

En gjennomgang og rapport utarbeidet av
Rose Teigen-Fagerheim

Regjeringens innsats for å fremme kvinners rettigheter nasjonalt og internasjonalt 2017 - 2021

På oppdrag for FOKUS – Forum for kvinner og utviklingsspørsmål, LO, Norsk Sykepleierforbund, Unio, Norske Kvinners Sanitetsforening, Fagforbundet, Fellesorganisasjonen (FO), Kvinnefronten, Norges Kvinnelobby, Norges Kvinne- og Familieforbund, Norsk Kvinnesaksforening og JURK.

FORKORTELSER

Bufdir: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

CEDAW: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Kvinnekonvensjonen)

LDN: Likestillings- og diskrimineringsnemnda

LDO: Likestillings- og diskrimineringsombudet

NOU: Norges offentlige utredninger

Prop.: Proposisjon

St.meld: Stortingsmelding

Introduksjon til gjennomgangen av regjeringens innsats for å fremme kvinners rettigheter nasjonalt og internasjonalt

Våren 2021 bestemte en rekke kvinne- og fagorganisasjoner seg for å gå sammen om å løfte kvinner og likestilling inn i valgkampen til Stortingsvalget 2021.

Organisasjonene har ulike ståsted og er ikke nødvendigvis enige om alle forslag og all politikk. Samtidig ser alle viktigheten av en aktiv politikk for faktisk likestilling mellom kvinner og menn, og at det synliggjøres at Norge har mangler og behov for forbedringer for å kunne si at vi har reell likestilling. Vi samarbeider i andre sammenhenger med utgangspunkt i Norges internasjonale forpliktelser på dette området, herunder FNs kvinnekommisjon, FNs Kvinnekonvensjon (CEDAW), FNs Bærekraftsmål, Beijingplattformen og FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 om kvinner fred og sikkerhet på agendaen.

Likestilling mellom kvinner og menn har ikke hatt noen tydelig plass i valgkamp og valgkampdebatter på svært mange år, og det hersker i altfor stor grad en holdning om at vi har kommet så langt med likestilling i Norge at dette er ikke viktig nok til at vi skal ha det som noe hovedtema i valgkamp. Likestilling burde være en dimensjon av all politikk, og forstås som grunnleggende menneskerettigheter. Man snakker ofte ellers om store samfunnsproblemer, som for eksempel vold mot kvinner, som et særskilt kvinneproblem.

Gjennom de siste tiårene har Norge har gått fra å ha et Likestillingsombud kun knyttet til likestilling mellom kvinner og menn til å ha et Diskriminerings og likestillingsombud som skal favne alle diskrimineringsgrunnlag. Vi har også fått en felles lov som skal favne alle områder samtidig. Vi vil understreke at vi vil bekjempe alle former for diskriminering. Og kampen for kvinners rettigheter og annen kamp mot diskriminering henger sammen. Men selv i et av verdens mest likestilte land, er det systematiske og gjennomgripende kjønnsforskjeller, som påvirker oss gjennom hele livsløpet, når det gjelder helse, levekår, økonomisk trygghet, samfunnsdeltakelse og trygghet mot vold og trakassering.

Norge ratifiserte i 1981 FNs Kvinnekonvensjon. Kvinnekonvensjon er en internasjonal avtale som skal sikre at

kvinner ikke skal diskrimineres. Kvinnekonvensjonens mål er intet mindre enn å sikre faktisk likestilling verden over. Det grunnleggende prinsippet i konvensjonen er full likestilling mellom kvinner og menn. Statene skal sørge for at kvinner ikke skal diskrimineres i familien, i utdanningssystemet, i arbeidslivet, eller i det politiske liv. I 2009 inkluderte Stortinget Kvinnekonvensjonen som del av den norske menneskerettighetsloven. Formålet er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, og loven gir de konvensjonene som er inkludert forrang for norsk lovgivning.

Vi har bestilt en gjennomgang av regjeringens innsats for å fremme likestilling i perioden 2017 – 2021 for å se i hvilken grad regjeringen har inkludert likestilling og kvinnepolitikk, fulgt opp forpliktelser Norge har knyttet til FNs Kvinnekonvensjon, og om og hvordan det integreres i og gjennomfører all politikk.

For å gjøre gjennomgangen mulig og oversiktlig har vi bestilt gjennomgangen knyttet opp mot de tematiske områdene som har vært rammeverk for norsk rapportering på FNs Kvinnekonvensjon og rammeverket for sivil samfunns skyggerapportering. Dette dekker kjønnslikestilling både overordnet og knyttet til en rekke tematiske områder.

Vi har i oppdraget til Rose Teigen -Fagerheim bedt om en vurdering målt opp mot forpliktelsene i FNs Kvinnekonvensjon. Vi håper dette kan bidra til en god debatt om en fornyet og forsterket likestillingspolitikk det neste tiåret.

Utover det har ikke organisasjonene som samarbeidet bidratt til selve skriving av tekst i gjennomgangen av partienes program og politikk.

Oslo 18.august 2021

FOKUS – Forum for kvinner og utviklingsspørsmål, LO, Norsk Sykepleierforbund, Unio, Norske Kvinners Sanitetsforening, Fagforbundet, Fellesorganisasjonen (FO), Kvinnefronten, Norges Kvinnelobby, Norges Kvinne- og Familieforbund, Norsk Kvinnesaksforening og JURK.

Innhold

Forkortelser	2
Metode for rapportskrivningen	5
Hvorfor måle regjeringens innsats for å fremme kvinners rettigheter hjemme og ute?	5
Hvordan måle regjeringens innsats?	5
Definisjon av diskriminering	6
Likestilling og utredningsinstruksen	6
Lovverk som skal beskytte kvinner mot diskriminering – og håndheving av dette	7
Ny likestillings- og diskrimineringslov	7
Håndheving av likestillings- og diskrimineringsloven	8
Kvinner med behov for rettshjelp	9
Kvinner i fengsel	9
Bekjempelse av vold mot kvinner og partnerdrap	10
Varslede drap	10
Bekjempelse av vold mot samiske kvinner	11
Menneskehandel og prostitusjon	12
Menneskehandel	12
Prostitusjon	12
Kjønnsstereotyper	13
Merking av retusjert reklame	13
Hatefulle ytringer	13
Satsing på likestilling i skolen	13
Kjønnssegregering i utdannings- og yrkesvalg	14
Rådgivning	14
Tiltak mot kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg	14
Likestilling i arbeidsmarkedet	15
Deltid	15
Lik lønn for arbeid av lik verdi	15
Innvandrerkvinnens deltagelse i arbeidslivet	15
Arbeid og helse	16
Kvinnehelse	17
Ny NOU om kvinners helse og helse i et kjønnsperspektiv	17
Jordmor- og helsesøsterressurser	17
Samiske kvinners helse	17
Abort	17
Endringer i bioteknologiloven	17
Økonomiske og sosiale rettigheter	18
Samboerskap	18
Økonomisk vold	18
Ekteskap og familieliv	19
Transnasjonale ektepakter	19
Internasjonalt arbeid for å fremme likestilling	20
Åpenhet om implementering av Resolusjon 1325: Kvinner, fred og sikkerhet	20
Økonomiske ressurser til internasjonalt arbeid for likestilling	20
Regjeringens håndtering av koronapandemien i et kvinnersperspektiv	22
En politikk for likestilling?	23
Referanser	24

Metode for rapportskrivningen

Hvorfor måle regjeringens innsats for å fremme kvinners rettigheter hjemme og ute?

Denne rapporten tar sikte på å vurdere regjeringens innsats for å fremme likestilling fra 2017 til 2021. Norge er bundet av FNs kvinnekonvensjon, og har derfor forpliktet seg til å jobbe mot diskriminering av kvinner. Det er viktig at Norge overholder sine internasjonale forpliktelser, og blir vurdert på dette grunnlaget. En slik samlet vurdering gir kunnskap om status for likestilling i Norge, og hva som kan gjøres for å stanse diskriminering av kvinner.

Hva er Kvinnekonvensjonen?

FNs kvinnekonvensjon, på engelsk *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*, ble vedtatt av FNs Generalforsamling i 1979. Kvinnekonvensjonen definerer hva som anses som diskriminering av kvinner, og stiller krav til hva som må gjøres nasjonalt for å få slutt på diskriminering.
Kilde: FOKUS.

Hvordan måle regjeringens innsats?

Det er mange måter å vurdere regjeringens innsats for fremme kvinners rettigheter, og denne rapporten tar utgangspunkt i FNs kvinnekonvensjon og regjeringens innsats for å implementere denne. Konvensjonen krever at alle stater som har ratifisert konvensjonen rapporterer jevnlig om status for gjennomføring til FNs kvinnekomite. Det er vanlig at organisasjoner i sivilsamfunnet samtidig sender inn skyggerapporter til FNs kvinnekomite; der de kommenterer myndighetenes fremgang og foreslår tiltak. I 2017 sendte Norge inn sin niende rapport. Denne rapporten bygger på en skyggerapport koordinert av FOKUS i 2017¹. Skyggerapporten foreslo flere tiltak som fremmer likestilling, og denne rapporten ser på i hvor stor grad disse tiltakene er fulgt opp. Solberg-regjeringens andre periode begynte da skyggerapporten ble innlevert, som gir et godt grunnlag for å vurdere regjeringens innsats.

Rapporten tar utgangspunkt i skyggerapportens mest konkrete anbefalinger for å måle dette. Det var nødvendig å foreta et utvalg av skyggerapportens anbefalinger for

å gjøre arbeidet håndterbart. Disse er organisert under 11 temaer. Det overordnede spørsmålet som rapporten forsøkte å svare på, var: I hvilken grad har regjeringen fremmet kvinners rettigheter hjemme og ute? Spørsmål som ble stilt til anbefalingene som ble plukket ut var: Har tematikken blitt løftet opp i sentrale politiske dokumenter? Har anbefalingen blitt fulgt opp av tiltak? I hvor stor grad? Rapporten forsøker å ha et interseksjonelt blikk på regjeringens likestillingspolitikk, selv om omfanget av rapporten ikke er stort nok til å favne regjeringens innsats for alle kvinner.

