

**CEDAW 2017**

**Ombudets rapport til FNs kvinnekomité**

**– et supplement til Norges niende periodiske rapport**



Fotograf omslaget: Siv Dolmen



Likestillings- og diskrimineringsombudet

CEDAW 2017

**Ombudets rapport til FNs kvinnekomité**  
– et supplement til Norges niende periodiske rapport

ISBN 978-82-92852-84-2

## INNHold

1. INNLEDNING	2
2. VOLD I NÆRE RELASJONER	4
3. SEKSUELL TRAKASSERING OG SEKSUALISERT VOLD	8
4. HATYTRINGER, DIGITAL TRAKASSERING OG DIGITAL VOLD	11
5. MENNESKEHANDEL	13
6. ULIKESTILT ARBEIDSLIV	16

## FORKLARING AV CEDAW-REFERANSER

Art. viser til relevant artikkel i CEDAW<sup>1</sup>.

GR viser til CEDAW-komiteens generelle anbefalinger (General Recommendations)<sup>2</sup>.

CO viser til CEDAW-komiteens avsluttende merknader ved eksaminasjonen av Norge i 2012 (Concluding Observations)<sup>3</sup>.

---

1 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW, kvinnekonvensjonen)  
<http://www.fn.no/FN-informasjon/Avtaler/Menneskerettigheter/FNs-kvinnekonvensjon-kvinneres-rettigheter>

2 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19>

3 [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/vedlegg\\_4.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/vedlegg_4.pdf)

## 1. INNLEDNING

FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (kvinnekonvensjonen/CEDAW) setter standarder for kvinners rettigheter, som Norge har forpliktet seg til å oppfylle. CEDAW er også tatt inn i menneskerettsloven og gitt forrang fremfor andre lover. Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) har et lovfestet ansvar for å føre tilsyn med om norsk lov, politikk og forvaltningspraksis er i samsvar med CEDAW. Norge har nådd langt når det gjelder kjønnslikestilling. Vi er likevel ikke kommet dit at vi kan si at kvinner og menn har lik makt, frihet og like muligheter. Det foreligger vedvarende skjevheter mellom kjønnene på en rekke områder, for eksempel hva gjelder valg av yrker, forekomst av deltidsarbeid, lønn og lederposisjoner i arbeidslivet og innenfor representasjonen i lokalpolitikken og høyere stillinger i academia. Kvinner utsettes for mer kjønnsdiskriminering enn menn, både som enkeltpersoner og som gruppe. Kvinner er også mer utsatt for vold og trakassering i kraft av å være kvinner.

I denne rapporten har vi valgt ut fem tema som krever særlig oppmerksomhet. Disse er:

1. Vold i nære relasjoner
2. Seksuell trakassering og seksualisert vold
3. Hatytringer, digital trakassering og digital vold
4. Menneskehandel
5. Ulikestilling i arbeidslivet

Dette er områder ombudet har særlig fokus på i sitt overordnede arbeid, i tillegg til at CEDAW-komiteen tidligere har etterlyst statens innsats på flere av disse feltene. Ombudet har konsultert sivilt samfunn i utarbeidelse av rapporten<sup>4</sup>.

I den forrige supplerende rapporten til CEDAW-komiteen pekte ombudet på noen overordnede og gjennomgående svakheter ved norske myndigheters likestillingspolitikk, som førte til at etterlevelsen av CEDAW ikke var tilfredsstillende. Situasjonen nå, fire år senere, er dessverre ikke vesentlig forbedret på disse områdene. Dette vil bli kort kommentert nedenfor. For øvrig vil vi bemerke at vi på flere punkter i rapporten trekker frem situasjonen for unge gutter og menn. Dette er der vi mener at den faktiske situasjonen påvirker gutter og menn på en slik måte at dette som konsekvens får negative virkninger for kvinner. Endringer her vil da forutsette en helhetlig politikk innrettet mot både kvinner og menn.

Helt sentralt her er stereotype forestillinger om kjønnsroller og kjønnsnormer i det norske samfunnet. Disse ser på enkelte områder dessverre ut til å styrkes, snarere enn å svekkes. Dette gjelder for eksempel innen barne- og ungdomskulturen. Den kommersialiserte barndommen er svært kjønnsdelt, mens ungdomskulturen preges av økt objektivering av jenter og potensielt skadelige idealer knyttet til kropp og seksualitet. Dette er komplekse fenomener, og disse trendene er blant annet resultat av massiv ytre påvirkning fra alle deler av det norske samfunnet, samt utenlandske medier. Følgelig er det utfordrende å gjennomføre en «motpolitikk» for å gjøre noe med dette. Imidlertid er det ombudets syn at denne situasjonen får altfor liten oppmerksomhet fra myndighetenes side, og at det i liten grad iverksettes tiltak for å motvirke eller balansere disse stereotypiene. Ved forrige eksaminasjon oppfordret CEDAW-komiteen staten til å utrede mulige skadelige virkninger av kjønnsstereotyper, og til å sette i gang tiltak rettet mot media og i utdanningssystemet for å fremme en positiv og ikke-stereotypisk fremstilling av kvinner<sup>5</sup>. Etter ombudets mening gjør staten ikke nok for å oppfylle CEDAWs artikkel 5, som sier at konvensjonsparten skal treffe alle nødvendige tiltak for å endre menns og kvinners handlingsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer og praksis som bygger på stereotype manns- og kvinneroller.

Ombudet er videre fortsatt bekymret for at stereotyper og kjønnsnormer knyttet til voldtekt, og holdninger til hva som utgjør en voldtekt, kan medføre at voldtektssaker ikke blir anmeldt, og dernest at de sakene som blir anmeldt ikke følges godt nok opp av politiet og i rettsvesenet<sup>6</sup>. I 2016 har det vært en viktig offentlig debatt rundt rettsvesenets håndtering av

4 Kvinnelobbyen, Krisesentersekretariatet, ROSA prosjektet, Oslo krisesenter, Stopp diskrimineringen, Alternativ til vold, og Reform – ressurscenter for menn

5 Anbefaling nr. 22

6 Se kap. 3

voldtektssaker, i etterkant av frifinnelser i et par slike saker<sup>7</sup>. Debatten synliggjorde behovet for å jobbe med holdninger, kjønnsstereotyper og -normer knyttet til seksuelle overgrep og voldtekt, både blant folk flest, hos påtalemyndigheten og i rettsvesenet. CEDAW-komiteen nevnte ved forrige eksaminering spesielt at staten bør sørge for opplæring av lekdommere når det gjelder vold mot kvinner<sup>8</sup>. Slik opplæring er ennå ikke gjennomført.

Staten har som strategi å såkalt, «mainstreame» likestillingspolitikken. Det vil si at likestillingshensyn skal innarbeides i den generelle lovgivningen, politikken og forvaltningspraksisen. Dette kan føre til at likestillingshensyn i praksis må vike, eller ikke blir godt nok ivaretatt. En særlig bekymring er knyttet til utredningsinstruksen, som skal sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag for statlige tiltak. Instruksen ble revidert med virkning fra 1. mars 2016. Tidligere var likestillingsmessige konsekvenser fremhevet i selve instruksen som ett av syv forhold det kunne være vesentlig å utrede. Nå er likestilling nevnt kun kort i veilederen til den nye instruksen, som et av mange prinsipielle spørsmål som kan vurderes i en utredning. Det er en fare for at dette over tid vil medføre at hensynet til likestilling får en mindre fremtredende plass ved utarbeidelse av lover, forskrifter og andre tiltak. Virkningene av denne endringen bør etter ombudets syn evalueres når det er gått noe tid.

Under CEDAW-komiteens siste eksaminering av Norge, var en av komiteens hovedbekymringer nettopp at bruken av kjønnsnøytral lovgivning, politikk og programmer kan føre til at kvinner får et utilstrekkelig vern mot diskriminering, og være til hinder for at det oppnås reell likestilling mellom kvinner og menn<sup>9</sup>. Ombudet synes å se en økende tendens til kjønnsnøytralisering. Et eksempel er at regjeringen i forslaget til ny felles diskrimineringslov, som ble lagt frem høsten 2015, foreslår å ta bort dagens formulering om «særlig å styrke kvinners stilling» i lovens formålsbestemmelse. Forslaget gjenspeiler en utbredt holdning om at vi allerede har oppnådd kjønnslikestilling i Norge. Selv om ombudet anerkjenner at også menn utsettes for diskriminering på grunn av kjønn, vil det innebære et tilbakeslag og en uthuling av det strukturelle diskrimineringsvernet til kvinner dersom denne presiseringen nå tas ut.

I ny felles diskrimineringslov foreslås det videre å unnta familieliv og personlige forhold fra lovens virkeområde. Dette vil innebære en uheldig svekkelse av kvinners diskrimineringsvern. CEDAW dekker også familie- og privatliv, og CEDAW-komiteen har gjentatte ganger uttrykt bekymring for Norges manglende evne til å ivareta kvinners rettssikkerhet og rett til frihet fra diskriminering med hensyn til ulike former for kjønnvold. Kjønnvold omfatter ikke minst vold som foregår i familier og nære personlige relasjoner. Ved å unnta familieliv og personlige forhold fra diskrimineringslovens virkeområde, vil loven ikke fullt ut reflektere det samfunnet den er ment å virke i. For noen grupper kvinner vil dessuten diskriminering, for eksempel i form av sosial kontroll, primært være noe som skjer i familien, og som kan ha som ytterste konsekvens at kvinnene isoleres fra resten av samfunnet. Diskriminering i familien er alvorlig i seg selv, og hindrer også kvinner i en sårbar posisjon i å utøve sine rettigheter som fullverdige samfunnsborgere. Diskriminering i familien er en barriere for deltakelse, ikke bare i arbeidslivet, men også på andre samfunnsarenaer.

