

Innhold

1	Innledning og sammendrag	5	3	Ny giv – nye prioriteringer	25
1.1	Innledning	5	3.1	Kvinner og menn skal delta på like vilkår i politikken	25
1.1.1	Uten kvinner ingen utvikling	6	3.2	Kvinner og menn skal delta på like vilkår i det økonomiske liv	27
1.1.2	Helhetlig ny tilnærming	7	3.3	Kvinner og menn skal ha lik tilgang til utdanning	28
1.2	Regjeringens syn	7	3.4	Kvinner har rett til helsetjenester og kontroll over egen kropp og seksualitet	29
2	Bakgrunn og analyse	12	3.5	Kvinner har krav på et liv uten vold	31
2.1	Stor variasjon og spennvidde	12	3.6	Kvinner skal ha en likeverdig rolle i freds- og forsoningsarbeid	34
2.2	Livsløp og mangfold	13	3.7	Kvinner og menn skal delta på like vilkår i arbeidet med klima, miljø og humanitære kriser	35
2.3	Mobilisering av gutter og menn	15			
2.4	Internasjonale normverk	16			
2.5	Erfaringer og historikk	17			
2.6	Slik jobber vi nå	18			
2.6.1	Økonomiske og administrative konsekvenser	18			
2.6.2	Handlingsplaner	19			
2.6.3	Samarbeid med myndigheter	19			
2.6.4	Samarbeid med sivilt samfunn	20			
2.6.5	Samarbeid med multilaterale aktører	21			
2.6.6	Samarbeidsformer	22			



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 11

(2007–2008)

På like vilkår: Kvinneres rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 18. januar 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Kvinneres rettigheter og likestilling er ett av de viktigste innsatsområdene i Regjeringens utviklingspolitikk, slik denne følger opp Soria Moria-erklæringen. Denne regjeringen mener at kvinners innsats og kvinners rettigheter er helt avgjørende for å nå den visjon for verdens framtid som ligger i FNs tusenårserklæring. Halvveis mellom 2000 og 2015 må vi erkjenne at FNs tusenårsmål om fattigdomsbekjempelse ikke vil nås uten at kvinner settes i sentrum.

Med utarbeidelsen av en stortingsmelding ønsker Regjeringen å invitere Stortinget til bred debatt omkring de langsiktige og overordnede politiske føringer for kvinners rettigheter og likestilling i Norges utviklingspolitikk. Formålet er å sette søkelyset på og styrke forståelsen for kvinners rettigheter som et mål i seg selv, og som en nødvendig forutsetning for å nå andre utviklingspolitiske mål.

Meldingen er den første i sitt slag i Norge. Det er heller ikke laget tilsvarende i land vi vanligvis sammenlikner oss med. Formålet med denne stortingsmeldingen er ikke å presentere saksområdets

Boks 1.1 Likestilling er god økonomi

«Hovedpoenget mitt her i dag er at det er ved å styrke kvinners stilling, sikre like muligheter for alle, sørge for helsetjenester og øke kvinners aktive yrkesdeltakelse at et land kan oppnå størst mulig framgang, økonomisk så vel som politisk.»

Statsminister Jens Stoltenbergs tale ved åpningen av høynivåmøtet i FNs økonomiske og sosiale råd i juli 2006.

kompleksitet i all sin detaljrikdom og fra ulike ståsted. Ambisjonen er ikke å foreta en fullstendig belysning av feltet kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken. Fokuset er overordnet og politisk.

Meldingen presenterer innledningsvis en overordnet situasjonsbeskrivelse. Deretter følger en kortfattet analyse og forslag til politiske grep som regjeringen mener Norge bør ta.

I arbeidet med stortingsmeldingen og spesielt de handlingsplanene som ligger til grunn for meldingen, har det vært god dialog med relevante miljøer i Norge. Vi har mottatt viktige innspill fra ulike samarbeidspartnere i det norske samfunn, inkludert synspunkter fra ulike frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer.

Også tidligere har kvinners rettigheter og likestilling hatt stor plass i norsk utviklingspolitikk, men i praksis og over tid har feltet ikke blitt gitt den prioritet som er nødvendig. Manglende oppfølging av kvinne- og likestillings spørsmål er en av de store unnlattelsessyndene i norsk – og internasjonal – utviklingspolitikk. Dette endres nå. Regjeringen vil at Norge skal være en uredd forkjemper for kvinners rettigheter og likestilling. Meldingen vil også ta for seg norske utviklingspolitiske bidrag overfor andre grupper som henger etter i et rettighets- og likestillingsperspektiv. Hovedfokus vil være på kvinner, men vår politikk skal mobilisere også gutter og menn. Innsatsen skal også rettes inn mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, som rammer homofile, lesbiske, bifile og transseksuelle. Det innebærer bred og tydelig innsats på sensitive områder. Norge skal tale der andre finner det enklest å tie; vi skal handle der andre finner det enklest å sitte i ro.

Selv om mye fortsatt er ugjort, er kvinners plass og rolle i det norske samfunn en av Norges fremste merkevarer. Det er et resultat av mange tiårs likestillingsarbeid der samhandling mellom likestillingsbevisste enkeltpersoner og miljøer i det politiske liv, i embetsverket, i kvinnebevegelsen og innen forskning har vært viktig. Likestillingsarbeidet i Norge har stor troverdighet internasjonalt. Det er et område der vi har godt omdømme og høy kompetanse. Vår modell og de norske erfaringer har overføringsverdi. Likestilling er et område der Norge blir lyttet til. Dette må vi utnytte.

Vi vil snakke med modig og klar røst – også om de vanskelige spørsmålene. Men tidvis må tonen være lavmælt. Den gode saken må fremmes med takt og forstand. Likestillingsarbeidet representerer en langvarig prosess der vi må være ydmyke i forhold til utfordringene. Vi må skynde oss langsomt. Abort og seksuelle minoriteters rettigheter er spesielt kontroversielt i mange land. Vi utfordrer sterke kulturelle og religiøse krefter. Selv om vi synes vi har funnet en god modell for likestilling, kan ikke denne eksporteres uten videre. Det norske samfunn er et lite, høyt utviklet, enhetlig og enighetssøkende samfunn – og står i så måte i rak motsetning til forholdene i svært mange andre land, særlig blant utviklingslandene. Forholdene mellom kjønnene er en grunnleggende del av samfunns-

strukturen og maktrelasjonene i alle land. Utfordringene og virkemidlene vil variere fra land til land. Dette må egen utviklingspolitikk ta hensyn til.

De universelle menneskerettighetene gir oss rett og plikt til å trappe opp arbeidet for kvinners rettigheter. Rettighetene knyttet til seksuelle minoriteter og seksualitet er mer omdiskutert, men også der føler vi oss på trygg grunn. Verdenserklæringen om menneskerettigheter kom allerede i 1948. Siden har FN utviklet folkerettslig bindende konvensjoner. Langt de fleste land har for eksempel forpliktet seg til å jobbe for kvinners rettigheter og likestilling gjennom å slutte seg til FNs kvinnekonvensjon. Mange land stiller seg også bak andre internasjonale avtaler og handlingsplaner. Dette innebærer at når vi legger økt vekt på dette temaet i den politiske dialogen og i det konkrete utviklingssamarbeidet, så tar vi i praksis landenes egne avgjørelser på alvor. Vi etterspør oppfølging av landenes forpliktelser; vi tilbyr assistanse for å nå målsettingene.

Vår tro på betydningen av kvinners rettigheter og likestilling er tuftet på faglig grunn og forankret i internasjonale avtaleverk, men dette må likevel ikke hindre oss i å problematisere spørsmålene – også ut fra et utviklingsfaglig perspektiv: Vi bruker av vår overflod til å fremme et syn på kjønnsroller og et verdisett som oppfattes som fremmedartet i mange land. Man kan med rette spørre seg om dette står i konflikt med det som normalt er en kultursensitiv norsk tilnærming til utviklingspolitikken. Er dette forenlig med vår vanlige tilnærming til utviklingssamarbeid, som innebærer at landene selv i størst mulig grad skal ha eierskap til utviklingsprosessene og prioriteringene? Her står vi overfor grunnleggende dilemma som vi må være oss bevisst og som fortjener Stortingets oppmerksomhet.

1.1.1 Uten kvinner ingen utvikling

Som gruppe kommer kvinner langt dårligere ut enn menn på statistikk for oppfyllelse av tusenårs-målene. Situasjonen er mangesidig og det er stor variasjon mellom land og regioner, men kvinner er en viktig målgruppe for utviklingspolitikk i alle land der vi opererer. Vi må rette innsatsen direkte inn mot kvinner, skal verden lykkes i å nå tusenårs-målene. Vi må bidra til at kvinner gis makt og mulighet til å innta sin rettmessige plass i utviklingsprosesser – på like vilkår med menn. Utvikling avhenger av at kvinners ressurser og kompetanse utnyttes fullt ut. Det viser all erfaring.

Utviklingspolitikk og bistand handler ikke utelukkende om internasjonal solidaritet eller uegen-

Boks 1.2 Tusenårsmålene

Tusenårsmålene ble vedtatt av stats- og regjeringsledere på FNs tusenårsforsamling i 2000. To av de åtte mål gjelder spesielt kvinner, målene 3 og 5. Alle de åtte mål er imidlertid relevante for likestilling. Særskilte undermål som gjelder kvinner er tatt med i oversikten.

1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult
 - herunder et mål om kvinners og andre gruppers deltakelse i et anstendig arbeidsliv med faglige rettigheter
2. Oppnå allmenn grunnskoleutdanning
3. Fremme likestilling og styrke kvinners stilling
 - herunder et mål om at like mange jenter som gutter skal få skolegang
4. Redusere barnedødeligheten
5. Forbedre helsen til gravide og fødende kvinner
 - herunder et mål om å redusere mødredødeligheten med tre fjerdedeler innen 2015
 - herunder et mål om universell adgang til tjenester for reproduktiv helse innen 2015
6. Bekjempe hiv og aids, malaria og andre sykdommer
7. Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling
8. Utvikle et globalt partnerskap for utvikling

nytte. I globaliseringens tidsalder er sammenhengene mellom leveforhold og livsbetingelser i utviklingslandene og i den rike delen av verden åpenbare. Vi må ta ut fordelene av globaliseringen – for eksempel når det gjelder migrasjon, utviklingspolitikk, demokrati og energisikkerhet – og temme risiki: menneskehandel, spredning av aids, konflikter og klimaendringer. Det innebærer at når vi prioriterer disse feltene i vår utviklingspolitikk, er det noe som til syvende og sist også angår oss selv direkte. Mangel på utvikling er dermed ufravikelig knyttet til stabilitet, sikkerhet og miljø – lokalt, nasjonalt og globalt.

Innenfor et slikt verdensbilde er det dermed også i givernes interesse å drive utviklingssamarbeid. For Norges del, vil Regjeringen mene at dette er en opplyst egeninteresse som ikke går på tvers av utviklingslandenes egne interesser.

1.1.2 Helhetlig ny tilnærming

Til nå har norsk politikk for å integrere kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet vært preget av høye ambisjoner, men dessverre har innsatsen i praksis ikke vært systematisk nok. Norge kan vise til mange gode og viktige resultater på tiltaksnivå; bare i liten grad har man vært i stand til å bidra til dyptgripende endring.

Dette gjør Regjeringen noe med. Basert på de erfaringer som er gjort nasjonalt og internasjonalt er en rekke konkrete tiltak satt i gang. Hensikten er å få på plass en helhetlig utviklingspolitikk der kvinners rettigheter og likestilling har en sentral rolle. I vårt utviklingssamarbeid arbeider Norge i dag etter fire handlingsplaner for å styrke kvinners rettigheter og likestilling globalt. Disse omhandler:

- kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet (2007–2009)
- FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 vedtatt i 2000 om kvinner, fred og sikkerhet, lansert i 2006
- menneskehandel (2006–2009)
- kvinnelig kjønnslemlestelse (fra 2003, med gyldighet til 2010)

Disse fire handlingsplanene er viktige verktøy for Norges innsats for likestilling og for å innfri kvinners rettigheter i tråd med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Det er avsatt økte ressurser for å følge opp opptrappingen av innsatsen. Vi har i løpet av kort tid kommet godt i gang.

1.2 Regjeringens syn

Regjeringen vil føre en utviklingspolitikk som skal bidra til like vilkår for kvinner og menn. Det innebærer en offensiv politikk langs følgende hovedakser:

- Kvinner og menn skal delta på like vilkår i politikken
- Kvinner og menn skal delta på like vilkår i det økonomiske liv
- Kvinner og menn skal ha lik tilgang til utdanning
- Kvinner har rett til helsetjenester og kontroll over egen kropp og seksualitet
- Kvinner har krav på et liv uten vold
- Kvinner skal ha en likeverdig rolle i freds- og forsoningsarbeid
- Kvinner og menn skal delta på like vilkår i arbeidet med klima, miljø og humanitære kriser

Samtidig skal norsk politikk for kvinners rettigheter og likestilling ikke begrenses til de syv hovedprioriteringene, men tydeliggjøres i bredden av norsk utviklingspolitikk. Handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet 2007-2009 går langt i å konkretisere hva det betyr. Regjeringen slår også fast at det er et mål å se en jevn økning i andelen av bistandsbudsjettet som kan spores til kvinne- og likestillingsinnsatsen. Bredden i våre tilskuddsordninger skal brukes for å oppnå målsettingen. Egen forvaltning må legges opp slik at målene nås.

Norge skal bidra til økt anerkjennelse og innfrielse av kvinners rettigheter. Dette handler om å bidra til at kvinner får økonomiske muligheter, innflytelse over samfunnsutviklingen og, ikke minst, kontroll over egne liv. Norge skal bidra til å styrke kvinners rett og mulighet til å delta på lik linje i styringen av stat og lokalsamfunn. Norge skal være en pådriver for kvinners juridiske, økonomiske og sosiale uavhengighet og selvstendighet.

Norge skal fremme anstendig arbeid for både kvinner og menn. Med dette mener vi sysselsetting med respekt for arbeidstakernes rettigheter, dialog mellom partene i arbeidslivet og ordninger som beskytter arbeidstakerne ved sykdom, alderdom eller uførhet.

Vår politikk skal føre til omfordeling av makt, ressurser og omsorgsansvar mellom menn og

kvinner. Dette krever at vi retter innsatsen mot begge kjønn. For å utnytte kvinners ressurser for endring til fulle, må søkelys settes på organisering og mobilisering av kvinner selv. Samtidig må vi støtte og oppmuntre samarbeidspartnere på myndighetsnivå i arbeidet for å innfri nasjonale utviklingsmål på området og forpliktelser i forhold til menneskerettighetene og internasjonale handlingsplaner for kvinners rettigheter og likestilling.

Ny norsk politikk må mobilisere gutter og menn. I de fleste land dominerer gutter og menn de områdene der kvinner diskrimineres. Det innebærer at vår politikk må bidra til at menn løsner grepet og gir kvinner anledning til å delta fullt ut i økonomiske, politiske og sosiale prosesser. På den annen side skal vi ikke betrakte menn utelukkende som bremseklosser og hindre for kvinners utvikling. Menn kan spille en viktig rolle i arbeidet for kvinners rettigheter. Gutter og menn må mobiliseres som forbundsfeller. Det gjøres best ved å vise at også menn tjener på et mer likestilt samfunn. Kvinner er motorer for utvikling – en utvikling også menn nyter godt av. Når fastlåste kjønnsrollemønstre løsner, får også menn større frihet til å ta individuelle valg.

Norge skal være en uredd pådriver for kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter. Dette handler om kvinners rett til å bestemme over egen kropp, til frihet fra vold og seksuelle overgrep i og utenfor familien, tilgang til seksualopplysning og prevensjon både for tenåringer og voksne kvinner og menn. Vi skal gi et solid bidrag for å bekjempe alle former for diskriminering og stigmatisering av personer på grunnlag av seksuell orientering. Norge skal gå foran også der disse sakene ikke er allment anerkjent og akseptert.

Innretningen av politikken må ta utgangspunkt i at jenters behov og utfordringer endres gjennom livet – politikken må ha et livsløpsperspektiv. Kjønnsrollemønstre etableres tidlig. Det er nødvendig å starte med bevisstgjøring omkring gutter og jenters rettigheter og prinsipper om ikke-diskriminering og inkludering i ung alder og overfor begge kjønn. Det må også tas hensyn til nasjonale og regionale forskjeller. Vi må ikke falle for fristelsen til å tro at verden er delt i to – de likestilte og rike landene mot de ikke likestilte og fattige landene. Det stemmer ikke. Noen fattige land kommer godt ut når det gjelder likestilling, enkelte rike land kommer dårlig ut. Vår politikk må ta høyde for et mangfold av situasjoner.

De multilaterale organisasjonene har altfor lenge tillatt seg å ikke ta kvinners rettigheter og likestilling på alvor. Innenfor rammen av reformarbeidet, arbeider Norge for opprettelsen av en sterk

Boks 1.3 Målretting og prioritering nødvendig

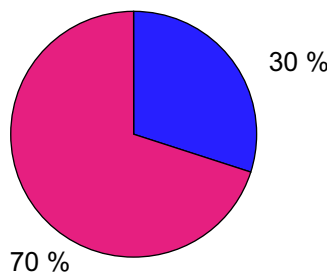
«Kvinner og likestilling handler om omfordeling av makt og myndighet. Det er og vil forbli et sensitivt område med betydelig motstand. Det krever kløkt, vilje og evne til å inngå allianser og utvikle vinn-vinn-situasjoner. Mye tyder på at det å fokusere og prioritere innsatsen for kvinner og likestilling blir stadig viktigere, og at det er viktig å ta for seg områder med høy politisk profil, som nye bistandsformer, og freds- og konfliktfeltet. Utfordringen er å endre kvinne- og likestillingsarbeidet fra et tilbudsrevet institusjonalisert fagfelt til et fagfelt med større etterspørsel fra felten. Da trenger man å arbeide mer målrettet og gjennomføre sterkere prioriteringer for innsatsen.»

