/114

⁹ Riksrevisjonen (2022) s. 20. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/NO-2022-2023/helse-opplarings-og-velferdstjenester-til-innsatte-i-fengsel.pdf>, Senter for omsorgsforskning (2022) s. 18 https://omsorgsforskning.brage.unit.no/omsorgsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2992945/Kartlegging_innsatte.pdf?sequence=1. Terminologien alvorlig og omfattende psykisk lidelse brukes her av kommunikasjonshensyn i stedet for den menneskerettslige terminologien psykososial funksjonsnedsettelse.

¹⁰ Det er omfattende psykiske helseutfordringer blant kvinner i fengsel. Flere har også vært utsatt for vold og seksuelle overgrep, noe som har ført til traumer: se for eksempel: Stortingsmelding (2020-2021) kap. 3.3.2. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-39-20202021/id2861926/?ch=3#kap3-3-2>, Universitetet i Oslo (2021) s. 37-38, s. 76.

https://www.ido.no/globalassets/_Ido_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf, Senter for omsorgsforskning (2022) s. 15. https://omsorgsforskning.brage.unit.no/omsorgsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2992945/Kartlegging_innsatte.pdf?sequence=1, Riksrevisjonen (2022) s. 20. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/NO-2022-2023/helse-opplarings-og-velferdstjenester-til-innsatte-i-fengsel.pdf>.

¹¹ Universitetet i Oslo (2021) s. 126, 156: www.ido.no/globalassets/_Ido_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf, Riksrevisjonen (2022) s. 21

¹² Sivilombudet (2020) s. 22: <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2020/05/Temarrapport-NORSK-sikkerhetsseng-i-fengsler.pdf>

erfaringer med seksuelle overgrep, er behovet for tilpasset helsehjelp avgjørende.¹³ Det er positivt at staten etablerer et ressursteam på Bredtveit fengsel, som skal jobbe for å aktivisere innsatte som isolerer seg. Slik teamet fungerer i dag, består det ikke av nok adekvat personell. De har heller ikke tilgang til tilstrekkelige lokaler. Dette er således ikke et likestilt tilbud som det mannlige innsatte med tilsvarende helseproblemer har på Ila.¹⁴

Et annet problem som hindrer etterlevelse av normaliseringsprinsippet for kvinnelige innsatte, er at det fortsatt er store bygningsmessige utfordringer knyttet til fengsler der kvinner soner. I Tromsø er det et vedvarende problem at bygningsmassen ikke gjør det mulig for kvinner som skal sone på høy sikkerhet å få et likeverdig tilbud som menn. Diskrimineringsnemnda har i sak 19/114 slått fast at soningsforholdene for kvinner i dette fengselet utgjorde diskriminering på grunn av kjønn i strid med likestillings- og diskrimineringsloven, da bygningsmassen førte til at kvinner ble plassert på et strengere sikkerhetsnivå enn nødvendig, noe som blant annet resulterte i omfattende bruk av isolasjon.¹⁵ Staten har foreløpig løst situasjonen ved å plassere de fleste aktuelle kvinnene i fengsler lenger sør i landet. Problemet med denne tilnærmingen er at nærhetsprinsippet da ikke kan etterleves.

Ombudet er bekymret for at staten ikke fullt ut oppfyller sine konvensjonsforpliktelser etter CEDAWs artikkel 2 og CEDAW-komiteens anbefaling 47 a og b til Norge i 2017. Vi kan heller ikke se at Norges 10. statsrapport svarer ut de aktuelle problemene beskrevet ovenfor eller komiteens anbefalinger på en tilfredsstillende måte.¹⁶ Dersom kvinner har dårligere soningsforhold enn menn, uten at dette er nødvendig for å oppnå et saklig formål, eller det er uforholdsmessig inngripende overfor kvinnene, vil det i tillegg være i strid med likestillings- og diskrimineringsloven.¹⁷ Dersom det ikke iverksettes tiltak, vedvarer risikoen for at innsatte utsettes for umenneskelig og nedverdiggende behandling i fengsel.¹⁸

¹³ Stortingsmelding (2020-2021) kapittel 3.3.2: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-39-20202021/id2861926/?ch=3#kap3-3-2>

¹⁴ Norges 10. rapport til FNs kvinnekongresskonvensjon (2021) para. 165

¹⁵ Diskrimineringsnemnda (2020), saksnummer 19/114.