Videre vil vi fremheve faren ved at likestillingshensyn ikke blir godt nok ivaretatt i utformingen av politikk og lovgivning, fordi det sivile samfunn ikke i tilstrekkelig grad har formelle og faktiske påvirkningsmuligheter. Det finnes per i dag ikke et fast forum for løpende dialog og involvering av sivil samfunn på nasjonalt nivå. Sivilt samfunn melder dessuten om at høringsfrister, blant annet når det gjelder forslag av betydning på likestillingsområdet, er så korte at organisasjoner ikke rekker å gi grundige uttalelser. Utilstrekkelig økonomisk støtte svekker også organisasjonenes arbeidsvilkår.

---

7 Særlig den såkalte "Hemsedalssaken" (LB-2015-85818)

8 Anbefaling nr. 24 c

9 Komiteens anbefaling nr. 9 og nr. 10

## 2. VOLD I NÆRE RELASJONER

### 2.1. Situasjonsbeskrivelse

Vold i nære relasjoner er straffbart etter straffeloven. Det er særskilte bestemmelser for mishandling i nære relasjoner; § 282 og § 283. Partnerdrap vil rammes av § 275, og forfølgelse av § 266 a. I tillegg vil § 273 og § 274 som straffer kroppsskade kunne være relevante. Staten har de siste 35 årene økt sin innsats i å forebygge, beskytte mot, avdekke og straffe kjønnsbasert vold mellom privatpersoner. Likevel er vold i nære relasjoner et vedvarende alvorlig likestillingsproblem. Det er for lite innsats rettet mot å bekjempe årsaker til volden, forebyggende tiltak er ikke effektive nok og det er utilstrekkelig beskyttelse av ofrene. I tillegg har Norge undertegnet, men ikke ratifisert Europarådets konvensjon mot vold mot kvinner<sup>10</sup>. I november 2016 kom regjeringens Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)<sup>11</sup>.

#### 2.1.1. Omfang

Det er anslått at omkring 150.000 personer utsettes for vold i nære relasjoner i Norge hvert år<sup>12</sup>. Selv om volden også rammer menn, er kvinner mer utsatt for de grove formene for vold. Ifølge en undersøkelse<sup>13</sup> gjennomført i 2014 om vold og voldtekt i Norge, har 8,2 prosent av kvinner og 1,9 prosent av menn vært ofre for grov vold fra sin partner, som spark, kvelertak eller slag. To tredjedeler av ofrene har vært utsatt for kontrollerende metoder fra partneren. Fra 1990 til 2012 var en fjerdedel av alle drap i Norge partnerdrap, det vil si 206 av 867 drap. 90 prosent av ofrene for partnerdrap var kvinner<sup>14</sup>.

Selv om det har vært en økning på åtte prosent i anmeldelser av vold i nære relasjoner fra 2011 til 2015, er det kun en fjerdedel av ofrene som anmelder volden<sup>15</sup>.

I en undersøkelse blant studenter mellom 18 og 25 år svarer en av ti at de har blitt utsatt for vold av en kjæreste eller en venn som har vært påvirket av rus. 18 prosent kjenner gutter i sin omgangskrets som i ruspåvirket tilstand har vært voldelige mot venninner eller kjærester<sup>16</sup>.

Samfunnskostnadene av vold i nære relasjoner er blant annet knyttet til ofrenes svekkede muligheter til å delta i arbeidslivet. En undersøkelse blant kvinner utsatt for vold i nære relasjoner viser at 45 prosent av kvinnene ikke var i arbeid<sup>17</sup>. Videre er 34 prosent av kvinner som bor på krisesentre i arbeid, mot 66 prosent i befolkningen som helhet<sup>18</sup>.

#### 2.1.2. Manglende beskyttelse

I 2013 slo Høyesterett fast i sak HR-2013-881-A at staten skulle holdes ansvarlig etter artiklene 3 og 8 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, da den ikke ga nødvendig beskyttelse til en kvinne som over et lengre tidsrom var utsatt for trusler og forfølgelse.

570 personer er registrert under den såkalte kode 7-ordningen, det vil si at deres bosted er holdt hemmelig fra private personer. Rundt 937 personer er registrert under kode 6 som er det sterkeste sikkerhetstiltaket, og innebærer at deres bosted heller ikke er synlig

10 Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen)

11 Prp 12 S (2016-2017) Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)

12 Vista Analyse 2012

13 Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv, NKVTS, 2014

14 Partnerdrap i Norge 1990-2012. En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap. Universitetet i Oslo: [http://sifer.no/files/Partnerdrap\\_web.pdf](http://sifer.no/files/Partnerdrap_web.pdf) (Vatnar, S. K. B. (2015)

15 Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv, NKVTS, 2014

16 [http://www.actis.no/files/docs/ungdomsundersokelse\\_vold.pdf](http://www.actis.no/files/docs/ungdomsundersokelse_vold.pdf)

17 Kjersti Alsaker m. fl. Vold i parforhold kan gjøre lønnsarbeid vanskelig. Tidsskrift for kjønnsforskning nr. 3-4, 2014

18 Sentio Research Norge AS – Rapportering fra krisesentertilbudene 2014, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2015

i offentlige registre. Omtrent 850 av disse er kvinner og deres barn som rømmer fordi de er utsatt for vold i nære relasjoner<sup>19</sup>.

Statsadvokaten kan pålegge besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person vil kunne begå et voldelig lovbrudd, forfølge en annen eller hindre en annens frie bevegelse. Det har vært en markant økning i brudd på besøksforbud fra 876 i 2006<sup>20</sup> til 1941 i 2014<sup>21</sup>.

I 2013 ble muligheten for å idømme omvendt voldsalarm innført. Per 01.11.16 var det tatt ut 13 tiltaler om voldsalarm, åtte var dømt og tre gikk med omvendt voldsalarm<sup>22</sup>.

I syv av ti partnerdrap har det vært meldt om vold i forkant av drapet<sup>23</sup>. Ordningen SARA (Spousal Assault Risk Assessment) er innført med det formål å identifisere personer som er i risiko for grov vold, og i verste fall partnerdrap. En undersøkelse<sup>24</sup> fra 2015 viste at SARA skulle ha vært innført i alle politidistrikter innen 2013, men kun var innført i halvparten av distriktene. I tillegg har ikke alle politidistrikter en familievoldskoordinator i full stilling.

Krisesenterloven forplikter kommunene til å gi alle ofre for vold i nære relasjoner likeverdig bistand gjennom krisesentre, tilpasset den enkeltes behov. Kommunene har imidlertid enda ikke utviklet et tilfredsstillende tilbud til ofre med nedsatt funksjonsevne og ofre med rusavhengighet<sup>25</sup>. Videre kan ofre med minoritetsbakgrunn ha behov for språklig tilrettelegging som ikke blir ivaretatt godt nok. I tillegg er hjelpen til ofre for vold i nære relasjoner ikke tilstrekkelig koordinert for å sikre ofrene den helhetlige bistanden de har behov for. Det er heller ikke sikret relevant kompetanse for å yte slik bistand.

Organisasjonen Reform – ressursenter for menn melder om at tilbudet til menn som utøver vold er utilstrekkelig bygd ut, og at det er behov for flere forebyggende tilbud rettet mot gutter, unge menn og unge par<sup>26</sup>.

Personer som har midlertidig oppholdstillatelse på grunn av samliv med en person med norsk statsborgerskap eller bosettingstillatelse i Norge, mister oppholdstillatelsen dersom samlivet opphører før utlendingen har fått permanent opphold. Dette reguleres i utlendingsloven<sup>27</sup>. Selvstendig oppholdstillatelse gis etter tre år, men det gis unntak fra regelen blant annet for personer som har opplevd vold i samlivet. Unntaksadgangen<sup>28</sup> forvaltes ikke i tråd med intensjonene, og lovbestemmelsen tolkes ofte strengere av utlendingsmyndighetene enn det ordlyden tilsier<sup>29</sup>. Dette gjelder særlig tolkning og praktisering av begrepet «mishandling», ved at det stilles krav om at hendelsene må ha ført til skade eller redusert livskvalitet hos søkeren. Sakene vurderes dermed ikke ut fra voldshandlingen(e) i seg selv. I tillegg er unntaksadgangen for lite kjent både blant de den skal beskytte og i forvaltningen<sup>30</sup>. Dette er et vedvarende problem til tross for at det er gjennomført kompetanseheving blant store grupper av relevante førstelinjetjenester i regi av Senter for kunnskap og likestilling (KUN).