Erfaringer fra evalueringer av kvinne- og likestillingsrettet bistand, Berit Aasen, Norsk institutt for by- og regionforskning, 2006.

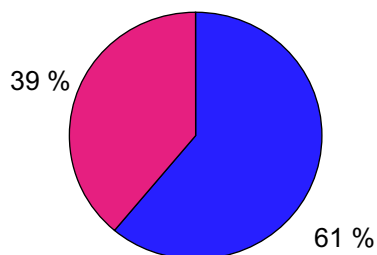
enhet for kvinners rettigheter i FN. Verdensorganisasjonen trenger en sterk røst internt som kan få satt FN i stand til å innfri kravene om likestilling. Norge skal jobbe gjennom et mangfold av aktører, inkludert sivilt samfunn, som alle må vise at de behersker de likestillingsfaglige, utviklingspolitiske og bistandsfaglige håndverkene.

Norsk utviklingspolitikk formidles og iverksettes gjennom politisk dialog, kompetanseoverføring og økonomisk støtte. Hovedaksene ligger fast, men satsingen på kvinners rettigheter og likestilling skal være tydelig i bredden av vårt utviklingspolitiske engasjement. Kvinnerettet innsats skal ikke komme

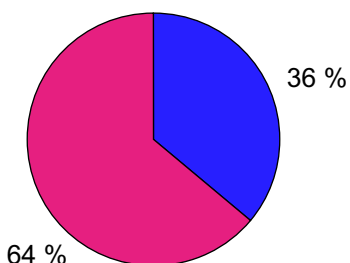
i tillegg til eller på toppen av alt det andre, men derimot gjennomsyre alt vi gjør. Vi må komme bort fra en tradisjonell forestilling der kampen for kvinners rettigheter og likestilling avgrenses til sosiale sektorer. Tvert imot skal dette være en vesentlig del av norsk innsats for demokrati og menneskerettigheter, korrupsjonsbekjempelse, miljø og olje for utvikling, for å nevne noen andre sentrale innsatsområder. Vi vil kreve at våre samarbeidspartnere, enten det er regjeringer, internasjonale institusjoner eller frivillige organisasjoner, tar kvinnene og likestillingsspørsmål på alvor.

Tusenårs mål 1: Utrydde ekstrem fattigdom og sult

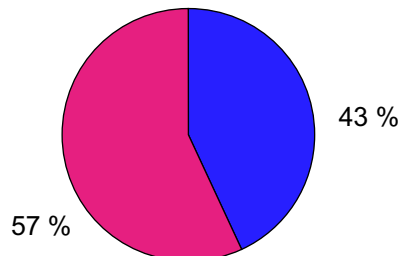
To tredeler av de som lever på mindre enn en dollar dagen, er kvinner.



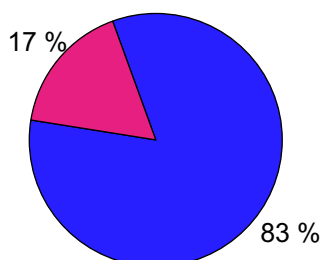
Kvinner utfører mer enn en tredel av alt lønnet arbeid utenom landbruket.

Tusenårs mål 2: Oppnå allmenn grunnskoleutdanning

To tredeler av alle voksne analfabeter er kvinner.

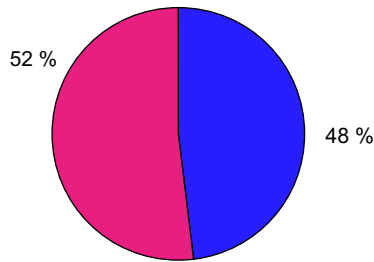


Fremdeles er det flere jenter enn gutter som ikke går på skolen.

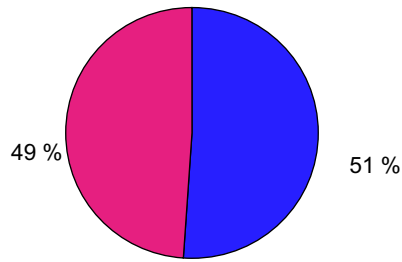
Tusenårs mål 3: Fremme likestilling og styrke kvinners stilling

Kvinner utgjør 17 % av representantene i verdens nasjonalforsamlinger.

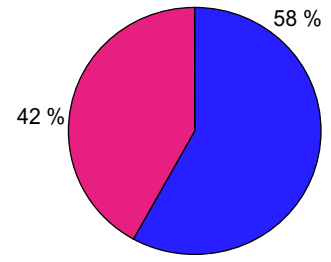
Figur 1.1 Hva er situasjonen for jenter og kvinner i forhold til FNs tusenårs mål?

Tusenårs mål 4: Redusere barnedødeligheten

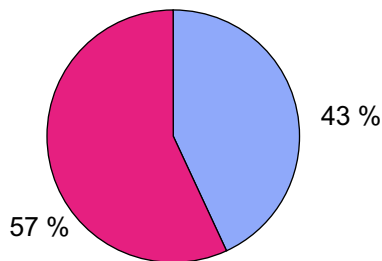
I *Afrika* overlever flere jenter enn gutter sin femte fødselsdag. Dette er normalt i de fleste land.



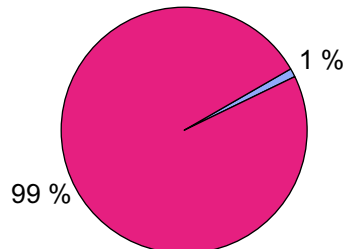
I *India* er dødeligheten blant jenter litt høyere enn blant gutter.



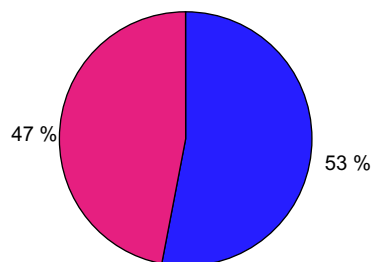
I *Kina* er nesten seks av ti barn som dør før de fyller fem år, jenter.

Tusenårs mål 5: Bedre gravide og fødendes helse

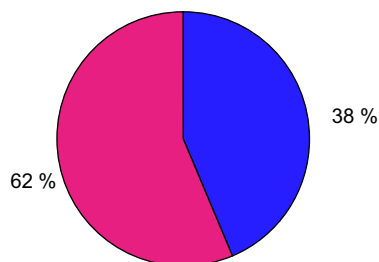
I *utviklingsland* får litt mer enn halvparten av kvinnene hjelp av kvalifisert helsepersonell når de føder.



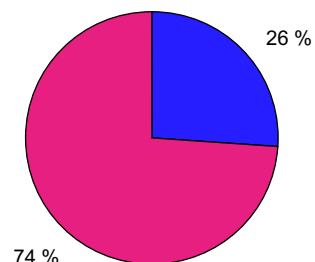
I den *rike delen* av verden er kvalifisert helsepersonell til stede ved nesten alle fødsler.

Tusenårs mål 6: Bekjempe hiv og aids, malaria og andre sykdommer

Om lag halvparten av alle som lever med aids, er kvinner.



Nesten to tredjedeler av alle unge som nylig har fått hiv, er jenter.



Jenter utgjør tre fjerdedeler av alle unge mellom 15 og 24 år som lever med aids i *Afrika sør for Sahara*.

Det er ikke tilgjengelig statistikk fordelt på kvinner og menn for tusenårs mål 7 om å sikre en miljømessig bærekraftig utvikling eller tusenårs mål 8 om å utvikle et globalt partnerskap for utvikling.

2 Bakgrunn og analyse

Som nasjon har Norge vært engasjert i utviklings-samarbeid siden 1950-tallet. Det er bred enighet om at velstandssamfunnet Norge skal bruke av sitt overskudd for å bidra til å skape utvikling i fattige land. Det er kontinuitet i norsk utviklingssamarbeid og utviklingspolitikk slik den utøves i praksis. Med utgangspunkt i verdier som solidaritet og nes-tekjærighet, er politikken tuftet på en grunnleggende tro på at alle mennesker har rett til et verdig liv. Fattigdommen i verden er en krenkelse av menneskeverdet – ofte som et resultat av brudd på menneskerettighetene.

Bistand og utviklingssamarbeid har vært plikt-basert i Norge og behovsstyrt i Sør. De siste årene har imidlertid denne etablerte forestillingen kommet under press. Utviklingspolitikk og bistand handler ikke lenger hovedsakelig om internasjonal solidaritet eller uegennytte, men er noe som vi i økende grad innser også gagnar oss selv. I globaliseringsens tidsalder er sammenhengen mellom leveforhold og livsbetingelser i utviklingslandene og i den rike delen av verden åpenbare. Vi må ta ut fordelene av globaliseringen – for eksempel når det gjelder migrasjon, utviklingspolitikk, demokrati og energisikkerhet – og temme risiki: menneskehandel, spredning av aids, konflikter og klimaendringer. Det innebærer at når vi prioriterer disse feltene i vår utviklingspolitikk, er det noe som til syvende og sist også angår oss selv direkte. Dette er forhold som blant annet henger sammen med mangel på utvikling, fattigdom og marginalisering. Mangel på utvikling er dermed ufravikelig knyttet til stabilitet, sikkerhet og miljø – lokalt, nasjonalt og globalt.

Innenfor et slikt verdensbilde er det dermed også i Norges og andre giveres interesse å drive utviklingssamarbeid. Mange vil hevde at utviklingspolitikken i sin ytterste konsekvens også blir en del av globaliseringspolitikk, migrasjonspolitikk og sikkerhetspolitikk osv. Dette er en politikkdreining som også støtter opp under andre mål som norsk politikk styres etter. For Norges del, vil Regjeringen mene at dette en opplyst egeninteresse som ikke går på tvers av utviklingslandenes egne interesser.

Enigheten innenfor utviklingspolitikken er også stor når det gjelder valg av aktører. Norge er

en solid støttespiller for FN og det multilaterale systemet, der også de internasjonale finansieringsinstitusjonene har sentrale roller. Sivilt samfunn i Norge, fortrinnsvis frivillige organisasjoner, er viktige aktører i norsk utviklingssamarbeid, tilsvarende er sivil samfunn i samarbeidslandene viktige partnere, i tillegg til myndighetene.

2.1 Stor variasjon og spennvidde

Vi må sikre at vi ikke overforenkler virkeligheten. Det er bekvemt å forestille seg at verden er todelt, at den likestilte, rike delen av verden står i kontrast til den fattige delen av verden der kvinner og seksuelle minoriteter undertrykkes. Bildet er langt mer nyansert enn som så. Det finnes fattige land som har kommet langt innenfor likestilling, det finnes rike land som ikke kan sies å være særlig likestilte. De bakenforliggende årsakene til manglende likestilling vil variere fra land til land. Derfor må vi ha gode kunnskaper om den globale situasjonen og vi må ha tilgang på god landkompetanse. Vi må identifisere og støtte opp under relevante endringsaktører og skreddersy tilnærming og innsats til lokale forhold. Får vi ikke dette til, er faren stor for at vår innsats vil være forgjeves, i verste fall virke mot sin hensikt.

Rapportene om tusenårsmålene presenterer status for kvinner og menn i ulike deler av verden. Det gis data for hvert kjønn når det gjelder skolegang, deltakelse i det politiske og økonomiske liv, samt helsemål som bruk av prevensjon og forekomst av aids. Indikatorene til FNs tusenårsmål dekker ikke andre mål, som ulikhetene mellom kvinner og menns inntektsnivå og levealder. Det er

Boks 2.1 Like rettigheter til utdanning

FNs kvinnekonvensjon artikkel 10 pålegger konvensjonspartene å treffe alle egnede tiltak for å sikre kvinner den samme rett til utdanning som menn, herunder når det gjelder karriere- og yrkesveiledning, adgang til studier og oppnåelse av vitnemål.

Boks 2.2 Like rettigheter til helsetjenester

FNs kvinnekonvensjon artikkel 12 pålegger konvensjonspartene å sikre kvinner og menn like god tilgang til helsetjenester, herunder hjelp til familieplanlegging, samt et hensiktsmessig, og om nødvendig gratis, tilbud i forbindelse med svangerskap, fødsel og barsel.

derfor nødvendig med andre kilder for å få et utfyllende bilde av variasjonen når det gjelder likestilling i ulike land og regioner. Frivillige organisasjoner og ulike deler av FN-systemet gjør en viktig jobb i å samle inn slik kunnskap.

FNs utviklingsprogram rangerer hvert år verdens land etter hvor langt de er kommet i å sikre sine innbyggere et langt liv, grunnutdanning og en anstendig levestandard. Indekser for menneskelig utvikling utarbeides både for befolkningen sett under ett og for kvinners situasjon sammenlignet med menns. Slike sammenstillinger viser klart at kvinners stilling i et land ikke kan leses ut av landets generelle utviklingsnivå. Politikk og tradisjon er viktig for å forklare situasjonen for kvinners rettigheter. Pakistan skårer for eksempel høyere enn Bangladesh i generell utvikling, men bildet er omvendt når en ser på kvinners situasjon, fordi kvinner i Bangladesh i større grad kan lese og skrive og tjener bedre enn pakistanske kvinner. I mange arabiske land henger kvinner etter i utviklingen og landene skårer langt lavere på likestillingsindeksen enn på den generelle rangeringen over menneskelig utvikling. Andre land gjør det bedre på likestillingslisten enn den generelle rangeringen. Det gjelder for eksempel Sri Lanka, Namibia, Uganda og Kenya. I Oman er kvinners kjøpekraft under en femtedel av menns, i Burundi tjener kvinner i underkant av 80 prosent av hva menn gjør. I land som Nicaragua og Honduras kan om lag like mange kvinner som menn lese og skrive. Til sammenlikning er analfabetismen i Jemen og Guinea mer enn dobbelt så høy blant kvinner som blant menn.

En annen omfattende oversikt over kvinners deltakelse og innflytelse utarbeides av Verdens økonomiske forum, som står bak de årlige Davos-møtene. De dokumenterer ulikhetene mellom menn og kvinner på fire forskjellige områder – økonomisk deltakelse, utdanning, helse og politisk makt. Rap-

porten sammenlikner likestillingssituasjonen i 115 land, både totalt og for hvert av de fire områdene.

Ikke overraskende topper nordiske land listen med Sverige øverst, tett fulgt av Norge. Det de to landene skårer høyest på er politisk makt, mens man skårer lavere når det gjelder helse. Det er interessant at et fattig land som Filippinene kommer helt opp på sjetteplass, med topplassering både når det gjelder helse og utdanning. Også et annet fattig land, Sri Lanka, skårer høyt på likestilling, med en 13. plass totalt sett. Landet ligger på en førsteplass når det gjelder helse og en syvendeplass på listen over kvinner og politisk makt. Tanzania er på en 24. plass totalt, men har en førsteplass når det gjelder kvinners økonomiske deltakelse. Det som trekker ned er en rangering som henholdsvis 97 og 95 når det er snakk om utdanning og helse.

Det rike landet Japan ligger helt nede på en 79. plass. Selv med en førsteplass når det gjelder helse, en plassering landet for øvrig blant annet deler med Kambodsja, blir totalplasseringen svak når landet plasserer seg som nummer 83 når det gjelder økonomisk deltakelse, som nummer 59 når utdanning måles og som nummer 83 når man vurderer politikk. Et annet rikt land, Kypros, ligger på 83. plass, hårfint slått av Malawi. Jemen og Saudi-Arabia kommer sist og nest sist på denne likestillingsrangeringen av land.

Denne rapporten er nyttig som et praktisk redskap blant annet fordi den måler områder som i stor grad sammenfaller med våre egne hovedinnsatsområder. Vel så viktig er det at rapporten til fulle viser at vi står overfor en mangesidig og kompleks situasjon som er utfordrende for utviklingspolitikken. Tallene viser at det er stor variasjon, og at man ikke kan sette likhetstegn mellom fattigdom og mangel på likestilling, eller at rikdom nødvendigvis medfører likestilling. Videre viser den at manglende likestilling kan være et resultat av mange ulike faktorer, og at støtet må settes inn på ulike steder i ulike land. Dette understreker at man ikke uten videre kan overføre en norsk modell til våre samarbeidsland. Tilnærmingen må justeres etter terrenget.

2.2 Livsløp og mangfold

Det representerer en overforenkling å se på jenter og kvinner som en enhetlig gruppe. Det er stort mangfold. Ulike grupper har ulike behov og interesser. Dette mangfoldet må norsk politikk fange opp. Det innebærer også at bidrag for å bekjempe diskriminering av seksuelle minoriteter krever særskilte løsninger.

Boks 2.3 Barneklubber i Nepal

«Før jeg ble medlem av Barneklubben trodde jeg at livet mitt var over. Jeg ble behandlet dårlig av sjefen min og var for tilbakeholden til å hevde meg overfor ham. Så ble jeg medlem av Barneklubben og lærte at også barn og barn som jobber som hushjelper har rettigheter. Jeg lærte å uttrykke meg og stå foran folk og snakke. Jeg lærte å tro på meg selv. Jeg ble modigere overfor sjefen min. Nå lar han meg gå ut, ha venner og fritid. Jeg føler meg som en person, jeg krever mine rettigheter.» (Jente, 16 år.)

