



Utenriksdepartementet

Strategi

Strategi mot skadelige skikker 2019 – 2023



Innhold

Forord	3
Del 1 Om skadelige skikker	5
Bakgrunn og strategiens formål	5
Fellestrekk og utbredelse	6
Barneekteskap – beskrivelse og omfang	6
Kjønnslemlestelse – beskrivelse og omfang	8
Preferanse for sønner – beskrivelse og omfang	9
Del 2 Hvordan arbeide for å avskaffe skadelige skikker?	13
Hvilke tiltak fungerer?	13
Samarbeidspartnere	14
Viktige arenaer og arbeidsformer for å avskaffe skadelige skikker	18
Del 3 Dette vil regjeringen gjøre	21
Styrke bistandsinnsatsen	21
Norges pådriverrolle	22
Hvordan skal strategien gjennomføres?	23
Liste over forkortelser	24
Informasjonskilder	25

Forord

Gjennom FNs bærekraftsmål har det globale samfunn forpliktet seg til å avskaffe skadelige skikker innen 2030. Denne strategien viser hvordan regjeringen i sitt internasjonale arbeid vil være en pådriver i dette arbeidet.

Vi kan ikke akseptere at nesten 33 000 jenter giftes bort hver dag, at jenter utsettes for kjønnslemlestelse og at preferanse for sønner fører til drap av jenter. Skadelige skikker har ulike uttrykk i ulike land, men de har til felles at de rammer jenter hardest. De rammer jenters og kvinners helse, kan frata dem muligheten til utdanning og gjør det vanskeligere å delta i samfunns- og arbeidslivet.

Det finnes ingen snarvei til å få slutt på skadelige skikker, men vi kjenner veikartet. Det er å stå ved løftet om full likestilling mellom kvinner og menn, aldri vike på at jenter og gutter har samme verdi og vise mot for å realisere seksuelle og reproduktive rettigheter.

Med denne strategien gis marsjordren til utenriktjenesten om å styrke innsatsen mot skadelige skikker gjennom målrettede tiltak og som del av bistanden til blant annet utdanning, helse, likestilling og menneskerettigheter. Vi skal også forsterke Norges pådriverrolle i normative prosesser.

Vi skal fremme saken overfor myndigheter i de landene hvor skadelige skikker er mest utbredt. Vi skal støtte FN som har vist gode resultater i sine globale program og vi skal samarbeide med sivilt samfunn som vet best hva som gir positive endringer lokalt. Vi kommer bare i mål hvis vi arbeider med partnere som tror på at vi kan endre verden.



Dag-Inge Ulstein
Utviklingsminister



Del 1 Om skadelige skikker

Bakgrunn og strategiens formål

Med denne strategien styrker Norge innsatsen for å avskaffe skadelige skikker. Arbeidet er forankret i menneskerettighetene og skal bidra til å fremme barns og kvinners rettigheter, herunder seksuell og reproduttiv helse og rettigheter.

Det overordnede målet med strategien er å bidra til å oppfylle målsetningene i Agenda 2030 og prinsippet om at ingen skal utelates, særlig bærekraftsmål 5 om likestilling, der mål 5.3 omhandler avskaffelse av alle skadelige skikker. Strategien fokuserer på barneekteskap og kjønnslemlestelse av jenter. Den bygger på og viderefører Norges betydelige innsats mot kjønnslemlestelse og styrker innsatsen mot barneekteskap. I tillegg omhandler strategien også preferanse for sønner og noen av konsekvensene av dette.

Strategien legger føringer for Norges internasjonale arbeid mot skadelige skikker i perioden 2019–2023. Den er forankret i handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken 2016–2020,¹ der avskaffelse av vold og skadelige skikker rettet mot jenter og kvinner er ett av fem hovedmål. Strategien bygger også på tidligere handlingsplaner og strategier for arbeid mot kjønnslemlestelse (2003–2017), og den er ett av flere tiltak i den nasjonale handlingsplanen mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020).²

Skadelige skikker er en form for vold som har fysiske og psykiske helsekonsekvenser, begrenser handlingsrommet til dem som rammes og påvirker deres muligheter resten av livet. Selv om skadelige skikker også rammer gutter og menn, er jenter og kvinner utsatt i betydelig større grad. Skadelige skikker henger tett sammen med manglende likestilling, diskriminering og tradisjonelle forståelser av kjønnsroller samt aspekter av sosial kontroll. Skadelige skikker bidrar dermed til å forsterke ulikhetene mellom kjønnene og kan gjøre det vanskeligere å sikre jenter og kvinner utdanning, helse og deltakelse i samfunns- og arbeidslivet. I mange sammenhenger vil praktisering av skadelige skikker anses som normen og omfatte det brede lag av jenter og kvinner. Når skikkene praktiseres overfor personer med nedsatt funksjonsevne, seksuelle minoriteter eller andre marginaliserte grupper, kan det bidra til forsterket sårbarhet.

Det er staters ansvar å beskytte sine innbyggers menneskerettigheter, slik de er nedfelt i blant annet barnekonvensjonen og kvinnekonvensjonen. Norges rolle i arbeidet mot skadelige skikker er å være en politisk pådriver i partnerskap med relevante land og organisasjoner, og en finansiell bidragsyter til aktører som kan vise til resultater av sitt arbeid.

1 Se https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/fn/kvinner_handlingsplan.pdf

2 Se https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan_rettet-til-a--bestemme-over-eget-liv.pdf

Fellestrekk og utbredelse

Skadelige skikker har ulike uttrykk og varierer, både innad i land og mellom land. De har det til felles at de er innvevd i og opprettholdes av en forståelse av kultur, religion og tradisjon. Kvinner og barn – spesielt jentebarn – underlegges normer som kontrollerer deres selvbestemmelse, handlingsrom og seksualitet og tilskriver dem lavere verdi.