- 
- 19 VG 2015:  
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/stadig-flere-har-samfunnets-sterkeste-beskyttelse/a/23494213/>
- 20 <http://www.dagbladet.no/2010/10/20/nyheter/besoksforbud/innenriks/politiet/13918690/>
- 21 [http://www.dagbladet.no/2015/03/06/nyheter/vold\\_i\\_nere\\_relasjoner/samfunn/politikk/innenriks/38088323/](http://www.dagbladet.no/2015/03/06/nyheter/vold_i_nere_relasjoner/samfunn/politikk/innenriks/38088323/)
- 22 Politidirektoratet
- 23 Partnerdrap i Norge 1990-2012. En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap. Universitetet i Oslo: [http://sifer.no/files/Partnerdrap\\_web.pdf](http://sifer.no/files/Partnerdrap_web.pdf) (Vatnar, S. K. B. (2015))
- 24 Tine Saxegaard, Sara Marie Endreson, Rapport om politiets familievoldskoordinatorordning, Jurk rapport nr.71, 2014
- 25 Krisesentertilbudet i kommunene. Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven. Bakketeig m. fl., NOVA rapport 19/2014
- 26 Under ombudets konsultasjon med sivilt samfunn i arbeidet med denne rapporten
- 27 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>
- 28 Utlendingslovens §53: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>
- 29 Ali, Sobia Muzzafar. Retten til fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Masteroppgave. Juridisk fakultet. 2014
- 30 For dokumentasjon om manglende kompetanse i 1.linjetjenester, se bl.a. Bakketeig m. flere 2014, Bufdir. 2015, LiveWork 2015.

## 2.2. Ombudets vurdering av situasjonen

Staten har ansvar for å forebygge vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, for å beskytte ofrene, forfølge og straffe voldsutøverne og samarbeide med alle relevante instanser i samsvar med CEDAWs artikkel 3 og CEDAW-komiteens generelle anbefaling nr. 19 om at kjønnsbasert vold mot kvinner er å regne som diskriminering etter CEDAWs artikkel 1. Ombudet er bekymret for at vold i nære relasjoner og partnerdrap fortsetter å være et alvorlig likestillingsproblem som truer kvinners grunnleggende menneskerett til liv, frihet og sikkerhet. Ombudet mener at staten fortsatt ikke fullt ut oppfyller sine konvensjonsforpliktelser etter CEDAWs artikkel 3, komiteens anbefaling nr. 19 og CEDAW-komiteens anbefalinger nr. 21-26 til Norge i 2012.

Ombudet er positiv til at regjeringen har kommet med en opptrappingsplan mot vold og overgrep som innebærer styrking av en rekke tiltak. Ombudet mener imidlertid at det fortsatt er behov for policyutvikling og mer effektiv innsats på feltet vold i nære relasjoner.

Ombudet er bekymret for at få anmelder vold i nære relasjoner, at ofre ikke får nødvendig, tilpasset og effektiv beskyttelse, at det er en økning i brudd på besøksforbud, at politiets intervensjon ved brudd ikke er rask nok og at omvendt voldsalarm ikke er brukt tilstrekkelig slik at kvinner og barn bærer byrden av å leve i frykt på hemmelig adresse. Til tross for flere nasjonale policydokumenter er ombudet bekymret for at forebyggingstiltak ikke prioriteres tilstrekkelig, og for at tiltakene ikke er tilstrekkelig treffsikre og effektive.

Ombudet ser positivt på at politiet har opprettet offeromsorgskontorer. Ombudet er likevel bekymret for at voldsutsatte ikke har tilgang til et helhetlig og tilstrekkelig koordinert hjelpetilbud, med relevant kompetanse.

Ombudet er positiv til at regjeringen har varslet at den vil be Politidirektoratet evaluere kompetansen om vold på alle nivåer i politiet, og at den vil nedsette en ekspertgruppe som skal undersøke partnerdrapssaker med sikte på å identifisere gode metoder for tidlig intervensjon<sup>31</sup>. Ombudet er likevel opptatt av at politiet ikke intervensjonerer hurtig nok, at ordningen SARA ikke er bygget ut i alle politidistrikter til tross for at dette skulle vært på plass, og for at det ikke vies fulle stillinger til alle familievoldskoordinatorer. Regjeringen har signalisert en evaluering av hvordan brudd på besøksforbud følges opp av politiet<sup>32</sup>, noe ombudet mener er viktig.

Ombudet mener videre at staten bør ha en større innsats på forebyggende tiltak, slik som å aktivt motarbeide kjønnsstereotyper og -normer, og ved å bygge ut tilbudet til voldsutøvere og tilbud til gutter, unge menn og unge par. Ombudet mener også at myndighetene bør vurdere tiltak som kan motvirke vold som skjer i sammenheng med ruspåvirkning.

Ombudet er dessuten opptatt av at kvinner med midlertidig oppholdstillatelse som er utsatt for vold i samlivet ikke får den beskyttelsen de trenger og har krav på. Både CEDAW- og CERD-komiteen har ytret bekymring for situasjonen til disse kvinnene<sup>33</sup>. Det er etter ombudets mening viktig at relevante instanser som NAV opparbeider seg nødvendig kunnskap om rettighetene til kvinner i denne situasjonen, slik at kvinnene får den hjelpen de har rett på og behov for.

## 2.3. Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber regjeringen om å utvikle en helhetlig og langsiktig strategi for å forebygge, beskytte mot, avdekke og straffe vold i nære relasjoner, der følgende tiltak inngår:

1. Bygge ut et tilgjengelig og tilpasset krisesentertilbud, med øremerkede midler for å tilpasse tilbudet til ulike kvinners behov. Det bør sikres et helhetlig og koordinert hjelpetilbud til ofre, som er forankret i krisesentrenes ekspertise.

31 Prop. 12 S 2016–2017 Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)

32 Prop. 12 S 2016–2017 Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)

33 Nr. 35 og 36 (c) i CEDAW-komiteens avsluttende merknader mars 2012, og nr. 33 i CERD-komiteens avsluttende merknader til den 21. og 22. rapporten fra Norge, 2015



2. Sikre at politiet er i stand til å utøve effektiv beskyttelse gjennom utbygging av familievoldskoordinatorer og SARA i alle politidistrikter, og bygge ned terskelen for å anmelde vold i nære relasjoner
3. Utvide ordningen med omvendt voldsalarm slik at byrden flyttes fra voldsoffer til voldsutøver, og sørge for effektiv håndhevelse av dette.
4. Bygge ut tilbudet til voldsutøvere, og bygge ut forebyggende tiltak særlig rettet mot gutter og menn i ulike livssituasjoner.
5. Senke terskelen for hva som ansees som mishandling etter unntaksbestemmelsen i utlendingsloven slik at det ikke kreves at hendelsene må ha ført til skade eller redusert livskvalitet hos søkeren, og slik sikre at sakene vurderes ut fra selve voldshandlingen(e). Videre utvide unntaksadgangen til å omfatte alle former for vold i nære relasjoner, og ikke bare vold fra ektefelle.
6. Pålegge Utlendingsdirektoratet å gi informasjon om unntaksbestemmelsen når det gis vedtak om oppholdstillatelse. Utvide kriteriene for deltakelse i introduksjonsprogrammet til også å omfatte personer som kommer til Norge på familiegjenforening, og gi informasjon om rettigheter og muligheter knyttet til oppholdsgrunnlag.
7. Ratifisere Europarådets konvensjon mot vold mot kvinner (Istanbul-konvensjonen).

## 3. SEKSUELL TRAKASSERING OG SEKSUALISERT VOLD

### 3.1. Situasjonsbeskrivelse

#### 3.1.1. Seksuell trakassering og voldtekt

Seksuell trakassering er forbudt etter likestillingslovens § 8<sup>34</sup>, og seksualisert vold og voldtekt er straffbart etter straffelovens kap. 26<sup>35</sup>.

Seksuell trakassering skjer både på private og offentlige arenaer i samfunnet. I en undersøkelse om trakassering i videregående opplæring, oppgir 55 prosent av jentene å ha blitt ikke-fysisk seksuelt trakassert, mens 33 prosent av jentene oppgir å ha blitt utsatt for fysisk seksuell trakassering<sup>36</sup>. Trakasseringen ble utført hovedsaklig av jevnaldrende gutter. Det er en underrapportering av seksuell trakassering, og dette må blant annet sees i lys av et manglende lavterskeltilbud. Domstolene er en for høy terskel for de som utsettes.

Det antas at mellom 8000-16000 kvinner voldtas hvert år<sup>37</sup>. Relativt få anmelder voldtekt; tallet for 2015 er 1367 anmeldelser<sup>38</sup>. Videre ender svært få anmeldelser med dom. Politidirektoratets egen gjennomgang av etterforskningen av voldtektssaker viser at 39 prosent av sakene var etterforsket med «lav kvalitet og effektivitet» eller «meget lav kvalitet og effektivitet»<sup>39</sup>. Særlig er utilstrekkelig innhenting av tekniske bevis et hinder for domfellelse. Tidligere har det vært en utfordring med juryordningen fordi juryen ikke har hatt plikt til å begrunne sin dom. Samtidig kan holdninger, særlig hos lekdommere, om at kvinner selv kan klandres i forbindelse med voldtekt, eller manglende kunnskap om voldtekt hos lekdommere, svekke kvinners rettssikkerhet i voldtektssaker.