Gjennom UNICEF har Norge støttet et nettverk av barneklubber i Nepal. De aller fleste medlemmene er barnearbeidere, mange er hushjelper.

Vår politikk for kvinners rettigheter og likestilling må ha en livsløpsinnretning. Dette er nødvendig både for å få et korrekt bilde av situasjonen og for å spisse politikken. Fattigdom og marginalisering rammer barn og unge spesielt sterkt; jentebarn rammes verre enn guttebarn. Jenter er ofte langt mindre synlige eller aktive i samfunnslivet enn gutter. Det kan være strenge grenser for hvordan og hvor jenter og kvinner kan delta. Flere gutter har tilgang til skolegang enn jenter, gutter blir værende lenger i skolesystemet. Diskrimineringen av jenter starter fra fødselen av – kanskje enda tidligere. Teknologien tillater i dag at jenter aktivt velges bort allerede før fødsel. Problemet er høyst reelt: I enkelte deler av verden foretas det flere aborter av jente- enn guttefostre. Ifølge beregninger presentert av organisasjonen Plan resulterer dette i et jenteunderskudd i størrelsesorden 100 millioner. Diskriminering av jentebarn fører til store forskjeller i helsestatus. Spesielle helseproblemer er knyttet til at tenåringsjenter giftes bort og føder barn før kroppen er klar for det. Tidlig ekteskap og graviditet setter ofte en stopper for skolegang. I mange tilfeller medfører graviditet regelrett utvisning fra skolen. Jenters tidlige seksuelle debut, ofte med eldre menn, bidrar til å videreføre hiv- og aids-epidemien. Jenter er også mer sårbare for smitte rent biologisk enn gutter. Seksuell vold og tvang forsterker smitterisikoen ytterligere. I Afrika sør for Sahara utgjør jenter tre fjerdedeler av alle hivsmittede i aldersgruppen 15 til 24 år. Det er en utfordring å sikre at jenter fanges opp godt nok både i arbeidet med likestilling mellom

Boks 2.4 Strategisk innsats for urfolk i Guatemala

Ett av målene med Norges innsats i Guatemala er å styrke urfolks mulighet til politisk innflytelse. Urfolkskvinner er den viktigste målgruppen. Selv om indianerne utgjør flertallet i befolkningen, er de politisk, økonomisk og sosialt marginaliserte. Siden 2005 har Norge gitt universitetsstipendier til mayakvinner. Vi kan si oss fornøyd med resultatene: Urfolkskvinnene har kvalifisert seg til sentrale stillinger i politikk og forvaltning, blant annet i regjeringens planleggingssekretariat. Det norske bidraget omfatter også støtte til forskning om hvordan man kan øke urfolks politiske deltakelse. Forskningen vil gi mer kunnskap om hvordan demokratibyggingen kan omfatte både kvinner og menn fra urfolksgrupper i et samfunn der flere kulturer, etniske grupper og språk lever side om side.

kvinner og menn og i barne- og ungdomsarbeidet. Generelle programmer er ofte utformet for og med voksne som deltakere, og passer ikke nødvendigvis for barn. Program for barn må skreddersys slik at de når både jenter og gutter.

Politikken må også ta høyde for spesielle forhold som gjelder eldre kvinner og enker. Særskilte problemstillinger dreier seg om rettigheter til arv, jord, hus og eiendom. I mange land står kvinner uten slike rettigheter. Også grupper som enslige og fraskilte står overfor betingelser i mange land som krever spesiell oppmerksomhet.

I alle land opplever kvinner diskriminering – om enn i varierende grad og form. Mange kvinner er dobbelt-diskriminerte. Fattigdom er en faktor som i seg selv medfører diskriminering. Etnisk minoritetsbakgrunn, urfolkstilhørighet, religion, seksuell orientering, funksjonshemming eller alvorlige sykdommer som for eksempel aids, er andre forhold som kan påvirke eller forsterke diskrimineringen.

Grupper og enkeltmennesker som diskrimineres på grunn av flere forhold er særlig sårbare. Et eksempel kan være kvinner med urfolksbakgrunn. Urfolk er ofte politisk, økonomisk og sosialt marginaliserte. Urfolkskvinner er dermed sårbare både på grunn av sitt kjønn, sin etnisitet og sin fattigdom. Dette kan være noe av forklaringen på at urfolkskvinner er overrepresentert blant mennes-

kehandelsofre, og at seksuelle overgrep mot minoritetskvinner er utbredt i konflikt- og krigssituasjoner. Det er mindre sannsynlighet for at seksuelle overgrep mot urfolkskvinner straffefølges, enn om offeret er fra majoritetsbefolkningen. Sannsynligheten synker ytterligere dersom overgriperen kommer fra majoritetsbefolkningen.

2.3 Mobilisering av gutter og menn

For å nå målet om likestilling må vi involvere og mobilisere både jenter og kvinner, gutter og menn. Det er vanskelig å komme bort fra at menn og mansroller er en del av hindringene på vei til likestilling, men det er viktig å sette søkelyset på menn som en sentral del av løsningen. Menn kan spille en sentral rolle i å fremme kvinners rettigheter og likestilling og bør dermed også mobiliseres.

Manglende likestilling har en kostnad også for gutter og menn. Det er nødvendig å ta inn over seg

Boks 2.5 Bevisstgjøring av menn på Filippinene

Det er nødvendig å bevisstgjøre unge menn om forskjellene mellom kjønnene når det gjelder makt og valgmuligheter. Ikke minst gjelder dette for seksuelle relasjoner. Norske organisasjoner støtter tiltak der unge menn er endringsaktører for likestilling og gjensidig respekt mellom kjønnene. På Filippinene samarbeider Kvinnefronten og FOKUS (Forum for kvinner og utviklings-spørsmål) med det internasjonale nettverket mot handel med kvinner. Mannlige kursledere og unge menn samles for diskusjoner om kjønnsroller og gruppearbeid med jevnaldrende. Særlig virkningsfullt opplevde deltakerne møtet med tidligere prostituerte. Gjennom innlevelse i disse kvinnenes bakgrunnshistorier preget av fattigdom og overgrep, fikk de økt respekt for kvinnene. De fikk også forståelse for hvordan egen atferd og bruk av pornografi og kjøp av seksuelle tjenester bidro til den undertrykking og fornedring jentene opplevde. De unge endringsagentene fikk erfare at det ikke er enkelt å overbevise andre menn. Den største utfordringen er den eldre generasjonen. Når de likevel lykkes, oppnår de store personlige seiere.

at menn og kvinner har ulike interesser og liv, men det er også store forskjeller innenfor kjønnene. Også menn kan være utsatt for diskriminering, ofte fra andre menn som har mer makt. Det kan handle om økonomisk, politisk eller militær makt, eller alder og autoritet. I likhet med jenter er gutter sårbare for seksuelle overgrep.

Ubeskyttet seksuell omgang er et eksempel på risikoatferd som fører til akselerert spredning av hiv og aids med fatale følger for både menn og kvinner. Menns kjøp av sex er akseptert i mange samfunn og miljøer. Kombinasjonen av sexkjøp og manglende kondombruk fører til betydelig økt risiko for smitte av alle seksuelt overførbare sykdommer for alle berørte, inkludert mennene selv og deres faste partnere. Manglende aksept i mange samfunn for homoseksualitet tvinger homofile gutter og menn ut på prostitusjonsmarkedet, både som tilbydere og kjøpere av sex fra andre gutter og menn. Rigide kjønnsrollemønstre og krav til hva det vil si å være mann kan virke begrensende for gutter. Det skapes tapere av dem som ikke klarer å leve opp til forventningene.

I vår politikk må vi være i stand til å problematisere manns- og kvinneroller i forhold til kulturelle og religiøse forhold. Her er det store nasjonale og regionale forskjeller. I enkelte religiøst konservative land snakker vi ikke bare om en omdefinering av roller, men at menn faktisk må gi fra seg kontrollen over kvinnene, noe som igjen reiser problemstillinger omkring grunnleggende æresbegreper og andre dypt forankrede tradisjoner. Dette er blant hovedutfordringene for vår utviklingspolitikk på dette området.

Utviklingspolitikken må derfor inneholde tiltak som henvender seg spesielt til gutter og menn. Vi må finne balansen mellom nødvendig målretting samtidig som vi må unngå å sette menn og kvinner opp mot hverandre. Tiltakene må skape forståelse blant menn for at endring er nødvendig, at dagens situasjon der menn i mange samfunn har et tilnærmet maktmonopol ikke kan være en varig løsning, men at nøkkelen til videre utvikling og et velfungerende samfunn ligger i deling av makt. Vi må innrette vår virksomhet slik at det kommer fram at også menn har en klar egeninteresse av likestilling og at kvinner deltar fullt ut i utviklingsprosessene. Bedre utnyttelse av ressursene for utvikling betyr raskere utvikling og en bedre livssituasjon for alle. Oppmyking av kjønnsrollemønstre kan føre til økt frihet for begge kjønn. Svekkede forventninger og fravær av forutbestemte krav fra storsamfunnet gir økte individuelle valgmuligheter – også for menn.

2.4 Internasjonale normverk

Det finnes et omfattende sett av bredt anerkjente normer som gir internasjonalt rammeverk og legitimitet for arbeidet for kvinners rettigheter og likestilling. FNs kvinnekonvensjon utgjør den sentrale menneskerettskonvensjonen som spesifikt gjelder jenter og kvinner. Den fastslår statenes plikt til å avskaffe diskriminering mot kvinner, blant annet i spørsmål om etablering og oppløsning av familie, utdanning, helse, politisk og økonomisk deltakelse. Nesten alle land Norge gir nødhjelp og bistand til, har sluttet seg til Kvinnekonvensjonen. Landene skal hvert fjerde år rapportere til komiteen som overvåker Kvinnekonvensjonen. Komiteens analyse av landrapporten og påfølgende dialog med myndighetene, konkluderer med anbefalinger til oppfølging i det enkelte land. Disse anbefalingene er gode utgangspunkt for arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling i enkeltland. Blant de land som ikke har sluttet seg til Kvinnekonvensjonen, er Sudan og Somalia. Andre land har reservert seg mot deler av forpliktelsene, som for eksempel forbudet mot diskriminering av kvinner i nasjonalt lovverk. Det er norsk politikk å oppfordre til uforbeholden tilslutning til konvensjonen. Også Norge har sluttet seg til Kvinnekonvensjonen og vil arbeide for å følge opp bestemmelsene, også i utviklingspolitikken. FN har også opprettet flere stillinger som spesialrapportør, blant annet om vold mot kvinner. Spesialrapportørene foretar landbesøk og samler inn fakta og gir ut årlige rapporter med anbefalinger til Menneskerettighetsrådet. Verdensorganisasjonen arbeider også med kvinners rettigheter i Generalforsamlingen og den årlige kvinnekommissjonen. De regionale organisasjonene, som Den afrikanske union, har også vedtatt erklæringer om kvinners rettigheter og likestilling, som medlemslandene har forpliktet seg til å følge opp og rapportere på.

FNs sikkerhetsråd vedtok i 2000 den sentrale resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet, som fastslår at kvinner skal delta på like vilkår i beslutningsprosesser knyttet til konfliktløsning, fred og sikkerhet. Jenter og kvinner skal beskyttes mot økt brutalitet og seksuell vold og overgrep, som ofte er et ledd i væpnede konflikter. Resolusjonen er ikke juridisk bindende, men gir viktige politiske føringer.

Handlingsplaner fra FNs toppmøter er heller ikke juridisk bindende, men er politisk forpliktende. Handlingsplanen fra FNs fjerde kvinnekonferanse i Beijing i 1995 satte en bred dagsorden for kvinner og likestilling globalt. Verdenssamfunnet lyktes i å komme til enighet om et ambisiøst slutt-

Boks 2.6 Universelle menneskerettighetskonvensjoner og rammeverk

- Verdenserklæringen om menneskerettigheter (1948)
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966)
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966)
- FNs kvinnekonvensjon (1979) og dens frivillige protokoll (1999)
- FNs barnekonvensjon (1989)
- FNs erklæring om avskaffelse av vold mot kvinner (1993)
- FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet (2000)
- FNs tusenårsmålerklæring og tusenårs-mål (2000)

dokument, der siktemålet er å styrke kvinners deltakelse og tilgang til ressurser på alle samfunnsområder. Viktige tema og perspektiver omfatter feminisering av fattigdom, helse, inntekt og rettigheter til arv, jord, hus og eiendom. Konferansen tok også opp det skremmende omfanget av vold mot kvinner og viktigheten av at kvinner deltar og får innflytelse i arbeidslivet og i politikken. Beijing-konferansen ble et gjennombrudd for en bredere strategi for fremme av kvinner og likestilling i alle samfunnssektorer. Likestilling skulle ikke avgrenses til en separat sektor med begrenset effekt på andre politikkområder. Handlingsplanen gjennomsyres av prinsippet om at konsekvensene av alle tiltak og programmer må analyseres for effektene på henholdsvis kvinner og menn – før beslutninger fattes. Samtidig framheves behovet for målrettede tiltak for å fjerne eksisterende ulikheter og maktforskjeller mellom kjønnene. FNs Kvinnekommissjon, som samler alle FNs medlemsland, vurderte i 2005 status for oppfølging av handlingsplanen fra Beijing. Erklæringen fra denne gjennomgangen fastslo at det fortsatt er et stort gap mellom globale mål og iverksetting og resultater på landnivå. Framgangen har vært begrenset. Handlingsplanen fra Beijing er derfor fortsatt aktuell.

Mange av FNs andre toppmøter har også ført til styrking av fokuset på kvinners rettigheter. Verdenskonferansen i Wien 1993 om menneskerettighetene satte for alvor søkelyset på kvinners og jenters rettigheter. Erklæringen fra konferansen slår fast at vold mot kvinner, alle former for seksuell trakassering og utnyttning er uforenlige med mennes-

Boks 2.7 Sentrale verdenskonferanser og FN-toppmøter

- Barnetoppmøtet (New York, 1990)
- Verdenskonferansen for miljø og utvikling (Rio de Janeiro, 1992)
- Verdenskonferansen for menneskerettigheter (Wien, 1993)
- Befolkningskonferansen (Kairo, 1994)
- FNs 4. Kvinnekonferanse (Beijing, 1995)
- FNs tusenårsforsamling (New York, 2000)
- Finansiering for utvikling (Monterrey, 2002)
- Verdenskonferansen om bærekraftig utvikling (Johannesburg, 2002)
- FN-toppmøtet (New York, 2005)

kets iboende verdi og verdighet. Konferansen om befolkning og utvikling i Kairo i 1994 var en milepæl for prinsippet om familiers og individers rett og mulighet til å kontrollere egen fruktbarhet og til god seksuell og reproduktiv helse. Ikke minst viktig var det at ungdoms rettigheter på dette området ble anerkjent. Norge var en pådriver både i Kairo og Beijing for å komme et skritt videre med oppmykning av restriktive abortlover. Men resultatene ble likevel begrenset på dette området. Kvinners sentrale stilling på miljøområdet ble framhevet i toppmøtene i Rio de Janeiro i 1992 og Johannesburg ti år etter. I handlingsplanen fra Rio, Agenda 21, ble det klarere enn tidligere slått fast at kvinner skal delta i prosesser som er av betydning for deres livssituasjon.

De sentrale anbefalingene fra FNs ulike toppmøter på 1990-tallet er samlet i en erklæring fra FNs tusenårsforsamling, vedtatt av verdens stats- og regjeringssjefer i 2000. Tusenårsmålene er en del av denne erklæringen. Målene i seg selv var ikke nye, men tusenårsmålene representerer likevel en fornyet og samlet global forpliktelse gjennom de konkrete tidsfristene for å nå dem, enigheten om indikatorer for å måle framgang og den årlige rapporteringen. Alle tusenårsmålene er viktige for likestilling, men to av målene går direkte på å forbedre kvinners situasjon. Dette gjelder mål 3 om likestilling og kvinners rettigheter og mål 5 om mødrehelse.

Gjennomgangen av tusenårserklæringen under FNs toppmøte i 2005 slo fast at kvinners rettigheter må gjennomsyre all innsats om tusenårs-

målene skal nås. Toppmøtet resulterte i at fire nye delmål ble etablert under Generalforsamlingen året etter. Tre av disse er viktige for å fremme kvinners rettigheter: Nasjonale og internasjonale utviklingsstrategier skal inkludere mål om full sysselsetting og faglige rettigheter i arbeidslivet. Alle som trenger det, skal få behandling for hiv og aids innen 2010. Det skal være universell tilgang til reproduktive helsetjenester innen 2015. Flere land uttrykte i stemmeforklaringer skepsis til vedtaket i Generalforsamlingen. FN har foreløpig ikke begynt å bruke de nye målene i sin årlige rapportering om tusenårsmålene.

Man kan slå fast at utfordringene på feltet kvinners rettigheter og likestilling ikke er et resultat av manglende internasjonale rettsregler og kjørerregler. Normverket er omfattende, og oppslutningen stor, på papiret. Det gjenstår svært mye for å få forpliktelsene omsatt i handling. Utfordringen er å få de internasjonale forpliktelsene reflektert i nasjonale lovverk og igjen satt ut i praksis.

2.5 Erfaringer og historikk

Norge har gjennom flere tiår hatt et utviklingssamarbeid der kvinners rettigheter og likestilling har vært et viktig tema. Tilnærmingen har vært varierende. I perioder har enkeltstående programmer vært vektlagt, i andre perioder har integrering av likestillingsarbeid i bredden av det totale bistandsengasjementet vært hovedstrategien. I fagmiljøet brukes ofte det engelske uttrykket *mainstreaming* om denne type tematisk integrering.