Det har også blitt foretatt andre begrensinger. Denne rapporten ser ikke på brede utviklingstrekk, som velferdsreformer, skattereformer og økonomisk ulikhet mellom kvinner og menn over tid, men på konkrete og avgrensede politiske tiltak med utgangspunkt i skyggerapportens mest konkrete anbefalinger. Rapporten vil også omfatte regjeringens innsats for å sikre kvinners reproduktive rettigheter og regjeringens koronahåndtering fra et kvinnersperspektiv.

Datamateriale for denne rapporten er relevante politiske dokumenter, som lovproposisjoner og handlingsplaner, anbefalinger fra FNs kvinnekomite og regjeringens kommentarer til disse, NOU-er og eksterne evalueringer av regjeringens innsats på likestillingsfeltet. Hvert år legger likestillingsministeren frem en likestillingspolitisk redegjørelse, som også inngår i rapportens datamateriale. Enkelte steder er det også trukket inn andre typer kilder for å gi nødvendig kontekst for analysene.

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra FOKUS, men alle konklusjoner står for forfatters regning.

I løpet av regjeringens andre periode har fire personer vært statsråder med ansvaret for likestilling: Solveig Horne (Frp, 2016-2018), Linda Cathrine Hofstad Helleland (Høyre, 2018-2019), Trine Skei Grande (Venstre, 2019-2020) og Abid Raja (Venstre, 2020-). I 2019 ble likestillingsaker lagt under Kulturdepartementet, mens det tidligere Barne- likestillings- og familiedepartementet ble til Barne- familiedepartementet ledet av barne- og familie- minister Kjell Ingolf Ropstad (KrF, 2019-).

1) Bidragsyttere til skyggerapporten: Advokatforeningen, Fagforbundet, FO, FOKUS – Forum for Women and Development, FRI, JURK, Kriksentersekretariatet, Kvinnefronten, LO, Norgesunionen av Soroptimister, Norsk Juristforbund, Norsk Kvinnesaksforening, Norsk Sykepleierforbund, Norske Kvinners Sanitetsforening, REFORM, SAFO, UNIO, Utdanningsforbundet og Zonta Norge. MIRA Senteret, Norges Kvinne- og Familieforbund, SVs kvinnepolitiske utvalg har tilsluttet seg rapporten.

Definisjon av diskriminering

Den første artikkelen i Kvinnekonvensjonen definerer diskriminering mot kvinner og jenter som «enhver forskjellsbehandling, utestengning eller begrensning på grunnlag av kjønn som har som virkning eller formål å oppheve eller svekke anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller ethvert annet område, uavhengig av sivilstatus og med likestilling mellom menn og kvinner som utgangspunkt».² De fire likestillingspolitiske redegjørelsene har lagt vekt på at diskriminering mot kvinner er av strukturell karakter. Det vil si at selv om lovverket ikke direkte diskriminerer kvinner ved å for eksempel hindre kvinner arv, kan politikk på forskjellige områder, som helsepolitikk eller arbeidslivspolitik, føre til at kvinner kommer dårligere ut, sammenlignet med menn.

Likestilling og utredningsinstruksen

Derfor er det viktig at politikktutforming er kjønnsensitiv og at likestillingskonsekvenser blir utredet. Tidligere inneholdt utredningsinstruksen krav om at likestillingskonsekvenser ble kartlagt, men dette kravet ble fjernet i 2016.³ FNs kvinnekomite uttrykte bekymring over dette i sine kommentarer til Norges rapport om gjennomføring av Kvinnekonvensjonen⁴, og Norge svarte at de skulle evaluere disse endringene.⁵ Skyggerapporten var kritisk til disse endringene, og anbefalte at «utredningsinstruksens krav til vurdering av likestillingskonsekvenser må styrkes og brudd på instruksen må sanksjoneres».⁶

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring publiserte sin evaluering av bruken av utredningsinstruksen i 2020. Der står det at utredningsinstruksen krever at det blir avklart om tiltakene som blir foreslått reiser prinsipielle spørsmål om for eksempel likestilling.⁷ I 2019 ble 35% av høringene vurdert til å vurdere prinsipielle spørsmål i stor grad, men det er ikke presisert hvilke prinsipielle spørsmål som ble vurdert.⁸ Direktoratet legger vekt på rådgiving for å styrke dette arbeidet. Det er en svakhet ved evalueringen at den ikke drøfter i hvilken grad likestillingsperspektivet er til stede i utredninger og ikke foreslår måter konsekvenser for likestilling bør utredes på. Evalueringen vektlegger videre veiledning, ikke tydelige krav, som middel for å oppnå mer fokus på likestillingskonsekvenser i utredninger. Samlet sett fremstår arbeidet med å utrede likestillingskonsekvenser som svakt i denne perioden.

Lovverk som skal beskytte kvinner mot diskriminering – og håndheving av dette.

Kvinnekonvensjonens andre artikkel skal sikre at stater har et lovverk som forbyr diskriminering av kvinner, og at det håndheves. En av de større forandringene under regjeringen Solberg på dette feltet var sammenslåingen av likestillingsloven og diskrimineringslovene. Skyggerapporten anbefalte at regjeringen ikke slo sammen disse lovene, men beholdt den daværende likestillingsloven som egen lov. Sivilsamfunnet var bekymret for at sammenslåingen ville svekke kvinners vern mot diskriminering og arbeidet for likestilling.

Skyggerapporten anbefalte også at LDO og LDN fikk myndighet til å håndheve saker som omfattet seksuell trakassering og bli gitt kompetanse til å ilegge erstatning og utvide ordningen for fri rettshjelp.⁹ Denne delen av rapporten anbefalte også å bedre forholdene for kvinner i fengsel.¹⁰

Hva er aktivitets- og redegjørelsespliktene?

- Kalt *likestillingens HMS-arbeid*.
- Aktivitetsplikten: Virksomheter plikter å «arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling [og] hindre diskriminering».
- Redegjørelsesplikten: Virksomheter må så redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling og hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten. Dette gjøres i årsberetningen.

Kilde: Lovdata og Bufdir.

Ny likestillings- og diskrimineringslov

Prosessen med å samle likestillingsloven og diskrimineringslovene i en lov ble påbegynt i regjeringen Solbergs første periode. På tidspunktet skyggerapporten ble skrevet, var ny felles lov vedtatt, men ikke trådt i kraft. Skyggerapporten uttrykte bekymring for spesielt to områder

der det var foreslått forandring: at resultatet av å samle lovene ville medføre en svekkelse av kvinners vern mot diskriminering og at aktivitets- og redegjørelsesplikten ble svekket.¹¹

I april 2017 foreslo regjeringen å fjerne redegjørelsesplikten og at lovens virkeområde ikke skulle inkludere familieliv og rent personlige forhold.¹² Da Stortinget behandlet loven, foreslo Ap og KrF at lovens virkeområde skulle inkludere familieliv og rent personlige forhold og fikk flertall for forslaget.¹³

Stortinget vedtok loven i juni 2017. Da vedtok Stortinget også å be regjeringen å komme tilbake med et forslag om å bevare og styrke redegjørelsesplikten. Redegjørelsesplikten er viktig fordi den fungerer som en kontroll av at aktivitetsplikten blir overholdt (se faktaboks). 21. juni 2017 ble likestillings- og diskrimineringsloven vedtatt, uten redegjørelsesplikt.¹⁴ Virkeområdet inkluderte familieliv og rent personlige forhold. Loven skulle tre i kraft 1.1.2018.¹⁵

Anmodningsforslaget innebar at regjeringen fremmet nytt lovforslag om redegjørelsesplikten, som så måtte gjennom en ordinær høringsprosess som ville ta tid. 23.11 fremmet Venstre et lovforslag for å beholde redegjørelsesplikten til dette arbeidet var klart, og et nytt lovforslag ble fremmet for Stortinget.¹⁶ Hadde ikke et slikt forslag blitt fremmet hadde denne plikten forsvunnet mellom 1.1.2018 og tidspunktet en ny lov trådte i kraft. Venstres lovforslag fikk flertall, slik at redegjørelsesplikten gjaldt for alle virksomheter som leverte årsberetning. Det er nettopp i årsberetningen at virksomheter skal redegjøre for sitt arbeid for likestilling. Samtidig forenklet Stortinget regnskapsloven, slik at små foretak ikke lenger var lovpålagt å levere årsberetning. De fleste private virksomheter er små foretak¹⁷.

9) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 12

10) Ibid, 15

11) Ibid, 11

12) Prop. nr. 80 L (2016-2017), 16,18.

13) Stortinget, «Innst. 389 L (2016–2017)».

14) Breivik mfl., «Representantforslag om å videreføre redegjørelsesplikten fra 1. januar 2018».

15) Stortinget, «Voteringsoversikt for sak: Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)»

16) Breivik mfl., «Representantforslag om å videreføre redegjørelsesplikten fra 1. januar 2018».