De alvorlige skadevirkningene av voldtekt er anerkjent. Det har vært mindre oppmerksomhet om de skadelige virkningene av seksuell trakassering og seksualisert vold. Personer som utsettes for seksuell vold er mer sårbare for gjentatte overgrep. Jenter og unge kvinner er særlig utsatt for seksuell vold. Grov seksuell trakassering som grenser til voldtekt rammer i all hovedsak jenter og unge kvinner<sup>40</sup>.

#### 3.1.2. Fremvekst av nye overgrepssarenaer

Omfanget av seksuell vold og trakassering mot jenter og kvinner ser ikke ut til å bli mindre til tross for økt likestilling på andre samfunnsområder. Snarere har vi en utvikling preget av stadig nye og teknologibaserte overgrepssarenaer, som beskrevet nedenfor i kapittel 4. I tillegg har det vært rettet økt offentlig oppmerksomhet mot utbredelsen av det som fremstår som overgrepssorienterte praksiser mot skoleelever, der unge jenter utsettes for grove seksuelle krenkelser av eldre gutter. Dette har sammenheng med russetid i videregående skole, og fadderordninger i høyere utdanning. Disse endringene peker i retning av et problem med omfattende seksualisering i fremstillingen og behandlingen av jenter og unge kvinner. Ombudet har tidligere uttrykt bekymring for samfunnstendenser som går i retning av stadig økende seksualisering av særlig jenter og unge kvinner, og at digitale rom har bidratt til en ytterligere forsterking av disse tendensene<sup>41</sup>. Videre vil ombudet vise til undersøkelsen som viser unge kvinners økte utsatthet for vold fra kjærester og venner som er påvirket av rus, jfr. pkt. 2.1.1.

34 Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-59>  
35 Lov om straff (straffeloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28?q=straffeloven>  
36 Seksuell helse og trakassering i videregående opplæring 2013-2014, Bendixen og Kennair. 2014  
37 NOU 2008:4 Fra ord til handling – Bekjempelse av voldtekt krever handling  
38 [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/kripos/Vedlegg\\_3591.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/kripos/Vedlegg_3591.pdf)  
39 [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2957.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2957.pdf)  
40 Svein Mossige og Kari Stefansen, NOVA rapport 20/07  
41 Eksempelvis kommer det frem i en undersøkelse gjennomført av medietilsynet, at hele 40 prosent av jentene i undersøkelsen som hadde sendt nakenbilder følte at de ble presset til å gjøre det. Barn og Medier 2016

### 3.1.3. Pornografi

En stor europeisk undersøkelse<sup>42</sup> viser at prosentandelen norske barn mellom 9 og 16 år som har sett pornografi på nettet er hele 34 prosent. Det er dobbelt så høyt som gjennomsnittet i Europa som er 14 prosent. Det er mangel på forskning som utforsker på en systematisk og kvalitativ måte mulige koblinger mellom pornografi og seksuell vold. Samtidig mener Riksadvokaten å se fra egne saker om overgrep, en sammenheng mellom former for seksualkulturer blant unge menn som forgriper seg, og bruk av pornografi<sup>43</sup>.

### 3.1.4. Seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn i arbeidslivet

Forebygging av trakassering etter diskrimineringslovverket er en del av arbeidsgivers forpliktelser i det pålagte systematiske arbeidet med helse, miljø og sikkerhet (HMS), og trakassering er et forhold arbeidstakere plikter å varsle om, jmfør Arbeidsmiljøloven.

I en undersøkelse fra 2015 oppgir 4,7 prosent, det vil si rundt 123.000 yrkesaktive, at de en gang i måneden eller mer er utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet, kommentarer eller lignende på arbeidsplassen. Åtte prosent av yrkesaktive kvinner og to prosent av yrkesaktive menn melder om dette. Yrkesaktive kvinner i den yngste aldersgruppen 17-24 år er mest utsatt, der 14 prosent melder om uønsket seksuell oppmerksomhet. Det er særlig blant servitører, helsepersonell og også i yrkesgruppen kundeserviceyrker at forekomsten er høy<sup>44</sup>.

## 3.2. Ombudets vurdering av situasjonen

CEDAW-komiteens generelle anbefaling nr. 19 slår fast at kjønnsbasert vold mot kvinner er å regne som diskriminering etter CEDAWs artikkel 1. Videre pålegger artikkel 2 stater en plikt til å ta i bruk alle egnede midler for å avskaffe diskriminering av kvinner. Ombudet mener at regjeringens innsats for å bekjempe seksuell vold mot kvinner ikke er tilstrekkelig. I tillegg har det oppstått nye overgreparenaer, og visse former for kjønnsbasert seksuell vold og utnyttelse av kvinner er derfor økende.

Ombudet er av den oppfatning at det ikke gjøres nok for å forebygge seksuell vold. Effektiv forebygging fordrer prioritering og innsats rettet inn mot de grunnleggende årsakene til volden. Ombudet mener det er en fare for at regjeringen retter sin oppmerksomhet mest mot å reparere etter at volden har skjedd, og ikke i tilstrekkelig grad også motarbeider voldens årsaker i samsvar med forpliktelsene i CEDAWs artikkel 5. Det er nødvendig å motarbeide negative kjønnsstereotyper, som i samvirke med andre årsaksforhold, er en hovedårsak til kjønnsbasert vold. Ombudet mener at regjeringen også bør vurdere tiltak som kan motvirke vold som skjer i sammenheng med påvirkning av rusmidler.

Ombudet finner det urovekkende at ulike kjønns- og seksualkulturer blant unge ser ut til å fremme seksuell vold og trakassering, som miljøer knyttet til russetiden, fadderordninger for nye studenter og lukkede internettfora for menn. Det er lite kunnskap om hva som forårsaker denne utviklingen, og hvordan det preger oppfatninger om kjønn og seksualitet og relasjonen mellom gutter og jenter. Til tross for de potensielle negative konsekvensene av disse seksualkulturene, ser det ut til at innholdet i seksualundervisningen i grunn- og videregående skole i for liten grad reflekterer disse utfordringene.

Ombudet er bekymret for regjeringens manglende initiativ til å etablere et lavterskeltilbud i saker om seksuell trakassering, selv om staten i lang tid har hatt kunnskap om at de som utsettes for dette ikke anser domstolene som et egnet sted å føre saken sin. Etter det ombudet kjenner til har regjeringen heller ikke planer om å kompensere for manglende etablering av lavterskeltilbud gjennom for eksempel utvidet adgang til fri rettshjelp.

Ombudet er videre opptatt av den svært lave andelen av arbeidsgivere som er kjent med, og ivaretar, sine forpliktelser etter Likestillingslovens bestemmelse om å forebygge og ha varslingsrutiner i saker om seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn.

42 EU Kids Online. 2016

43 På åpent fagseminar i regi av Norsk senter for menneskerettigheter, om rettsikkerhetens mange ansikter, sett i lys av domstolenes behandling av voldtektssaker.

44 Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015 fra Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) <https://stami.no/publikasjon/faktabok-om-arbeidsmiljo-og-helse-2015-status-og-utviklingstrekk/>

Ombudet vil i tillegg peke på at Politihøgskolen i Oslo har bestemt å fjerne seksuelle overgrep som ferdypningsfag. Ombudet er bekymret for at dette vil svekke kvaliteten på etterforskningen i saker om seksuelle overgrep, samt for at det vil svekke rekrutteringen til politiets avsnitt for seksualforbrytelser.

### ■ 3.3. Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber regjeringen:

1. Opprette et lavterskeltilbud for saker om seksuell trakassering.
2. Ta inn i HMS-bestemmelsene i arbeidsmiljøloven arbeidsgivers forpliktelser knyttet til forebygging og varslingsrutiner i saker om seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn som definert i Likestillingsloven.
3. Utvikle nasjonale minstestandarder for seksualundervisningen i grunn- og videregående opplæring som inneholder temaer og kunnskapsmål som er i takt med samfunnsutviklingen, med særlig vekt på hvilken rolle sosiale medier og plattformer spiller i unges liv, om identitetsutvikling knyttet til kjønn, normer, fordommer og stereotyper knyttet til seksualitet og kjønn, og kunnskap om ulike former for digital og fysisk seksuell vold. I tillegg bør skolehelsetjenesten få kompetanse på disse områdene, og kapasiteten bør bygges ut.
4. Gi ressurser til forskning på grunnleggende årsaker til seksualisert vold, konsekvenser av utbredt seksualisering i samfunnet og sammenheng mellom seksualisering og kjønnsbasert vold.
5. Oppfordre Politihøgskolen i Oslo til å gjeninnføre ferdypningsfaget i seksuelle overgrep.

## 4. HATYTRINGER, DIGITAL TRAKASSERING OG DIGITAL VOLD

### 4.1. Situasjonsbeskrivelse

Hatytringer vil kunne være straffbart etter straffelovens § 263 og 267. Digital trakassering og digital vold vil kunne være straffbart etter ulike bestemmelser i straffeloven avhengig av art. Relevante paragrafer i straffeloven er 201, 202, 204, 205, 306 og 311 i tillegg til 263 og 267<sup>45</sup>.