Strategien belyser sammenhenger og likheter mellom kjønnslemlestelse, barneekteskap og preferanse for sønner. Kjønnslemlestelse og barneekteskap er mer avgrensede handlinger, mens preferanse for sønner får flere ulike utslag. Derfor må tiltakene være ulike.

Globalt utsettes årlig omtrent 12 millioner jenter for barneekteskap, mens omtrent fire millioner jenter utsettes for kjønnslem-

lestelse. Demografien i flere av landene der barneekteskap og kjønnslemlestelse praktiseres kjennetegnes av en ung befolkning og høy befolkningsvekst. Beregninger fra FN viser at det absolutte antallet jenter som utsettes for barneekteskap, vil forbli på samme nivå, mens det vil øke for kjønnslemlestelse frem mot 2030 dersom innsatsen ikke styrkes. For å nå bærekraftsmål 5.3 må derfor arbeidet for avskaffelse av skikkene forsterkes.

Kjønnslemlestelse og barneekteskap er mest vanlig i land og områder med utbredt fattigdom, sårbarhet og lav sosioøkonomisk utvikling, og blant fattige og rurale folkegrupper. Flere land har høy forekomst av både barneekteskap og kjønnslemlestelse, for eksempel Burkina Faso, Guinea, Mali, Somalia, Nigeria, Etiopia, Sierra Leone, Eritrea, Tsjad, Gambia, Liberia, Mauritania, Sudan og Jemen.

Barneekteskap – beskrivelse og omfang

DEFINISJON

Barneekteskap, herunder «tidlige ekteskap», er ekteskap der minst en av partene er eller var under 18 år ved ekteskapsinngåelse. Tvangsekteskap er ekteskap der en av eller begge partene ikke har eller har hatt muligheten til fritt å samtykke til ekteskapsinngåelsen. Tvangsekteskap kan forekomme uavhengig av alder. Barneekteskap anses for å være tvangsekteskap, fordi barn ikke har hatt muligheten til fritt å gi sitt samtykke.

Om årsaker til skikken og følger av den

Barneekteskap er en måte å redusere de økonomiske byrdene i familien ved at det blir færre munnar å mette, og en måte å øke inntekter på ved at familien mottar brudepris. Det er også en økonomisk side for ektemannens familie, fordi den kan motta medgift og får ekstra arbeidskraft. Samtidig preger tradisjon og kultur synet på hva som er riktige valg for gutter og jenter. Barneekteskap kan også være en følge av at unge jenter blir gravide utenfor rammen av et ekteskap. Også i andre situasjoner kan motiv om beskyttelse eller økonomisk sikkerhet for fremtiden være årsaken til barne- eller tvangsekteskap. Dette kan gjelde jenter med funksjonsnedsettelse, eller i situasjoner med akutt fattigdom eller humanitære kriser. Barne- og tvangsekteskap har også tilknytning til menneskehandel og moderne slaveri ved at barn og unge selges inn i ekteskap.

Selv om barneekteskap kan være motivert av beskyttelse, er det et seksuelt overgrep. Det øker risikoen for tidlige og uønskede graviditeter og for dårlig seksuell og reproduktiv helse. Unge jenter har høyere risiko for komplikasjoner ved svangerskap og fødsler enn voksne kvinner. Jenter som blir giftet bort, har lavere sannsynlighet for å fortsette skolegangen – ofte som følge av tidlige graviditeter. Jenter i barneekteskap er også mer utsatt for å oppleve vold i nære relasjoner og for å oppleve sosial isolasjon, manglende bevegelsesfrihet og utnyttelse.

Barneekteskap har en negativ økonomisk effekt på samfunnsnivå. Verdensbanken har regnet ut at barneekteskap vil koste verdenssamfunnet milliarder av dollar frem til 2030, blant annet fordi tapt skolegang gir tapte lønnsinntekter. Å avskaffe barneekteskap vil dermed ha en positiv effekt på utvikling og på et lands økonomi.

Globalt omfang

Barneekteskap har stor geografisk og tallmessig utbredelse. FN anslår at av jenter og kvinner som lever i dag, ble mer enn 650 millioner giftet bort som barn. Daglig blir omtrent 33 000 jenter utsatt for barneekteskap. Det utgjør 12 millioner jenter årlig. I tillegg anslår FN at 115 millioner gutter og menn ble gift som barn. Totalt har dermed 765 millioner mennesker som lever i dag, blitt utsatt for barneekteskap.

Det siste tiåret har andelen jenter utsatt for barneekteskap blitt redusert, fra én av fire til omtrent én av fem. Den største nedgangen har funnet sted i Sør-Asia. Tilsvarende anslår FN at omtrent 1 av 30 gutter blir gift før fylte 18 år. Jenter utsettes dermed for barneekteskap i langt større grad enn gutter. På tross av nedgang anslås det at ytterligere 150 millioner jenter vil utsettes for barneekteskap innen 2030, med mindre innsatsen mot denne skikken akselereres.

Hvor er skikken utbredt?

Den høyeste forekomsten av barneekteskap finnes i Afrika sør for Sahara, der omtrent fire av ti jenter blir gift før de fyller 18 år, ifølge FN. I Sør-Asia blir omtrent tre av ti jenter gift før de fyller 18 år. Skikken eksisterer også i Nord-Afrika og Midtøsten (17 %), Latin-Amerika og Karibia (25 %) og Øst-Europa og Sentral-Asia (11 %). Landene med høyest omfang av barneekteskap for gutter er geografisk ulike. I 11 land er omfanget av barneekteskap blant gutter på over 10 %. De to landene med høyest omfang er Den sentralafrikanske republikk (28 %) og Nicaragua (20 %).