I 2005 gjennomførte Norsk institutt for by- og regionforskning en evaluering av «Strategi for kvinner og likestilling i utviklingssamarbeidet (1997–2005)» på oppdrag for Utenriksdepartementet og Norad. Evalueringen viste betydelige svakheter i den institusjonelle forankring av arbeidet og gjennomføring. Til tross for at feltet var høyt prioritert politisk med klare mål etablert i strategier, forsvant kvinner og likestilling fra søkelyset når utviklingsplanene og tiltakene skulle rulles ut. Rutinene for rapportering av resultater fanget ikke opp at de politiske prioriteringene ikke ble omsatt i praktisk bistand. Midlene avsatt til formålet ble redusert, likestillingskompetansen og kapasiteten likeså. I 2002 ble den såkalte kvinnebevilgningen tatt bort som et resultat av en større budsjettreform. Den ble erstattet med en uttalt politisk føring om at kvinner og likestilling skulle fremmes gjennom ordinære budsjettposter. Antall ansatte med temaansvar for kvinner og likestilling i utenriksstje-

nesten ble også redusert. Egne kurs i kvinners rettigheter og likestilling falt ut av Norad og UDs internopplæring. Også temaspesifikk kompetanse og opplæring skulle integreres.

I ettertid kan man slå fast at intensjonen om integrering av kvinner og likestilling ikke lyktes. I praksis begrenset integreringen seg til det retoriske. Tilsvarende evalueringer av andre aktører har kommet fram til samme resultat. Dette er altså ikke en kritikk som bare rammer norsk bistand. Den ser ut til å ha internasjonal gyldighet.

2.6 Slik jobber vi nå

Etter at den negative evalueringen av kvinnerettin- gen av bistanden ble lagt fram i 2006, har vi foretatt en snuoperasjon. Det er utviklet nye planer og verktøy for å følge opp innsatsområder som er av vital betydning for jenters og kvinners rettigheter og likestilling.

Prioritering fordrer økt kapasitet og kompetanse. Det trekkes på mange ressurser i arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling. Det erkjennes at fagfeltet er omfattende og utfordringene store. Endringsprosessen vil være tidkrevende. For å få en god start på dette arbeidet, er det etablert et treårig prosjekt (2006–2009) for kvinner og likestilling i Utenriksdepartementet. Prosjektet ledes av departementets ambassadør for kvinner og likestilling. Målet er å løfte og synliggjøre innsatsen på feltet. Prosjektet jobber på tvers i organisasjonen. Samarbeidet med fagetaten Norad er tett. Utenriksstasjonene står sentralt. De har ansvaret for dag-til-dag-dialogen med landenes

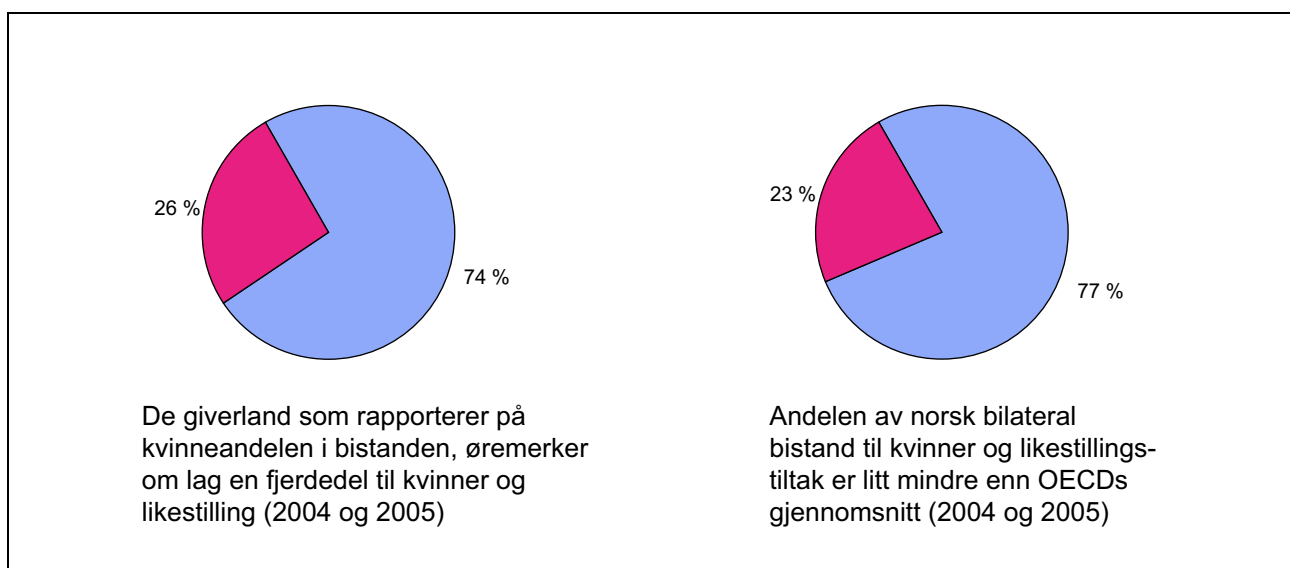
myndigheter, de er forvaltere av norske midler og fungerer som lytteposter i felt. Det er jevnlig kontakt med sivilt samfunn og ut mot multilaterale og internasjonale aktører. Ambassadøren støttes av et team, som administrativt er lagt til departementets Seksjon for globale initiativ og likestilling.

Andre departement vil også spille viktige roller for å fremme kvinners rettigheter og likestilling, blant annet i forvaltningen av norsk samarbeid med relevante FN-organisasjoner og utviklingslandenes fagmyndigheter.

Det er erkjent at skal man lykkes, må man ta et bredt spekter av virkemidler i bruk. Alle sentrale kanaler og prosesser i utviklingssamarbeidet må benyttes. Vi skal bygge på det beste fra tidligere erfaringer, både gjennom brede integrerte tiltak og målrettede aktiviteter for kvinner. Kvinners rettigheter og likestilling skal synliggjøres og tematiseres gjennomgående i utviklingssamarbeidet. Dette skal understøttes med kunnskaps- og kompetansebygging i egne rekker og blant våre samarbeidspartnere. Sentrale prinsipper for regjeringens innsats for kvinner og likestilling er å revitalisere målrettede tiltak, underbygge satsingen med kompetanse, kapasitet og øremerkede ressurser. Sterkt politisk fokus, forankring av ansvaret i ledelsen, opplæringstiltak og konkrete krav til oppfølging er nødvendig.

2.6.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Likestilling skal fremmes både som en tydelig integrert dimensjon og som et selvstendig mål. Denne tosidige framgangsmåten skal gjenspeiles i



Figur 2.1 OECDs tall for kvinneandelen i bistanden i OECD og Norge

bistandsbudsjettet. Det gjør vi ved å kombinere øremerking av midler og inkludering av likestillingsrelevante mål for bruken av alle viktige budsjettposter. Våre forvaltningsrutiner skal ivareta hensynet til kvinners rettigheter og likestilling.

Innsatsen for kvinners rettigheter og likestilling skal trappes opp. Dette vil innebære en prioritering av kvinners rettigheter og likestilling innenfor eksisterende budsjetttrammer. Dette skal ikke gå på bekostning av viktige satsingsområder som fredsbygging, humanitær assistanse og menneskerettigheter, godt styresett og korrupsjonsbekjempelse, olje og energi eller miljø og klima. Derimot skal vi styrke effekten av tiltak på disse områdene gjennom økt vektlegging av kvinner som ressurs for fattigdomsbekjempelse og utvikling. Budsjettet vil være et viktig virkemiddel for resultatoppnåelse. Et eget kapittel i stortingsproposisjon nr. 1 for Utenriksdepartementet tallfester omfanget av budsjettmidler som kan spores til tiltak for kvinners rettigheter og likestilling. Det vil være et mål på resultatoppnåelse at en jevnt stigende andel av bistandsbudsjettet tilgodeser dette formålet. Dette er i tråd med Handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet 2007–2009.

2.6.2 Handlingsplaner

Forpliktende krav og føringer for hvordan kvinners rettigheter og likestilling skal løftes i utviklingspolitikken er meislet ut i et sett av handlingsplaner.

Handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet ble lansert 8. mars 2007. Planen har varighet fra 2007 til 2009. Gjennom denne handlingsplanen vil Norge gjøre en innsats for å styrke engasjementet for kvinners rettigheter og likestilling i det internasjonale samfunnet og blant våre samarbeidspartnere. Den er resultatet av en omfattende prosess som inkluderte bred dialog med partnere i Norge og internasjonalt. Handlingsplanen angir mål og retning for gjennomføringen av kvinners rettigheter og likestilling både som et eget satsingsområde og som en integrert dimensjon i Regjeringens øvrige satsingsområder i utviklingssamarbeidet. Handlingsplanen er det viktigste operative redskapet vi i dag har for å gi kvinners rettigheter og likestilling den plass og prioritet i utviklingspolitikken som er nødvendig for å innfri våre ambisjoner.

Regjeringens Handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet ble lansert 8. mars 2006. Den gir

retningslinjer for ivaretagelse av jenters og kvinners rettigheter i krigs- og konfliktsituasjoner, for styrket deltakelse av både kvinner og menn, og integrering av kjønnsperspektivet i norsk innsats for konfliktforebygging og fredsbygging. Denne planen legger føringer for Norges profilerte engasjement i en rekke konfliktområder verden over.

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009) innebærer økt bistandsinnsats for å styrke kvinners stilling slik at de blir mindre sårbare for rekruttering og overgrep gjennom vår tids slavehandel. Det store flertall av ofrene er kvinner, og barn av begge kjønn, som trafikkeres over landegrensene for seksuell utnyttning gjennom prostitusjon, tvangsarbeid eller illegal handel med organer.

Handlingsplanen mot kvinnelig kjønnslemlestelse ble utarbeidet i 2003 og er vedtatt videreført ut 2009. Planen innebærer økt innsats mot kjønnslemlestelse og en integrering av arbeidet mot kvinnelig omskjæring i samarbeidet i helse- og utdanningssektorene. Kjønnslemlestelse skal være en del av Norges politiske dialog på landnivå der dette er aktuelt.

Også andre strategier og handlingsplaner for utviklingssamarbeidet er viktige i denne sammenheng. Dette gjelder blant annet *Handlingsplanen mot tvangsekteskap (2008–2011)*, *Handlingsplan for handelsrettet utviklingssamarbeid (2007)*, *Posisjonsnotatet om norsk hiv- og aidspolitikk (2006)* og *Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid (2006)*.

2.6.3 Samarbeid med myndigheter

Politisk dialog med andre lands myndigheter er hjørnesteinen i utviklingspolitikken. Kvinners rettigheter og likestilling skal løftes gjennom målrettet bruk av politiske dialogfora og bruk av bistand. Vi skal benytte vår innflytelse, også der dette ikke er våre partners uttalte prioritet, men vi må samtidig sørge for at vår politikk er avstemt i forhold til prinsippet om eierskap. Kjønns- og likestillingsperspektivet skal knyttes opp til de enkelte lands utviklingsmål og internasjonale forpliktelser – for eksempel om landet har sluttet seg til Kvinnekonvensjonen – og tilpasses de lokale utfordringene og mulighetene for endring.

Landets likestillingsmyndigheter er ofte marginalisert i forhold til nasjonale plan- og budsjettprosesser. Likestillingsapparatet er en viktig aktør og samarbeidspartner for Norge.

På landnivå må det til enhver tid vurderes hvilke likestillingspolitiske utfordringer som er de

Boks 2.8 Mødrehelsetjeneste i Malawi

Malawi er det landet der Norge gjør mest for kvinners rettigheter og likestilling. Mødre-dødelighet i landet er blant den høyeste i verden. Landets myndigheter tar situasjonen på alvor: Arbeidet for bedret mødrehelsetjeneste har fått økt prioritet i helsesektoren, men behovet for supplerende innsats er likevel stor.

Norge finansierer et samarbeidsinitiativ mellom tre norske universitetssykehus (Ullevål, Haukeland og Tromsø) og fødeavdelingen ved Bwaila Hospital – sentralsykehuset i hovedstaden Lilongwe. Sykehuset er det ledende innen opplæring i fødselshjelp i Malawi. Innsatsen forventes å få positive ringvirkninger utover i landet. Samarbeidet mellom Malawi og Norge går først og fremst ut på å forbedre systemer og rutiner og på jobben-opplæring gitt av fagpersonell fra Norge. Noen utstyrsleveranser inngår også i samarbeidet.

viktigste og hvilke lokale aktører vi kan spille på i utviklingspolitikken. Det er store variasjoner mellom land. Det er ofte misforhold mellom et lands offisielle politikk og landets praksis. Her kan det være åpninger for effektiv politisk dialog. Det er viktig å se og utnytte muligheter og arbeidsmåter i fora og på arenaer der norske aktører allerede er aktive og har opparbeidet troverdighet og gode relasjoner. Videre handler det om å stille spørsmål om deltakelse, tilgang til ressurser og hvilke konsekvenser tiltak og programmer får, henholdsvis for kvinner og menn. Kvinners rettigheter og likestilling skal prioriteres i den ordinære virksomheten, gjennom dialog med og støtte til landets egne endringsagenter på myndighetsnivå, i folkevalgte organer og det sivile samfunn.

Regjeringen ønsker ikke å unngå sensitive forhold, som for eksempel spørsmål omkring abort og homoseksualitet, som er forbudt ved lov i mange land. Vi må finne en tilnærming som er utfordrende, men ikke unødvendig støtende. Det må erkjennes at dette er en langvarig prosess, der vi må skynde oss langsomt. Her kan Norge gi moralsk og økonomisk støtte til organisasjoner og tiltak som fremmer rettigheter på disse områdene, samtidig som vi bør bruke den politiske dialogen med myndighetene til å forfølge de samme spørsmålene.

2.6.4 Samarbeid med sivilt samfunn

I Norge har det sivile samfunn i stor grad vært med på å forme vår demokratiske utvikling. Kvinner og likestilling er ett av områdene der dette er tydeligst. Kvinners deltakelse i organisasjonslivet og organisering av kvinnettverk og -organisasjoner har vært viktig for å sette kvinnespørsmål på den nasjonale dagsorden. Mange norske frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner har opparbeidet seg bred erfaring og mye kunnskap om kvinners rettigheter og likestilling. En rekke av de norske organisasjonene som jobber spesielt med

Boks 2.9 Norge støtter trygg og selvbestemt abort

Det er et mål for Norge å fremme kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter og helse. En sentral samarbeidspartner er Den internasjonale føderasjonen for familieplanlegging (IPPF), en av verdens største frivillige organisasjoner med forgreninger i 150 land. Som et ikke-statlig nettverk kan medlemsorganisasjonene være pådrivere for spørsmål som er sensitive i enkelte land og yte tjenester til grupper som ellers ikke ville fått tilbud om reproduktive helsetjenester. Norge støttet i 2006 et nytt flegiverfond i IPPF for å fremme trygge aborter. Allerede det første året ble 45 ulike tiltak i 32 utviklingsland støttet gjennom det nye flegiverfondet.

Manglende tilgang på prevensjon og trygg selvbestemt abort medfører store lidelser for kvinner og deres familier. Framgang på disse feltene er helt nødvendig for å oppnå FNs tusenårs mål for reduksjon av mødre-dødelighet. Utrygge aborter er hovedsakelig et fattigdomsproblem, i land der abortlovgivningen er restriktiv. Farlige aborter elimineres kun gjennom å tilby trygg og legale aborttjenester. Organisasjoner som arbeider for trygg og selvbestemt abort arbeider i motvind. Særlig skyldes dette USAs restriktive politikk. Derfor er Norges innsats viktig på dette feltet. Norge bidrar totalt med rundt 50 millioner kroner til IPPF, hvorav 10 millioner kroner til fondet for trygg abort. Samarbeidet med IPPF representerer Norges største enkeltinnsats for kvinners rettigheter gjennom internasjonale frivillige organisasjoner.

kvinner og likestilling har samlet seg under paraplyorganisasjonen FOKUS – Forum for kvinner og utviklingsspørsmål. Utenriksdepartementet har høye forventninger til norske frivillige organisasjoner og deres innsats for å fremme kvinners rettigheter og likestilling i utviklingsarbeidet. Som med andre aktører er bildet sammensatt og resultatene ujevne. Utfordringen ligger i å mestre både det likestillingsfaglige og det bistandsfaglige. Arbeidsmetoder og tilnærminger som har fungert godt i Norge, lar seg ikke automatisk overføre til utviklingsland.

I Norge er det bred folkelig støtte for likestilling. Sivilt samfunn har spilt en avgjørende rolle ved å kjempe igjennom og sette kvinners rettigheter på den politiske dagsordenen. Organisasjonene har representert sentrale arenaer for å formulere kvinners krav og sette kvinners egne prioriteringer. Betydning av kvinners egen mobilisering er stor. Derfor er det naturlig for Norge å prioritere støtte til sivil samfunn i Sør. Sivilt samfunn vil ha en viktig funksjon som pådriver og for å holde landets myndigheter ansvarlig for sine forpliktelser på feltet. Derfor representerer nasjonale og regionale kvinneorganisasjoner og nettverk i utviklingsland prioriterte samarbeidspartnere.