#### 4.1.1. Hatytringer

Hatytringer som retter seg mot kvinner på grunn av deres kjønn har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Regjeringen kom høsten 2016 med en handlingsplan mot hatytringer, inkludert mot kvinner. Norsk forskning antyder at kvinner som er synlige i offentligheten, som meningsytrere, bloggere, journalister og politikere<sup>46</sup>, er særlig utsatte grupper. Kjønnsbaserte hatytringer mot kvinner kjennetegnes ved at de i hovedsak rettes mot kvinnens kropp, utseende, seksualitet og kjønn<sup>47</sup>. De har ulik alvorlighetsgrad, og spenner fra negative utsagn om kjønn eller utseende, til oppmuntring til og forherligelse av seksuell vold og trusler om vold og seksuell vold<sup>48</sup>. Dette svekker jenters og kvinners grunnleggende rett til liv, frihet og sikkerhet, og begrenser deres deltakelse i det offentlige ordskifte. Det siste ser ut til å slå ut særlig for kvinner med minoritetsbakgrunn, der hetsen rettes mot både kjønn og etnisk eller religiøs tilhørighet. Hatytringer skjer på ulike arenaer, men det er på digitale arenaer at omfanget er størst og rammer flest.

#### 4.1.2. Kjønnsbasert digital vold

Med den teknologiske utviklingen har det åpnet seg nye arenaer for å utøve vold mot kvinner. Det er en flytende grense mellom digital trakassering og digital vold. Kjønnsbasert digital trakassering og digital vold mot kvinner omfatter hatytringer, kollektiv trakassering og trusler mot kvinnelige online-gamere, digital «stalking», tyveri av identitet, «creepshots»<sup>49</sup>, bilder med tekster som fremmer forherligelse av kjønnsbasert og seksuell vold (også i nettspill), uønsket spredning av filmer og bilder med seksuelt innhold blant annet gjennom lukkede netttforum for menn<sup>50</sup>, hevn-porno og porno uten samtykke, digital spredning av overgrepsmateriale og utpressing til blant annet prostitusjon av såkalte «loverboys»<sup>51</sup>. Teknologi brukes også av menn som utøver vold mot partner, blant annet for å kontrollere bevegelsesfriheten til kvinnen<sup>52</sup>.

Skadevirkningene av digital vold kan være like omfattende og alvorlige som ved fysisk vold<sup>53</sup>. Selv om det fortsatt er mangelfull forskning på feltet, er det videre sannsynlig at volden utløses av de samme årsaker. Volden kan dessuten gå fra fysisk til digital vold, og fra digital utpressing til fysiske overgrep. En europeisk studie viser at 38 prosent av de spurte jentene i Norge hadde opplevd digital vold i et parforhold. Videre at en høyere andel jenter enn gutter opplever at partner eller ekspartner benytter seg av mobiltelefon eller sosiale medier for å trakassere eller true. Jenter som sender nakenbilder til sin partner er mer sårbare for partnervold<sup>54</sup>.

- 
- 45 Lov om straff (straffeloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28?q=straffeloven>
- 46 Hagen, Aina Landsverk. Meningers mot, netthat og ytringsfrihet i Norge. Cappelen Damm. 2015
- 47 Midtbøen og Steen-Johnsen 2014
- 48 Hedda F. Espelis. Kvinners meningsytring i den digitale offentlighetens kultur. Status for ytringsfriheten i Norge. 2014
- 49 Kroppsfokuserte bilder som tas av tilfeldige jenter og kvinner i offentlige rom.
- 50 Ombudet er gjort kjent med at det finnes en rekke lukkede internett-forum for menn, der medlemmene systematisk samler inn og distribuerer nakenbilder og seksuelle filmer av jenter som ikke har gitt tillatelse til spredning.
- 51 Dette er gutter/menn som ser seg ut jenter de anser som sårbare eller mottakelige og skaper en fiktiv online eller offline relasjon med jenta. Etter en tid kan han for eksempel be jenta sende et nakenbilde av seg selv som «bevis» på deres intime relasjon, som mannen truer med å spre på ulike portaler med mindre jenta gjør som han sier. Ofte innebærer det prostitusjon.
- 52 EUKids 2016
- 53 Se f. eks. [http://www.genderit.org/sites/default/upload/apcwmsp\\_mdg3advocacypaper\\_full\\_2011\\_en\\_0.pdf](http://www.genderit.org/sites/default/upload/apcwmsp_mdg3advocacypaper_full_2011_en_0.pdf) og [http://www.learningtoendabuse.ca/sites/default/files/Baker\\_Campbell\\_Barreto\\_Categories\\_Technology-Related\\_VAW\\_.pdf](http://www.learningtoendabuse.ca/sites/default/files/Baker_Campbell_Barreto_Categories_Technology-Related_VAW_.pdf)
- 54 Hellevik, P & Øverlien, C. Teenage Intimate Partner Violence: Factors associated with victimization among Norwegian youths i Safeguarding Teenage Intimate Relationships (STIR. 2016)

I en annen undersøkelse<sup>55</sup> kommer det frem at nåværende eller tidligere kjærester, samt venner eller bekjente, står bak i de aller fleste anmeldte sakene om alvorlige krenkelser og hatefulle ytringer på nett. Digitale voldserfaringer, særlig i kombinasjon med fri spredning, kan ha svært alvorlige konsekvenser, og har i noen tilfeller også vært medvirkende til selvmord som i to offentlig omtalte saker fra USA og Frankrike<sup>56</sup>.

#### 4.2. Ombudets vurdering av situasjonen

CEDAWs artikkel 3 pålegger staten å treffe alle hensiktsmessige tiltak, herunder lovvedtak, for å beskytte kvinner mot vold i deres hverdag. Ombudet mener at regjeringen ikke oppfyller sine forpliktelser i artikkel 3 fordi regjeringen mangler effektiv tilnærming for å forebygge og bekjempe hatytringer og digital vold mot jenter og kvinner. Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020 inneholder riktignok viktige tiltak som ombudet mener må gis nødvendige ressurser og prioritering for å ha effekt.

Digital vold mot kvinner medfører nye utfordringer som krever at staten gjennomfører en systematisk gjennomgang av ansvarsforhold mellom offentlige og private aktører som internettleverandører, telefonselskap og videreformidlere av digitalt materiell.

Videre er ombudet opptatt av at politi og rettsvesen ikke har tilstrekkelig kunnskap og ressurser for å ivareta rettssikkerheten til kvinner som utsettes for kjønnsbasert digital vold<sup>57</sup>. Det er også behov for systematisk og langsiktig innsats som kan bidra til å forebygge og bekjempe grunnleggende årsaker til hatytringer og digital vold mot kvinner, inkludert bekjempelse av utbredte negative kjønnsstereotyper. Dette ville være egnet til å fremme intensjonene i konvensjonens artikkel 5 (a).

#### 4.3. Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber regjeringen:

1. Ha en systematisk innsats for å avdekke, kartlegge og bekjempe ulike former for digital vold, og se dette i sammenheng med annet arbeid mot vold mot kvinner. Herunder sikre et lavterskeltilbud for saker om seksuell trakassering.
2. Identifisere eventuelle mangler ved det juridiske vernet som svekker rettssikkerheten til kvinner som utsettes for kjønnsbasert digital vold, og følge opp funn fra nordisk forskningsprosjekt<sup>58</sup>. Øke politiets ressurser til arbeid med digitale seksuallovbrudd, både i form av kompetanseheving, økonomi og personell.
3. Innføre obligatorisk undervisning om digital vold mot jenter og kvinner ved lærer- og politiutdanningen.
4. Opprette en nettportal med fortløpende kartlegging av medias moderering av kommentarfelt, som kan brukes av medieaktører som ikke er kjent med eller har egne modereringsmetoder.

---

55 Anderson et al. 2015. Polisanmälda Hot och Kränkningar mot Eskilda Personer via Internett. Brottsförebyggande rådet.

56 Se lenker for saker: <http://www.bbc.com/news/world-europe-37380704>;  
[http://www.huffingtonpost.com/2009/12/07/jessica-logan-suicide-par\\_n\\_382825.html](http://www.huffingtonpost.com/2009/12/07/jessica-logan-suicide-par_n_382825.html)

57 Kripos viser til at blant annet omfang og jurisdiksjon vanskeliggjør etterforskningen;  
<https://nrkbeta.no/2016/08/10/bilder-av-unge-norske-jenter-deles-pa-gutteforum/>

58 <http://www.nikk.no/nyheter/nordiska-lagar-mot-hot-och-hat-pa-natet-granskas/>

## 5.1. Situasjonsbeskrivelse

### 5.1.1. Omfang

Det store flertallet som identifiseres som ofre for menneskehandel er kvinner som blir utnyttet i prostitusjon eller andre seksuelle formål. Det finnes ikke sikre tall på antall personer utsatt for menneskehandel i Norge. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) sammenstiller tall fra ulike aktører som jobber tett med mulige ofre for menneskehandel, og har beregnet at det i 2015 var 301 personer som mottok bistand som antatte ofre. Kvinner utgjør majoriteten, og blir i all hovedsak utnyttet i prostitusjon eller andre seksuelle formål<sup>59</sup>.