Kjønnslemlestelse – beskrivelse og omfang

DEFINISJON

Verdens Helseorganisasjon (WHO) definerer kjønnslemlestelse som alle prosedyrer som innebærer delvis eller total fjerning av det ytre kvinnelige kjønnsorgan, eller andre skader av det kvinnelige kjønnsorgan av ikke-medisinske grunner. Det finnes ulike typer kjønnslemlestelse, kategorisert etter alvorlighetsgrad.

Om årsaker til skikken og følger av den

Kjønnslemlestelse er knyttet til sosiale normer som er motivert i å kontrollere kvinners seksualitet og anses i noen samfunn som en forutsetning for å bli gift. Skikken kan være forstått som et religiøst pålegg, et overgangsrituale fra jente til kvinne eller at det kan kurere helseplager og gjøre kvinner «renere». Kjønnslemlestelse fremstår ofte som et ritual og/eller et middel som det er nødvendig å gjennomføre for å sikre jentebarns fremtid. Kjønnslemlestelse utføres oftest i perioden fra spedbarnsalder og opp til tenårene.

Kjønnslemlestelse er et brudd på rettigheter herunder retten og muligheten til best mulig helse. Selve inngrepet kan forårsake traumer og både akutte og langsiktige helseplager som jenter og kvinner må leve med resten av livet. Konsekvensene for seksuell og reproduktiv helse er store. Alvorlighetsgraden avhenger av typen kjønnslemlestelse. Kjønnslemlestelse innebærer ofte en reduksjon i muligheten for seksuell nytelse.

De senere årene har man sett en økende medikalisering av utførelsen av kjønnslemlestelse. Det vil si at helsepersonell utfører kjønnslemlestelsen for at den skal skje innenfor det som anses som tryggere rammer. Medikalisering er særlig utbredt i Egypt og Sudan, men man ser også økning i andre land. Dette kan bidra til legitimering av og økt aksept for kjønnslemlestelse.

Globalt omfang

Over 200 millioner jenter og kvinner som lever i dag, har ifølge FN blitt utsatt for kjønnslemlestelse og lever med følgene av overgrepet. Disse lever hovedsakelig i 30 land i Afrika, Midtøsten og Asia. Kjønnslemlestelse er mest utbredt i Vest-, Øst- og Nord-øst-Afrika.

Globalt ser man en nedgang i andelen jenter som utsettes for kjønnslemlestelse. Men med mindre innsatsen oppskaleres, anslår FN at det absolutte antallet jenter som utsettes for kjønnslemlestelse, vil øke fra omtrent 3,9 millioner i 2015 til 4,6 millioner i 2030 på grunn av befolkningsveksten i land der denne skikken er utbredt. Totalt er det anslått at 68 millioner jenter står i fare for å bli utsatt for kjønnslemlestelse frem mot 2030, med mindre innsatsen styrkes.

Måling av endring

Å måle utbredelsen og effekten av arbeidet mot kjønnslemlestelse er komplisert. Det tar lang tid å fange opp endringer i statistikken, blant annet fordi det er stort spenn i alderen på jenter som utsettes for kjønnslemlestelse. Videre er statistikken ofte basert på spørreundersøkelser, og man ser tendenser til underrapportering.

Preferanse for sønner – beskrivelse og omfang

Om årsaker til skikken og følger av den

Preferanse for sønner er et uttrykk for den lave verdien jenter og kvinner tilskrives i noen land. Preferanse for sønner har konsekvenser som strekker seg fra kjønnsselektiv abort til vanskjøtsel og drap av jenter. Sønnpreferanse gir seg også utslag i form av at jenter ikke gis skolegang og kvinner diskrimineres juridisk, eksempelvis når arveretten kun er forbeholdt menn. Preferanse for sønner er forankret i sosiale normer og tradisjoner, men den økonomiske siden er også viktig. Gutter er inntektsbringende og vil kunne sikre foreldrenes alderdom og videreføre familien. Å få gutter gir høyere status for foreldrene, og det skapes et press på kvinner om å føde gutter. Det betyr at familier investerer mer i sine guttebarn enn i jentene i familien, mens jentene kan bli sett på som en byrde. Overdødelighet av jenter og kvinner som følge av drap og vanskjøtsel utgjør en alvorlig form for vold mot kvinner og er et brudd på barns og kvinners menneskerettigheter. Jenters overdødelighet kan forekomme tidlig i livet (under fem år), men også senere i livsløpet.

Globalt omfang

De negative utslagene av sønnpreferanse er vanskelige å tallfeste. Et mål er det demografiske utslaget ved at andelen menn er høyere enn vanlig i noen land. Dette beskrives ofte som et «kvinneunderskudd». Dette er en følge av at det fødes færre jenter enn gutter i noen land enn det som er naturlig, kombinert med at det dør flere jenter og kvinner enn gutter og menn. De to landene der dette er mest utbredt, er India og Kina.

I tillegg til Kina og India er Bangladesh, Indonesia, Nigeria og Pakistan blandt land der det er overdødelighet av kvinner. Armenia, Aserbajdsjan og Vietnam har også en høyere andel gutter enn jenter ved fødselen enn normalen skulle tilsi. De siste tiårene har teknologi gitt mulighet til kjønnsbestemmelse av fostre og kjønnsbestemt abort.

Det er estimert et globalt underskudd på 126 millioner kvinner. Estimater tar utgangspunkt i all overdødelighet av kvinner og i kjønnsfordeling ved fødsel. Andre sider ved preferanse for sønner, slik som manglende omsorg og diskriminering som jenter opplever i løpet av sitt liv, fanges således ikke opp i estimatet.