17) Prestegård mfl., «Forenklet vekk likestillingsplikt»

2) Regjeringen, «FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner», 2

3) Kolberg, Lars. «Likestilling i offentlige utvalg», 3

4) FNs kvinnekomite, «Concluding observations on the ninth periodic report of Norway», 4

5) Regjeringen. «Answers to the list of issues in relation to the ninth periodic report of Norway to CEDAW». 1

6) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen, 9

7) Ibid, 28

8) Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, «Tilfredsstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019», 24

I juli 2018 ble et forslag om styrking av redegjørelsesplikten sendt ut på høring. Det fremgikk tydelig at dette var en oppfølging av Stortingets vedtak om å «bevare aktivitet- og redegjørelsesplikten, samt styrke den ved å følge opp Skjeie-utvalgets anbefalinger til endringer, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en sak om dette».¹⁸ Regjeringen fremmet så et forslag om endringer i likestillings- og diskrimineringsloven slik at redegjørelsesplikten ble styrket, og 5.4.2019 ble endringene i likestillings- og diskrimineringsloven vedtatt. Samtidig ble det vedtatt å opprette et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering.¹⁹

Gjennomgangen viser at det har vært Stortinget som har vært pådriveren for å beholde redegjørelsesplikten slik at likestillingsarbeidet til offentlige og private virksomheter kan kontrolleres. Stortinget har konsekvent gitt uttrykk for at de ønsket å bevare redegjørelsesplikten. I de likestillingspolitiske redegjørelsene blir dette løftet som et område regjeringen har prioritert, mens proposisjonene og innstillingen fra Stortinget i juni 2017 viser at det har vært Stortinget som har vært pådriveren i denne prosessen. Regjeringen forsøkte altså å innskrenke kvinners vern mot diskriminering, men ble stanset av Stortinget. Derfor blir konklusjonen at regjeringen, på dette området, i liten grad har sikret et lovverk som forbyr diskriminering av kvinner.

Håndheving av likestillings- og diskrimineringsloven

Skyggerapporten hadde flere anbefalinger når det gjaldt hvordan denne loven burde håndheves, og denne delen vil se på de mest konkrete anbefalingene når det gjelder likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemnda. Skyggerapporten anbefalte at LDO og LDN burde gis kompetanse til å gi oppreisning og håndheve saker om seksuell trakassering.

Da regjeringen foreslo endringer i likestillings- og diskrimineringsloven i 2017, foreslo de også en ny organisering

av håndhevelsesapparatet. De foreslo at Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) ikke lenger skulle håndheve loven, men at Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN) skulle gjøre dette (nemnda byttet navn til *Diskrimineringsnemnda*). Det betydde at LDO fikk en ren pådriverrolle.²⁰ Det var midlertidig et viktig unntak i nemndas håndhevingsansvar: saker som handlet om seksuell trakassering. Slike saker måtte fortsatt reises for domstolene.²¹ Det individuelle diskrimineringsvernet ble styrket, også for kvinner.

Høsten 2017 hadde #metoo vist frem at mange kvinner har opplevd seksuell trakassering, og at de ikke varslet om det på grunn av frykt for å miste karrieremuligheter og bli fryst ut i sin bransje. Behovet for et lavterskeltilbud ble dermed løftet politisk igjen. Samme høst fremmet Rødt og SV forslag om tiltak mot seksuell trakassering.²² I innstillingen fra familie- og kulturkomiteen ble det vist til anbefalingen fra FN's kvinnekomite om å «vurdere et lavterskeltilbud for håndhevelse av seksuell trakassering».²³

Det ble så enstemmig vedtatt av Stortinget å be regjeringen komme tilbake med sak i forbindelse med statsbudsjettet 2020 om å innføre et lavterskeltilbud for håndhevelse av saker om seksuell trakassering, samt gi Diskrimineringsnemnda myndighet til å gi oppreisning og erstatning i slike saker innenfor diskrimineringslovens område, tilsvarende diskriminering på grunn av etnisitet, kjønn og funksjonshemming.²⁴

5.4.2019 ble regjeringens oppfølgende forslag lagt frem.²⁵ 1.1.2020, trådte en lovendring i kraft slik at Diskrimineringsnemnda fikk myndighet til å gi oppreisning i saker om seksuell trakassering i arbeidslivet.²⁶ Regjeringen har derfor, på dette området, sikret et lovverk som forbyr diskriminering av kvinner og sørget for at det blir overholdt. Igjen var Stortinget pådriveren for endringene, sammen med kvinnene og mennene som mobiliserte gjennom #metoo-bevegelsen.

Kvinner med behov for rettshjelp

Det er forskjell på å ha rett, og få rett. Slik er det også når kvinners rettigheter blir brutt. I dagens rettssystem er det en rekke hindre mellom de to, og et slikt hinder er økonomi. Det er derfor viktig at det er økonomisk mulig for kvinner å hevde sin rett.

I dag er inntektsgrensen for fri rettshjelp satt til 246 000,- for enslige.²⁷ For å sette tallet i kontekst, er satsen for uføretrygd 263 870 kroner.²⁸ Under 10% av befolkningen kvalifiserer dermed til å motta fri rettshjelp.²⁹ Skyggerapporten anbefalte at rettshjelpsordningen burde utvides slik at inntektsgrensen ble hevet og ville omfatte saker om diskriminering og seksuell trakassering, men det ble ikke gjort. Det viser at selv om regjeringen har sikret et lovverk som forbyr diskriminering av kvinner og sørget for flere mekanismer for at dette skal overholdes, har de ikke sikret alle kvinner muligheter til å benytte dem.

Kvinner i fengsel

Rundt 6% av innsatte i norske fengsler er kvinner.³⁰ I skyggerapporten anbefales det bl.a. at det bør reguleres i forskrift eller lov at kvinner skal sone i egne fengsler eller i egne avdelinger og at helsetilbudet for innsatte kvinner bør bedres.³¹ Stortingsmeldingen «Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring» lagt frem 18. juni 2021, deler langt på vei disse bekymringene, men inneholder for få konkrete tiltak for å bedre situasjonen for innsatte kvinner, selv om den påpeker at det har blitt bygd flere soningsplasser for kvinner.³² Den samme stortingsmeldingen viser til flere rapporter som slår fast at kvinner har dårligere soningsforhold enn menn. Stortingsmeldingen viser også til at når kvinners helse skal utredes av et eget utvalg (se delkapitlet Ny NOU om kvinners helse og helse i et kjønnsperspektiv) er kvinner i fengsel nevnt i mandatet.³³ Myndighetene har samlet et godt kunnskapsgrunnlag om denne gruppen uten at det utløser tiltak. I stedet forslår de at det skal utredes ytterligere. Selv om denne tematikken derfor har blitt løftet i flere sentrale, politiske dokumenter har de ikke fulgt anbefalingene fra sivilsamfunnet.

18) Barne- og likestillingsdepartementet, «Høringsnotat: "Styrking av aktivitet- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet"», 4

19) Prop. 63 L (2018-2019)

20) Prop. 80 L (2016-2017), 7f

21) Prop. 81 L (2016-2017), 180

22) Familie- og kulturkomiteen, «Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om tiltak mot seksuell trakassering og Representantforslag fra stortingsrepresentantene Freddy André Øvstegård, Kari Elisabeth Kaski, Mona Lill Fagerås og Solfrid Lerbrekk om kamp mot seksuell trakassering».

23) Ibid.

24) Stortinget, «Voteringsoversikt for sak: Representantforslag om tiltak mot seksuell trakassering»

25) Prop. 63 L (2018-2019), 30

26) Stortinget, Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitet- og redegjørelsesplikten).

27) Forskrift 16. desember 2008 nr. 1398 om endring i forskrift til lov om fri rettshjelp

28) NAV, «Minste årlig ytelse for uføretrygdede»

29) NOU 2020:5, 16

30) Kriminalomsorgen, «Soning for kvinner». <https://www.kriminalomsorgen.no/kvinnefengsler.518722.no.html>

31) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekongressjonen», 15

32) St.meld. nr. 39 (2020-2021), 9

33) Ibid

Bekjempelse av vold mot kvinner og partnerdrap

Både i Kvinnekonvensjonen og i FNs kvinnekomites generelle anbefaling nummer 19³⁴ står det at vold mot kvinner er en form for diskriminering og at kvinner har rett til å leve liv uten vold. I 2017 uroet FNs kvinnekomite seg over den høye forekomsten av vold i nære relasjoner og seksualisert vold i Norge.³⁵ Skyggerapporten anbefalte en rekke tiltak for å stanse vold i nære relasjoner.

Varslede drap

Partnerdrapsutvalget ble satt ned i 2018 for å undersøke 19 partnerdrap for å «avdekke om, i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparats håndtering i forkant av disse sakene».³⁶ I desember 2020, etter forsinkelser, ble Varslede drap? lagt frem. Utredningen viser at 72% av ofrene og 79% av gjerningspersonene hadde vært i kontakt med hjelpeapparatet før drapet, og at partnerdrap rammer sosialt skjevt.³⁷ Med det mener utvalget at ofre og gjerningspersoner i partnerdrapsaker har livsutfordringer knyttet til rusproblemer, svak tilknytning til arbeidslivet, psykiske lidelser og tidligere kriminalitet. På tross av dette, skriver utvalget at: «Saksgjennomgangen etterlot et inntrykk av at opphopningen av levekårsutfordringer bidro til at risikoen ble «utvannet», i stedet for at levekårsutfordringene ble oppfattet som faktorer som bidro til forhøyet risiko».³⁸ Det er derfor viktig, som skyggerapporten anbefaler, at risikofaktorer blir tatt på alvor og kommunikasjonen mellom etater blir systematisert.

Fordi en høy andel av ofre og gjerningspersoner har vært i kontakt med hjelpeapparatet, anbefaler utvalget tiltak som kan gjøre hjelpeapparatet i bedre stand til å gjen-

kjenne risikofaktorer slik at partnerdrap kan forebygges. Det er også tiltak som kan forebygge og stanse all partnervold, ikke bare partnerdrap. Det er overlapp mellom skyggerapportens og Partnerdrapsutvalgets anbefalinger.