Antallet identifiserte ofre for menneskehandel er noe redusert i årene fra 2012. I 2014 ble 193 kvinner registrert som mulige ofre for menneskehandel utnyttet i prostitusjon. Tilsvarende tall for 2015 var 175. Det er mørketall på dette området, og ifølge KOM bør deres tall sees på som minimumstall. Aktører som jobber med kvinner som er ofre for menneskehandel uttrykker at nedgangen kan ha flere årsaker. Nadheim, et senter for kvinner og menn med prostitusjonserfaring drevet av Kirkens Bymisjon, beskriver at det er færre nigerianske kvinner i prostitusjonsmiljøet blant annet på grunn av intensivert utlendingskontroll fra politiet. Flere aktører har overfor KOM også påpekt at hjelpens utforming kan føre til at mulige ofre takker nei til bistand, og at ofre dermed ikke blir registrert<sup>60</sup>. Mange ofre har sterke bindinger til menneskehandlerne som gjør at det er vanskelig å holde oppholdssted hemmelig. Politiets intensiverte utlendingskontroll har også ført til at noen velger å holde en lav profil<sup>61</sup>.

I 2015 søkte over 30.000 personer asyl i Norge, noe som er et høyt antall i norsk målestokk. Hittil har ikke flyktningsstrømmen gitt seg utslag i tallene for antatte ofre for menneskehandel. Asylsøkere og personer uten lovlig opphold etter avslag på asylsøknad kan imidlertid være sårbare grupper for utnytting i menneskehandel. Utlendingsdirektoratet (UDI) uttrykker bekymring for mørketall for denne gruppen<sup>62</sup>. Situasjonen krever gode informasjonsrutiner og kompetanse om menneskehandel for å kunne identifisere mulige ofre i denne gruppen.

### 5.1.2. Lov, politikk og forvaltningspraksis

De siste årene har det blitt iverksatt flere egnede tiltak for både bekjempelse av menneskehandel og beskyttelse av ofrene. I 2015 inntrådte ny straffelov, der strafferammen for menneskehandel er økt til seks år. For grov menneskehandel er strafferammen ti år<sup>63</sup>.

Regjeringen kom i desember 2016 med ny handlingsplan mot menneskehandel<sup>64</sup> som erstatter den forrige som utløp i 2014. Den nye handlingsplanen inneholder en rekke tiltak som forplikter regjeringen til en koordinert innsats mot menneskehandel, der staten og frivillige organisasjoner sammen jobber for å stoppe overgrep og verne ofrene.

For å kunne jobbe best mulig mot menneskehandel, og for å kunne bistå ofrene best mulig, er identifisering avgjørende. Det finnes ikke et nasjonalt system for identifisering, og innrapportering til KOM viser at det er variasjon i denne identifiseringen<sup>65</sup>. Det tverretatlige operative teamet i Bergen viser til at økt erfaring med, og kompetanse om menneskehandel, har ført til

---

59 KOM-rapporten, 2015, s. 20.  
[https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_3727.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3727.pdf)

60 Ibid, s. 19

61 Ibid, s. 20

62 Ibid, s. 42

63 Straffeloven §§ 257 og 258,  
[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28/KAPITTEL\\_2-9#KAPITTEL\\_2-9](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28/KAPITTEL_2-9#KAPITTEL_2-9)

64 Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel; 2016, Justis- og beredskapsdepartementet.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/2b3b502659e348189abd086306ef0d19/jd\\_regjeringens-handlingsplan-mot-menneskehandel.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2b3b502659e348189abd086306ef0d19/jd_regjeringens-handlingsplan-mot-menneskehandel.pdf)

65 På anmodning om innspill om omfang og art av menneskehandelsaker viser KOM eksempelvis til at bare 10 av 27 politidistrikt og ett særorgan rapporterte. (KOM; 2016, s. 50)

økt sannsynlighet for å gjenkjenne mulige ofre<sup>66</sup>. Ett av tiltakene i regjeringens nye handlingsplan er å utvikle et nytt mandat for KOM, som skal bidra til å gi enheten en effektiv rolle i identifisering og henvisning av ofre.

Fordi kvinner som utsettes for menneskehandel i all hovedsak utnyttet til prostitusjon, er lovgivningen når det gjelder sexkjøp relevant. Komiteen anmodet Norge i sine anbefalinger av 2012 om å studere effekten av straffeloven § 202a (ny straffelov § 316<sup>67</sup>), det vil si bestemmelsen som forbyr kjøp av seksuelle tjenester (sexkjøpsloven). Loven ble evaluert i 2014. Det har blitt kritisert at evalueringen skjedde for kort tid etter at loven trådte i kraft i 2009. Funnene viser likevel at færre kjøper sex og at færre gutter og menn synes det er akseptabelt å kjøpe seksuelle tjenester. Det har ført til færre som er utnyttet i prostitusjon, og færre bakmenn. Markedet har blitt dårligere, og trolig gitt lavere omfang av menneskehandel til Norge enn uten loven<sup>68</sup>. Sexkjøpsloven har vært under debatt i norsk politikk, mye fordi det er uenighet om de eventuelle skadevirkningene den kan gi for kvinner i prostitusjon. Det er likevel politisk enighet om at den ikke fjernes i inneværende regjeringsperiode.

### ■ 5.1.3. Behov for trygg og adekvat bistand

Det er få av de mulige ofrene for menneskehandel som søker bistand, kun rundt en tredjedel. Begrunnelsen for at så mange avslår tilbud om bistand og beskyttelse er blant annet frykt for trusler og represalier<sup>69</sup>. Hjelpen oppfattes heller ikke som tilstrekkelig eller langsiktig nok<sup>70</sup>.

Flere av kvinnene som prøver å komme seg ut av menneskehandel, kommer ofte i en situasjon der de skifter oppholdsstatus. Noen får innvilget refleksjonsperiode<sup>71</sup>, og når denne er over søker noen asyl eller får begrenset oppholdstillatelse mens etterforskning pågår. Disse ulike oppholdsstatusene gir ulike rettigheter, noe som gjennom flere år har blitt kritisert av organisasjoner som jobber med disse kvinnene. Rett til helsehjelp, økonomisk støtte, botilbud og annen bistand er fortsatt betinget av hvilken oppholdsstatus man har. En kvinne som har fått innvilget refleksjonsperiode og som eksempelvis har fått innvilget bolig gjennom Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og barnehageplass til barn, vil miste disse rettighetene i det hun blir asylsøker og isteden blir tildelt en plass på asylmottak hvor som helst i landet. Som asylsøker er man underlagt UDI, mens man som reflektant har rett til tjenester gjennom NAV. Ett av tiltakene i den nye handlingsplanen er å gjennomgå de ulike oppholdsgrunnlagene for ofre for menneskehandel for å sikre en mest mulig hensiktsmessig oppfølging.

### ■ 5.2. Ombudets vurdering av situasjonen

CEDAW-komiteen uttrykte i sine avsluttende kommentarer til Norge i 2012 bekymring for økningen av antall mulige ofre for menneskehandel i Norge. Komiteen anbefalte å gjennomføre konvensjonens artikkel 6 fullt og helt gjennom blant annet å treffe tiltak for å sikre jenter og kvinner gode sosiale rettigheter, forsvarlig identifisering av ofre, samt beskyttelse og hjelp til disse. Ombudet ser positivt på den nye handlingsplanen mot menneskehandel, og mener at den har tiltak som er egnet til å bedre identifisering, gi mer helhetlig bistand og sikre rettigheter uavhengig av oppholdsstatus. Det er imidlertid avgjørende at de foreslåtte tiltakene gis tilstrekkelige ressurser og prioritering for at de skal ha effekt – slik at statens innsats er i samsvar med forpliktelsene etter CEDAW art. 6 og komiteens anbefalinger til Norge, pkt. 25 og 26.

---

66 Utekontakten i Bergen; 2013. [https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00156/Rapport\\_om\\_arbeid\\_m\\_156710a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00156/Rapport_om_arbeid_m_156710a.pdf)

67 Straffeloven § 316 (sexkjøpsloven) [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28/KAPITTEL\\_2-11#KAPITTEL\\_2-11](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28/KAPITTEL_2-11#KAPITTEL_2-11)

68 Vista Analyse, 2014/30, s. 157. [https://www.regjeringen.no/contentassets/0823f01fb3d646328f20465a2afa9477/evaluering\\_sexkjoeopsloven\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/0823f01fb3d646328f20465a2afa9477/evaluering_sexkjoeopsloven_2014.pdf)

69 Årsrapport 2015; ROSA. [http://www.krisesenter.com/wp-content/uploads/2016/06/Rosa\\_a%CC%8Aarsrapport\\_visningsutgave.pdf](http://www.krisesenter.com/wp-content/uploads/2016/06/Rosa_a%CC%8Aarsrapport_visningsutgave.pdf)

70 Årsmelding 2015; Nadheim, Senter for kvinner og menn med prostitusjonserfaring, Kirkens Bymisjon. <http://www.bymisjon.no/PageFiles/857/%C3%85rsmelding%202015.pdf>

71 Dette er regulert i Utlendingsforskriften § 8-3 Refleksjonsperiode mv. for ofre for menneskehandel. [https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1990-12-21-1028/KAPITTEL\\_2-8#§43](https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1990-12-21-1028/KAPITTEL_2-8#§43)



For å kunne sikre ofre for menneskehandel best mulig beskyttelse og bistand, bør det gis like rettigheter og bistand over hele landet. Det bør også gis god informasjon til ofre og mulige ofre for menneskehandel. Ulik praksis og kompetanse på identifisering av ofre for menneskehandel gjør systemet uforutsigbart. Videre er ombudet bekymret for at kvinnene mister kontinuitet i sine rettigheter som følge av at oppholdsstatusen endres.