Seleksjon av kjønn før eller under svangerskap har fått mye oppmerksomhet de siste årene. Jenters og kvinners overdødelighet har ikke vært like mye belyst. Dette til tross for at overdødelighet fortsatt er en like stor årsak til det ovennevnte kvinneunderskuddet som kjønnsseleksjon.

Måling av endring

Fordi preferanse for sønner kommer til uttrykk på flere ulike måter, er det komplisert å tallfeste presist hvordan konsekvensene av denne skadelige skikken endres. En måling av det demografiske utslaget begrenset til overdødelighet og den forholdsmessige andelen av antallet fødte gutter og jenter kan sammenlignes over tid. Dette baseres imidlertid på ulike lands statistikk og har flere usikkerhetsmomenter knyttet til nøyaktig registrering og kvalitet.

Gendercide

En av de første som brukte begrepet «gendercide» var den amerikanske feministen Mary Ann Warren i 1985. Hun definerte dette som en villet utryddelse av personer av ett bestemt kjønn. Hun knyttet dette også opp til dødelighet blant jentefostre, mødredødelighet, heksejakt og andre overgrep mot kvinner. Bruken av begrepet blir av noen begrunnet i at det viser alvor og utbredelsen av overdødelighet av jenter og kvinner. I den senere tid er begrepet «femicide» også tatt i bruk. Det betegner drap av kvinner, ofte begått av partnere eller eks partnere. Forut for denne type drap er ofte kvinnen utsatt for vold og misbruk i forholdet. I denne strategien belyses diskriminering av jenter og kvinner, kvinneunderskudd og preferanse for sønner for å synliggjøre kompleksiteten og de bakenforliggende årsakene til vold og drap av jenter og kvinner gjennom livsløpet.

Skadelige skikker i humanitære kriser og konflikt

Flere av landene med høyest forekomst av barneekteskap og kjønnslemlestelse er land preget av konflikter og humanitære kriser. Økning i barneekteskap i humanitære kontekster er dokumentert. Drivkrefter som eksisterer forut for kriser, blir ofte forsterket i humanitære krisesituasjoner og i konflikt. Det er liten kunnskap om sammenhengen mellom humanitære kriser og preferanse for sønner. Det er også behov for mer kunnskap om hvorvidt krise og konflikt påvirker risikoen for at jenter blir utsatt for kjønnslemlestelse. En økning i kjønnslemlestelse kan oppstå fordi flyktninger bringer denne skadelige skikken med seg til vertsamfunn. Det er også dokumentert at flyktninger fra områder som ikke har dette som praksis, har begynt med denne skikken på grunn av press fra vertsamfunnet.

Dårlig tilgang på helsetjenester i krise og konflikt rammer kvinner og barn som er utsatt for kjønnslemlestelse. Risikoen for komplikasjoner rundt fødsel for mor og barn er høyere for kvinner som har blitt utsatt for kjønnslemlestelse, og dette øker når det ikke finnes tilstrekkelige helsetjenester og kvalifisert helsepersonell. Kvinner og jenter som er utsatt for kjønnslemlestelse, har også større komplikasjoner dersom de blir utsatt for seksualisert vold. Krise og konflikt bidrar til økt seksualisert vold. Alle disse aspektene tilsier at skadelige skikker må settes på dagsordenen når mennesker rammes av krise og konflikt.

I *Strategi for norsk humanitær politikk: Handlekraft og helhetlig innsats* (2018) er beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold et viktig innsatsområde. Norge har i løpet av de siste årene gitt et betydelig økt bidrag til FNs befolkningsfonds (UNFPA) arbeid for beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold. Forebygging og beskyttelse av vold og overgrep mot barn og unge skal ha høy prioritet. Støtte til livreddende og grunnleggende helsetjenester i den humanitære innsatsen er viktig for dem som er utsatt for skadelige skikker.

Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner angir prioriteringer for det norske arbeidet i sårbare stater og regioner. «Menneskerettigheter, styresett og rettsstat», samt «Inkluderende vekst og bedre levekår» inngår som to prioriterte innsatsområder. Utdanning og helse, herunder seksuell og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR), fremheves i sistnevnte. Samarbeid med regionale plattformer er også et prioritert innsatsområde.

Også *handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet 2019–2022* omtaler skadelige skikker. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker ofte allerede før konflikter oppstår og vedvarer etter at annen vold har opphørt. Dette henger trolig sammen med stor grad av håpløshet og sinne i befolkningen, en voldspreget maskulinitet, liten grad av overvåking samt strafforfølging og økt voldstoleranse i områder som har vært rammet av konflikt over tid. Barneekteskap og tvangsekteskap er gjerne et forsøk på å finne løsninger på en økonomisk og sikkerhetsmessig krise for den som rammes – eller for deres familier. Handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet handler om å ivareta hele befolkningens sikkerhetsbehov. Derfor skal planen bidra til å styrke innsatsen mot seksualisert og kjønnsbasert vold og skadelige skikker i land berørt av væpnet konflikt.



Del 2 Hvordan arbeide for å avskaffe skadelige skikker?

Skadelige skikker har sammensatte årsaker og krever innsats på flere områder, både parallelt og over tid. Skikkene har likhetstrekk, men er noe ulike både i årsak og konsekvens. Det som driver dem, varierer både *mellom* land og *innad* i land. Ikke minst er det stor forskjell mellom land med hensyn til hvilke tiltak de har iverksatt mot skadelige

skikker og hvor langt de har kommet med å avskaffe dem. Det er derfor viktig at kunnskap om nasjonale og lokale forhold er utgangspunkt for arbeidet, samtidig som en faktabasert tilnærming ivaretas. Norge vil derfor bygge sin hovedinnsats mot skadelige skikker på etablerte partnerskap og tiltak som har vist seg effektive over tid.