De overlappende anbefalingene er:

- Tilstrekkelige midler øremerkes til en nasjonal strategi, samt nasjonal opplysningskampanje for å forebygge og bekjempe vold mot kvinner.
- SARA-verktøyet (Spousal Assault Risk Assessment) må implementeres i alle politidistrikter.
- Privatpersoners plikt til å kontakte nødetatene i slike situasjoner (partnervold) bør avklares. Det samme gjelder politi, helsevesen og hjelpeapparatets avvergingsplikt.
- Krisesentrene må sikres tilstrekkelige og forutsigbare ressurser.
- Ordningen med besøksforbud må evalueres.
- Voldsutsatte kvinner må ha større rettssikkerhet ved besøksforbud.
- Politi og rettsvesen må sikres økt kompetanse, kunnskap og gi høy prioritet for å forhindre straffefrihet når det gjelder saker vedrørende vold mot kvinner. Flere overgripere må idømmes omvendt voldsalarm.
- Kvinner som ankommer Norge som innvandrere må særlig sikres informasjon om sine rettigheter.
- Informasjon om rettigheter og aktuelle hjelpetilbud bør være tilgjengelig, forståelig, pålitelig, aktuell og adekvat.
- Arbeide for at voldsutsatte kvinner og barn som møter språkbarrierer får profesjonelle tolketjenester umiddelbart.

Dette er verktøy som myndighetene allerede har, og bør inngå i en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Siste handlingsplan, *Et liv uten vold*, utløp i 2017 uten at den ble erstattet av en ny. Det betyr at vi har vært uten en nasjonal handlingsplan i denne regjeringsperioden. Etter flere utsettelse, er det nå varslet at det skal legges frem i august 2021. I media har justisminister Mæland signalisert at mange av tiltakene over vil bli iverksatt, og at det skal bevilges penger.³⁹ Det mest sentrale dokumentet å vurdere hadde vært en handlingsplan, men den mangler.

Bekjempelse av vold mot samiske kvinner

Samiske kvinner er spesielt utsatte for vold, og det er varslet at den neste handlingsplanen mot vold i nære relasjoner for første gang skal omfatte samiske kvinner.⁴⁰ Ifølge Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) rapporterer 49% av samiske kvinner at de har blitt utsatt for vold (35% av ikke-samiske kvinner oppgir det samme).⁴¹ Den samme trenden ser man også internasjonalt: Kvinner fra urbefolkninger er spesielt utsatt for vold. Forskning på feltet viser at marginalisering er en av årsakene, som øker risikoen for vold.⁴² Samiske kvinner bør derfor sikres et tilbud som er kultursensitivt. Samisk k rise- og incestsenter i Karasjok ble stengt i 2018. Regjeringens innsats for å bekjempe vold mot kvinner vurderes som mangelfull fordi regjeringen har blitt anbefalt de samme tiltakene av flere aktører på forskjellig tidspunkt uten å vise prioriteringer av dem i politiske dokumenter. På grunn den høye forekomsten av vold mot samiske kvinner og at senteret i Karasjok ble lagt ned, vurderes arbeidet for å bekjempe vold mot samiske kvinner som svak.

34) FNs kvinnekomite, «General Recommendation No. 19».

35) FNs kvinnekomite, «Concluding observations on the ninth periodic report of Norway», 7

36) Regjeringen, «Partnerdrapsutvalget». <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utvalg/innstillinger/innstillinger-fra-utvalg/innstillinger-levert-i-2020/partnerdrapsutvalg/id2615621/>

37) NOU 2020:17, 19

38) Ibid, 21

39) Mæland, «Vi skal ta nye grep»

40) Solberg, «Når noen du er glad i, slår deg»

41) Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, «Temarapport 2018: Vold og overgrep i samiske samfunn», 28

42) Se for eksempel K. Scrim (2017). «Aboriginal Victimization in Canada: A Summary of the Literature».

Menneskehandel og prostitusjon

I Norge ble det forbudt å kjøpe, men ikke å selge, seksuelle tjenester i 2009. Intensjonen bak sexkjøpsloven var at det skulle bli lettere for kvinner i prostitusjon å anmelde vold uten å risikere straff selv, samtidig som samfunnet signaliserte at kjøp av kvinners kropp er uønsket. Ideelt sett kan sexkjøpsloven derfor forandre holdninger til prostitusjon i samfunnet og dermed redusere omfanget av det, samtidig som hverdagen blir tryggere for kvinner i prostitusjon. Skyggerapporten pekte på at det fortsatt er nødvendig med mer kunnskap om hvordan myndighetene kan stanse prostitusjon og menneskehandel, og foreslo tiltak til hvordan menneskehandel og prostitusjon kan reduseres.

Menneskehandel

Skyggerapporten anbefalte at ROSA-prosjektet, som tilbyr hjelp til ofre for menneskehandel, styrkes og blir et permanent tiltak.⁴³ ROSA-prosjektet har mottatt støtte fra 2018 til 2021, på henholdsvis 2 900 000, 3 100 000, 3 300 000⁴⁴ og 3 300 000⁴⁵ kroner over statsbudsjettet. Prosjektet har dermed blitt noe styrket, men er fremdeles ikke et permanent tiltak.

Skyggerapporten anbefalte at reglene for oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel ble gjennomgått. I Granavolden-plattformen står det at regjeringen vil «utvide grunnlaget for oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel»⁴⁶. Dette ble fulgt opp av regjeringen i juni 2020, etter et anmodningsvedtak fra Stortinget fremmet av KrF.⁴⁷ Før denne regelendringen kunne ofre for menneskehandel som vitnet mot bakmenn i en straffesak få oppholdstillatelse. Etter endringen kunne ofre som vitnet

Norges internasjonale forpliktelser:

Kvinnekonvensjonen artikkel 6:

«Konvensjonspartene skal treffe alle tjenlige tiltak, herunder tiltak i lovs form, for å gjøre ende på enhver form for handel med kvinner og utnyttelse av kvinneprostitusjon.»

Palermoprotokollen (2000). FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med kvinner og barn. *Kilde: FOKUS*

i andre typer saker, så lenge saken hadde en sammenheng med menneskehandel, få oppholdstillatelse.⁴⁸ Dette er en liten utvidelse, og blant annet JURK var kritiske til om den ville ha en ønsket effekt fordi oppholdstillatelsen kobles til å vitne i en straffesak og offeret ikke er garantert å få oppholdstillatelse.⁴⁹ Tematikken har samlet sett ikke blitt løftet i sentrale politiske dokumenter (det er for eksempel kun nevnt en gang i de likestillingspolitiske redegjørelsene og da i 2018). Regjeringens innsats på dette området vurderes derfor som svak.

Prostitusjon

Kvinner i prostitusjon har stått lavt på agendaen i denne regjeringensperiode. Det er ikke nevnt som satsningsområde i noen av de fire likestillingspolitiske redegjørelsene. Skyggerapporten anbefalte at det ble samlet inn mer kunnskap om prostitusjon og menneskehandel. I 2017 opplyste Norge til FNs kvinnekomite at de arbeidet med en Stortingsmelding om prostitusjon.⁵⁰ Den er så langt ikke lagt frem.

Kjønnsstereotyper

Kvinnekonvensjonen er tydelig på at bekjempelse av kjønnsstereotyper er avgjørende for å oppnå likestilling mellom kjønnene. Artikkel 2 f slår fast at konvensjonspartene forplikter seg til å «treffe alle egnete tiltak, også i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner». Artikkel 5 a lyder: «Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer og skikk og bruk og all annen praksis som bygger på forestillingen om at det ene kjønn er mer eller mindre verd enn det andre, eller på stereotype roller for menn og kvinner». Negative kjønnsstereotyper ligger til grunn for diskriminering av kvinner og bekjempelse av det er avgjørende for å bekjempe diskriminering. En aktiv politikk på dette feltet vil derfor ha en dominoeffekt på annet arbeid mot diskriminering av kvinner. De mest konkrete anbefalingene fra Skyggerapporten var å endre markedsføringsloven slik at retusjert reklame må merkes, foreta en satsting på likestilling i undervisning og inkludere kjønn som grunnlag i straffeloven §185 om hatefulle ytringer.⁵¹

Merking av retusjert reklame

Skyggerapporten anbefalte at retusjert reklame måtte merkes. I april 2021 la Regjeringen frem et forslag til endring av markedsføringsloven slik at alle annonsører må merke retusjert reklame, og forslaget fikk flertall. I høringsnotatet skrev Barne- og familiedepartementet at «kroppspress og utseendefokus kan bidra til å snevre inn forestillingen om hvordan jente- og guttekroppen bør se ut, samt bidra til å reproducere kjønnsstradisjonelle stereotyper. De internasjonale konvensjonene Norge er bundet av, forplikter medlemsstatene til å iverksette aktive tiltak mot stereotypisering».⁵² Dette viser at Regjeringen ser hvordan stereotyper knyttet til kjønn reproduseres, og har brukt et egnet tiltak for å bekjempe tradisjonelle, negative kjønnsstereotyper.

Hatefulle ytringer

Skyggerapporten anbefalte at kjønn ble inkludert som grunnlag i straffeloven §185 om hatefulle ytringer. FNs kvinnekomite har også kritisert Norge for å ikke inkludere dette.⁵³ I utredningen gitt til Barne- og likestillingsdepartementet om det strafferettslige diskrimineringsvernet argumenteres det for at kjønn bør bli inkludert som grunnlag. Det står: «Hovedbegrunnelsen for dette er at kvinner i dag er en av de mest utsatte gruppene (eller til og med den mest utsatte gruppen) for hets og hatefulle ytringer, samt at diskriminering på grunnlag av kjønn fortsetter å være et strukturelt og systemisk problem på en rekke samfunnsområder».⁵⁴ I proposisjonen til ny lov ble dette drøftet av Justis- og beredskapsdepartementet, men avvist. Departementet mente at hets av kvinner allerede var forbudt og at §185 ikke var et godt verktøy for å stanse hets mot kvinner.⁵⁵ Regjeringen har ikke sett sammenhengen mellom hets og diskriminering utredningen fremhever.

