

Utenriksdepartementet
Pb 8114 Dep
0032 OSLO

Vår ref.
08/1522-2-LN

Deres ref.

Dato:
22.12.2008

HØRING - SAMSTEMT FOR UTVIKLING

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) viser til høringsbrev av 26. september 2008 fra Utenriksdepartementet vedrørende forslagene i NOU 2008: 14 Samstemt for utvikling. Utredningen omhandler hva som kan gjøres for å sikre at *norsk politikk i vid forstand støtter opp under økonomisk og sosial utvikling i fattige land*. Med andre ord ser ikke høringen på norsk bistandspolitikk som sådan, men på annen utenrikspolitikk i relasjon til politikk for å redusere fattigdom, som:

- norsk handelspolitikk
- norske næringslivsinvesteringer
- finansiering for utvikling og de internasjonale finansinstitusjonene
- klima og energi
- kunnskapspolitikk
- migrasjonspolitikk
- freds- og sikkerhets- og forsvarspolitikk

LDO har som oppgave å fremme likestilling og bekjempe diskriminering i forhold til kjønn, alder, seksuell orientering, nedsatt funksjonsevne, religion og etnisitet på flere politikkområder. Likestilling er også en av regjeringens hovedpilarer i utviklingssamarbeidet. LDO vil derfor knytte sine kommentarer til høringen opp til likestillingsmessige konsekvenser av tiltakene som utvalget foreslår.

Mangelfull utredning av likestillingsmessige konsekvenser

Mandatet til utvalget mangler krav om integrering av likestillingshensyn i utredningen (jfr den statlige utredningsinstruksen). Bestemmelsene i instruksen tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt. I instruksen vises det for eksempel til at det kan være aktuelt å vurdere konsekvensene innenfor "likestilling mellom kjønnene", "likestilling for etniske minoriteter" og "likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne"

(Utredningsinstruksen, punkt 2.3.2). LDO mener at alle aspekter ved norsk utenrikspolitikk er relevant i forhold til å ha med et likestillingsperspektiv, for eksempel i forhold til kvinners rettigheter og rettigheter knyttet til seksuell orientering.

På tross av mangler på slike retningslinjer i mandatet, utreder likevel utvalget likestillingsmessige konsekvenser på flere av temaområdene som er valgt ut (for eksempel i forhold til migrasjonspolitikk og freds-, sikkerhets- og forsvarspolitikk). Det er eksempler til etterfølgelse. LDO vil også berømme utvalget for å ha innhentet ekspertise på kvinners behov ved å presentere synspunktene til utviklingsforskeren Elisabeth Eilor (2008: 165-168).

Likevel er utvalgets noe vilkårlige gjennomgang av likestillingsperspektiver ikke tilstrekkelig for å sikre at forslagene forebygger negative likestillingsmessige konsekvenser. Norge må ivareta kvinners rett på like vilkår som menn når det gjelder retten til økonomisk og sosial utvikling i fattige land gjennom sin utenrikspolitikk, og likeledes ivareta rettighetene til lesbiske og homofile og til personer med nedsatt funksjonsevne. Da likestillingsutredningen ikke er fullt ut systematisk gjennomført i NOU 2008: 14, ber LDO derfor om full integrering av likestillingsperspektiver i departementets arbeid med den videre oppfølgingen av utvalgets arbeid.

Migrasjonspolitikk med fokus på å bekjempe menneskehandel

LDO mener at migrasjonspolitikken må inkludere likestillingsperspektiver og sikre at kvinner, homofile/lesbiske og personer med nedsatt funksjonsevne ikke kommer dårligere ut enn andre.

a) Arbeidsinnvandring for lavt utdannede

Det å senke terskelen for arbeidsinnvandring for lavt utdannede til Norge, blir vurdert som ett mulig virkemiddel av utvalget som kan bidra til å øke kvinners sjanse for å unngå menneskehandlere og tjene til eget livsopphold gjennom arbeidsmigrasjon. LDO støtter utvalgets idé om å redusere lavt utdannede kvinners sårbarhet for å bli rekruttert til menneskehandel gjennom å øke muligheter for arbeidsutvandring. LDO mener at mangel på likestilling og diskriminering på alle samfunnsområder gjør kvinner sårbare for utnyttelse til menneskehandel for prostitusjon. I svært mange fattige land er ikke kvinner og menn likestilt med hensyn til økonomiske inntjeningsmuligheter – det være seg tilgang på eiendom og kapital, utdanning og arbeidsmuligheter.