Norge skal ha en tydelig linje i arbeidet for likestilling og kvinners rettigheter. I enkelte sammenhenger er det lokale sivile samfunn den viktigste aktøren. Eksempelvis velger Norge ofte å arbeide gjennom lokale endringsaktører i arbeidet med sensitiv og kulturelt forankret diskriminering av kvinner. Det gjelder blant annet abort, kvinnelig kjønnslemlestelse, homofili og kvinners rettigheter generelt i spennet mellom nasjonal lovgivning og lokal rettspraksis. Nasjonal lovgivning ivaretar i mange tilfeller kvinners formelle rettigheter. Men nasjonale myndigheter kan mangle evne til å sikre god nok håndhevelse på lokalt nivå. I disse tilfellene har lokalt, sivil samfunn en nøkkelrolle.

2.6.5 Samarbeid med multilaterale aktører

Norge har vært blant de mest sentrale landene for å sikre at kvinners rettigheter skal gjennomsyre virksomheten til de multilaterale utviklingsorganisasjonene. Vi har vært blant de fremste pådriverne for å kreve at FN og utviklingsbankene må ha egne ansvarlige på høyt nivå for dette arbeidet. Sammen med andre likesinnede land, har Norge vært helt i spissen i å kreve at organisasjonene må utvikle egne strategier for hvordan kjønnsperspektivet skal integreres systematisk.

Mange av de første kvinnerådgiverne i FN og i utviklingsbankene var finansiert av Norge. Norsk

påvirkning var også utslagsgivende for opprettelsen av stillingen som FNs Generalsekretærs spesialrådgiver for kvinners rettigheter og likestilling. Vi har også støttet utviklingen av strategier for kvinne- og likestillingsrettet bistand med ideer, personell og penger. Etter norsk press er dette arbeidet gradvis blitt opprioritert. Finansieringen av stillinger og strategier er overtatt av organisasjonene selv. Norge har arbeidet aktivt i styrene for synspunktet om at likestilling er for viktig til å kunne overlates til frivillige bidrag fra et fåtall giverland.

Dette arbeidet er viktig fordi de multilaterale organisasjonene har stor gjennomslagskraft. En styrking av kjønnsperspektivet i institusjonenes virksomhet vil kunne ha større betydning for fremme av kvinners situasjon enn det enkeltgivere kan få til alene. Verdensbanken og FNs utviklingsprogram spiller for eksempel sentrale roller i den politiske dialogen med partnerlandene og i rådgivningen rundt utviklingen av landenes utviklingsstrategi. Verdensbanken og de regionale utvik-

Boks 2.10 Jenters utdanning prioriteres

Norge tok i 1996 initiativ til et samarbeid med UNICEF om å få flere jenter inn i skolen. Programmet fokuserte på noen land i Afrika. Programmet ble etterspurt og er etter hvert utvidet til flere land. En sluttevaluering i 2003 viste at det norske initiativet ga gode resultater. Flere jenter fullførte grunnutdanning. Samtidig har programmet bidratt til å sette jenters utdanning høyere på dagsorden både i UNICEF og i de enkelte landene. Men evalueringen viste også at UNICEF i liten grad arbeidet systematisk. Dette gjorde det vanskelig å få til læring i organisasjonen og opptrapping av tiltak som virker. Etter støtte blant annet fra Norge er jenters utdanning nå blitt integrert som en av barnefondets fem hovedsatsninger. Norge er en ledende giver.

Fra 2003 av har vi årlig gitt tematisk støtte til jenters utdanning med om lag 450 mill kroner i årlige bidrag. Dette er den største enkeltinnsatsen i norsk kvinnerett bistand. Vi har samtidig lykkedes med å ansvarliggjøre UNICEF i dette spørsmålet. Nye givere er mobilisert. Det er opprettet et eget initiativ i FN for jenters utdanning, der 13 organisasjoner deltar, inklusive Verdensbanken.

lingsbankene bidrar med store ressuroverføringer og FNs øvrige organisasjoner representerer kunnskapssentra og nettverk som overgår det hvert enkelt land alene har tilgang til. Verdens helseorganisasjon og FNs befolkningsfond er sentrale aktører gjennom sitt arbeid for å fremme kvinners helse og tilgang til familieplanlegging. FNs kvinnefond (UNIFEM) er en annen sentral samarbeidspartner – den eneste organisasjonen innen FN-systemet som utelukkende arbeider for kvinners rettigheter og likestilling på globalt, regionalt og nasjonalt nivå. UNIFEMs mandat er knyttet til nyskapende og katalytisk arbeid for kvinner og likestilling på landnivå og vis-à-vis det øvrige FN-systemet.

En rekke evalueringer viser at arbeidet med kvinner og likestilling i mange av de multilaterale organisasjonene ble svekket mot slutten av 1990-tallet. For å sette det på spissen: Integrasjonslinjen av arbeidet førte til at når alle fikk ansvar, ble ansvaret pulverisert. Denne kritikken rammer også Norges oppfølging. Norges nye giv for kvinner og likestilling omfatter derfor også FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. I styrene krever vi sterkere lederskap, klarere mål, og bedre rapportering på resultater. Dette gjelder både i de rene kvinnerettede tiltakene og integrering i bredere programmer.

Norge bidrar nå igjen med øremerkede midler til kvinner og likestilling i sentrale multilaterale organisasjoner. Dette gjør vi fordi erfaringene har vist oss at slike spesifikke prioriteringer fra giverne ofte er utslagsgivende for å få forhold opp på organisasjonenes dagsorden. Likestillingsansvarlige i FN og i utviklingsbankene får mer gjennomslag dersom deres politiske føringer og verktøy følges opp av penger. Norge har for eksempel vært pådriver for en ny handlingsplan for kvinneverretted bistand i Verdensbanken. Denne fokuserer på bankens rolle i å sikre kvinner tilgang til markeder for kapital, jord, produksjon og arbeid. Handlingsplanen ble vedtatt av Verdensbankens styre i 2006. Norge bidrar økonomisk til gjennomføring av planen.

Mer vekt på kvinner og likestilling er en av de norske fanesakene i arbeidet for å styrke FN. Statsminister Jens Stoltenberg var en av lederne av høynivåpanelet for FN-reform. Norge er en pådriver for oppfølging av forslaget om at flere viktige, men små likestillingsenheter i FN skal slås sammen og styrkes til en ny, slagkraftig organisasjon. En sterk og uavhengig FN-enhet for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingsprosessen er nødvendig for å levere resultater på oppgavene som vaktbikkje, pådriver og operatør.

2.6.6 Samarbeidsformer

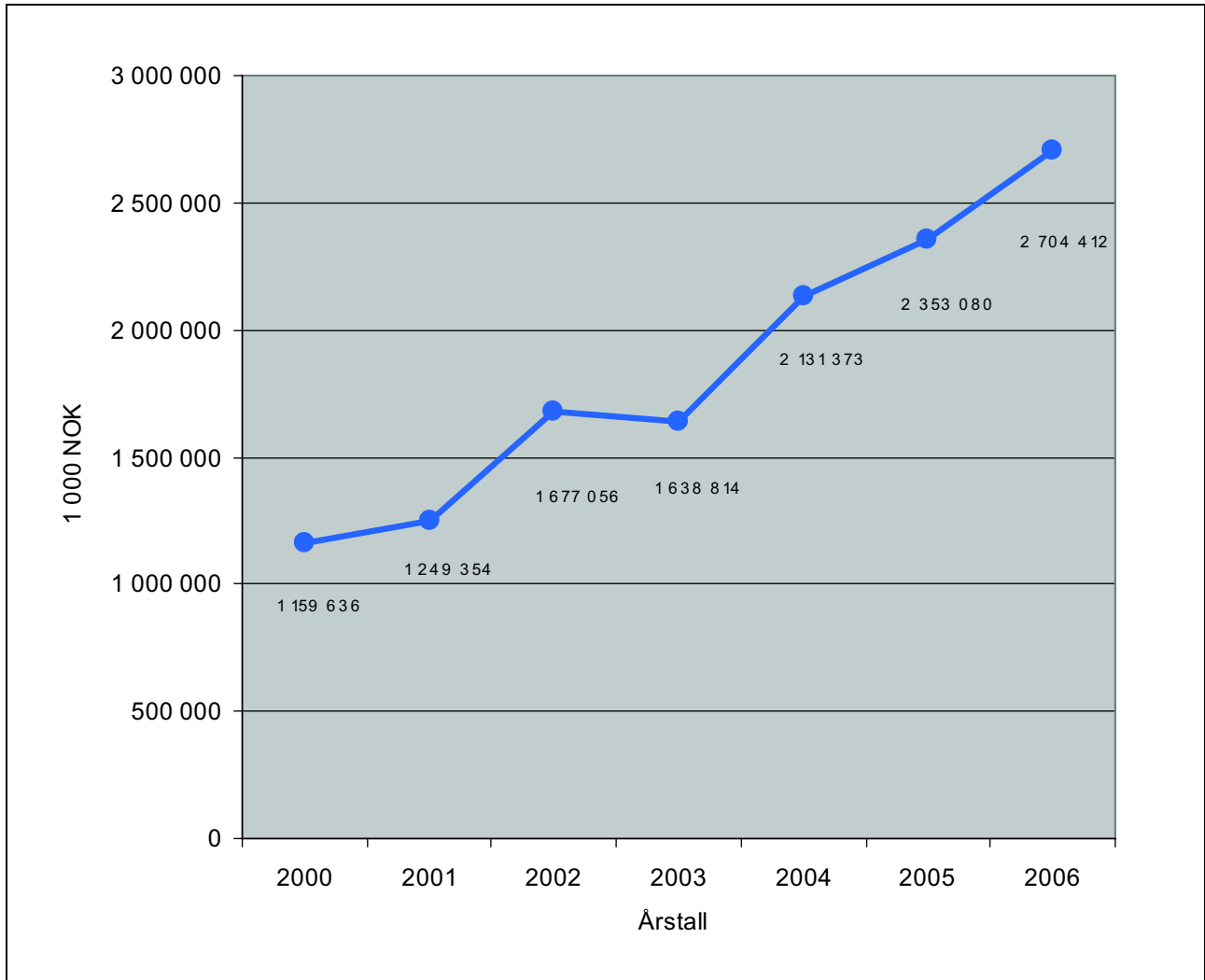
Strategier for kvinne- og likestillingsretting av utviklingspolitikken kan ikke foregå i et vakuum, men må forholde seg til bredere overordnet tenkning og dialog rundt utviklingssamarbeidet.

Fra siste halvdel av 1990-årene var det en økende erkjennelse av at separate tiltak initiert av giverne ikke hadde den forventede utviklingseffekt. Det var et ønske om bedre utnyttelse av bistandsmidler gjennom økt bistandseffektivitet. Tilnærmingen ble i økende grad preget av helhetlige strategier, sektorprogrammer og budsjettstøtte. Det var riktignok stor avstand mellom liv og lære og også stor variasjon i givere imellom, men forsøkene på samordning mellom givere og innordning til myndigheters og andre mottakers planer ble etter hvert mer framtrepende.

Milepæler i denne sammenheng er FNs konferanse om finansiering for utvikling i Monterrey i 2002 og Paris-erklæringen om bistandseffektivitet fra 2005. Sluttklæringen fra Monterrey-konferansen har blitt stående som et vitnesbyrd om global enighet mellom giver- og mottakerland om at utviklingslandene har ansvar for egen utvikling og at økt bistand skal mobiliseres for land som har godt styresett og realistiske planer.

Paris-erklæringens forpliktelser innebærer at eierskapet til utviklingsprosessene tydelig plasseres hos mottaker. Givere skal innordne seg mottakers prioriteringer og planer og i størst mulig grad gjøre bruk av deres systemer og prosedyrer. Giverne skal samordne seg innbyrdes. Det er et betraktelig skarpere søkelys på resultatene av bistanden og på ansvarlighet, både internt i eget land og mellom mottaker og givere. Mens mye energi og ressurser i oppfølgingen har vært satt inn på analytisk arbeid, møtevirksomhet og dialoger med samarbeidsland om blant annet sektorspesifikke spørsmål, har arbeidet med tverrgående temaer, som likestilling, kommet i skyggen. Slik behøver det imidlertid ikke være. Bistandseffektivitetsagendaen åpner nye muligheter for integrering av kjønnsperspektivet. Dialog om nasjonale utviklingsstrategier og støtteformer som budsjettstøtte gir muligheter for å løfte likestillingsarbeidet inn i politikktutforming og ikke minst i finans- og planleggingsdepartementene, i tillegg til fagdepartementene. Her gjenstår det en rekke utfordringer. Dette gjelder både utvikling av planer som integrerer likestilling og rutiner for rapportering.

Prinsippene om eierskap og ansvarlighet må tolkes bredt og inkluderende. Utviklingsprosessene må forankres i så vel finansdepartementene som fagdepartementene og likestillingsmyndighe-

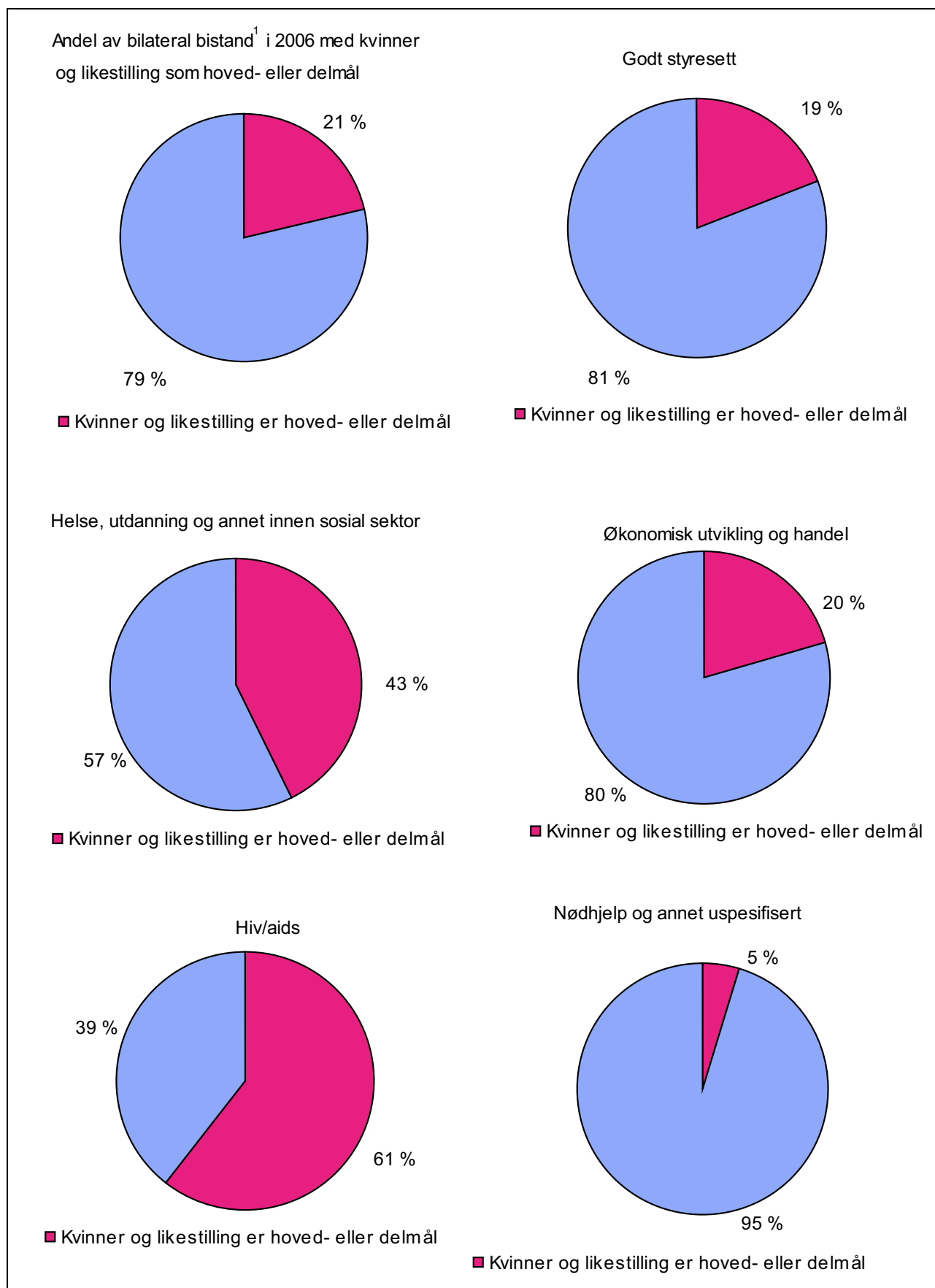


Figur 2.2 Norsk bilateral bistand¹ med kvinner og likestilling som hoved- eller delmål, 2000–2006

¹ Inkludert bilateral bistand gjennom multilaterale organisasjoner

tene. Norge må legge vekt på å fremme synspunkter om viktigheten av nasjonalforsamlingenes rolle og sivilt samfunns bidrag til politikktutforming og at utøvende myndigheter står til ansvar for nasjonalforsamlingen og befolkningen, både kvinner og menn. Dette innebærer også forventninger til samarbeidslandene om å integrere likestillingsperspektivet i nasjonale utviklingsstrategier og planer og i utforming av egne budsjetter. Resultater av bistanden i form av fattigdomsreduksjon, økonomisk og sosial utvikling må inkludere og tilgo-

dese både kvinner og menn, jenter og gutter. Det krever eksplisitte mål knyttet til kvinners rettigheter og muligheter, kjønnsensitive indikatorer og kjønnsoppdelt statistikk. Tilpasning av bistanden til nasjonale strategier og planer omfatter handlingsplaner og tiltak for kvinners rettigheter og likestilling. Ikke minst i forbindelse med bistandsformer som budsjettstøtte må Norge stille krav om at nasjonale ressurser skal komme både kvinner og menn til gode.