<https://www.diskrimineringsnemnda.no/showcase/2019000114>

¹⁶ Norges 10. rapport til FNs kvinnekongresskonvensjon (2021) para. 161, 162, 164, 165

¹⁷ Lov om likestilling og forbud mot diskriminering § 6 jf. 9

¹⁸ Ombudet er kjent med at regjeringen skal opprette et utvalg som skal undersøke hvordan situasjonen for innsatte med psykiske lidelser eller utviklingshemming i fengsel kan forbedres, ut over dette er utvalgets

Ombudet anbefaler:

- å oppdatere og videreføre strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring (2017–2020)
- å sikre kvinnelige innsatte med psykiske lidelser tilgang på kvalifisert helsehjelp, herunder opprette en forsterket fellesskapsavdeling for å ivareta kvinnelige innsatte med alvorlige psykiske lidelser
- å kartlegge og oppgradere eldre bygningsmasse i den grad dette er nødvendig for å sikre likeverdige soningsforhold mellom kvinner og menn

3. Kjønnbasert vold

Med referanse til konkluderende observasjoner # 22, 24 og 26

3.1 Vold i nære relasjoner

Vold i nære relasjoner er et alvorlig og vedvarende likestillingsproblem i Norge. I en omfangsundersøkelse fra 2023 som gjelder vold og overgrep i den norske befolkningen, oppgir 11 prosent av kvinnene og 3 prosent av mennene at de har vært utsatt for grov fysisk vold fra partneren.¹⁹ I perioden 2015 til 2021 ble i gjennomsnitt 3400 saker om mishandling i nære relasjoner anmeldt årlig, og kvinner utgjorde 91 prosent av de fornærmede.²⁰ I perioden fra 2010 til 2020 var det til sammen 81 partnerdrap. Av de utsatte var 84 prosent kvinner.²¹ I nesten åtte av ti partnerdrap har det vært registrert partnervold forut for drapet, og i sju av ti drap hadde gjerningsperson eller offer vært i kontakt med hjelpeapparatet. Sakene har dermed et stort forebyggingspotensial. Noen kvinner kan være særlig risikoutsatt, blant andre kvinner med etnisk eller nasjonal minoritetsbakgrunn, funksjonshemmede og kvinner med rusavhengighet.²²

Riksrevisjonen konkluderte i juni 2022 med at det fortsatt er alvorlige svakheter ved myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner.²³ De fant blant annet mangler ved myndighetenes samordning av hjelpetilbudet.²⁴ Videre viser deres rapport og andre, nyere rapporter at det er alvorlige svakheter i det kommunale hjelpetilbudet.²⁵ Dette

¹⁹ NKVTS (2023)

https://www.nkvts.no/content/uploads/2023/03/NKVTS_Rapport_1_23_Omfang_vold_overgrep.pdf s. 103

²⁰ I saker som omhandlet personer over 18 år. Riksrevisjonen (2022) s. 50.

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner2.pdf>

²¹ Bufdir (2021)

https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Kjonnsligestilling/Vold_og_kjonn/Utsatthet_for_vold/

²² Likestillings- og diskrimineringsombudet (2018) s. 38-40.

www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/rapporter/rapporter-til-fn/ldos-rapport-til-fns-rasediskrimineringskomite-cerd-2018-norsk.pdf, Justis- og beredskapsdepartementet (2021) s. 60.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9c4fb648c66c4c1eb2e58f645eb870b8/209755-jd-frihetfravold-web.pdf>, NOU 2020: 17 kap. 4.4: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-17/id2791522/?ch=3#kap4>

²³ Riksrevisjonen (2022) s. 8 <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner2.pdf>

²⁴ Riksrevisjonen (2022) s. 10 <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner2.pdf>