Satsing på likestilling i skolen

Skyggerapporten anbefalte at en landsdekkende satsning på likestilling i skolen blir satt i gang. I lovforslaget som ble diskutert over, løftes også dette som et egnet verktøy til å bekjempe negative stereotyper. I «Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer, 2016-2020» blir kjønn inkludert som et mulig grunnlag for hatefulle ytringer, og et av tiltakene mot hatefulle ytringer var å utvikle «læringsressurser om gruppebaserte fordommer rettet mot lærerutdanningene og digitale etter-utdanningspakker». Dette arbeidet skulle så evalueres i 2019, for å bli tilgjengelige høsten 2019⁵⁶. Disse ressursene er gjort tilgjengelig på <https://dembra.no/no/laererutdanning/>, der sexisme er skilt ut som egen bolk.⁵⁷ Selv om regjeringen her har gjennomført et tiltak mot fordommer, er det ikke en satsning på likestilling i hele skolen slik rapporten anbefalte, selv om bekjempelse av sexisme er et steg i en slik retning.

43) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 23

44) Prop. nr. 1 S (2019–2020)

45) Prop. Nr 1 S (2020–2021)

46) Regjeringen, «Granavolden-plattformen. Politisk plattform».

47) Justiskomiteen, «Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad, Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Rigmor Andersen Eide om bekjempelse av vår tids slaveri»

48) Regjeringen, «GI-11/2020 Instruks om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv.».

49) JURK, «Høring om endringer i utlendingsforskriften-oppdholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak».

50) Regjeringen, «Concluding observations on the ninth periodic report of Norway», 17.

51) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 21

52) Barne- og familiedepartementet, «Høringsnotat – forslag til endringer i markedsføringsloven - merking av retusjert reklame mv.», 7

53) Barne- og familiedepartementet, «Høringsnotat – forslag til endringer i markedsføringsloven - merking av retusjert reklame mv.», 7

54) FNs kvinnekomite, «Concluding observations on the ninth periodic report of Norway», 6

55) Larsen, «Utredning om det strafferettslige diskrimineringsvernet», 68

56) Prop. 66 L (2019-2020), 73

57) Barne- og likestillingsdepartementet, «Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016 - 2020», 26

Demokratisk beredskap mot rasisme, antisemittisme og udemokratiske holdninger (DEMBRA), «Lærerutdanning».

Kjønnssegregering i utdannings- og yrkesvalg

I Norge er utdannings- og yrkesvalg kjønnssegregert. Dette er ikke et særnorsk fenomen, men like fullt en stor likestillingsutfordring.⁵⁸ Skyggerapporten pekte på flere tiltak for å bedre kjønnsbalansen i utdannings- og yrkesvalg, som å styrke rådgivingstjenesten i skolen.⁵⁹

Rådgivning

I sin utredning, Politikk for likestilling fra 2012, pekte Skjeie-utvalget på at selv om utdanningsvalg totalt sett blir kjønnssegregert, mener den enkelte elev at hun eller han har tatt et selvstendig valg uavhengig av samfunnets forventninger.⁶⁰ Rådgivingstjenesten oppmuntret i liten grad elever til å reflektere rundt hvordan kjønnsstereotyper kan påvirke valg eller støttet elever som kunne tenke seg å velge utradisjonelt.⁶¹ Det var derfor store muligheter for at rådgivingstjenesten kunne motvirke at negative kjønnsstereotyper begrenset elevens muligheter.

I 2018 ble det nedsatt et nytt utvalg, #UngIDag, som blant annet skulle undersøke dette hadde blitt gjort. Året etter leverte de utredningen Jenterom, gutterom og mulighetsrom: Likestillingsutfordringer blant barn og unge. Der kom det frem at rådgivingstjenesten fortsatt ikke har tatt rollen Skjeie-utvalget etterlyste. Utdanningsdirektoratet har laget en veileder til faget Utdanningsvalg som nettopp skal hjelpe rådgivere å bekjempe negative kjønnsstereotyper, men utvalget slår fast at det i liten grad blir brukt.⁶²

Tiltak mot kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg

Skyggerapporten anbefalte å sette inn «strukturelle motiltak for å å begrense kjønnsstereotypiske utdannings- og yrkesvalg». Et eksempel på et slikt tiltak er prosjektet Jenter og teknologi. Dette prosjektet er et tiltak som likestillingsministrene har nevnt i tre av de siste fire siste likestillingspolitiske redegjørelsene, og fremstår slik som et av de viktigste tiltakene regjeringen har igangsatt for å motvirke kjønnsdelte utdanningsvalg. Jenter og teknologi, som er drevet av NHO med støtte over statsbudsjettet, er et prosjekt der jenter på ungdomsskoler og videregående møter kvinner i teknologiyrker. Målet er å heve andelen kvinner i teknologiyrkene.⁶³ En evaluering av Jenter og teknologi viste at prosjektet traff jenter godt, men evalueringen viste også at skolene ikke har vært gode nok til å følge opp prosjektet i klasserommene.⁶⁴ Dette viser at det fortsatt er et problem at skolene ikke legger godt nok til rette for at jenter kan ta utradisjonelle valg, og myndighetene fortsatt ikke lykkes med å få skolen med på arbeidet for likestilling.

Likestilling i arbeidsmarkedet

Alle de fire likestillingsministrene har vært enige om at det ikke er likestilling i arbeidsmarkedet. Regjeringen jobber med en strategi for et mer likestilt utdannings- og arbeidsmarked, men den er så langt ikke lagt frem. Skyggerapporten påpeker at det også er viktig at typiske kvinnelederte yrker verdsettes høyere gjennom økte lønninger og en heltidskultur. Skyggerapporten anbefalte styrket lovgivning av rett til fulltid, tiltak mot deltid, et likelønnsloft og bedre tiltak for å få minoritetskvinner i arbeid.⁶⁵

Deltid

Tall fra SSB viser at norske kvinner jobber deltid i større grad enn menn, og at 35% av kvinner jobber deltid.⁶⁶ KS, Fagforbundet, Delta og Norsk Sykepleierforbund videreførte sitt samarbeid for å oppnå heltidskultur i kommunesektoren. Fra 1.1.2020 måtte alle offentlige og store private arbeidsgivere kartlegge bruken av ufri-villig deltidsarbeid som en del av redegjørelsesplikten i den nye likestillings- og diskrimineringsloven. Hvorfor en stor andel av kvinner generelt jobber deltid er i liten grad en problemstilling som blir løftet av regjeringen, selv om kvinners arbeidsmønster har konsekvenser for andre deler av livene til kvinner, som helse og økonomi. Regjeringen har ikke selv fremmet tiltak for å redusere deltidsbruken i perioden.

Lik lønn for arbeid av lik verdi

I perioden har regjeringen ikke finansiert et likelønnsloft, slik skyggerapporten anbefalte.⁶⁷ SSB estimerte at kvinners gjennomsnittslønn i 2019 utgjorde 87,6% av menns lønn.⁶⁸ Artikkel 11 d i Kvinnekonvensjonen slår fast at kvinner har rett på lik lønn for arbeid av lik verdi.⁶⁹ Dette er også nedfelt i lov Norge, men gjelder kun for ansatte av samme arbeidsgiver. Denne problematikken er sammensatt, men en av grunnene til lønnsforskjellene er at kvinnelederte yrker er dårligere betalt enn yrker dominert

av menn, selv om for eksempel utdanningsnivået er likt. En barnevernspedagog tjente i 2016 i gjennomsnitt 123 000 kroner mindre enn en dataingeniør, på tross av at utdannelsen er like lang.⁷⁰ Denne problematikken er ikke løftet av regjeringen i stor grad i denne perioden.

Innvandrerkvinnens deltagelse i arbeidslivet

Skyggerapporten anbefalte staten å «bedre tiltakene for å få minoritetskvinner inn i arbeidslivet – særlig gjennom å styrke kompetanse og gjøre tiltakene bedre individuelt tilpasset». I de likestillingspolitiske redegjørelsene er det tilbakevendende tema at innvandrerkvinner i stor grad er utenfor arbeidslivet. Regjeringen la i 2018 frem strategien *Integrering gjennom kunnskap: Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022* der det ble lagt frem flere forslag til å øke andelen innvandrerkvinner i jobb.

Et konkret tiltak var «å styrke Jobbsjansen del A, tilskudd til prosjekt for hjemmeværende kvinner, for å styrke tilbudet til innvandrerkvinner utenfor arbeidslivet (Kunnskapsdepartementet)».⁷¹ I 2019 ble Jobbsjansen evaluert, og evaluering viste at prosjektet hadde vært vellykket. Prosjektet har hatt en høy måloppnåelse, selv om flere deltagere enn tidligere fikk deltidsstillinger.⁷² Evalueringen viser derfor at staten har gjennomført tiltak for å få kvinner i denne gruppen i jobb, men at de da også følger deltidsmønsteret for kvinner. Innvandrere har også andre utfordringer når det gjelder å få en fast jobb. Sysselsetningsutvalget pekte på at innvandrergrupper er overrepresentert i midlertidige stillinger og i konjunkturutsatte bransjer.⁷³ Regjeringens politikk har åpnet for mer bruk av midlertidige stillinger, som også gir innvandrerkvinner en løsere tilknytning til arbeidslivet.

Selv om å styrke Jobbsjansen del A isolert sett er et tiltak som kan øke muligheten for at en gruppe innvandrerkvinner kommer i jobb, er det ikke bare kompetanse og

58) Reisel mfl., «Kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg. En kunnskapsoppsummering», 16

59) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 25

60) NOU 2012:15, 132

61) Ibid.