Identifisering av ofre for menneskehandel krever kompetanse. Det finnes ikke en ensartet praksis i Norge for dette. Ved å ikke få identifisert mulige ofre for menneskehandel før disse blir utsendt, er ombudet bekymret for at disse kvinnene blir menneskehandlet i andre land.

Ombudet er videre bekymret for at antallet mulige ofre for menneskehandel til prostitusjon er langt høyere enn det som er dokumentert, og for at mørketallene kan være høye.

Bestemmelsen mot kjøp av sex står stadig under press i samfunnet, og ombudet mener det må iverksettes flere sosiale tiltak for å ivareta kvinnene som blir berørt av loven.

### ■ 5.3. Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber regjeringen:

1. Sikre et enhetlig, nasjonalt system for identifisering og oppfølging av mulige ofre for menneskehandel, i tillegg til retningslinjer for hvilken informasjon mulige ofre for menneskehandel har behov for.
2. Sikre kontinuitet i rettigheter ved skifte av oppholdsstatus, slik at ikke ulike oppholdsgrunnlag gir endrede eller færre rettigheter og ulike oppfølgingsinstanser.
3. Redusere markedet ved å sikre straffelovens § 316 (tidligere straffelov § 202 a)<sup>72</sup> parallelt med å muliggjøre en vei ut av prostitusjon i tråd med CEDAW art 6. Informere om menneskehandel, og gjennomføre holdningskampanjer i samfunnet.
4. Sikre at arbeidet mot menneskehandel prioriteres i alle relevante etater, som justis-, helse- og sosialsektoren og utlendingsmyndighetene, samt sikre at det følger ressurser med arbeidet.

## 6 . ULIKESTILT ARBEIDSLIV

### 6.1. Situasjonsbeskrivelse

Likestillingsloven forbyr diskriminering på grunn av kjønn, og pålegger arbeidsgiver å jobbe aktivt for likestilling innenfor sin virksomhet. Andre lover som er særlig relevante for statens oppfyllelse av utfordringene omtalt i dette kapitlet er arbeidsmiljøloven<sup>73</sup> og diskrimineringslovene om etnisitet<sup>74</sup> og funksjonsevne<sup>75</sup>.

#### 6.1.1. Det kjønnsdelte arbeidslivet

Den horisontale og vertikale kjønnssegregeringen i det norske arbeidslivet vedvarer<sup>76</sup>.

#### Likelønn

Lønnsgapet mellom kvinner og menn i Norge har vært stabilt i rundt 20 år. Kvinner tjener i gjennomsnitt om lag 86 prosent av menns lønn<sup>77</sup>. Lønnsforskjellen mellom kvinner og menn følger langt på vei den horisontale og vertikale kjønnsdelingen i arbeidslivet<sup>78</sup>. Det betyr at kvinner tjener mindre enn menn fordi de i større grad befinner seg i lavere posisjoner og fordi det er lavere lønn i kvinnedominerte bransjer enn i mannsdominerte bransjer.

#### Deltid

Bruken av deltid er fremtredende i kvinnedominerte virksomheter. I tillegg jobber kvinner også deltid i bransjer der deltid ikke er vanlig<sup>79</sup>. Kjønnforskjellene når det gjelder deltidsarbeid blir gradvis mindre, men fremdeles er det stor forskjell, og endringene skjer langsomt. Andelen kvinner som er undersysselsatt har vært stabil over flere år. Totalt jobber 37 prosent av alle sysselsatte kvinner deltid, mot 15 prosent av alle sysselsatte menn<sup>80</sup>. Omlag 10 prosent av de deltidsarbeidende kvinnene er undersysselsatt<sup>81</sup>.

Innvandrede kvinner fra land utenfor Vesten er overrepresentert i typiske deltidsbransjer, og mye tyder på at ufrivillig deltid er mer utbredt blant innvandrerkvinner fra Asia og Afrika enn blant norske kvinner<sup>82</sup>. Disse innvandrerkvinnene er dermed mer utsatt for små stillingsbrøker og den økonomiske og arbeidstidsmessige uforutsigbarheten det innebærer. I tillegg er den stabile deltidstilknytningen langt lavere blant innvandrerkvinner enn blant norske kvinner. Det vil si at for innvandrerkvinner er sjansen for å falle ut av arbeidslivet langt større enn hva den er for kvinner ellers<sup>83</sup>. Norsk arbeidsliv stiller økende krav til både dokumenterte norskferdigheter og annen formalkompetanse. Dermed er det de med mangelfulle norsk-kunnskaper og liten formell utdanning som er mest utsatt for å falle ut av arbeidslivet<sup>84</sup>.

73 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmiljøloven>

74 Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven): <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2005-06-03-33>

75 Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-61?q=diskriminerings-og-tilgjengelighetsloven>

76 SSBs nøkkeltall for likestilling 2014 (oppdatert 24.6.2016): <http://www.ssb.no/befolkning/nokkeltall/likestilling>

77 SSBs nøkkeltall for likestilling 2014 (oppdatert 24.6.2016): <http://www.ssb.no/befolkning/nokkeltall/likestilling>

78 NOU 2008: 6 Kjønn og lønn (s. 75)

79 Moland, Leif E. (2013): «Heltid-deltid – en kunnskapsstatus», Fafo-rapport 2013:27 (s. 19)

80 SSBs nøkkeltall for arbeid 2015 (oppdatert 29.7.2016) <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/nokkeltall/hovedside-arbeid-og-lonn>

81 Meld. St. 7 (2015-2016) Likestilling i praksis, s. 52. SSB AKU: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/aku/kvartal/2016-04-28>. SSBs definisjon av undersysselsatt: deltidsansatte som søker mer arbeid og som er tilgjengelig for dette arbeidet innen en måned.

82 Kavli, Hanne C. & Heidi Nicolaisen (2016): «Integrert eller marginalisert? Innvandrede kvinner i norsk arbeidsliv», Tidsskrift for samfunnsforskning, vol 57, nr. 4

83 Kavli, Hanne C. & Heidi Nicolaisen (2016): «Integrert eller marginalisert? Innvandrede kvinner i norsk arbeidsliv», Tidsskrift for samfunnsforskning, vol 57, nr. 4

84 Kavli, Hanne C. (forsker ved Fafo): «En fot innenfor er ikke nok», kronikk i Kommunal rapport 15. mars 2016, [http://kommunal-rapport.no/debatt/en\\_fot\\_innenfor\\_er\\_ikke\\_nok](http://kommunal-rapport.no/debatt/en_fot_innenfor_er_ikke_nok)

Det er betydelige kjønnsforskjeller i deltidsarbeid mellom kvinner og menn med nedsatt funksjonsevne. Blant sysselsatte kvinner med nedsatt funksjonsevne jobber 61 prosent deltid, mens andelen blant mennene er 25 prosent<sup>85</sup>. Dette er en enda større kjønnsforskjell enn i befolkningen generelt. Det er behov for mer kunnskap om hvorfor det er slik.

I arbeidsmiljøloven § 14-3 er det en bestemmelse om fortrinnsrett for deltidsansatte hvis arbeidsgiver har behov for mer arbeidskraft. Inntil nylig har denne bestemmelsen blitt brukt flittig av fagforeninger for å øke stillingsstørrelsen til sine medlemmer. Etter at Høyesterett slo fast at arbeidstakere ikke kan gjøre bruk av fortrinnsretten, med mindre de kan tre inn i hele den utlyste stillingen<sup>86</sup>, har man mistet et viktig virkemiddel for å redusere deltidsarbeid.

### 6.1.2. Å kombinere lønnsarbeid og omsorg

Fremdeles er det slik at kvinner langt oftere enn menn tilpasser lønnsarbeidet sitt til familiens omsorgsansvar<sup>87</sup>. Det gjelder både i form av deltidsarbeid og i form av å sette karrieren på «vent» og skifte til mindre prestisjefylte og krevende stillinger når de får barn<sup>88</sup>.

### 6.1.3. Forskjellsbehandling på grunn av graviditet

Kvinnelige arbeidstakere oppgir langt oftere enn mannlige arbeidstakere at de opplever diskriminering i forbindelse med det å få barn. Tall fra ombudets omfangsundersøkelse fra 2015 viser at 55 prosent av kvinnelige arbeidstakere og 22 prosent av mannlige arbeidstakere oppgir at de har opplevd diskriminering knyttet til graviditet eller foreldrepermisjon. 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<sup>89</sup>. Kvinner er i større grad enn menn midlertidig ansatt, og særlig er forskjellen stor mellom kvinner og menn i aldersgruppen 30-39 år<sup>90</sup>, i den alderen det er vanlig å få barn. 21 prosent mener de har gått glipp av lønnsforhandlinger som følge av at de har fått barn<sup>91</sup>. Med andre ord; kvinner oppgir å tape muligheter i arbeidslivet fordi de får barn.