Figur 2.3 Hvor stor andel av norsk bistand går til kvinner og likestilling?

¹ Inkludert bilateral bistand gjennom multilaterale organisasjoner

3 Ny giv – nye prioriteringer

Kvinnens rettigheter og likestilling angår de fleste av samfunnets sektorer. Det skal vi være bevisst – og utnytte. Vår innsats for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken skal derfor være bred, men skal vi ha forhåpninger om å nå de ambisjonene vi har, må Norge foreta strategisk utvelgelse av partnere og bruk av arenaer. Vi må se etter aktørens styrker og svakheter når oppgaver og midler skal fordeles.

Regjeringen ønsker at Norge framover skal legge vekt på områder som er grunnleggende for å fremme kvinners rettigheter og likestilling. Det handler om deltakelse i politikk, økonomi og utdanning. Kvinner skal ha kontroll over egen helse, kropp og seksualitet og kvinner har rett på et liv uten vold. Det dreier seg om at Norge må bidra til at arbeid for forebygging av konflikt, konfliktløsning og fredsbygging også skjer på kvinners premisser. Det samme gjelder klimaendringer. Vi kan ikke møte og løse vår tids viktigste utfordringer uten at kvinner deltar på like vilkår som menn. Samtidig må vår innsats være bred og inkluderende. Selv om noen enkeltområder er plukket ut som særlig viktige, skal ikke det representere noen sovepute for vår innsats i bredden. Regjeringen vil at kvinners rettigheter og likestilling skal vurderes like naturlig i våre energiprogrammer som i våre helseprogrammer, i våre infrastrukturprogrammer med like stor selvfølgelighet som i våre utdanningsprogrammer.

3.1 Kvinner og menn skal delta på like vilkår i politikken

Det er gjort store framskritt siden kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene ble satt på den utviklingspolitiske dagsorden med FNs første kvinnekongress i 1975. Det er etablert institusjoner for å fremme kvinners rettigheter og likestilling i de aller fleste land Norge har et utviklings-samarbeid med. Internasjonale og regionale organisasjoner har satt temaet på dagsordenen. Nasjonale lovverk fastslår i stor grad prinsippet om ikke-diskriminering og likestilling mellom kvinner og menn. Hovedutfordringen er å få det normative rammeverket for likestilling satt ut i praksis og på alle forvaltningsnivåer.

Boks 3.1 Like politiske rettigheter

FNs kvinnekongress artikkel 7 og 8 pålegger konvensjonspartene å treffe alle egnede tiltak for å avskaffe diskriminering mot kvinner i landets offentlige og politiske liv og for å sikre kvinner anledning til å representere sine regjeringer på internasjonalt nivå og delta i arbeidet i internasjonale organisasjoner på lik linje med menn.

Godt styresett er ikke bare et spørsmål om formelt demokrati og sunn økonomisk politikk. Det handler om en velfungerende, aktiv og ukorrupt stat med målrettet fordelingspolitikk og sterke statsinstitusjoner. Sentrale kriterier er god representasjon av begge kjønn i folkevalgte organer og rettferdig fordeling av offentlige ressurser mellom kvinner og menn. Jenters og kvinners juridiske rettigheter er mange steder dårlig ivaretatt. Det gjelder blant annet familielovgivning, arverettigheter og beskyttelse mot vold i familien. Det er norsk politikk å bidra til å styrke kvinners rettigheter og deltakelse på alle nivåer av samfunnet, som ledd i støtten til demokratiske reformer, styrking av frie medier og oppbygging av rettsinstitusjoner og justisreform.

Det vil ofte være nødvendig å benytte særskilte virkemidler for å sikre at man når både kvinner og menn med kunnskap om demokrati og valgprosesser, for eksempel gjennom særskilte fora og møteplasser for kvinner. Korrupsjonsbekjempelse må omfatte fattige kvinners og menns kontakt med offentlige myndigheter. Bestikkelser rammer fattige kvinner hardt og kan hindre tilgang til helsetilbud, utdanning, politi og rettsvesen, samt registrering av eiendom og næring. Krav om seksuelle ytelser eller gjentjenester er en form for korrupsjon og overgrep som spesielt rammer kvinner.

Kvinnens økende deltakelse på alle nivå i politiske beslutningsprosesser gir grunn til optimisme. Valget av kvinnelig statsleder i henholdsvis Chile og Liberia er banebrytende og gir grunn til optimisme. Dette åpner for flere kvinner i ledende

Boks 3.2 Kamp for politisk likestilling i Kenya

Kvinner er dårlig representert i politikken i Kenya. De innehar kun 18 av 222 seter i parlamentet. Kun ni av disse kvinnene er valgt, resten er utpekt. Den politiske kulturen og systemet er mannsdominert. Å komme til topps i politikken krever enorme økonomiske ressurser. I valgkampen utsettes kvinner for vold og møtes med sterke fordommer. De overses i egne politiske partier og mottar ikke samme oppmerksomhet som menn i media. Hindringene for politisk likestilling er mange.

Norge tar mål av seg til å bidra til endring. Den norske ambassaden i Nairobi har lagt til rette for bred dialog mellom kvinnelige kandidater, kvinneorganisasjoner og givere. Norge støtter FNs kvinnefonds arbeid for å styrke likestilling og godt styresett. Det dreier seg om å redusere hindringene og bistå kvinnelige politikere som ønsker å bli valgt inn i parlamentet. Det er nødvendig å arbeide langsiktig og på flere fronter samtidig. Et bredt utvalg av organisasjoner og støttespillere ble mobilisert og bisto kvinnelige politikere opp mot valget gjennom støtte til mediatrening, politisk profilering, og mobilisering av velgere over hele landet. Aktivitetene ble utformet i tett dialog med kvinnene selv, på tvers av politiske partier og regioner i Kenya.

Boks 3.3 Slik arbeider vi i praksis

For å styrke kvinners politiske deltakelse jobber Norge konkret med tiltak som blant annet legger til rette for kvinners deltakelse i valg- og demokratiprosesser. Det kan være snakk om støtte til velgerregistrering, informasjon om kvotering, opplæring og til nettverk av kvinnelige parlamentarikere og valgkandidater. Andre programmer inkluderer integrering av kjønnsperspektiv i reformprogrammer for godt styresett, bevisstgjøringskampanjer om kvinners yteevne som beslutningstakere og politiske aktører, samt støtte til nettverksbygging mellom kvinner i politikk, administrasjon og frivillige organisasjoner på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Norge støtter konkret mobilisering av gutter og menn som partnere i arbeidet for likestilling, blant annet gjennom kunnskapsutvikling og holdningskampanjer om verdien av likestilling mellom kjønnene, og med sikte på å bekjempe mannsbaserte normer og kjønnsrollemønstre.

Disse samarbeider vi med:

Naturlige partnere i arbeidet er politiske partier, folkevalgte organer, kvinneorganisasjoner, sentrale og lokale myndigheter, blant annet landenes likestillingsapparat. FNs utviklingsprogram og kvinnefondet er viktige multilaterale aktører.

politiske stillinger. President Michelle Bachelet har utnevnt en regjering med likt antall kvinnelige og mannlige statsråder. Symbolverdien av valget av Ellen Johnson-Sirleaf i Liberia til Afrikas første kvinnelige folkevalgte president i 2006, er stor. Rwanda er i tet internasjonalt med 49 prosent kvinner i parlamentet.

Siden 1990 har andelen kvinner i nasjonale parlamenter blitt tredoblet i Nord-Afrika fra 3 til 9 prosent og doblet i Afrika sør for Sahara, fra 7 til 14 prosent. I Latin-Amerika og Karibia har andelen økt fra 12 til 19 prosent, mens den har stått stille på 5 prosent i vestlige Asia. Til sammenligning har andelen i perioden økt fra 15 til 21 prosent i industrilandene. Globalt er kvinneandelen i 2005 likevel bare 17 prosent. Framgangen har sammenheng med innføring av kvoter for kvinner i mer enn 80 land verden over.

Kampanjer, opplæring og internt likestillingsarbeid i partiene bidrar også til en positiv utvikling.

Likevel er kvinner sterkt underrepresentert i styrende organer og beslutningsprosesser på alle nivåer. Formelle og uformelle barrierer hindrer kvinners deltakelse. Kvinners evner som beslutningstakere blir ofte mistrodd. Også av kvinner selv – fordi det er sosialt akseptert og «opplest og vedtatt» at dette er mannens domene. Utdanning, opplæring, bevisstgjøring og mobilisering er avgjørende elementer i en strategi for å øke kvinners politiske deltakelse.

Norge har tatt viktige initiativ for å støtte kompetansebygging av kvinnelige folkevalgte flere steder. I land i Sør-Asia har nye kvoteringsregler for innvelgelse i lokalpolitikken ført til at rundt en million nye kvinner er valgt inn i folkevalgte organer. I Liberia støttet Norge et prosjekt som blant annet

fokuserte på registrering og mobilisering av kvinnelige velgere. I mange land kreves så store personlige økonomiske ressurser for å delta i rikspolitikken at det i seg selv eliminerer kvinnelige kandidater. I enkelttilfeller har Norge støttet grupper av kvinnelige politiske kandidater på tvers av partispesifikt finansiert for å gjøre dem i stand til å drive valgkampanje på like vilkår som menn. Av åpenbare grunner støtter Norge ikke individuelle kandidaturer.

Regjeringen vil

- Bruke anbefalinger fra komitéarbeidet i FNs kvinnekonvensjon og FNs landresolusjoner i vår politiske dialog med enkeltland
- Bidra til at kvinnelige kandidater kan stille til valg på lik linje med mannlige kandidater
- Bidra til å styrke kvinnelige folkevalgte gjennomslagskraft i politikken
- Bidra til økt forståelse hos begge kjønn for kvinners deltakelse i det politiske liv
- Bidra til at kvinners rettigheter reflekteres fullt ut i lovverket

3.2 Kvinner og menn skal delta på like vilkår i det økonomiske liv

Manglende respekt for kvinners faktiske rolle som økonomiske aktører utgjør en bremse for økonomisk utvikling i alle land. Et hovedformål med satsingen på kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken er derfor å bidra til at kvinner styrker sin rolle som økonomisk aktør og at innsatsen synliggjøres.

Kvinner utgjør flertallet av de fattigste, samtidig som de mange steder har en større arbeidsbyrde enn menn. Beregninger fra Unicef viser at kvinner i utviklingsland i Asia, Latin-Amerika og Afrika sør for Sahara har vesentlig lengre arbeidsdager enn menn. I India og Sør-Afrika er kvinners arbeidsdager omtrent en time lengre enn menns. I Benin arbeider kvinner hele 2 ½ time mer per dag, i Mexico 1 ¾ time mer per dag. I Mauritius er forskjellen mindre enn 30 minutter. Dette har sammenheng med at kvinner deltar stadig mer i inntektsgivende arbeid. Samtidig har kvinner fortsatt hovedansvar for ulønnet husarbeid, omsorg for barn og syke og eldre. Studier av tidsbruk viser at i Mexico bruker yrkesaktive kvinner 33 timer i uken på denne type arbeidsoppgaver, mens tilsvarende for menn er fire timer.

Kvinner har ofte ikke kontroll over lønn for eget arbeid. Det er beregnet at kvinner står for mer enn

halvparten av all økonomisk aktivitet i utviklingslandene, men det er kun en tredjedel av dette som registreres i offentlig statistikk. Kvinner er i større grad enn menn sysselsatt i uformell sektor. Kvinnedominansen er størst i de mest utrygge formene for uformelt arbeid, som i hjemmebasert industriell stykkeprisproduksjon og for hushjelp. Kvinner står for opptil 80 prosent av matproduksjonen i Afrika sør for Sahara, men mottar bare én prosent av all finansieringsbistand i form av kreditt. Lønnet arbeid i det formelle arbeidsmarkedet er viktig for kvinners økonomiske trygghet. Det er også kun det formelle arbeidsmarkedet som kan garantere fulle faglige rettigheter. Norge skal fremme anstendig arbeid for både kvinner og menn. Med dette mener vi sysselsetting med respekt for arbeidstakernes rettigheter, dialog mellom partene i arbeidslivet og ordninger som beskytter arbeidstakerne ved sykdom, alderdom eller uførhet.

Kvinner og økonomisk utvikling må ses i sammenheng med øvrig relevant norsk innsats. Dette gjelder bruk av smålån (såkalt mikrofinans) og satsingen på bistand for nærings- og handelsutvikling. Kvinners deltakelse og vilkår i den formelle og uformelle økonomien må styrkes. Handelspolitikk og handelsavtaler må legges til rette slik at kvinner kan få de samme muligheter og fordeler av økt handel og økonomisk vekst som menn. Handelsliberalisering kan bidra til fattigdomsreduksjon, også for kvinner, særlig i land hvor handel har gitt vekst i sysselsettingen. Flere studier viser imidlertid at utviklingstrekk i den internasjonale handelen

Boks 3.4 Små lån gir muligheter i landbruket

I Vietnam støtter Norge Den norske misjonsalliansen som driver et smålånprosjekt rettet mot fattige kvinner i Mekong-deltaet. Hovedmålet med prosjektet er å øke inntekten til fattige familier slik at de blir bedre i stand til å ta ansvar for sitt eget liv. Pengene investeres blant annet innen landbruk, for eksempel oppdrett av gris, fjørkre eller fisk, ris- eller frukt dyrking. Noen er også involvert i småhandel og håndverk. Det blir kun gitt lån til kvinner, og kundene er organisert i grupper på ti kvinner som garanterer for hverandre. Hver måned møtes gruppene for å dele erfaringer. I disse møtene mottar kvinnene også informasjon om blant annet helse, økonomi og familieplanlegging.

Boks 3.5 Slik arbeider vi i praksis

Blant de tiltak Norge støtter for å fremme kvinners økonomiske deltakelse finner vi kjønnskonskvensanalyser og kvinnerettede tiltak i utarbeidelse, gjennomføring og rapportering på nasjonale fattigdomsstrategier, sektorstrategier og handlingsplaner, samt integrering av kjønnsperspektiv i offentlige budsjetter. Siktemålet er at både kvinners og menns behov ivaretas i forvaltningen av offentlige ressurser og produksjon av offentlige tjenester. Vi jobber for kvinners fagorganisering og styrking av faglige rettigheter, samt integrering av kjønnsperspektivet i lovreformarbeid, blant annet kvinners rettigheter til å arve og besitte jord, hus og annen eiendom uavhengig av sivil status. Viktig er også støtte til kvinners entreprenørskap, der det blant annet settes søkelys på rett til rådgivning og finansielle tjenester, forsikring, pensjon og pengeoverføringer.

Disse samarbeider vi med:

Aktuelle partnere i arbeidet for å styrke kvinners økonomiske deltakelse er myndigheter på alle nivåer samt at arbeidslivets parter, frivillige organisasjoner, kvinnetettverk og forskningsinstitusjoner vil være viktige medspillere. Av våre multilaterale samarbeidspartnere peker Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene seg ut.

også kan ha særlig negative effekter for kvinner både som arbeidere, produsenter og konsumenter.

Smålånsordninger gir fattige økt mulighet til inntektsgenererende virksomhet, utvidet tilgang til ressurser og et bedret selvbylde. Kvinner er ettertraktede kunder blant smålåninstitusjonene. Dette er ingen tilfeldighet. Kvinner har ofte vist seg å være bedre tilbakebetalere og dermed mer kredittverdige enn menn samtidig med at den utviklingsfremmende effekten av utlån til kvinner er større enn til menn. Derfor vil fortsatt støtte til smålånprogrammer være viktig for å skape økonomiske muligheter for kvinner.

Migrasjon på tvers av landegrensar får stadig større betydning for økonomien i både avsender- og mottakerland. Samtidig representerer migrasjon både muligheter og risiki for dem det gjelder.

På verdensbasis er det omtrent like mange kvinner og menn som migrerer. Migrantene sender store summer tilbake til hjemlandene sine. Det er beregnet at private pengeoverføringer i sum er viktigere enn globale bistandsoverføringer. Selv om kvinner oftest tjener mindre enn menn, indikerer enkeltstudier at kvinner samlet sett sender hjem større summer enn menn.

Strukturelle og kulturelle forhold setter begrensninger for kvinners deltakelse i og innflytelse over økonomien. Ett aspekt som er viktig for kvinners plass i samfunnene er eiendomsretten. I mange land er kvinner avskåret fra å forvalte naturressurser, eie jord, hus og annen eiendom. Enker har i mange afrikanske og asiatiske land ikke arverett, og det er heller ikke uvanlig at deres bruksrett til jord, hus og eiendom oppheves når ektemannen dør eller ved skilsmisse. Dette representerer en umyndiggjøring der kvinnene ikke er i stand til å klare seg selv, men er avhengig av andre. De deltar i en ond sirkel der beskyttelse fra loven ikke finnes, og den sterkeste rett råder. Uten formelle og like rettigheter til arv, jord, hus og eiendeler er fattige kvinner verden over sårbare for overgrep.