62) NOU 2019:19, 151

63) Jenter og Teknologi, «Om Jenter og Teknologi»

64) Corneliusen, Hilde G., Gilda Seddighi, Morten Simonsen og Anna Maria Urbaniak-Brekke. «Evaluering av Jenter og teknologi», 25-26.

65) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 27.

66) Statistisk sentralbyrå, «Arbeidskraftundersøkelsen».

67) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 8

68) Statistisk sentralbyrå, «Saktere nedgang i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn».

69) FN, «Kvinnekonvensjonen», 5

70) Mortensen, «Slik kan kvinnelønna økes»

71) Kunnskapsdepartementet. «Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022», 40

72) Lerfaldet mfl., «Rom for kvalitet», 9

Sluttrapport i følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019».

73) NOU 2021:2, 54

utdanningsnivå som avgjør om denne gruppen kommer inn i arbeidsmarkedet. Diskriminering av jobbsøkere med innvandrerbakgrunn er fortsatt utbredt i Norge. Forskning utført av Midtbøen og Rogstad viste at sjansen for å bli invitert på jobbintervju sank med 25% om søkeren hadde et utenlandsk navn.⁷⁴ Det er derfor ikke kun nok med tiltak rettet mot arbeidssøkende, men det må også gjennomføres tiltak for å forandre holdninger på arbeidsgiversiden.

Arbeid og helse

Kvinner har større sykefravær enn menn, og flere kvinner menn blir uføre.⁷⁵ Dette skyldes kjønnsforskjeller som graviditet og fødsel, men noen forskere mener at arbeidsforhold og ulønnet omsorgsarbeid kan være med på å forklare denne forskjellen. I 2018 la Kilden og Norske Kvinners Sanitetsforening frem en litteraturoversikt om forskning på kvinners helse. Forskningsgjennomgangen viste at en av de viktigste faktorene for langvarige sykemeldinger og uførhet var inntekt og deltidsarbeid. Ifølge rapporten «ser det ut til at bedre lønns- og arbeidsvilkår for kvinner kan bidra til å redusere kjønnsforskjellene i uføretrygd betraktelig».⁷⁶

Litteraturoversikten pekte på at en viktig årsak til at kvinner ble sykemeldt på grunn av muskel- og skjellets-lidelser var totalbelastningen fra både jobb og privatliv.⁷⁷ Måten kvinners deltidsarbeid, ansvar for å få hverdagen i familien til å gå rundt (kalt det tredje skiftet⁷⁸) og sykefravær kan henge sammen, er i liten grad løftet av regjeringen. I kulturminister Trine Skei Grandes likestillingspolitiske redegjørelse i 2019 sa hun: «Mange familier har en hektisk hverdag med arbeid, hjem, barn, skole, fritidsaktiviteter og frivillig arbeid. Deltidsvalg kan være en mestringsstrategi for å håndtere en situasjon som kvinnene ellers ikke ser alternativer til, fremfor alt knyttet til familiesituasjon».⁷⁹ Grensene mellom frivillig og ufrivillig deltid er derfor uklare. Selv om mange arbeidsgivere nå må kartlegge bruken av ufrivillig deltid som del av redegjørelsesplikten, vil det ikke vise slike sammenhenger Grande pekte på og det er derfor begrenset hvor effektivt verktøyet er for å fremme en heltidskultur.

Kvinnehelse

Kvinnekonvensjonens tolvte artikkel skal beskytte kvinner mot diskriminering i helsevesenet, og skal sikre kvinner rett til et egnet helsetilbud i forbindelse med graviditet, fødsel og barsel. Skyggerapporten peker på flere konkrete tiltak for å sikre kvinner likestilte helsetjenester. Den anbefalte å sette ned et nytt utvalg for å utrede kvinners helse og sikre jordmor- og helsesøsterressurser.⁸⁰ I tillegg vil denne rapporten se på regjeringens abortpolitikk.

Ny NOU om kvinners helse og helse i et kjønnsperspektiv Skyggerapporten anbefalte at det ble laget en ny NOU om kvinnehelse. I mars 2021, noen dager før Kvinnedagen, annonserte regjeringen at et nytt utvalg skulle skrive en slik NOU. Her har regjeringen prioritert en av skyggerapportens anbefalinger. Selv om regjeringen er tydelige på at utvalget skal se på kvinnehelse, er mandatet til dels kjønnsnøytralt. FNs kvinnekomite anbefaler å bruke et kjønns spesifikt språk slik at kvinner synliggjøres.

Jordmor- og helsesøsterressurser

Skyggerapporten anbefalte at det måtte sikres «tilstrekkelig med jordmor- og helsesøsterressurser for å trygge kvinner under svangerskap, fødsel og barseltid». Om vi har tilstrekkelige ressurser ble undersøkt av Riksrevisjonen, som presenterte sin rapport i november 2019. Rapporten viste at det er store utfordringer når det gjelder rekruttering og bemanning. Blant sykepleiere og jordmødre jobbet 2 av 3 deltid, selv om mange ønsket seg høyere stillingsprosent.⁸¹ Mangel på heltidskultur i kvinne-dominerte yrker og helsevesenet, er et likestillingsproblem for kvinner i sykepleieryrket, men også i neste omgang for kvinner under svangerskapet, fødsel og barseltid som ikke får nok oppfølging og støtte i en ny livsfase. Det ville derfor vært naturlig at utvalget hadde hatt en jordmor i utvalget som skal undersøke kvinners helse for å løfte denne problemstillingen i utvalget endelige utredning.

Samiske kvinners helse

En av skyggerapportens mest konkrete anbefalinger på dette feltet er: «Innsatsen innen minoritets-helse må styrkes for å fremme god helse og likeverdige helsetjenester for personer med minoritetsbakgrunn». God kommuni-

kasjon er en nøkkel for å sikre dette. Samisk kommunikasjon kan være indirekte og preget av bildebruk, som av ikke-samisk helsepersonell kan oppleves som utydelig.⁸² Et tiltak for å fremme samiske kvinners helse, er at regjeringen har gitt støtte til en egen sykepleierutdanning for søkere med samisk bakgrunn, som beskrevet i Stortingsmeldingen *Samisk språk, kultur og samfunnsliv*.⁸³

Abort

Kvinnekonvensjonen slår fast at kvinner selv bestemmer hvor mange barn hun ønsker og avstand mellom fødsler. I Norge er det liten debatt om selvbestemt abort før uke 12, men abortdebatten dreier seg i stor grad om senabort og vilkårene for dette. Høsten 2018 startet det en debatt i KrF om hvilken side de skulle støtte i norsk politikk, der mulige innstramninger i abortloven ble brukt som argument for å velge borgerlig side. KrF bestemte seg for å gå inn i Solberg-regjeringen, og resultatet av forhandlingene medførte at avgjørelsen om at fosterreduksjon ble flyttet fra kvinner til nemnder, og betydde en historisk innskrenkning av kvinners abortrettigheter.

Endringer i bioteknologiloven

Et av utslagene av at regjeringen satte senabort på agendaen var debatt om grensene for hva slags informasjon kvinner skal få og når i svangerskapet de skal få informasjonen. Endringene i bioteknologiloven er et eksempel på likestillingspolitikk fra Stortinget. Da KrF gikk inn i regjeringen i 2019 ble det nedfelt i Granavolden-plattformen at bioteknologiloven kun kunne endres om alle de fire partiene var enige. I praksis betydde dette at KrF fikk vetoret. I januar 2020 gikk FrP ut av regjering. I mai 2020 fremmet FrP, Ap og SV forslag om å endre bioteknologiloven slik at eggdonasjon, assistert befruktning for enslige, tidlig ultralyd og blodprøven *NIPT*⁸⁴ ble lovlig i Norge. Endringene ble vedtatt. Implementeringen av lovendringene har imidlertid vist at det kun blir et offentlig og gratis tilbud til kvinner over 35 år, mens yngre kvinner kan få testen i Norge om de betaler selv.⁸⁵ Selv om endringene betyr økt likestilling mellom kvinner fordi kvinner som ønsker testen ikke trenger å reise til utlandet, blir forskjellene ikke redusert helt.

74) Fugelsnes, «Da diskriminering ble et faktum»

75) NAV, «Ny NAV-analyse: Vanskelig å forklare den store kjønnsforskjellen i sykefravær»

76) Rødland, «Hva vet vi om kvinners helse?» 21f

77) Rødland, «Hva vet vi om kvinners helse?» 21f

78) Det første skiftet er lønnsarbeid, andre husarbeid og det tredje er ansvaret for «koordineringen og administreringen av familiearbeidet, og det mentale ansvaret for at jobb og familie skal la seg kombinere» (Jorfald, «Slapp av – mor tar det!»).

79) Grande, «Likestillingspolitisk redegjørelse 2019».

80) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 30

81) Riksrevisjonen, «Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer i helseforetakene».

82) Bogetun, «Brukerinvolvering – brukermedvirkning for alle! Refleksjoner om samiske tjenestemottakeres mulighet for brukermedvirkning», 10

83) St.meld. nr. 31 (2018 – 2019), 21

84) Non-Invasiv Prenatal Test, en blodprøve som kan tas av kvinnen i uke 10, og det anbefales at man samtidig får en ultralydundersøkelse.

NIPT kan avdekke trisomi 13 (Patau syndrom), 18 (Edwards syndrom) eller 21 (Downs syndrom). (Jordmorforbundet, «Tidlig ultralyd og NIPT - en kvalitetsforbedring og et løft for svangerskapsomsorgen»).