²⁵ NKVTS (2021) s. 4. https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/rapporter/vold-i-naere-relasjoner/kommunenenes-helhetlige-arbeid-mot-vold-mot-kvinner-og-vold-i-naere-relasjoner/rapport-om-kommunenenes-helhetlige-arbeid-med-vold-mot-kvinner-og-vold-i-naere-relasjoner.pdf, Riksrevisjonen (2022) s. 10. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner2.pdf>

til tross for at kommunene har et særskilt ansvar for å forebygge og forhindre vold i nære relasjoner.²⁶ Blant annet er tilbudet lite koordinert, og samhandlingen mellom relevante aktører er for dårlig. Flere kommuner har ikke handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, og mange har utfordringer knyttet til å gi utsatte helhetlige tjenester i reetableringsfasen.²⁷ Mangel på kunnskap om rett og plikt til informasjonsdeling vanskeliggjør også et nødvendig samarbeid mellom aktuelle aktører.²⁸ Videre er kunnskapen i hjelpeapparatet om faktorer som kan øke risikoen for å bli utsatt for vold i nære relasjoner for svak.²⁹ Fortsatt er det også rettet for lite innsats mot å sikre tilgang til informasjon om rettigheter, særlig blant nyankomne innvandrerkvinner og samiske kvinner.³⁰

Etter krisesenterloven er kommunene forpliktet til å gi voldsutsatte et likeverdig og godt krisesentertilbud tilpasset den enkeltes behov. Det er imidlertid stor variasjon i hvordan forpliktelsene følges opp, og i hvordan tilbudet finansieres.³¹ Mange krisesentre har ikke tilstrekkelig kompetanse på særlig risikoutsatte grupper, er ikke tilgjengelig for alle brukergrupper, har ikke døgnbemanning, og i flere tilfeller er det lang reisevei til nærmeste senter.³²

Stiftelsen Alternativ til vold (ATV) gir behandling til voldsutøver. I dag er det imidlertid kun kommuner med en avtale med et ATV-kontor som har dette tilbudet. I tillegg til ATV finnes det andre behandlingstilbud for utøvere av vold, men det er ikke et likeverdig behandlingstilbud i hele landet. Omfangsundersøkelser viser blant annet at

²⁶ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3 a, krisesenterloven § 2, likestillings- og diskrimineringsloven § 24.

²⁷ NKVTS (2021) p. 4. https://www.ido.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/rapporter/vold-i-naere-relasjoner/kommunenes-helhetlige-arbeid-mot-vold-mot-kvinner-og-vold-i-naere-relasjoner/rapport-om-kommunenes-helhetlige-arbeid-med-vold-mot-kvinner-og-vold-i-naere-relasjoner.pdf

²⁸ NOU 2020: 17 kap. 14.2.3: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-17/id2791522/?ch=5#kap14-2-1>

²⁹ NOU 2020: 17 kap. 14.2.3: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-17/id2791522/?ch=5#kap14-2-1>

³⁰ NOU 2020: 17 kap. 14.2: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-17/id2791522/?ch=5#kap14-2-1>, GREVIO (2022) s. 34: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>

³¹ Riksrevisjonen (2022) s. 12. www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner2.pdf

³² Blant andre; kvinner med rusavhengighet, kvinner med fysiske eller psykososiale funksjonsnedsettelse og kvinner med etnisk eller nasjonal minoritetsbakgrunn. NKVTS(2021) s. 4: https://www.ido.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/rapporter/vold-i-naere-relasjoner/kommunenes-helhetlige-arbeid-mot-vold-mot-kvinner-og-vold-i-naere-relasjoner/rapport-om-kommunenes-helhetlige-arbeid-med-vold-mot-kvinner-og-vold-i-naere-relasjoner.pdf, Riksrevisjonen (2022) s. 12: www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner2.pdf

det bare er deler av landet som tilbyr spesialiserte behandlingstilbud for voksne som utøver vold.³³

Det er videre utfordringer knyttet til politiet og påtalemyndighetens arbeid mot vold i nære relasjoner. Politiets saksbehandlingstid er lang, og det er en økning i antallet henleggelses. I 2021 ble 86 prosent av påtaleavgjorte lovbrudd om mishandling i nære relasjoner henlagt.³⁴ Forskning viser også at politiet ikke i tilstrekkelig grad bruker risikovurderingsverktøyet SARA (Spousal Assault Risk Assessment Guide) og PATRIARK (risikokartlegging ved æresrelatert vold), eller beskyttelsestiltakene besøksforbud og omvendt voldsalarm.³⁵