### 6.1.4. Tilgang til arbeid

Henvendelser til ombudet og informasjon fra organisasjoner antyder at noen muslimske kvinner opplever ikke å bli tilbudt jobb fordi de bærer et religiøst hodeplagg. Omfanget av dette er imidlertid ikke dokumentert. Ombudet har hatt noen saker der klager har blitt bedt om å ta av seg hodeplagget for å få jobben<sup>92</sup>, og en sak der en arbeidsgiver ville nedlegge forbud mot religiøse hodeplagg til tross for at ombudet kom til at det vil være i strid med diskrimineringsloven<sup>93</sup>.

Introduksjonsprogrammet er et obligatorisk kvalifiseringsprogram for flyktninger og asylsøkere, der hensikten er å få flere raskere ut i utdanning og arbeid. Kvinner har lavere sannsynlighet for overgang til jobb eller utdanning etter avsluttet program sammenliknet med menn<sup>94</sup>. En forklaring på dette er at mange av deltakerne er i en periode i livet der

85 Bufdirs nettsider: [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Nedsatt\\_funksjonsevne/Arbeid/Arbeidsdeltakelse/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Arbeid/Arbeidsdeltakelse/)

86 HR-2016-867-A

87 Bergene, Ann Cecilie m.fl. (2015): «YS Arbeidslivsbarometer 2015. Norsk arbeidsliv 2015. «Det nye arbeidslivet»: hvem, hva, hvor?». Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet (s. 51-52); NOU 2012:15 Politikk for likestilling (s. 187-189).

88 Halrynjo, S. & S. T. Lyng (2010): «Fars forkjørsrett – mors vikeplikt? Kjønn, karriere og omsorgsansvar i eliteprofesjoner». Tidsskrift for samfunnsforskning, 51(2).

89 Undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid med TNS Gallup. Les mer om undersøkelsen på ombudets nettsider: <http://www.ldo.no/nyheter-og-fag/nyheter/nyheter-2015/gravide-diskrimineres/sammendrag-av-undersokelsen/>

90 Statistikkbanken SSB (AKU) 19.8.2016.

91 Ombudets omfangsundersøkelse om diskriminering på grunn av graviditet: <http://www.ldo.no/nyheter-og-fag/nyheter/nyheter-2015/gravide-diskrimineres/sammendrag-av-undersokelsen/>

92 For eksempel ombudets sak LDO 16/1071

93 Sak 16/2271 om Blidensol sykehjem

94 Orupabo, Julia og Ida Drange (2015): «Kvinner med innvandrerbakgrunn i arbeidsmarkedet. Effekten av tiltak og stønader for arbeidsmarkedstilknytning», Forskningsrådet (s. 24-25).

de får barn, eller er hjemmeværende med små barn. En annen forklaring er at flere av kvinnene har lite eller ingen skolegang fra før, og mangler også erfaring med lønnet arbeid. Det er spesielt kvinner med lav eller ingen utdanning, og med stort omsorgsansvar, som har lavt utbytte av introduksjonsprogrammet når det gjelder overgangen til utdanning og arbeid.

Det er mangel på kunnskap om kvinner med nedsatt funksjonsevne og deres tilgang til arbeid og muligheter i arbeidslivet. Svært lite av forskningen og statistikken om personer med nedsatt funksjonsevne skiller på menn og kvinner.

## 6.2. Ombudets vurdering av situasjonen

CEDAW artikkel 5 påpeker blant annet at staten skal treffe alle egnede tiltak for å avskaffe stereotype roller for menn og kvinner. Ombudet mener at regjeringen ikke gjør nok for å oppfylle denne forpliktelsen. Det er liten oppmerksomhet rundt at arbeidsmarkedet reproducerer kjønnsstereotyper når det gjelder hva menn og kvinner kan jobbe med, hva de interesserer seg for og hva de er gode på. Dette skjer gjennom et samvirke mellom faktorene ulikelønn, kvinnebransjenes deltidskultur, diskriminering av gravide og mannsarbeidsplassenes heltids- og overtidskultur. Disse strukturelle forholdene gjør det irrasjonelt for heterofile par å bryte med det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret. Han tjener mer, jobber i privat sektor med stort arbeidspress, mens hennes utdanningsvalg, yrkesvalg og jobbmuligheter ofte er tilrettelagt for det omsorgsansvaret hun må ta hvis de skal få en hverdag med barn til å gå opp.

Istedenfor å jobbe systematisk og langsiktig for å fjerne disse strukturelle utfordringene, forklares menns og kvinners valg med individuelle preferanser som tilskrives egenskaper ved menns og kvinners kjønn. Ombudet mener derfor at tiltak på strukturnivå ikke bare skal omfatte kvinner. For å bedre kvinners stilling er det også påkrevet å utforme familiepolitiske ordninger og krav til arbeidslivet slik at menn tar et større omsorgsansvar i familien. Ombudet mener det er uheldig at fedrekvoten er redusert og at det fremdeles er begrensninger på fedres selvstendige opptjeningsrett til foreldrepenger. Dette til tross for at EU-domstolen har slått fast at medlemsstatene ikke kan vedta lovgivning hvor far fratras retten til permisjon når mor ikke arbeider<sup>95</sup>.

Regjeringens likestillingsmelding av 2015<sup>96</sup> har en god problembeskrivelse av likestillingsutfordringene, men ombudet mener at det er en gjennomgående mangel på tiltak. I tillegg har regjeringen lagt fram forslag til ny felles likestillings- og diskrimineringslov, der redegjørelsesplikten for arbeidsgivere er foreslått fjernet. Denne plikten er grunnlaget for systematisk likestillingsarbeid i virksomhetene, og et verktøy for å kunne avdekke om aktivitetsplikten er oppfylt. Det er ikke foreslått andre ordninger som skal sikre en oppfyllelse av en målrettet aktivitetsplikt.

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. Likevel forekommer diskriminering i utstrakt grad, og på viktige områder som likelønn og deltid er det knapt utvikling å spore. Ombudet er opptatt av at det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret fremdeles fører til at kvinner får mindre lønnsmessig og karrieremessig uttelling for sin yrkesdeltakelse enn menn. I tillegg er det urovekkende at så mange kvinner taper muligheter i arbeidslivet fordi de får barn. Dette til tross for et tydelig lovverk som har forbud mot nettopp dette, og at CEDAW-komiteen i 2012 var opptatt av at staten må iverksette effektive tiltak for å forebygge denne formen for diskriminering og iverksette tiltak for å få fortløpende i likelønnsarbeidet.

Ombudet er dessuten opptatt av at deltidskulturen som råder i store kvinnedominerte bransjer, gjør kvinner mindre i stand til å forsørge seg selv enn hva som er tilfellet for menn. Særlig er det en bekymringsfull situasjon når det gjelder innvandrerkvinner med lav formell kompetanse, og deres tilgang til faste, hele stillinger i det regulerte arbeidslivet. CEDAW-komiteen påpekte i 2012 nødvendigheten av å iverksette tiltak for å redusere deltid og fremme tilgangen til heltidsstillinger.

95 EU-sak C-222/14. Ombudet ba i brev av 25.8.2015 Barne- og likestillingsdepartementet om tilbakemelding på om departementet fastholder at aktivitetskravet kan opprettholdes i lys av dommen (12/340-28), og fikk til svar at regjeringen på daværende tidspunkt ikke hadde tatt stilling til dette.

96 Meld. St. 7 (2015-2016) «Likestilling i praksis»

Videre er ombudet opptatt av at det er mangel på kunnskap og dokumentasjon om kvinner med nedsatt funksjonsevnes tilgang til arbeid, og deres vilkår i arbeidslivet.

### 6.3. Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler komiteen om å be regjeringen:

1. Sikre at arbeidsgivere er pålagt å jobbe systematisk med likestilling på arbeidsplassen, og at dette arbeidet kan dokumenteres.
2. Lovfeste et pålegg om at arbeidsgivere, tillitsvalgte og verneombud skal gjennomføre opplæring i hvordan jobbe for å fremme likestilling og hindre diskriminering og trakassering på arbeidsplassen.
3. Ta initiativ til et forpliktende trepartssamarbeid, der staten finansierer utviklingsprosjekter og sikrer at gode resultater og erfaringer spres på en hensiktsmessig måte til hele arbeidslivet. Herunder følge opp Stortingets vedtak om likelønnsattsning i samarbeid med partene i arbeidslivet.
4. Sørge for at den tidligere fortrinnsretten for deltidsansatte blir reell.
5. Sørge for kunnskap om kvinner med nedsatt funksjonsevne, og deres tilgang til og muligheter i arbeidslivet.
6. Legge til rette for relevant og arbeidsrettet språkopplæring, samt kompetanseheving der det er nødvendig, slik at innvandrerkvinner har mulighet for faste, hele stillinger.
7. Sørge for å gjøre det mulig å kombinere muligheten for utbytte av deltakelse i introduksjonsprogrammet med det å være gravid og å ha omsorg for små barn. Det bør innføres ordninger som motiverer til likere fordeling av omsorgsansvaret mellom foreldrene der en eller begge er i introduksjonsprogrammet.
8. Gi fedre selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger.







**Likestillings- og diskrimineringsombudet**



Mariboegs gate 13 PO  
Box 8048 Dep N-0031  
Oslo Norway

**+47 915 98 856**

**post@LDO.no**

**www.LDO.no**

LDO 2016  
ISBN 978-82-92852-82-8