85) Bakken, «Nå kan alle gravide ta omstridt foster-test – men det vil koste»

Økonomiske og sosiale rettigheter

Kvinnekonvensjonen slår i artikkel 13 fast at alle kvinner har rett på de samme økonomiske og sosiale rettighetene som menn. Skyggerapporten pekte spesielt på to utfordringer kvinner i Norge har for å realisere disse rettighetene: Økonomisk tap når et samboerskap opphører og økonomisk vold i parforhold.⁸⁶

Samboerskap

I Norge er det ofte økonomiske forskjeller i samboerskap mellom en kvinne og en mann. Det er flere årsaker til forskjellene, som for eksempel at menn tjener mer enn kvinner og betaler ned lån mens kvinner betaler løpende utgifter. Fordi samboerpar ofte mangler en samboerkontrakt, blir konsekvensene ved et brudd at hun står uten verdier, mens hans verdier, som hus eller hytte, har økt.⁸⁷ Skyggerapporten pekte derfor på at det var nødvendig «å vedta en lov som regulerer de økonomiske forholdene mellom samboere».⁸⁸

Da SV fremmet et forslag om en fravikelig samboerlov som skyggerapporten skisserte, argumenterte justisminister Mæland mot forslaget slik: «Samboerskapet er for mange et bevisst valg, og den som lever i et samboerskap, bør ikke tvinges til et mer forpliktende økonomisk fellesskap enn det vedkommende selv ønsker».⁸⁹ Dette viser tydelig en ideologisk konfliktlinje: I hvor stor grad skal private forhold være lovregulerte? Det som mangler i Mælands argumentasjon, er refleksjoner rundt hvordan personlige forhold ofte må påvirkes for å fremme likestilling på et samfunnsnivå.

Økonomisk vold

Økonomisk vold er en form for kontroll over en partner der man for eksempel nekter partneren adgang til egne penger, tvinger partneren til å ta opp lån og/eller tvinger partneren til å undertegne økonomiske avtaler. Skyggerapporten foreslo å gi mer informasjon om hva økonomisk vold er, spesielt til minoritetskvinner, og at økonomisk vold blir kartlagt når familievold blir anmeldt.

Justis- og beredskapsdepartementet finansierer lavterskeltilbud til voldsutsatte gjennom Vold- og overgrepslinjen (VO-linjen), opprettet i 2019, og dinutvei.no. Nettsidene volinjen.no og dinutvei.no har informasjon om hva økonomisk vold er på norsk, men ikke på engelsk. Økonomisk vold er omtalt av Partnerdrapsutvalget og Familievernuttvalget, slik at det under denne regjeringen har vært en kunnskapsheving rundt emnet, men det har resultert i få konkrete tiltak, som at økonomisk vold alltid blir kartlagt når familievold blir anmeldt.

Ekteskap og familieliv

Kvinnekonvensjonens artikkel 16 lyder: «Konvensjonspartene skal treffe alle egnede tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner i alle saker vedrørende ekteskap og familieforhold». I Skyggerapporten pekes det spesielt på at kvinner kommer dårlig ut av transnasjonale ektepakter.⁹⁰

Transnasjonale ektepakter

Skyggerapporten påpekte at stadig flere kvinner kommer til Norge for familiegjenforening og at disse ofte kommer dårlig ut av ektepaktene de inngår med norske menn. Rapporten anbefalte derfor at minoritetskvinner fikk mer informasjon om sine rettigheter på området, og konsekvensene av ektepakter. I Norge har partene frihet til å inngå ektepakter, men dette er bare fritt i praksis om begge partene har kunnskap om sine rettigheter og konsekvensene av avtalen. En studie fra 2010 viste at transnasjonale ektepakter mellom minoritetskvinner og norske menn i stor grad er ufordelaktige for kvinnen. Dette kommer seg i stor grad av at felles bolig ofte blir mannens særeie i transnasjonale ektepakter mellom minoritetskvinner og norske menn, i motsetning til ektepakter der begge partene er norske.⁹¹ Dette er et tema forbundet med stillhet i regjeringens likestillingspolitikk. Stillheten rundt dette spørsmålet ligner på stillheten rundt regulering av økonomiske forhold mellom samboere i at når det er spørsmål om kvinners økonomiske stilling innad i et forhold, har regjeringen lite politikk for å fremme hennes økonomiske rettigheter.

86) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 31 f
87) JURK, «JURKs innspill til representantforslag om å innføre en fravikelig samboerlov»
88) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 31
89) Stortinget, «Møte onsdag den 9. juni 2021 (referat)».

90) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 32 f
91) Jansen, «Transnasjonale ektepakter», 76

Internasjonalt arbeid for å fremme likestilling

Artikkel 8 i Kvinnekonvensjonen forplikter Norge til å arbeide i internasjonale organisasjoner. Norges innsats når det gjelder fredsbygging og arbeid for kvinners rettigheter er en viktig del av Norges identitet internasjonalt. Utgangspunktet for FNs arbeid for likestilling er Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 for kvinner, fred og sikkerhet (se faktaboks), og i 2019 lanserte Regjeringen sin fjerde handlingsplan for arbeid med å iverksette denne resolusjonen. Skyggerapporten anbefalte at Norge burde styrke sin åpenhet for gjennomføringen av handlingsplanene og utvikle indikatorer for å måle dette arbeidet.⁹²

Åpenhet om implementering av Resolusjon 1325: Kvinner, fred og sikkerhet

Norge har utarbeidet fire nasjonale handlingsplaner for implementering av Resolusjon 1325, og den fjerde skal gjelde fra 2019 til 2022. Denne skal følges opp av fremgangsrapporter, og i 2020 ble rapporten for 2019 offentliggjort. Denne rapporten viser at arbeidet blir målt ut ifra konkrete indikatorer, og tabellene følges opp med drøftelse av resultatene og hva som kan forbedres.⁹³ Skyggerapporten etterlyste «informasjon om norsk deltakelse i militære operasjoner», som blir gitt i fremgangsrapporten. Det er fortsatt stort potensiale for drøfting og debatt i Stortinget, og arbeid med å formidle disse resultatene til befolkningen. På en annen side ble rapporten lansert samtidig som koronapandemien kom til Norge, og det er derfor naturlig at dette har fått liten plass i det offentlige ordskiftet.

Økonomiske ressurser til internasjonalt arbeid for likestilling

En måte å måle regjeringens internasjonale arbeid for likestilling, er å undersøke hvor mye økonomiske ressurser som blir bevilget til dette.

Mellom 2018 og 2019 økte støtten til likestilling, men det ble kuttet i 2020 og 2021. Norge økte også støtten til UN Women, og er den fjerde største donoren internasjonalt. Selv om støtten økte og Norge internasjonalt er en stor donor, gis det mindre penger til UN Women enn til andre

FN-organisasjoner. Årets støtte til FNs befolkningsfond (UNFPA) var på 453 600 000 kroner og støtten til FNs barnefond (UNICEF) var 426 600 000 kroner.⁹⁴ Dette viser at selv om Norges innsats er god om man kun sammenligner oss med andre land, er den svakere om man sammenligner den med støtten som gis til andre deler av FNs arbeid.

Norge har satt seg som mål at 50% av all bilateral bistand skal være øremerket arbeid for kvinners rettigheter og likestilling, og i 2019 var dette tallet 34% (i 2018 var dette 32%).⁹⁵ Gjennomsnitt i OECD-land var i 2017 37%.⁹⁶ Til sammenligning var 87% av Sveriges bistanden øremerket kvinners rettigheter og likestilling.⁹⁷ Dette viser at Norge er på vei til 50%, men at utviklingen går sakte og at vi ligger lavere enn gjennomsnittet for OECD-land. Sammenligningen med Sverige kan også tyde på at 50%-målet er for lite ambisiøst, da det viser at det er mulig å ha høyere prosentdel enn det Norge har nå i et sammenlignbart land.

Hva er Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 for kvinner, fred og sikkerhet?

Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 ble vedtatt i 2000. Det var første gang FNs øverste organ for fred og sikkerhet vedtok en resolusjon som anerkjente at kvinner og menn rammes ulikt av krig og konflikt, at kvinner må beskyttes mot vold i konflikt og at kvinners deltakelse og rettigheter er avgjørende for internasjonal fred og sikkerhet. SR 1325 og de påfølgende resolusjonene stiller blant annet krav til kvinners inkludering i fredsbygging, i fredsprosess, beskyttelse mot seksuell vold og overgrep, stadfester at vold og overgrep mot kvinner i konflikt er krigsforbrytelse, gir rett til tilgang til rettsvesen og tjenester. Alle sikkerhetsrådsresolusjoner er bindende for FNs medlemsland. *Kilde: FOKUS*

Tabellen viser en ny utvikling i hvordan midlene blir fordelt på statsbudsjettet. I 2020 og 2021 ble opprettet en ny budsjettpost, sårbare grupper. Da ble det kuttet i midlene fra likestilling (se Tabell 1). Ifølge regjeringen innebar dette bevilgninger til avskaffelse av moderne slaveri, mennesker med funksjonsnedsettelse og grupper som er utsatt for å bli smittet av HIV og AIDS som ledd i arbeidet for å nå bærekraftsmålene.⁹⁸ Det vil selvsagt være kvinner

i alle tre gruppene, men det er viktig at midler til likestilling øremerkes slik at ikke behovene til sårbare grupper settes opp mot målet om likestilling mellom kjønnene. Dette er problem innen all satsning på likestilling, også økonomisk, nemlig at likestilling må vike når det settes opp mot andre politikkområder.

Tabell 1. Økonomiske ressurser i statsbudsjettet til likestilling, UN Women og sårbare grupper.

År	2018 ⁹⁹	2019 ¹⁰⁰	2020 ¹⁰¹	2021 ¹⁰²
Likestilling	346 700 000	372 219 000	324 019 000	158 319 000
FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling (UN Women)	85 000 000	100 000 000	100 000 000	100 300 000
Sårbare grupper			466 000 000	522 000 000

92) FOKUS, «Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen», 24

93) Se for eksempel side 6-10 i «Implementing Norway's National Action Plan 2019-2022 Women, peace and security: Annual Report 2019».