Ombudet understreker at vold i nære relasjoner og partnerdrap er et alvorlig og vedvarende likestillingsproblem som truer kvinners grunnleggende rett til liv, frihet og sikkerhet. Vi mener at staten fortsatt ikke fullt ut oppfyller sine forpliktelser etter nasjonalt lovverk, sine konvensjonsforpliktelser etter CEDAWs artikkel 3 og komiteens anbefaling nr. 19 og 35, samt CEDAW-komiteens anbefalinger til Norge nr. 47 a, b, h og i fra 2017.³⁶ Vi kan heller ikke se at Norges 10. statsrapport i tilstrekkelig grad svarer ut de aktuelle problemene beskrevet ovenfor eller komiteens anbefalinger.³⁷

Ombudet er bekymret for at svakhetene i det helhetlige hjelpetilbudet gjør det vanskeligere å avdekke og avverge vold i nære relasjoner.³⁸ Vi er særlig bekymret for at svakhetene i det kommunale hjelpetilbudet, både når det gjelder lovverk og praksis, gjør det vanskeligere å avdekke og avverge vold i nære relasjoner.³⁹ Manglende

³³ NKVTS (2016) s. 9:

https://www.nkvts.no/content/uploads/2016/11/NKVTS_Rapport_10_2016_Behandlingstilbudet-til-voksne-som-ut%C3%B8ver-vold.pdf

³⁴ Riksrevisjonen (2022) s. 14, 58: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-nare-relasjoner2.pdf>

³⁵ Riksrevisjonen (2022) s. 14: www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-nare-relasjoner2.pdf, SIFER (2021) s. 72:

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-nare-relasjoner2.pdf> s. 72. Riksrevisjonen (2022) p. 58, 72: Antall rapporterte tilfeller av mishandling i nære relasjoner mellom 2015 og 2021: 3 400. Antall saker registrert som familievoldssaker av politiet i 2021: 6 700. I 2021 ble det krevd omvendt voldsalarm i 45 tilfeller, og 22 personer ble idømt omvendt voldsalarm: www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-nare-relasjoner2.pdf

³⁶ NKVTS (2019) s. 128. https://www.nkvts.no/content/uploads/2019/09/NKVTS_Rapport_3_19_kommunale_handlingsplaner_web.pdf

³⁷ Norges 10. rapport til FNs kvinnekongresskonvensjon (2021) para. 61-70

³⁸ https://www.nkvts.no/content/uploads/2019/09/NKVTS_Rapport_3_19_kommunale_handlingsplaner_web.pdf s. 128.

³⁹ NKVTS https://www.nkvts.no/content/uploads/2019/09/NKVTS_Rapport_3_19_kommunale_handlingsplaner_web.pdf s. 128.

koordinering av og samhandling i hjelpeapparatet, og manglende etterlevelse av forpliktelser i krisesenterloven begrenser muligheten til å gi alle utsatte tilstrekkelig beskyttelse. Videre mener ombudet at myndighetenes innsats for å beskytte særlig risikoutsatte kvinner er for svak.⁴⁰ Til sist må det iverksettes flere tiltak for å styrke kapasiteten og kunnskapen til politi og påtalemyndighet.

Ombudet anbefaler:

- å sikre et helhetlig hjelpetilbud i kommunene, herunder innføre en lovfestet plikt til å etablere en tverrfaglig og tverretattlig samarbeidsmodell i kommunene for avdekking og avverging av saker om vold i nære relasjoner, og en lovfestet plikt for kommunene til å opprette kommunale handlingsplaner
- å sikre at partnerdrapskommisjonen blir en permanent ordning med tilstrekkelige ressurser
- en gjennomgang av krisesenterloven og finansieringsmodellen, for å sikre et godt krisesentertilbud over hele landet, som er tilgjengelig for ulike brukergrupper, herunder kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn, kvinner med funksjonsnedsettelse og kvinner med rusavhengighet
- styrket kapasitet og kunnskap om vold og sårbarhetsfaktorer hos hjelpeapparat, politi og påtalemyndighet, inklusive økt kunnskap om risikokartleggingsverktøy og beskyttelsestiltak hos politi
- utvidet ordning med omvendt voldsalarm, blant annet ved å hjemle adgang til å ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud
- økt innsats rettet mot særlig risikoutsatte grupper, herunder nasjonale og etniske minoriteter

3.2 Digital spredning av skadelige stereotypier

Den digitale spredningen av skadelige kjønnsstereotypier er omfattende. Målrettet markedsføring og nettpornografi utgjør to hovedkilder til spredning av denne typen stereotypier⁴¹.