Regjeringen vil

- Arbeide for at kvinner skal komme i maktposisjoner i det økonomiske liv
- Fremme kvinners sysselsetning i formell sektor
- Arbeide for kvinners rett til anstendig arbeid med fulle faglige rettigheter
- Arbeide for at kvinner og menn skal ha like rettigheter til arv, jord, hus og annen eiendom
- Arbeide for at handelspolitikken gir økte økonomiske ressurser for kvinner

3.3 Kvinner og menn skal ha lik tilgang til utdanning

Oppnåelse av mange av tusenårsmålene kan stå og falle med om kvinner får utdanning. Utdanning er

Boks 3.6 Like rettigheter til utdanning

FNs kvinnekonsensjon artikkel 10 pålegger konsensjonspartene å treffe alle egnede tiltak for å sikre kvinner den samme rett til utdanning som menn, herunder når det gjelder karriere- og yrkesveiledning, adgang til studier og oppnåelse av vitnemål.

grunnleggende for kvinners rettigheter og likestilling.

Erfaring viser at utdanning av jenter kan være med og fjerne fattigdom – dersom utdanningen er av god kvalitet. Det krever kvalifiserte lærere, tilfredsstillende læremidler og tilfredsstillende lokaler med gode sanitære anlegg. En solid og reflektert lærerutdanning er viktig for å sikre kunnskap og bevissthet omkring likestilling, likeverd og diskriminering blant framtidens lærere. En lærerutdanning med integrert fokus på kjønn og likestilling kan ha stor betydning for jenters og kvinners muligheter for deltakelse i økonomi, politikk og forskning. Rekruttering av kvinnelige lærere er viktig, fordi kvinnelige rollemodeller kan medvirke

til at tradisjonelle og negative holdninger til jenter og jenters rolle i utdanningssystemer endres. Kvinner er de viktigste omsorgsgiverne i nesten alle samfunn. Utdanning av kvinner gir en merverdi på grunn av kvinners sentrale rolle som omsorgsgiver. Jenter som fullfører relevant og god utdanning gifter seg senere, får færre og sunnere barn, og kan yte bedre omsorg for familien sin. Barn har behov for skolegang, omsorg og beskyttelse. Utdanning er et bidrag til beskyttelse av jenter og gutter, spesielt i krig og konflikt. Utdanning er også et middel for å oppnå kunnskap om helse. Både grunnutdanning og høyere utdanning er viktige innsatsområder, som må omfatte voksenopplæring og yrkesrettet opplæring. Utdanning er et prioritert område for det generelle utviklings Samarbeidet og grunnleggende for norsk målrettet innsats for å fremme kvinners rettigheter og likestilling.

Boks 3.7 Slik arbeider vi i praksis

Norge prioriterer jenter i utdanning fra grunnskole til universitetsnivå. Først og fremst arbeider vi for å sikre at alle jenter skal ha rett og mulighet til å gå på skole. Dette gjør vi ved å støtte programmer som gir jenter og kvinner muligheter til å lære å lese og skrive. Videre arbeider vi for å integrere kvinners rettigheter og likestilling i pensum og i praksis i skolen. Vi støtter også opplæring av kvinnelige lærere. Sannsynligheten for at foreldre sender sine døtre på skole øker betydelig med kvinnelige lærerkrefter.

Når det gjelder høyere utdanning, legger Norge vekt på å støtte opp om tiltak som fremmer likestilling mellom kvinnelige og mannlige studenter og ansatte. Vi bidrar med økonomisk støtte til en rekke høyere utdanningskurs med kjønns- og likestillingsfokus. I flere av våre høyere utdannings- og forskningsprogrammer er det satt krav til kjønnsfordeling.

Disse samarbeider vi med:

Norge samarbeider med en rekke statlige institusjoner og frivillige organisasjoner for å fremme jenters rett til utdanning. Blant de multilaterale organisasjonene er Verdensbanken, FNs barnefond, FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon, samt FNs initiativ for jenters utdanning, nøkkelaktører for å fremme jenters utdanning. Støtten de mottar fra Norge er betydelig.

Regjeringen vil

- Bidra til at kvinner gis samme tilgang til utdanning som menn
- Arbeide for at utdanningstilbudet utformes slik at det fremmer likestilling

3.4 Kvinner har rett til helsetjenester og kontroll over egen kropp og seksualitet

Norges internasjonale engasjement på helsefeltet er stort. For å få økt oppmerksomhet og flere ressurser til kampen mot barne- og mødredødelighet har statsministeren etablert et globalt nettverk av ledere i samarbeid med Gates-stiftelsen og stats- og regjeringssjefer fra blant annet Storbritannia, Indonesia, Tanzania og Mosambik. Det lages en global kampanje for hvordan man kan trappe opp innsatsen på de tre helserelevante tusenårsmålene. Denne planen ble lansert 26. september 2007 i forbindelse med FNs generalforsamling. Kampanjen er utarbeidet i partnerskap med blant annet UNICEF og Verdens helseorganisasjon.

Både mødre- og barnedødelighet er primært fattigdomsproblemer. Spesielt er omsorg i forbindelse med graviditet avhengig av den enkeltes økonomi. Hvis vi sammenlikner de rikeste 20 prosent av befolkningen med de fattigste 20 prosent, finner vi at de fattigste barna har vel 50 prosent økt sannsynlighet for å mangle fullvaksinasjon. I utviklingsland er mangelfull omsorg ved graviditet, fødsel og abort den hyppigste dødsårsaken blant kvinner i reproduktiv alder. Kontrastene mellom rike og fat-

Boks 3.8 Homorasisme

«Alle mennesker skal ha like rettigheter. Seksuell legning er bare en liten del av en person og skal ikke behøve å ødelegge på noen måte.»

Signaturen Friicc-93, under overskriften «Homorasisme» på Si ;D i Aftenposten 19. september 2007.

tige land er formidable. Hvert minutt dør én kvinne i forbindelse med graviditet og fødsel, en halv million hvert år. I Afrika mister én av 16 kvinner livet i forbindelse med graviditet eller fødsel. Tilsvarende tall i rike land er 1 av 4000. Tallet på mødre-dødelighet gir en god indikasjon på kvinners status i samfunnet.

Verden opplever i dag en feminisering av aids-epidemien. Globalt er det litt flere menn enn kvinner som lever med sykdommen, men andelen kvinner øker dramatisk. Tendensen er særlig tydelig blant ungdom, i dag utgjør jenter tre fjerdedeler av alle unge aids-syke i Afrika. Dette skyldes i stor grad kvinners manglende kontroll over egen kropp og seksualitet.

Menneskerettighetene står sentralt for å beskytte seksuell helse. Retten til liv og helse er grunnleggende. Barnekonvensjonen har sterke bestemmelser om rett til helse, og fordi Barnekon-

vensjonen gjelder opp til 18 år kan den anvendes for å beskytte barn og unge mot påtvunget seksualitet og til å gi særlig vern til dem som inngår i seksuelle relasjoner og som eventuelt blir gravide. Kvinnekonvensjonen har også bestemmelser som beskytter liv og helse, med særlig referanse til kvinners spesielle behov.

Regjeringen ønsker å ha en tydelig og modig profil i sentrale spørsmål knyttet til kropp og helse, seksuell orientering og rettigheter, samt familieplanlegging og fertilitet. Begrepet seksuell orientering inkluderer i denne sammenheng lesbiske, homofile, bifile og transseksuelle. Begrepet seksuelle rettigheter er ikke nedfelt i FNs kvinnekonvensjon, FNs barnekonvensjon eller handlingsplanene fra FN-konferansen om befolkning og utvikling i Kairo 1994 og FNs 4. kvinnekonferanse i Beijing i 1995. Begrepet er derfor omdiskutert, men Norge mener at begrepet er i tråd med intensjonen i konvensjonene og handlingsplanene.

Seksualitet er et ladet tema både i mange samarbeidsland og i internasjonale fora, der sterke krefter motarbeider styrking av kvinners rettigheter. Dette hindrer prevensjonsveiledning, tilgang til kondomer, forebygging av aids og arbeidet mot utrygge aborter, og umuliggjør en helhetlig sektortilnærming til helse. Norge skal tale der andre tier. Vi skal bruke et klart og tydelig språk, men når det er nødvendig skal vi være lavmælte. Vi må ta inn over oss at dette er kontroversielle spørsmål mange steder, derfor må framgangsmåten justeres slik at innsatsen ikke virker mot sin hensikt.

Boks 3.9 Seksuelle rettigheter

Verdens helseorganisasjon har følgende arbeidsdefinisjon av seksuelle rettigheter, utviklet av en faglig ekspertgruppe i 2002:

- Best mulig seksuell helse, og tilgang til seksuelle og reproduktive helsetjenester
- Søke, innhente og dele informasjon om seksualitet
- Seksualundervisning
- Respekt for kroppslig integritet
- Å velge sin partner
- Selv bestemme om man ønsker å være seksuelt aktiv eller ikke
- Seksuelle relasjoner skal være frivillige
- Ekteskap skal være inngått frivillig
- Å bestemme hvorvidt, og når, man vil ha barn
- Å søke et tilfredsstillende, trygt og gledesfylt sexliv

Boks 3.10 Det tredje kjønn

I Nepal arbeider Norge for å bedre vilkårene for en gruppe som lokalt benevnes som «det tredje kjønn». I Norge ville vi kalle dem transseksuelle menn. Denne gruppen diskrimineres og har ofte få muligheter til annen inntekt enn fra sexarbeid. Dette innebærer også stor risiko for hiv-smitte. Norge støtter et prosjekt som tar utgangspunkt i ønskene og behovene til denne seksuelle minoriteten. Gjennom opplæring og støtte bidrar Norge til at «det tredje kjønn» får mulighet til å arbeide i skjønnhetssalonger. Slik reduseres spredningen av aids. Samtidig gir dette økt selvspekt og alternative inntektsmuligheter for denne gruppen. Den norske støtten kanaliseres gjennom Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring.

Boks 3.11 Slik arbeider vi i praksis

Blant de tiltak som vil bli tatt i bruk for å fremme norsk politikk på dette feltet er støtte til oppfølging og gjennomføring av nasjonale, regionale og internasjonale planer for seksuell og reprodutiv helse og rettigheter, samt informasjon og holdningsskape arbeid. Flere kanaler benyttes, blant annet skoleverket, helsevesenet og arbeidsplassene.

Norge vil også bidra til målrettet familieplanlegging og prevensjonsveiledning overfor begge kjønn og drive pådriverarbeid for avkriminalisering av abort og forskning omkring abort og relaterte problemer. Vi skal støtte utbygging av helsetjenester på primær- og distriktsnivå og være en pådriver for at trygg abort og behandling av eventuelle komplikasjoner prioriteres og følges opp i sektorprogram og helsesektorreformer.

Disse samarbeider vi med:

Blant viktige partnere i helsesektoren inngår myndigheter, frivillige organisasjoner og andre aktører i sivil samfunn. Tradisjonelle multilaterale organisasjoner som Verdens helseorganisasjon, FNs aidsprogram og FNs befolkningsprogram er sentrale medspillere. Det samme gjelder nyere initiativ som Den globale vaksinealliansen, Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria, Gates- og Clintonstiftelsene. Den internasjonale føderasjonen for familieplanlegging er en annen sentral samarbeidspartner.

Et viktig element i norsk politikk på dette feltet er arbeidet for å bidra til å skape toleranse for ulik seksuell orientering. Avkriminalisering av homofili og bekjempelse av enhver form for diskriminering og stigmatisering av personer på grunnlag av seksuell orientering. Lesbiske kvinner er diskriminert i mange land, slik situasjonen også er for homofile menn.

Det kreves politisk vilje og en nasjonal innsats for å styrke helsesystemer og bygge opp en tilfredsstillende og helhetlig helsetjeneste som på en fullverdig måte ivaretar behovene til samtlige målgrupper, inkludert kvinner og jenter og seksuelle minoriteter. Å utvikle og gjennomføre en nasjonal helseplan som også tar hensyn til kvinner, seksu-

elle minoriteter og likestilling vil være av avgjørende betydning i dette arbeidet.

Regjeringen vil

- Arbeide for at kvinner overlever sin egen fruktbarhet
- Arbeide mot feminisering av aidsepidemien
- Styrke helsetjenester som reduserer barnedødelighet
- Arbeide for internasjonal aksept for begrepet seksuelle rettigheter
- Være en uredd forkjemper for kvinners rett til å kontrollere egen kropp og seksualitet
- Fremme tilgang til prevensjon og trygg og selvbestemt abort
- Arbeide mot kriminalisering, diskriminering og stigmatisering av personer på grunnlag av seksuell orientering

3.5 Kvinner har krav på et liv uten vold

Vold mot kvinner og seksuelle minoriteter er et globalt fenomen. Volden finner sted i alle samfunn, i freds- og i krigstid. Form og omfang varierer fra samfunn til samfunn. Vold mot kvinner og seksuelle minoriteter kan være forankret i lokal tro, kultur og tradisjon, og er i mange tilfelle samfunnsmessig tolerert og sanksjonert. Volden utgjør et grunnleggende hinder for livsutfoldelse og deltakelse gjennom livssyklusen. Volden fratrar kvinner valgmuligheter, den går ut over selvtillit og selvfølelse og ødelegger deres helse. Vold mot kvinner må betraktes som en av de sosiale mekanismene som i størst grad tvinger kvinner inn i en underordnet posisjon i forhold til menn. Kjønnbasert vold og tvang handler i stor grad om kontroll av kvinner og manglende respekt for, og innfrielse av, kvinners menneskerettigheter. Volden bidrar til å vedlikeholde diskriminering av kvinner og seksuelle minoriteter i forhold til utdanning, politisk, kulturell og samfunnsmessig deltakelse, tilgang til og kontroll over økonomiske ressurser. Konsekvensene for samfunnene er alvorlige.

Norsk Folkehjelp anslår at i global målestokk vil én av tre kvinner bli utsatt for vold i løpet av livet. Vold mot kvinner har varierende uttrykk og alvorlighetsgrad. Det dreier seg om vold i nære relasjoner, barneekteskap og andre former for tvangsekteskap, skadelige tradisjonelle praksiser som kvinnelig kjønnslemlestelse, seksuelle overgrep og trakassering. Det gjelder voldtekt både i fredstid og som et våpen systematisk brukt i krigføring. Handel med kvinner og barn for seksuell utnyttning

Boks 3.12 Alternativ til omskjæring blant masaijenter

Norge bidrar til arbeidet for å eliminere kvinnelig kjønnslemlestelse blant masaiene, en etnisk minoritet i Kenya. Dette gjør vi gjennom støtte til interne krefter blant masaiene som arbeider for å motvirke kjønnslemlestelse av jenter og unge kvinner. Blant masaiene utføres kvinnelig omskjæring i tilknytning til en seremoni eller et overgangsritual der jentene går fra å være jenter til å bli kvinner. Jentene deltar i en alternativ seremoni uten omskjæring, men der alle andre lokale skikker og tradisjoner ivaretas. Jentene som velger den alternative seremonien tilbys også stipend for skolegang.

Med støtte fra Norge har man først foretatt en kartlegging av holdninger og praksis når det gjelder kjønnslemlestelse, uheldige tradisjoner, og aids. Det er deretter gjennomført en informasjonskampanje rettet mot jenter, familier, religiøse og politiske ledere. I samarbeid med lokalsamfunnet gjennomføres den første alternative seremonien for jentene og deres familier i desember 2007. Samtlige jenter i den aktuelle aldersgruppen i landsbyene som omfattes har valgt å gjennomføre den alternative seremonien. Det er også viktig å framheve at familiene og lokale ledere støtter fullt opp om det arbeidet som gjøres. Forhåpentligvis ser vi starten på en reell holdningsendring!

Kvinnelige ansatte ved den norske ambasadene har også takket ja til å være personlige støttespillere for jentene. De vil delta på den alternative overgangsseremonien. Kontakten med jentene skal vedlikeholdes gjennom brev og besøk.

regnes også som vold mot kvinner. De mest groteske overgrepene inkluderer drap på nyfødte jentebarn, medgiftsdrap og såkalte æresdrap.

Voldsutøvere og deres ofre finnes i alle lag av samfunnet. Langt de fleste overgriperne er menn. For kvinner representerer ektefeller, fedre og andre mannlige slektninger en større risiko enn ukjente menn. Vold mot kvinner har også alvorlige konsekvenser for barns liv og velferd. Det øker sannsynligheten for at voldelig atferd overføres til neste generasjon. Det skapes en ond sirkel. Sønner tar ofte etter farens voldelige atferd.

Boks 3.13 Slik arbeider vi i praksis

Tiltak for å bekjempe vold mot kvinner innebærer blant annet integrering av kjønnsperspektivet i arbeid med lov- og justisreform. Siktemålet er å innfri kvinners rettigheter, beskytte kvinner mot vold og seksuelle overgrep i og utenfor familien og straffeforfølge utøverne av vold. Vi vil støtte holdningskampanjer og rettighetsundervisning, inkludert tiltak for å mobilisere gutter og menn som støttespillere mot slik vold. Det vil også være viktig med pådriverarbeid og juridiske lavterskeltilbud til fattige kvinner på landsbygda og i fattige bystrøk. Det er viktig å innfri jenters og kvinners rettigheter i spennet mellom statlig (sekulær) lov og tradisjonell eller religiøs lov og rettspraksis. Det er opprettet et flegiverfond mot kvinnelig omskjæring i FN. Norge støtter FNs befolkningsfonds arbeid for å operere alvorlige underlivsskader hos kvinner (fistula-fondet). Når det gjelder menneskehandel vil informasjonsarbeid og botilbud, helsehjelp, sosiale tiltak, trygg retur og reetablering i hjemlandet prioriteres. Rettsapparatet og politiets arbeid må styrkes. Vi bidrar også til gjennomføring og oppfølging av Palermoprotokollen (til FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet) om å hindre, bekjempe og straffe handel med mennesker gjennom FNs organisasjon for bekjempelse av narkotika og kriminalitet.