94) Statsbudsjettet 2021, 11

95) Regjeringen, «Implementing Norway's National Action Plan 2019-2022 Women, peace and security. Annual Report 2019», 24

96) NTB, «OECD: Norge svak på bistand til likestilling».

97) OECD, «Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment DONOR CHARTS», 32

98) Regjeringen, «Utviklingsministeren med ny post for sårbare grupper».

99) Statsbudsjettet 2018, 11

100) Statsbudsjettet 2019, 11

101) Statsbudsjettet 2020, 11

102) Statsbudsjettet 2021, 11

Regjeringens håndtering av koronapandemien i et kvinneperspektiv

Covid-19 rammer både kvinner og menn, men koronapandemien rammer ikke samfunn kjønnsblindt. Dette kapitlet av rapporten skal vurdere regjeringens koronahåndtering i et kvinneperspektiv.

I rapportens kapittel Likestilling i arbeidslivet ble det påpekt at kvinner tar mye av ansvaret hjemme, spesielt for det tredje skiftet, og at det har en negativ effekt på kvinners helse. Overskriften i en NRK-artikkel om det tredje skiftet var «Slapp av, mor tar det». Forskning om koronakrisens konsekvenser for likestilling viser at mor har tatt mye mer enn vanlig. En studie fra Likestillingssenteret viste at kvinner har brukt mer tid på husarbeid enn menn, på tross av at flere menn har vært permittert og flere kvinner har hatt samfunnskritiske jobber, som innebærer at de ikke har hatt hjemmekontor.¹⁰³ Dette har også Raja løftet i sine likestillingspolitiske redegjørelser under krisen. I debatten etter at han la frem sin redegjørelse i 2020 vedtok Stortinget enstemmig å be regjeringen å «kartlegge effekten av koronakrisen på likestillingsfeltet, og komme tilbake til Stortinget med resultater og funn på egnet måte».¹⁰⁴ Dette har blitt fulgt opp av Bufdir, som har produsert flere rapporter som har kartlagt pandemiens konsekvenser for likestilling mellom kvinner og menn.

Rapportens kapittel om innvandrerkvinnens deltagelse i arbeidslivet pekte på at innvandrere er overrepresentert i midlertidige stillinger og i konjunkturutsatte bransjer. Sysselsettingsutvalget slo fast at det er vanskeligere for innvandrere å komme tilbake i arbeid om de blir arbeidsledige.¹⁰⁵ Koronapandemien førte til permitteringer og oppsigelser i en slik bransje, nemlig hotell- og restaurantbransjen. Bransjen har en høy kvinneandel og krever lavere formell kompetanse, slik at det er grunn til å tro at pandemien har rammet innvandrerkvinner på dette feltet. Sysselsettingsutvalget uttrykte bekymring for at pandemien vil forsterke forskjeller i arbeidslivet på lang sikt.¹⁰⁶ De likestillingspolitiske redegjørelsene har et nærmest ensidig fokus på politikk rettet mot innvandrerkvinnens innsats for å komme inn på arbeidsmarkedet og er lite følsom for at politikk på andre områder, som åpningen for økt bruk av midlertidige stillinger, kan være negativt for innvandrerkvinnens tilknytning til arbeidslivet.

Da samfunnet stengte, ble kvinner i voldelige relasjoner stengt inne. Pandemien er ikke kun en helsekrise, men en økonomisk

krise der mange mistet jobbene sine, som er en risikofaktor for vold. Krisesentrene fikk i mars 2020 status som samfunnskritisk funksjon, som innebar at kommunene ikke kunne omdisponere ansatte og at ansattes barn kunne være i barnehage og skole. En informasjonskampanje spesielt rettet mot innvandrerkvinner om at rådet om å bli hjemme ikke gjaldt for voldsutsatte, ble ikke lansert før i desember 2020. Den varte til januar 2021.¹⁰⁷ Raja erkjente at vold mot kvinner mest sannsynlig hadde økt selv om færre søkte hjelp.¹⁰⁸ Det er kjent at samfunnskriser utløser partnervold, men denne problemstillingen var ikke prioritert i politiske dokumenter.

Da koronapandemien nådde Norge, ble prostitusjon forbudt med henvisning til smittevernloven. Kvinner i prostitusjon befant seg derfor i en vanskelig og politisk usynlig posisjon: De falt utenfor kompensasjonsordninger for arbeidslivet, og hadde derfor liten mulighet til å stanse å selge sex og greie seg økonomisk. Prostitusjon ble farligere fordi sexkjøpere kunne utnytte en prekær situasjon. Dette ble ikke håndtert av regjeringen. I tillegg meldte NRK at utenlandske kvinner i prostitusjon ble sendt ut av landet.¹⁰⁹ Under hele regjeringsperioden har det blitt ført en lite offensiv politikk på området, som kan ha ført til at regjeringen heller ikke prioriterte dette området under pandemien.

Koronapandemien fikk konsekvenser for fødselsomsorgen. På grunn av pandemien ble det nedfelt nye retningslinjer om på hvilke tidspunkt partneren kunne være i rommet sammen med kvinnen, og det ble bestemt at partner kun fikk være med på den aktive delen av fødselen. Dette utløste en offentlig debatt, der kvinner fortalte om hva retningslinjene hadde betydd for dem under #jegføderikkealene. Senterpartiet foreslo i februar 2021 at partnere kunne ta en hurtigst slik at de kunne være til stede under hele fødselen, som ble vedtatt.¹¹⁰ Likestillingsinitiativet kom igjen fra Stortinget og ikke regjeringen.

Koronapandemien har fått alvorlige konsekvenser for likestilling internasjonalt. Selv om flere menn enn kvinner har dødd av covid-19 globalt, har kvinner blitt rammet hardere økonomisk og sosialt.¹¹¹ Det krever en mer innsats fra Norge i årene fremover, samtidig som Norge har kuttet i de øremerkede midlene til arbeid for kvinners rettigheter globalt.

En politikk for likestilling?

Etter fire år med muligheter til å føre en politikk for likestilling, er det på tide å gjøre opp status. Regjeringen Solberg har mellom 2017 og 2021 bestått av mellom to og fire partier på borgerlig side, fra KrF i sentrum til Frp på ytterste høyre fløy på Stortinget. Dette har betydd at regjeringen har måtte inngå kompromisser, på bekostning av kvinners abortrettigheter. I perioden har abortrettigheter knyttet til senabort blitt innskrenket.

I perioden har regjeringen tatt en rekke steg i retning for å fremme likestilling mellom kvinner og menn. Regjeringen har styrket satsningen på å bekjempe fordommer i læreplanene for skolen, som kan ha ringvirkninger for valg av yrke og utdanning, og fortsetter satsningen på prosjektet Jenter og teknologi. I sum er dette tiltak som gjør flere i stand til å utfordre kjønnsrollemønstre i samfunnet. Regjeringen har også tatt viktige steg for å hjelpe innvandrerkvinner å komme inn i arbeidslivet, selv om de følger deltidsmønstrer til andre kvinner. I perioden har det blitt utnevnt et utvalg som skal utrede kvinnehelse i samfunnet, men mandatet er til dels kjønnsnøytralt og mangler medlemmer med bakgrunn fra jordmoryrket. Regjeringen har økt sin innsats for å fremme kvinners rettigheter i utlandet gjennom å øke bistandsdelen til dette formålet, selv om Norge fortsatt ikke har nådd målet om at denne delen skal utgjøre 50%.

Det er et gjennomgående trekk at regjeringen sitter på god kunnskap om hvordan likestilling kan oppnås, men at det likevel er avstand mellom kunnskap og implementering av tiltak. Et eksempel på dette er at forskjellige aktører flere ganger

har anbefalt at omvendt voldsalarm tas i bruk i større omfang enn nå, uten at dette har medført en satsning fra regjeringen. Det tok et anmodningsforslag fra Stortinget og regjeringsforhandling med KrF før reglene for oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel ble gjennomgått. I regjeringsperioden har flere likestillingstiltak kommet fra Stortinget, som å beholde redegjørelsesplikten.

Det er slående at det har vært liten politisk innsats for kvinner i prostitusjon og ofre for menneskehandel. Det har vært Stortinget som tok initiativ for å øke innsatsen for ofre for menneskehandel. Regjeringen har hatt lite politikk for kvinner i prostitusjon, og denne stillheten smittet over i pandemihåndteringen. Det har blitt gjort svært lite for denne gruppen i pandemien, selv om de har blitt mer utsatt for vold og utnyttelse i denne perioden.

Regjeringens likestillingspolitikk ser i liten grad hvordan forskjellige sider av kvinneliv påvirker hverandre, som hvordan kvinners innsats i hjemmet og arbeidsliv påvirker helse. Regjeringens innsats for å fremme likestilling i Norge og ute viser tydelig at det ikke er nok å ha kvinner i lederposisjoner om det ikke følges opp av en helhetlig politikk for likestilling.

103) Ruud, Solveig, «Tydeligere kjønnsforskjeller i hjemmet under koronakrisen».

104) Stortinget. «Voteringsoversikt for sak: Redegjørelse av kultur- og likestillingsministeren om status i arbeidet med å fremme likestilling og mangfold i alle sektorer».

105) NOU 2021:2,54f

106) Ibid.

107) Raja, «Likestillingspolitisk redegjørelse 2021».

108) Ibid.

109) Ali, «Fire sexarbeidere bortvises fra Norge – alle har brutt smittevernloven».

110) Stortinget. «Voteringsoversikt for sak: Representantforslag om tiltak for å sikre trygge fødsel- og barseltenester og jordmorberedskap i heile landet».

111) UN Women. «Spotlight on gender, COVID-19 and the SDGs: Will the pandemic derail hard-won progress on gender equality?».1