Flertallet i utvalget anbefaler en ordning der ufaglært arbeidskraft fra utenfor EØS området, sidestilles med faglært arbeidskraft. Mindretallet anbefaler at det åpnes for innvandring av ufaglærte arbeidere fra utenfor EØS-området gjennom kvoter som årlig faststilles i samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene (NOU2008: 144-145). Begge forslagene mangler konsekvensanalyser av forslagenes betydning for henholdsvis kvinner og menn. Med andre ord mangler det mer

informasjon om hvordan utvalget tenker at et mer formalisert arbeidsinnvandringsystem fra utviklingsland, skal treffe de kvinner som er mest sårbare for menneskehandel. LDO ber derfor om en ytterligere utredning av hvordan dette tiltaket skal virke i praksis. LDO vil i denne sammenhengen påpeke at uansett hvilken innvandrings- og flyktningpolitikk Norge har, må politikken ha et tydelig kjønnsperspektiv og ivareta kvinners spesifikke rettighetsbehov.

b) Arbeidstakeres rettigheter

Utvalget påpeker at det må være en forutsetning at arbeidsinnvandrere, mens de er ansatt i Norge, har samme arbeidsrettigheter som norske arbeidere (NOU2008: 143). LDO mener at dette er et helt essensielt kriterium for et nytt system. For eksempel tilsettes en del ufaglærte kvinner som emigrerer i private husholdninger. Erfaringsmessig vet vi at det er svært vanskelig å føre kontroll med arbeidsvilkårene for ansatte under slike arbeidsforhold. LDO ber derfor om at dette arbeidsmarkedet vurderes særskilt med tanke på mekanismer som forhindrer utbytting av ufaglært kvinnelig arbeidskraft og sikrer deres rettigheter.

c) Tiltak for papirløse

Utvalget foreslår også en rekke tiltak i forhold til irregulær migrasjon og flyktningpolitikk for å "bedre forholdene for papirløse migranter både i Norge og internasjonalt" (NOU2008: 145). Ett av tiltakene som utvalget foreslår, er at ofre for menneskehandel som ønsker og trenger å bli i Norge, må kunne få innvilget oppholdstillatelse uten at oppholdstillatelse er betinget av samarbeid med politiet. LDO støtter utvalgets forslag om å gi alle kvinner som er reelle ofre for menneskehandel oppholdstillatelse dersom de ønsker dette.

Dagens norske system for arbeids- og oppholdstillatelse i forbindelse med menneskehandel, og de rettighetene det utløser for ofrene, er i praksis som oftest knyttet til et krav om samarbeid med norsk politi.^[1] LDO ser det som svært viktig å sikre at kvinner som er utsatt for menneskehandel i Norge, *ikke* ytterligere risikerer å bli satt i ny livsfare ved å inngå samarbeid med norsk politi. Svært mange ofre lever med sterke trusler rettet mot både seg selv og sin familie fra bakmenn/halliker for å få dem til ikke å delta i straffeforfølgingsprosesser. I et slikt perspektiv kan et krav om politisamarbeid som grunnlag for oppholdstillatelse være uheldig.

^[1] I dag kan ofre for menneskehandel som har brutt eller vurderer å bryte med miljøet, søke om å få en midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse i inntil 6 måneder. Dette kalles refleksjonsperiode. Perioden skal brukes til at offeret får trygge og gode boforhold og til å vurdere om en vil anmelde dem som står bak menneskehandelen eller ikke. Hvis vedkommende bestemmer seg for å anmelde saken, kan det søkes om ytterligere ett års midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse. Kravene er at det må foreligge dokumentasjon fra politiet om at en samarbeider med dem i en straffesak mot bakmenn og at politiet anser ens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen og irrettføringen. Det kreves også at en har brutt med miljøet bak menneskehandelen. Fra og med 1. november 2008 gjelder som hovedregel at alle ofre for menneskehandel som har vitnet i straffesak mot bakmenn, skal innvilges oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse i Norge, uavhengig av nasjonalitet.

LDO ser at status som offer for menneskehandel kan bli utnyttet av personer som ikke er faktiske ofre for menneskehandel med mål om å få opphold i Norge. LDO tror likevel det er liten sannsynlighet for at dette utvikler seg til å bli et reelt problem. Det vil være mulig å avdekke gjennom allerede utarbeidede identifiseringsmekanismer om dette er et reelt tilfelle eller ikke. Slik situasjonen er i dag, er det tvert i mot mange kvinner som kvier seg for å bli identifisert som ofre. Da ofte med bakgrunn i trusler og skremser fra bakmenn og ut ifra negative erfaringer med myndigheter i andre land enn Norge.