I vår supplerende rapport til FNs kvinnekomité i 2017, uttrykte ombudet bekymring for mulige sammenhenger mellom mengden av potensielt skadelige og ofte seksualiserte kjønnsstereotypier og skadelige seksuelle praksiser blant tenåringsgutter. Liknende bekymringer har det siste året også blitt uttrykt fra andre

⁴⁰ Riksrevisjonen (2022) <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner2.pdf> s. 15, kap. 3.4, Grevio (2022) [grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8](https://www.grevio.org/en/2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8) s. 7, s. 34, 39 og 41.

⁴¹ <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/barn-og-medier-undersokelser/2022/barn-og-medier-2022-porno-desember-2022.pdf>

hold, deriblant politi og overgrepsmottak, som viser til en økning av saker der tenåringsgutter forgriper seg seksuelt på jevnaldrende jenter⁴². Fra disse aktørene pekes det på at utviklingen blant annet kan sees i sammenheng med lett tilgjengelig nettpornografi som viser seksuelle overgrep og vold.

Det er pr i dag manglende søkelys på og kunnskap om hva slags effekter denne spredning av seksualiserte og skadelige kjønnsstereotyper har på samfunnet. Konkret er det manglende oppmerksomhet og kunnskap om hvordan denne typen stereotyper påvirker unges oppfatninger av seksualitet, makt, sex, sosialt kjønn og biologisk kjønn og relasjoner mellom kjønn⁴³⁴⁴. Manglende kunnskap og fokus resulterer i manglende innsats for å bekjempe og begrense spredningen av potensielt skadelige kjønnsstereotyper.

Ombudet anbefaler:

- at det bevilges ressurser til forskning på hvordan digital spredning av seksualiserte kjønnsstereotyper og pornografi påvirker barn og unge
- å hente inn og analysere erfaringer med unge som begår seksuelle overgrep fra sentrale aktører som politi og overgrepsmottak
- å få på plass effektive tiltak for å beskytte unge fra skadelig innhold på nett

3.3 Seksuell vold

Seksuell vold i straffeloven

Et offentlig nedsatt utvalg som har fått i mandat å gjennomgå kapittel om seksuallovbrudd i straffeloven, skal blant annet vurdere ordlyden i eksisterende bestemmelser. Videre skal utvalget vurdere en samtykkebasert voldtektsbestemmelse. At et samtykke bør danne utgangspunktet for den norske voldtektsbestemmelsen, ble bemerket av CEDAW-komiteen i deres avsluttende kommentar til Norges 9. rapport².

Ombudet ser at det er behov for en klarere ordlyd i kapittelets ulike bestemmelser. Videre mener ombudet det er positivt at utvalget skal vurdere et samtykkebasert straffebud. Hvis et slikt straffebud innføres, er det avgjørende at ordlyd

⁴² <https://www.facebook.com/profile/100067390472539/search/?q=overgrep%20unge>

⁴³ Et offentlig nedsatt utvalg. Utvalgets mandat omfatter å gi innspill til tiltak for økt beskyttelse av barn og unge mot skadelig medieinnhold generelt, men med særlig vekt på pornografi og seksualisert innhold. Se NOU: 2021:3 Barneliv foran, bak og i skjermen. Utvalget konkluderte at kunnskap om hvordan pornografi og annet seksuelt innhold påvirker barn og unge ikke er utilstrekkelig, se side 15.

⁴⁴ En studie fra 2022, viser at jenter er vesentlig mer utsatt enn gutter, for visse former for seksualisert oppmerksomhet online. Medietilsynet. Barn og medier 2022.

og forarbeider klart kommuniserer når et virksomt samtykke er avgitt, slik at det ikke oppstår usikkerhet ved lovtolkningen.