Hvilke tiltak fungerer?

Tverrsektoriell tilnærming

Gjennom vår innsats for kvinners rettigheter og likestilling arbeider Norge for å hindre diskriminering og for å gi jenter og kvinner like muligheter som menn. Dette arbeidet handler om å bidra til at familier ser verdien av å investere mer i sine døtres liv og fremtid, fordi det har en egenverdi og fordi jenters tilgang til helse, utdanning og arbeid bidrar til familiers og samfunnets velferd og utvikling. Norge gjør en stor innsats innenfor likestilling og ikke-diskriminering, utdanning og helse, herunder seksuell og reproduktiv helse og rettigheter. Dette bidrar direkte og indirekte til å redusere utbredelsen av skadelige skikker.

Målrettet tilnærming

For å få fortløpende i arbeidet kreves det også tiltak som har som hovedformål å avskaffe skadelige skikker. Tiltakene bør være langsiktige og være del av en helhetlig endringsstrategi som tar tak i ulike aspekter som til sammen bidrar til å opprettholde slike skikker. Likestilling, utdanning, helse, lovendringer og sosiale normendringer i og i samarbeid med lokalsamfunn er nøkkelen til å bekjempe skadelige skikker.

I arbeidet mot barneekteskap har man sett positive effekter av økonomiske insentiver som gjør det mulig for familien å holde jenter i skolen, slik som kontantstøtte og tiltak som reduserer kostnader knyttet til skolegang. Studier har også pekt på at heller enn å rette tiltak mot jentenes familier, har tiltak rettet mot jentene selv for å styrke deres selvbestemmelse og bevissthet, vist seg å være virkningsfulle.

Hvordan motarbeide preferanse for sønner?

Verdensbanken har gjennomgått ulike virkemidler mot «underskudd av kvinner». Den konkluderer med at det er indirekte tiltak for å bedre kvinners posisjon, muligheter og makt som ser ut til å ha størst effekt. Verdensbanken anbefaler følgende tiltak til land som forsøker å få bukt med problemet:

- Å styrke datainnsamling og overvåking ved å etablere systemer for å registrere fødsler og dødsfall (såkalt vitalstatistikk) fordelt på kjønn, og å bedre dataene på distriktsnivå om kjønnsfordelingen ved fødsler.
- Å reformere lover og institusjonell praksis for å endre normer som opprettholder preferanse for sønner. Følgende områder trekkes frem som mest relevante: Familielovgivning, velferdsordninger / sosial sikkerhet, arbeidsliv og utdanning.
- Å styrke påvirkningsarbeidet med en tilnærming på tvers av sektorer for å bidra til holdningsendringer, og dermed også til reform og lovendringer. Massemedia fremheves som en effektiv aktør.

Samarbeidspartnere

Sivilt samfunn

Sivilt samfunn omfatter menneskerettighetsforsvarere og enkeltaktivister, kvinneorganisasjoner, trosbaserte aktører, interessegrupper og ungdoms- og diasporaorganisasjoner. Både koalisjoner, internasjonale organisasjoner, norske organisasjoner og lokale og nasjonale organisasjoner i de enkelte land bidrar i arbeidet mot skadelige skikker.

Sivilt samfunn spiller en sentral rolle når det gjelder å holde stater ansvarlige for å oppfylle sine menneskerettslige og politiske forpliktelser til å avskaffe skadelige skikker. Sivilt samfunn utfører pådriverarbeid og holdningsendring, og har kunnskap om den faktiske, lokale situasjonen. I mange land er sivil samfunn også ofte leverandør av tjenester til dem som utsettes for skadelige skikker.

Mange sivilsamfunnsorganisasjoner har en langsiktig tilstedeværelse og kjenner både land og lokale forhold godt. Partnerskap med sivil samfunn er derfor avgjørende for å lykkes med å bekjempe skadelige skikker.

FN

FN har en stor og bred kunnskapsbase og et mandat som normutvikler og operasjonell aktør. Dette gjør at FN har legitimitet og er i en særstilling når det gjelder å bidra til oppfølging og gjennomføring av internasjonale normer og standarder i medlemslandene.

FNs befolkningsfond (UNFPA), FN's barnefond (UNICEF), Verdens helseorganisasjon (WHO), FN's likestillingsorganisasjon (UNWomen), FN's organisasjon for utdanning, kultur og forskning (UNESCO), Høykommissæren for menneskerettigheter (UNHCHR) og Høykommissæren for flykninger (UNHCR) er særlig viktige samarbeidspartnere i kraft av sine mandater og arbeidsområder. Verdensbanken er en annen sentral aktør innenfor det multilaterale systemet. Norge gir betydelige bidrag til disse organisasjonene, både i form av kjernebidrag til langsiktig arbeid og til programmer som bidrar til å motarbeide skadelige skikker.

WHO har en normsettende rolle og er derfor sentral i arbeidet innenfor helsesektoren, spesielt mot kjønnslemlestelse – blant annet ved utvikling av retningslinjer for og arbeid mot medikalisering av skikken. Norge har støttet forskningsprogrammet «Human Reproduction Program» i en årrekke og bidratt til å øke innsatsen mot kjønnslemlestelse i programmet. Både **UNICEF** og **UNFPA**, med sitt normative og operasjonelle arbeid, er spesielt viktige partnere i innsatsen mot skadelige skikker.