Disse samarbeider vi med:

Sentrale partnere i arbeidet er nasjonale organisasjoner som jobber med kvinner og kvinners helse og myndigheter på alle nivå. Norske frivillige organisasjoner gjør en viktig jobb. Viktige FN-organisasjoner er barnefondet, utviklingsprogrammet, befolkningsfondet, arbeidsorganisasjonen og kvinnefondet. Andre sentrale partnerorganisasjoner er Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa og Nato. Norge følger dessuten arbeidet mot menneskehandel i EU og andre internasjonale fora.

Både kvinner og menn bidrar til å opprettholde kjønnsdiskrimineringen. Det er kvinner som foretar omskjæring, men tradisjonen er kulturelt foran-

kret i familie og lokalsamfunn. Kvinnelig omskjæring praktiseres i nærmere 30 afrikanske land, samt i noen land i Asia og Midt-Østen. Omskjæring av jenter forekommer også i enkelte migrantmiljøer i rike land. Verdens helseorganisasjon beregnet i 2006 at det årlig er rundt tre millioner nye ofre for overgrepet. Det betyr at over 8200 jenter blir omskåret hver eneste dag. Samme organisasjon har beregnet at 130–140 millioner jenter og kvinner verden over lever med følgene av overgrepet. De siste 10–20 år har det skjedd betydelige framskritt i arbeidet med å oppnå erkjennelse, både internasjonalt og i de berørte landene, av at kjønnslemlestelse ikke kan aksepteres. Til tross for dette, er utbredelsen omtrent den samme nå som for ti år siden i enkelte av de mest berørte landene. Også guttebarn blir omskåret, men uten at det har de samme konsekvensene.

Regjeringen oppfatter omskjæring av kvinner og jenter som uttrykk for den sosiale urettferdighet og undertrykking mange jenter og kvinner lever under i samfunn der skikken forekommer. Kjønnslemlestelse representerer kontroll over jen-

ter og kvinners seksualitet. Kampen mot kvinnelig omskjæring er en kamp for menneskerettigheter, likestilling, verdighet og integritet. Lokale kvinner, menn og ledere med mot til å utfordre århundregamle tradisjoner må være i front i kampen mot kvinnelig omskjæring. Norge må tilby moralsk og økonomisk støtte. Det er en formidabel oppgave vi må møte med ydmykhet, men vi mener det er riktig og mulig å avskaffe kjønnslemlestelse. Men dette er en langvarig prosess og ikke et kortvarig prosjekt. Vår egen innsats skal økes. Vi skal støtte opp under partnerskap og drive sensitivt pådriverarbeid. Norge og de organisasjonene vi samarbeider med kan bidra med ressurser, kompetanse og ideer.

Handel med mennesker er den nest største organiserte form for kriminalitet i verden. På verdensbasis anslår FN at fortjenesten fra menneskehandel utgjør ca. 40 milliarder kroner og at om lag 4 millioner kvinner og barn blir utsatt for menneskehandel årlig. Ofrene lever i slaveliknende forhold. Virksomheten omfatter både menn, kvinner og barn som utnyttes gjennom vold, trusler, tvang

Boks 3.14 Sudanske kvinner mobiliserer

Samme uke som partene i borgerkrigen i Sudan undertegnet sin fredsavtale i 2005, ble det avholdt en konferanse i Oslo om kvinners rolle i fredsbyggingen i landet. Deltakerne var kvinner fra Sør-Sudan. Formålet var å formulere kvinnenes egne prioriteringer for en varig fred og diskutere hvilken rolle det internasjonale samfunn burde spille. Konferansen ble arrangert av Norsk utenrikspolitisk institutt med UD som oppdragsgiver. FNs kvinnefond UNIFEM deltok også.

Konferansen var nyttig. Kvinnene slo fast at de parallelt med den planlagte Giverkonferansen for Sudan ønsket et symposium der kvinner fra Nord- og Sør-Sudan kunne diskutere spørsmål knyttet til kjønn og likestilling i landet. I tillegg var det et klart ønske om at Norge skulle legge press på de sudanske partene for å få kvinner med i de offisielle delegasjonene. Som en følge av dette, la Norge et betydelig press på forhandlerne for at de skulle ha en viss andel kvinner i sine delegasjoner. I første omgang lyktes man ikke med dette.

Symposiet som ble avholdt i forbindelse med giverkonferansen i Oslo i april 2005 var vellykket. Et femtitalls kvinner fra Nord- og Sør-Sudan deltok, i tillegg til representanter fra FN-systemet.

Hovedmålet var å bringe kvinnene sammen slik at de kunne definere måter å fremme kvinners rettigheter og lederskap på og få giverkonferansens aksept for kvinners rettigheter og behov. Kvinnene utarbeidet et dokument med felles prioriteringer, som inkluderte behov for sikkerhet, lovendringer, økonomisk støtte og helsetjenester. De to visepresidentene fra Sudan deltok på avslutningen av symposiet og forpliktet seg i arbeidet for kvinners rettigheter. Kvinnene fikk også lese opp sine fellesprioriteringer på giverkonferansen. Aldri tidligere har en konferanse av denne typen i samme grad satt søkelys på kvinners behov og kapasitet. Etter aktivt arbeid fra kvinnene selv, norsk press og intens mediedekning, ble til slutt flere av kvinnene som deltok på symposiet inkludert i de formelle delegasjonene. FNs kvinnefond mener at man med dette har skapt presedens for kvinners deltakelse under giverkonferanser og satt en ny målestokk for behovet for å sette kvinners rettigheter og likestilling på dagsorden. Også for UNIFEM var konferansen en milepæl – det var første gang kvinnefondet fikk stille med egen delegasjon og delta med alle rettigheter under en giverkonferanse.

og fornedrelse. Ofrene tvinges til tigging, prostitusjon og tvangsarbeid, ofte i private hushold. Fjerning av organer er et annet grotesk eksempel.

FNs arbeidsorganisasjon hevder at det globalt er omtrent 12 millioner mennesker i tvangsarbeid eller som er gjenstand for såkalt sosial dumping. Av disse regnes om lag 2,4 millioner som ofre for menneskehandel. Hovedandelen ender opp i vestlige, industrialiserte land der etterspørsel etter billig arbeidskraft er stor, innvandringsregimene restriktive og kriminelle krefter profiterer stort på handel med mennesker. Kvinner og unge jenter er særlig utsatt. Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) har beregnet at minst 500.000 hvert år blir solgt til prostitusjon i Europa.

Regjeringen vil kjempe mot den stadig mer omfattende handelen med mennesker. Soria Moria-erklæringen viser vei for dette arbeidet med mye av innsatsen rettet mot reduksjon av de bakenforliggende årsakene – som fattigdom, konflikter, skjev sosial fordeling og marginalisering. Slike forhold rammer særlig kvinner og gjør dem sårbare for menneskehandlernes rekruttering. Kampen mot menneskehandel utgjør en del av Regjeringens økte satsing på utviklingspolitikken. Tiltakene som støttes skal gi ofrene muligheter for et verdig liv, uten tvang og utnyttning.

For å bekjempe menneskehandel er det nødvendig å begrense rekruttering og etterspørsel, sikre ofrene bistand og beskyttelse, øke avdekking og straffeforfølge bakmenn, og styrke kunnskap og tverrfaglig samarbeid. Et bedre internasjonalt samarbeid og rammeverk er nødvendig. Et hovedgrep fra norsk side vil være politisk og diplomatisk innsats på den internasjonale arena.

Regjeringen vil

- Bidra til at vold mot kvinner bekjempes
- Bidra til effektiv straffeforfølgelse av alle former for vold mot kvinner
- Være en pådriver og støttespiller i arbeidet mot kvinnelig omskjæring
- Bidra i arbeidet mot tvangsekteskap
- Være en tydelig aktør på den internasjonale arenaen i kampen mot menneskehandel

3.6 Kvinner skal ha en likeverdige rolle i freds- og forsoningsarbeid

Et særtrekk ved de fleste av dagens voldelige konflikter er at sivilbefolkningen utsettes for grove og ofte systematiske overgrep. Kvinner og barn utgjør et flertall av sivilbefolkningen og rammes særlig

Boks 3.15 Voldtekt er en krigsforbrytelse

«Straffrihet for overgripere og utilstrekkelig respons overfor behovene til ofrene er moralsk forkastelig og uakseptabelt. Seksuell vold i konflikt, spesielt voldtekt, burde bli kalt for det det er: Ikke en privat handling eller uheldig og dårlig oppførsel av en soldat på villstrå, men heller aggresjon, tortur, krigsforbrytelse og folkemord.»

Rachel Mayanja, FNs spesialrådgiver på likestilling, 24. oktober 2007.

hardt. Barn og kvinners hverdag brutaliseres som ledd i lovløsheten som preger områder i og på vei ut av konflikt. Systematiske voldtekter er utbredt. I mange konfliktområder bortføres barn i stort omfang. Guttene tvinges til å bli soldater, jenter benyttes som sexslaver og kommandantkoner.

Boks 3.16 Slik arbeider vi i praksis

Aktuelle tiltak er analyser som ivaretar jenter og kvinners behov ved gjenoppbygging og ved avvæpning og reintegrering. Barns mulighet til skolegang også under krig og konflikt skal vies oppmerksomhet. Det skal gjennomføres omfattende tiltak mot vold i familien og lokalsamfunnet. Kvinners behov skal vektlegges ved reform av sikkerhetssektoren.

Norge har bidratt til å styrke FNs fredsbyggingskontor med kompetanse på likestillingsspørsmål. Som leder av Fredsbyggingskommisjonens arbeid i Burundi har Norge lagt til rette for kvinnegruppers aktive deltakelse i fredsbyggingsprosessen. Norge stiller krav til humanitære og andre frivillige organisasjoner, kirkenettverk og andre trosbaserte organisasjoner som vi støtter, om at de aktivt og målrettet sikrer kvinners og barn rettigheter før, under og etter konflikt.

Disse samarbeider vi med:

Sentrale partnere i dette arbeidet er FN, inkludert Høykommissæren for flyktninger, FNs kvinnefond og FNs barnefond, samt NATO og sivilt samfunn.

Kvinner er oftest utelukket fra beslutningsprosesser knyttet til konflikt og fredsløsning. De blir vanligvis ikke inkludert i fora hvor det treffes beslutninger som angår fred og sikkerhet, verken lokalt, nasjonalt eller internasjonalt.

Krig og konflikt rammer kvinner, menn, gutter og jenter på forskjellige måter. Handlingsplanen for oppfølging av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet skal være en ledetråd i all norsk innsats for konfliktforebygging og fredsbygging. Norge vil integrere dette perspektivet i planlegging, gjennomføring og evaluering av norsk innsats for konfliktforebygging, freds- og forsoningsarbeid.

Kvinnens initiativ for fred og forsoning skal anerkjennes og følges opp. Jenter og kvinners behov og interesser skal ivaretas under væpnet konflikt og ved humanitære krisesituasjoner. For å legge grunnlaget for fred, demokrati og utvikling på likeverdige premisser er det helt nødvendig å dra nytte av begge kjønns erfaringer, kunnskap og ressurser.

Regjeringen vil

- At kvinners kompetanse og kapasitet brukes fullt ut i konfliktforebygging og i freds- og gjenoppbyggingsprosesser

- Arbeide for beskyttelse av kvinner og barn i væpnede konflikter
- Bekjempe bruk av vold og seksuelle overgrep som et ledd i krigføring
- Ha nulltoleranse for seksuelle overgrep utført av internasjonale fredsstyrker, bistands- og nødhjelpsarbeidere

3.7 Kvinner og menn skal delta på like vilkår i arbeidet med klima, miljø og humanitære kriser

Tilpasning, beredskap og arbeid for redusert sårbarhet står sentralt for arbeidet med klimaendringer og bærekraftig ressursforvaltning. Det er de fattigste landene som blir hardest rammet av klimaendringer og som samtidig har minst evne til å tilpasse seg. Tilpasning er en integrert del og naturlig forlengelse av utviklingssamarbeidet som tar sikte på å redusere sårbarhet. Kvinner har ofte god kunnskap om lokale naturressurser, matvaresikkerhet og strategier for å forebygge og redusere sårbarhet for tørke, flom, jordras og lignende. Denne kunnskapen bør utnyttes i utarbeidelsen av klimatilpasningstiltak. Samtidig er kvinner blant de grupper som er spesielt sårbare for klimaendringer, blant annet fordi de ofte har hovedansvar for

Boks 3.17 Seksuelle overgrep brukt som våpen i Øst-Kongo

I Den demokratiske republikken Kongo er titusener av mennesker på flukt. Den humanitære situasjonen er kritisk. Mangelfull beskyttelse av sivile er det mest prekære humanitære problemet, særlig i Øst-Kongo. Spesielt for landsdelen er at det har utviklet seg en kultur for seksuell og kjønnsbasert vold. Voldtekt og overgrep mot kvinner og barn er vanlig og blir brukt som våpen av alle militære grupper. Underlivsskaden fistula er utbredt hos kvinnene som utsettes for ugjerningene. Voldtektene medfører store traumer. Familier og lokalsamfunn ødelegges. Et ikke-fungerende juridisk system og straffrihet for overgriperne kompliserer problemet i Øst-Kongo.

Flyktninghjelpen og den kristne hjelpeorganisasjonen CRN er blant flere humanitære organisasjoner som mottar støtte fra Norge til humanitær innsats blant internflyktninger i DR Kongo. CRN arbeider i flyktingleirene for å identifisere, rådgi, evakuere, behandle og rehabilitere voldtektsofre. Arbeidet skjer gjennom et lokalt kirkenettverk som har en omfattende helseinn-

sats i landet. Med norske midler har organisasjonen blant annet bidratt til en egen fistulaavdeling på det lokale sykehuset og nødhjelpsutstyr for gravide og fødende i leirene.

Flyktninghjelpen konsentrerer sitt arbeid om de internt fordrevne i flyktingleirene rundt byen Goma. Flertallet av de internt fordrevne er kvinner og barn. I sitt arbeid for å organisere leiren har Flyktninghjelpen analysert og tatt hensyn til både kvinner og menns behov og roller. Eksempelvis er det nødvendig å vite hvem som er husholdningens overhode ved distribusjonen av mat og nødhjelpsvarer. Flyktninghjelpen sørger for at både kvinner og menn får opplæring i leirdrift. Kvinner skal alltid delta i styringen av leirene. 50 prosent av dem som velges i leirledelsen er kvinner. Det foretas spesielle beskyttelsestiltak overfor kvinner og barn, blant annet med egne toalett- og sanitæranlegg. Sikkerheten vurderes for å forebygge overgrep mot kvinner og barn. Gåavstand til vann og skole er av betydning.

Boks 3.18 Slik arbeider vi i praksis

Viktige tiltak for å styrke kvinners rolle, deltakelse og rettigheter i naturressursforvaltning og klimatilpasning er blant annet å gjennomføre analyser og innhente informasjon om kvinners situasjon i sårbare områder. Videre er det viktig å sikre kvinners eieoms- og bruksrettigheter til jord, samt å satse på økt kapasitetsbygging og utdanning for å styrke kvinners plass i beslutningsprosessene. For å forbedre kvinners posisjon i forebyggingsarbeidet må man blant annet sørge for at det systematisk innhentes informasjon fra kvinner om tradisjonelle strategier for overlevelse og matsikkerhet og å bidra til støtte- og låneordninger for kvinner som er rammet av naturkatastrofer.

Disse samarbeider vi med:

Viktige partnere i dette arbeidet er frivillige organisasjoner i Norge og i samarbeidslandene, FN's miljøorganisasjon og FN's utviklingsprogram.

familiens matproduksjon og for å skaffe vann og brensel til familien. For å redusere sårbarheten og forebygge effektene av naturkatastrofer og klimaendringer, vil derfor kvinners rolle og deltakelse være nødvendig.

Som følge av klimaendringer vil antallet og omfanget av humanitære katastrofer øke. Kvinner er aktører og viktige bidragsytere som må trekkes aktivt med på alle nivåer i det forebyggende arbeidet for å gjøre lokalsamfunn mer robuste. Kvinner har opparbeidet seg erfaring i å takle ekstremvær-

situasjoner som tørke og flom. Ofte vil kvinners tradisjonelle kunnskap om matsikkerhet og beredskap være avgjørende for å redusere sårbarheten når det gjelder klimaendringer. Kvinner må derfor i større grad enn i dag delta i arbeidet med klima, miljø og humanitære kriser.

Kvinner rammes ofte hardere av katastrofer enn menn. Noen enkle tall fra tsunamien i 2004 er beskrivende: 70–80 prosent av alle dødsfall under katastrofen var kvinner. Dette misforholdet henger sammen med kvinners status og graden av likestilling i samfunnet. Sårbarheten øker blant annet på grunn av sosiale normer. Kvinner og barn oppholder seg i større grad enn menn innendørs i dårlig konstruerte hus. Enkelte steder forbyr tradisjon kvinner å forlate hjemmet uten mannlig følge, selv når krisen rammer. Der kvinner mangler rettigheter og bevegelsesfrihet vil flere kvinner og barn dø under katastrofer.

Regjeringen vil

- Fremme kvinners innflytelse over naturressursforvaltning og tilpasning til klimaendringer
- At kvinners behov ivaretas i nødhjelpssituasjoner
- At kvinners kunnskap og ressurser skal utnyttes i humanitære krisesituasjoner

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 18. januar 2008 om På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken blir sendt Stortinget.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:
www.regjeringen.no

Forsideillustrasjon: Kristin Berg Johnsen, Kobolt Design
Trykk: 07 Gruppen AS - 01/2008



241 379
Trykksak