LDO vil også benytte anledningen til å påpeke at det også er viktig å styrke vitnebeskyttelse og oppfølging av de kvinner som velger å inngå i et politisamarbeid. Målet må være å sikre kvinnenes rettigheter samtidig som bakmennene straffefølges.

Næringsinvesteringer

LDO anser det som en selvfølge at krav om menneskerettigheter settes som vilkår for norske investeringer og handelspolitikk. Norske investeringer, herunder også bedriftenes samfunnsansvar, bør ikke bidra til å understøtte eller forsterke diskriminering og mangel på likestilling. Imidlertid mener LDO at det er uheldig at ingen av forslagene har et spesifikt fokus på kjønn, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne. Likestillingshensyn plasseres her, som ofte ellers, under begrepet "menneskerettigheter". For eksempel kan dette føre til viktige poenger for kvinners levekår og arbeidsforhold faller utenfor viktige vurderinger. En kan med et kjønnsperspektiv som utgangspunkt, spørre hvilke reguleringer eller overvåkningssystemer som er nødvendige for at enkeltinvesteringer ikke fører til kjønnsrelaterte samfunnsproblemer. LDO anbefaler derfor at ulike likestillingsperspektiver, særlig kjønn, seksuell orientering og funksjonsevne, nevnes i tiltak som har med investeringer og sosialt samfunnsansvar ettersom det er en fare for at slike spørsmål forsvinner under generelle menneskerettighetstermer.

Særlig aktuelt mener LDO det er å se nærmere på forvaltningen av de etiske retningslinjene for Statens Pensjonsfond - Utland. Det etiske grunnlaget for fondet skal fremmes gjennom tre virkemidler hvor uttrekk av selskaper fra investeringsuniverset der det anses å være en uakseptabel risiko for å medvirke til "grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnarbeid og annen utbytting av barn" er ett virkemiddel. Det er sentralt å finne ut hvorvidt Norge fremmer likestilling mellom menn og kvinner gjennom finans- og investeringspolitikken eller ikke. Det behov for forskning som måler menneskerettigheter og arbeidsstandarder mot nye utviklingstendenser i arbeidsliv, økonomi og velferd. Regjeringen varslet i St.meld. nr. 24 (2006-2007) at den ville foreta en evaluering av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland. Denne prosessen er i gang. LDO ber i tiknytning til denne prosessen, om en

evaluering av Statens Pensjonsfond - Utland som ser spesielt på kvinners rettigheter i de virksomheter som det investeres i, og at det ellers initieres og finansieres forskning som ser på hvorvidt Norge fremmer likestilling mellom menn og kvinner gjennom vår finans- og investeringspolitikk.

Oppsummering

Likestillings- og diskrimineringsombudet:

- 1) ber om full integrering av likestillingsperspektiver i departementets arbeid med den videre oppfølgingen av utvalgets arbeid
- 2) mener at migrasjonspolitikken må inkludere likestillingsperspektiver og sikre at kvinner, homofile/lesbiske og personer med nedsatt funksjonsevne ikke kommer dårligere ut enn andre
- 3) støtter utvalgets idé om å redusere lavt utdannede kvinners sårbarhet for å bli rekruttert til menneskehandel gjennom å øke deres muligheter for arbeidsutvandring, men ber om en ytterligere utredning av hvordan et mer formalisert arbeidsinnvandringsystem til Norge for lavt utdannede skal treffe potensielle ofre for menneskehandel i praksis
- 4) ber om mekanismer som forhindrer utbytting av ufaglært kvinnelig arbeidskraft og sikrer deres rettigheter, også som ansatte i private husholdninger
- 5) støtter utvalgets forslag om å gi alle kvinner som er ofre for menneskehandel oppholdstillatelse dersom de ønsker dette og ber om en styrking av vitnebeskyttelse og oppfølging av de ofre som velger å inngå i et politisamarbeid
- 6) ber om at kjønn og seksuell orientering og funksjonsevne nevnes i tiltak som har med investeringer og sosialt samfunnsansvar ettersom det er en fare for at slike spørsmål forsvinner under generelle menneskerettighetstermer
- 7) ber om en evaluering av Statens Pensjonsfond - Utland som ser spesielt på kvinners rettigheter i de virksomheter som det investeres i, og at det ellers initieres og finansieres forskning som ser på hvorvidt Norge fremmer likestilling mellom menn og kvinner gjennom vår finans- og investeringspolitikk, og på andre diskrimineringsgrunnlag der det er relevant.

Med vennlig hilsen,

Beate Gangås
likestillings- og diskrimineringsombud

Lene Nilsen
rådgiver