UNICEF arbeider for at alle barn skal beskyttes mot vold og utnyttelse, også kjønnslemlestelse og barneekteskap. Ifølge deres siste årsrapport arbeidet organisasjonen med å forebygge barneekteskap i 59 land og hadde programmer i 22 land for å forhindre kjønnslemlestelse. UNFPA arbeider for jenters og kvinners tilgang til seksuell og reprodutiv helse og rettigheter. Organisasjonen fremmer jenters og kvinners rett til å bestemme over sin egen kropp og til ikke å bli utsatt for vold, herunder skadelige skikker.

UNICEFS OG UNFPAS FELLESPROGRAM MOT BARNEEKTESKAP

UNICEF og UNFPA har et fellesprogram for å motarbeide barneekteskap. Programmet ble startet i 2016 og gjennomføres i 12 land: Bangladesh, Burkina Faso, Etiopia, Ghana, India, Mosambik, Nepal, Niger, Sierra Leone, Uganda, Jemen og Zambia. Norge har støttet programmet siden 2018. De fem hovedarbeidsområdene som har vist seg å ha effekt, er

- å styrke jenters evne og mulighet til å treffe egne valg
- å styrke positive holdninger og handlinger knyttet til verdien av å investere i og støtte unge jenter
- å styrke systemer for å oppskalere kostnadseffektive tjenester av høy kvalitet i relevante sektorer
- å integrere beskyttelse av jenters rettigheter i nasjonalt lovverk og politikk
- å generere og bruke robuste data og kunnskap på en bedre måte for å informere om og utarbeide programmer, måle fremgang og dokumentere lærdommer av arbeidet

UNFPAS OG UNICEFS FELLESPROGRAM MOT KJØNNSLEMLESTELSE

Fellesprogrammet mot kjønnslemlestelse har pågått siden 2008. Norge var blant initiativtakerne til programmet, og har støttet det siden oppstarten. Totalt har Norge vært største giver til programmet i perioden 2008–2017

Programmet er nå inne i sin tredje fase og iverksettes i 16 afrikanske land: Burkina Faso, Djibouti, Egypt, Eritrea, Etiopia, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Mali, Mauritania, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan og Uganda, mens tre øvrige land er tilknyttet programmet: Jemen, Indonesia og Tanzania. Hovedarbeidsområdene til programmet er

- å styrke landenes systemer og iverksetting av politikk og lover knyttet til avskaffing av kjønnslemlestelse
- å endre sosiale normer med vekt på å styrke jenters og kvinners rettigheter og muligheter
- å bedre jenters og kvinners tilgang til tjenester knyttet til kjønnslemlestelse
- å styrke landenes kapasitet til å generere og bruke data og empiri for å utvikle politikk og forbedre sine programmer mot kjønnslemlestelse

En evaluering av programmet ble ferdigstilt i 2019. Evalueringen fant at programmet har bidratt til betydelige resultater knyttet til avskaffelse av kjønnslemlestelse.

Norge vil fortsette å støtte programmet og arbeide for at det forbedres ytterligere.

Regionale organisasjoner

Regionale organisasjoner er sentrale plattformer for politiske løsninger og utvikling. Den afrikanske union (AU) har satt skadelige skikker på dagsordenen ved flere anledninger, noe som viser viktig afrikansk lederskap. AUs «Maputo Platform» for kvinners rettigheter og likestilling, som er en del av Afrikas Agenda 2063-målsettinger, inkluderer avskaffelse av barneekteskap. Kampanjen «The AU Campaign to Accelerate the End of Child Marriage in Africa» ble lansert i 2014 med støtte fra UNICEF og UNFPA. AU lanserte også «The African Union Initiative on Eliminating Female Genital Mutilation» i 2019.

UNFPA – global innsats mot preferanse for sønner

I 2017 lanserte UNFPA «Global Programme to Prevent Son Preference and the Undervaluing of Girls». Dette er det første globale programmet for å bekjempe preferanse for sønner. Programmet iverksettes i Armenia, Aserbajdsjan, Bangladesh, Georgia, Nepal og Vietnam, der det blant annet samles inn informasjon om hvor, hvordan og hvorfor skikken praktiseres. UNFPA støtter både myndigheter og sivilsamfunn i å identifisere årsaker til skikken og gjennomføre tiltak. Norge planlegger å støtte UNFPAs arbeid mot denne praksisen.

Viktige arenaer og arbeidsformer for å avskaffe skadelige skikker

Norge arbeider for å forsterke og beskytte de *globale normene* om skadelige skikker og jenters og kvinners rettigheter. FN-systemets normative arenaer vil stå sentralt i Norges arbeid for å bekjempe skadelige skikker. Sentrale arenaer er Menneskerettighetsrådet, Kvinnekommisjonen, Befolkningskommisjonen og FNs 3. komité, som behandler sosiale, kulturelle og menneskerettslige spørsmål. Disse organene vedtar resolusjoner og politisk bindende dokumenter om barneekteskap og tvangsekteskap og andre relevante likestillings- og menneskerettighetstemaer. De setter også en standard og angir forpliktelser for den politikken som utformes på nasjonalt nivå.

For å lykkes med å bekjempe skadelige skikker er det viktig med *eierskap* i land som har et stort omfang av disse skikkene. Kunnskap om omfang, årsaker og konsekvenser er avgjørende. Det samme er evne og vilje til utvikling av helhetlig lovverk, politikk og iverksetting, samt finansiering og resultatoppfølging av arbeidet.

Endring av sosiale normer og holdninger

Forholdet mellom sosiale normer, holdninger og handlinger er komplekse og varierer mellom ulike kontekster og steder. Å endre disse krever tiltak på samfunns-, gruppe- og individnivå parallelt. Endringene må finne sted lokalt. En viktig del av dette arbeidet foregår derfor med lokalbefolkningen, slik at de selv spiller en aktiv rolle og har kollektiv refleksjon. Lokale ledere og institusjoner, herunder religiøse og tradisjonelle ledere, er sentrale for at skadelige skikker ikke skal misforstås som et religiøst påbud eller en kulturbærer. Ungdom må inkluderes i arbeidet som målgruppe og pådrivere. Helhetlige tiltak må rettes mot jenter for å styrke deres posisjon, anseelse og muligheter i livet.