Politiets etterforskning av voldtekt

Antall anmeldte voldtekter er lavt, antall domfellelser er lavt og henleggelsesprosenten er høy. I 2020 gjennomførte riksadvokaten en kvalitetsundersøkelse av politiets etterforskning av voldtektssaker ⁴⁵[OBJ]. En tilsvarende undersøkelse ble gjennomført i 2016. Rapporten viser en positiv fremgang, men det er fortsatt et betydelig forbedringspotensial med tanke på saksbehandlingstid og fremdrift i sakene. I tillegg viser gjennomgangen mangler i de ulike fasene av etterforskningen.

Politiet har en viktig rolle i å få ned det store mørketallet som knytter seg til voldtekt. Tillitten til politiet og politiets behandling av anmeldte voldtekter står sentralt for å få flere til å anmelde. At flere saker ender i domfellelse, vil også kunne bidra til å få flere til å anmelde. Derfor er det svært viktig at identifiserte svakheter ved politiets behandling av voldtektssaker utbedres i alle faser av etterforskningen.

Ombudet anbefaler:

- å sikre at ordlyd og forarbeider klart kommuniserer når et virksomt samtykke er avgitt ved en eventuell innføring av et samtykkebasert straffebed, for å unngå at det oppstår usikkerhet ved lovtolkningen
- at det tilføres tilstrekkelige ressurser til å raskt utbedre svakheter ved politiets behandling av anmeldte voldtekter som ble identifisert i Riksadvokatens kvalitetsundersøkelse fra 2020
- å hindre at koordinatorene for familievold og seksuelle overgrep i landets politidistrikt settes til andre oppgaver på bekostning av denne funksjonen

3.4 Menneskehandel til prostitusjon

Straffeloven §§ 257 og 258 forbyr menneskehandel. Mulige ofre for menneskehandel har rett til bistand og beskyttelse.⁴⁶

⁴⁵<https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2020/06/Nasjonal-rapport-Kvalitetsunders.pdf>

⁴⁶ KOM (2022) s. 11. <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/rapport-fra-koordineringsenheten-for-ofre-for-menneskehandel-2021.pdf>

Det er usikkert hvor mange personer som er ofre for menneskehandel i Norge. Det publiseres ikke offisielle tall om dette, og det kan antas at det er store mørketall. Flertallet av identifiserte mulige ofre for menneskehandel i Norge er kvinner som utnyttes til prostitusjon eller andre seksuelle formål.⁴⁷

Det er en pågående flyktningsituasjon på grunn av krigen i Ukraina. Flyktingene er hovedsakelig kvinner og barn, og disse kan være sårbare for utnyttelse til menneskehandel i Norge.⁴⁸

Norge har ingen formell identifiserings- og oppfølgingsmekanisme på nasjonalt nivå (en såkalt *national referral mechanism*). Bistanden til ofre er fragmentert.⁴⁹

Ombudet er bekymret for at kvinner som er ofre for menneskehandel til prostitusjon i Norge ikke får oppfylt sin rett til effektivt diskrimineringsvern. Mangelen på en formell identifiseringsinstans innebærer en risiko for at ofre ikke fanges opp og dermed ikke får nødvendig hjelp og oppfølging. Identifisering av mulige ofre for menneskehandel er en nødvendig forutsetning for et effektivt diskrimineringsvern. Identifiseringen er avgjørende for å få oppfylt rettighetene knyttet til denne statusen.⁵⁰

Ombudet anbefaler:

- å opprette en formell identifiseringsinstans for mulige ofre for menneskehandel og sørge for oppfølging av identifiserte ofre

⁴⁷ GRETA (2022) s. 9. <https://rm.coe.int/greta-third-evaluation-report-on-norway/1680a6ce66>

⁴⁸ KOM (2022) s. 20. <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/rapport-fra-koordineringsenheten-for-ofre-for-menneskehandel-2021.pdf>

⁴⁹ KOM (2022) s. 17.

⁵⁰ GRETA (2022) s. 6.