Som mødre og bestemødre er kvinner også tradisjonsbærere, og dette må inngå i arbeidet for holdningsendring. Det må videre arbeides for at fedre og brødre ønsker – og har mulighet til – å gi jentene i familien samme muligheter som guttene. Videre må det arbeides for at gutter og menn *selv* ikke ønsker å gifte seg med en jente som er kjønnslemlestet eller er barnebrud. Det er viktig å arbeide for holdningsendringer i alle deler av samfunnet, fra de mest marginaliserte til de høyere samfunnslagene, der trender ofte starter og positive endringer således kan drives frem.

Helse- og utdanningssektorene er viktige for å øke kunnskapen om skadelige skikker. Det er viktig å forsøke å få til samarbeid og koblinger mellom informasjons- og holdningsskapende arbeid og tjenestetilbud på lokalt nivå, særlig når det gjelder helse.

NORSK INNSATS FOR SEKSUALITETSUNDERVISNING

- Norge har gått i spissen for å fremme helhetlig seksualitetsundervisning. Den internasjonale konferansen om seksualitetsundervisning, som Norge arrangerte i Oslo i desember 2017 med deltakere fra over 50 land, bidro til viktig erfaringsutveksling og nettverksbygging for det videre arbeidet.
- Jenter og gutter trenger kunnskap om kropp, samliv, helse og rettigheter for å ta gode valg og skape positive relasjoner. Seksualitetsundervisning har vist seg å bidra til senere seksuell debut og økt bruk av prevensjon, noe som igjen har positive følger for jenters helse og skolegang og for likestilling.
- Dersom kunnskap om barneekteskap og kjønnslemlestelse inkluderes i seksualitetsundervisningen, kan dette øke barns og unges bevissthet rundt skadelige skikker slik at de selv kan spille en rolle for å redusere slike skikker.
- Norge er opptatt av at seksualitetsundervisning må inkluderes i pensum i barne- og ungdomsskolen, og at også barn og unge som ikke går på skolen, får seksualitetsundervisning.
- Norge støtter seksualitetsundervisning blant annet gjennom UNFPA, UNESCO og International Planned Parenthood Federation (IPPF).



Del 3 Dette vil regjeringen gjøre

For å oppnå målsetningen om å avskaffe skadelige skikker innen 2030 må den internasjonale innsatsen styrkes. Norge har i mange år vært en viktig internasjonal aktør i arbeidet mot kjønnslemlestelse, både finansielt og politisk. Dette er et arbeid vi vil fortsette. I tillegg vil Norge løfte arbeidet mot barneekteskap, både politisk og finansielt. Vi vil også arbeide for å øke oppmerksomheten om preferanse for sønner.

Bekjempelse av skadelige skikker krever tverrsektoriell innsats. Helse, utdanning og likestilling er høyt prioriterte områder innenfor norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Regjeringen har økt støtten til seksuell og reproduktiv helse og rettigheter. I tillegg er beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert

vold et prioritert område innenfor den norske strategien for humanitær politikk. Disse innsatsområdene bidrar i seg selv til arbeidet for å bekjempe skadelige skikker, og samtidig vil innsatsen mot skadelige skikker løftes ytterligere som en del av disse områdene.

Den norske innsatsen mot kjønnslemlestelse i perioden 2014–2017 har blitt vurdert som vellykket av Chr. Michelsens Institutt (CMI). I vårt arbeid mot kjønnslemlestelse vil vi i stor grad videreføre og styrke arbeidet fra tidligere strategiperioder. I tillegg vil Norges innsats mot barneekteskap akselereres. Der hvor flere av de skadelige skikkene er utbredt, vil Norge arbeide for at innsatsen mot disse skikkene ses i sammenheng, både av FN, landenes myndigheter og sivilt samfunn.

Styrke bistandsinnsatsen

Regjeringen vil

- styrke arbeidet mot skadelige skikker på prioriterte områder innenfor norsk utenriks- og utviklingspolitikk, herunder utdanning, helse, likestilling og menneskerettigheter
- bidra til at skadelige skikker inkluderes i en helhetlig seksualitetsundervisning
- videreføre en styrket innsats mot seksualisert og kjønnsbasert vold i humanitære kontekster
- inkludere temaet i relevante styremøter, årlige møter og giverdialoger for å øke innsatsen i organisasjoner som kan bidra til endringer
- opprettholde et høyt nivå på kjernebidragene til organisasjoner som arbeider for å bekjempe skadelige skikker og til multilaterale organisasjoners målrettede tiltak mot skadelige skikker
- styrke samarbeidet med sivilsamfunnsorganisasjoner som kan være endringsagenter for å bekjempe skadelige skikker
- innlede dialog og samarbeid med religiøse ledere og trosbaserte organisasjoner som kan spille en konstruktiv rolle i holdningsendringer og endring av praksis, både nasjonalt og i sine lokalsamfunn