4. Likestilling i arbeidslivet

Med referanse til konkluderende observasjoner # 36 og 37

4.1 Diskriminering på grunnlag av graviditet og foreldrepermisjon

Likestillings- og diskrimineringsloven¹ har et strengt vern mot ulovlig forskjellsbehandling på grunn av graviditet og permisjon. Likevel er graviditet og foreldrepermisjon det området der Likestillings- og diskrimineringsombudet mottar flest henvendelser om diskriminering i arbeidslivet.⁵¹

Ombudets omfangsundersøkelse⁵² fra 2014 viste at diskriminering knyttet til graviditet og foreldrepermisjon er utbredt i arbeidslivet.⁵³ I 2020/2021⁵⁴ ble det gjennomført en ny og mer omfattende undersøkelse av diskriminering av foreldre i arbeidslivet som viste at forekomsten av ulovlig forskjellsbehandling blant foreldre i stor grad er uendret siden 2014.⁵⁵ Negative arbeidslivskonsekvenser av foreldrepermisjon, graviditet og omsorgsansvar rammer systematisk kvinner i større grad enn menn,⁵⁶ og en rekke studier viser vedvarende kjønnsforskjeller i lønn og karriereprogresjon på tvers av bransjer.⁵⁷ Forskning viser at de negative konsekvensene for arbeidstakere som får barn kun unntaksvis dreier seg om tilsiktet diskriminering fra arbeidsgivere. Både arbeidsgivere, ansatte og fagforeninger fremhever strukturelle og organisatoriske forhold som hovedårsak til at den enkelte utsettes for diskriminering.⁵⁸ Forskning viser også at det er tydelige bransjespesifikke utfordringer. Dersom man skal forstå årsakene til diskriminering, er det med andre ord nødvendig å forstå den spesifikke arbeidsplassen der den negative forskjellsbehandlingen skjer. I tillegg vil mange av forskjellene i menn og kvinners yrkesliv handle om vedvarende kjønnede normer for foreldreskap og omsorg.⁵⁹ Det er fortsatt ofte mor som tar ut lengst foreldrepermisjon eller som jobber redusert på grunn av omsorgsoppgaver.

⁵¹ Om lag 25 prosent av alle veiledningsaker knyttet til arbeidsliv dreier seg om graviditet og permisjon. Hovedvekten av disse henvendelsene gjelder forskjellsbehandling. Intern statistikk, LDO.

⁵² Gjennomført av TNS Gallup på bestilling fra Likestillings- og diskrimineringsombudet.

⁵³ TNS Gallup (2015) s. 15. Videre går det fram at en av fire midlertidig ansatte kvinner oppgir at de ikke fikk forlenget sin midlertidige stilling fordi de skulle ha barn. 21 prosent mener de har gått glipp av lønnsforhandlinger som følge av at de har fått barn.

⁵⁴ Gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet AFI ved Oslo Met på bestilling fra LDO.

⁵⁵ AFI rapport 2021:03, s. 73.

⁵⁶ AFI rapport 2021:03, s. 5.

⁵⁷ AFI rapport 2021:03, s. 6.

⁵⁸ AFI rapport 2021:03, s. 66.

⁵⁹ AFI rapport 2021:03, s. 9.

På bakgrunn av CEDAW artikkel 11.1 a-d er staten pålagt å iverksette tiltak som er egnet til å avskaffe diskriminering av kvinner på arbeidsmarkedet. Samtidig forekommer diskriminering i utstrakt grad, og forskning viser at det er lite positiv utvikling å spore. Det er uheldig at kvinner i uproporsjonal grad bærer byrden av de negative arbeidslivskonsekvenser det å få barn medfører.

Ombudet anbefaler:

- at myndighetene tar initiativ til forpliktende trepartssamarbeid, der staten finansierer utviklingsprosjekter og sikrer at gode resultater og erfaringer spres på en hensiktsmessig måte til hele arbeidslivet

4.2 Likelønn - Tydeliggjøring av lønnskartlegging i aktivitets og redegjørelsesplikten

Lønnsgapet mellom kvinners og menns lønn har vært forholdsvis stabilt de siste 20 årene (SSB). En ny studie viser at det finnes en betydelig forskjell mellom menn og kvinners lønn i Norge, også der de har samme type jobb.⁶⁰ Komiteen har tidligere (anbefaling paragraf 37a) pekt på likelønn som et område staten må jobbe med.

Ett tiltak staten har innført er plikten til lønnskartlegging for alle offentlige og private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte. Dette er et strukturelt grep som skal bidra til å redusere lønnsgapet mellom kvinner og menn. Arbeidsgivere er pålagt å kartlegge forskjell i kvinners og menns lønn på stillingsgrupper som gjør arbeid av lik verdi. Dette skal skje i samarbeid med de ansatte. Rapporten skal vise lønn enten oppgitt i kroner eller andel. Basert på funnene fra kartleggingen skal det vurderes om det er risiko for lønnsdiskriminering som krever forebyggende tiltak. Lønnskartleggingen har dessuten som formål at alle ansatte skal kunne sammenligne seg med snittet i sin stillingsgruppe.

Lønnskartleggingen er en del av den forsterkede aktivitets- og redegjørelsesplikten som har hatt effekt siden 1.1.2020.

Ombudet har mottatt en rekke henvendelser om lønnskartlegging fra arbeidsgivere, tillitsvalgte og partene i arbeidslivet. Vi ser at henvendelsene gjelder den praktiske gjennomføringen av lønnskartleggingen. Det er komplisert å forstå akkurat hva

⁶⁰ [Within-job gender pay inequality in 15 countries](#), publisert 24. november 2022 i Nature Human Behaviour

plikten inneholder av krav og hvordan plikten skal gjennomføres. Dette reduserer den betydningen som plikten kunne hatt for å redusere likelønns-gapet.

Ombudet anbefaler:

- at myndighetene tydeliggjør hva som kreves for å oppfylle plikten, dette kan for eksempel være å tydeliggjøre hva som ligger i begrepet lønn og hvordan sammensettingen av grupper som defineres å utføre arbeid av lik verdi kan gjøres

5. Klima og likestilling

Med referanse til konkluderende observasjon # 14

Til tross for eksisterende kjønnsforskjeller på klimarelaterte temaer og områder, er likestillingsperspektivet fraværende eller lite integrert i norsk klimapolitikk. En gjennomgang av offentlige norske policydokumenter fra 2020, viser manglende kobling mellom likestillings- og klimapolitikk⁶¹. Videre viser en rapport fra Nordisk ministerråd manglende informasjonsdeling mellom nordiske aktører når det gjelder kunnskap om sammenhengen mellom kjønn og klimaendringer⁶².

En nylig gjennomført undersøkelse fra NRK viser at norske, kvinnelige klimaforskere utsettes for mer hets enn sine mannlige kollegaer. ⁶³ 46 % av de kvinnelige forskerne kjenner på ubehag ved å ytre seg offentlig, sammenlignet med 20 % menn. Dette kan få betydning for hvem som er premissleverandører for å utvikle klimapolitikk.

Fravær av kjønnsperspektiver i klimapolitikk og –tiltak, samt hets rettet mot kvinnelige klimaforskere, kan bidra til å reprodusere eller forsterke manglende kjønnslikestilling i Norge.

Motsatt kan klimapolitikk bidra til økt likestilling mellom kvinner og menn ved at kjønns- og likestillingsperspektiver innlemmes i all klima- og miljøpolitikk, -strategier og -programmer. Kjønn- og likestillingsperspektiver kan bidra til å sikre kvinners muligheter til å påvirke, utvikle og iverksette klimapolitikk, kvinners tilgang til nye «grønne» arbeidsplasser, økt rekruttering av kvinner til STEM-fag, og lik tilgang til natur- og ressursforvaltning mellom kvinner og menn.

Ombudet anbefaler:

- en kartlegging av kjønns- og likestillingseffekter av eksisterende klimapolitikk
- mer forskning om årsaker til vedvarende underrepresentasjon av kvinner i STEM-fag, og hvilke effekter dette kan ha på utvikling av klimapolitikk og -tiltak
- utredning av hvordan forskjeller i menns og kvinners tilgang til naturressurser og -forvaltning påvirker klimapolitikk og -tiltak

⁶¹ No Need for Gender Perspectives in Norwegian Climate Policy? Eggebø et al. 2020

⁶² <https://pub.norden.org/temanord2022-507/#93546>

⁶³ <https://www.nrk.no/norge/xl/hetsen-mot-klimaforskere-1.16096140>



**Likestillings- og
diskrimineringsombudet**

Vi hjelper deg

Gratis juridisk veiledning
Finn oss på nett: www.ldo.no
Ring oss: 23 15 73 00



facebook.com/mittOmbud



twitter.com/mittOmbud



instagram.com/mittOmbud