Norges pådriverrolle

Regjeringen vil

- fremme bekjempelse av skadelige skikker i normative prosesser og norsk styrearbeid på multilaterale arenaer. Våre hovedbudskap er
 - å beskytte globale normer, herunder seksuell og reproduktiv helse og rettigheter
 - arbeidet mot skadelige skikker må baseres på «nulltoleranse». Det er spesielt viktig for å unngå at skikkene kun tar nye former, som for eksempel medikalisering av kjønnslemlestelse
 - tiltakene må ivareta rettighetene til barn og ungdom og involverer dem i arbeidet
 - kvinners og jenters rettigheter må oppfylles, som den grunnleggende forutsetningen for å avskaffe skadelige skikker
- styrke det politiske samarbeidet med nasjonale og regionale aktører, herunder Den afrikanske union (AU)
- fremme bekjempelse av skadelige skikker i møter med myndigheter i land der skadelige skikker er utbredt
- støtte nasjonale og lokale aktører, fordi effekten av tiltak fordrer lokal forankring og eierskap
- fremme datainnsamling og forskning for å styrke og dele kunnskapsgrunnet for effektive tilnærminger med sikte på å avskaffe skadelige skikker

Arbeidet mot preferanse for sønner

Arbeidet mot preferanse for sønner er et nytt innsatsområde for Norge. Helhetlige tiltak for å styrke jenters og kvinners posisjon, muligheter og makt synes å ha best effekt på dette området. Norge vil derfor forsterke arbeidet for jenters og kvinners rettigheter og verdi. I dette arbeidet inngår også mobilisering av gutter og menn for å støtte likestilling. I tillegg vil vi bidra til å gi temaet økt internasjonal oppmerksomhet og til å utvikle kunnskapen om hva som fungerer og hvorfor. Norge vil vektlegge jenters situasjon og rettigheter i helse- og utdanningssatsingene i våre samarbeidsland.

Norske erfaringer og kunnskapsmiljøer

Norske myndigheter har i en årrekke samarbeidet med frivillige organisasjoner, diasporamiljøer og fagmiljøer i arbeidet mot skadelige skikker, både i Norge og internasjonalt. Handlingsplanen mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, som koordineres av Kunnskapsdepartementet, danner rammene for det nasjonale arbeidet.

Diasporaorganisasjoner kan søke støtte til tiltak som forebygger negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i Norge over Kunnskapsdepartementets tilskuddsordning til frivillig virksomhet på integreringsområdet. Sivilt samfunns erfaring fra arbeidet mot barne- og tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, både i Norge og internasjonalt, vil være et verdifullt bidrag til å gjennomføre strategien mot skadelige skikker.

Hvordan skal strategien gjennomføres?

Utenriksdepartementet vil lede gjennomføringen av strategien, i samarbeid med Norad, utenriksstasjonene og relevante departementer. Regjeringen øker støtten til tiltak mot kjønnslemlestelse, barneekteskap

og preferanse for sønner. Det vil etableres et rammeverk for å måle resultatoppnåelse. Det vil bli holdt møter og konsultasjoner med norske og internasjonale aktører om fremdrift og utfordringer i arbeidet.

Liste over forkortelser

- **AU:** Den afrikanske union
- **CMI:** Chr. Michelsens Institutt
- **EU:** Den europeiske union
- **HRP:** UNDP, UNFPA, UNICEF, WHO og Verdensbankens felles forskningsprogram på SRHR og skadelige skikker (the UNDP/UNFPA/UNICEF/WHO/World Bank Special Programme of Research, Development and Research Training in Human Reproduction)
- **IPPF:** International Planned Parenthood Federation
- **OECD:** Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
- **SRHR:** Seksuell og reprodutiv helse og rettigheter
- **UNESCO:** FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon
- **UNFPA:** FNs befolkningsfond
- **UNHCR:** FNs høykommisær for flyktninger
- **UNICEF:** FNs barnefond
- **UNOHCHR:** FNs høykommisær for menneskerettigheter
- **UN Women:** FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling
- **UNHCR:** FNs høykommisær for flyktninger
- **WHO:** Verdens helseorganisasjon

Informasjonskilder

- UNICEF: <https://data.unicef.org/topic/child-protection/child-marriage/>
- UNFPA: <https://www.unfpa.org/female-genital-mutilation>
- UNICEF (2019): Joint Evaluation : UNFPA-UNICEF Global Programme to Accelerate Action to End Child Marriage.
- UNFPA (2019): Joint Evaluation: UNFPA-UNICEF Joint Programme - Abandonment of female genital mutilation.
- WHO: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation>
- WHO Health Cluster: <https://www.who.int/health-cluster/about/work/other-collaborations/gender-based-violence/en/>
- Verdensbanken m.fl.: <https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2017/06/EICM-Global-Conference-Edition-June-27-FINAL.pdf> og https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2018/02/ICRW_Brief_GlobalSynthesis.pdf <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/06/26/child-marriage-will-cost-developing-countries-trillions-of-dollars-by-2030-says-world-bankicrw-report>
- Girls not brides: <https://www.girlsnotbrides.org/about-child-marriage/>
- Devaki Monani & Felicity Gerry (2017): Death and the Dowry System: India's Women and Female Children at Global Risk of Gendercide Over Money. I Issues of Legal Scholarship. <https://doi.org/10.1515/ils-2016-0251>
- Bongaarts, John og Guilmoto, Christophe Z. (2015): «How Many More Missing Women? Excess Female Mortality and Prenatal Sex Selection, 1970–2050». Se også Guilmoto (2015)
- Kumar, Sneha og Sinha, Nistha (2018): «Preventing More «Missing Girls». A Review of Policies to Tackle Son Preference». Policy Research Working Paper 8635. World Bank Group. Poverty and Equity Global Practice November 2018.
- AU: <https://au.int/en/pressreleases/20190211/african-union-launches-continental-initiative-end-female-genital-mutilation>
- IPPF: <https://www.ippfar.org/blogs/political-leaders-tasked-lead-eradicating-fgm-africa-au-summit-report-2019>
- Warren, M.A. (1985), Gendercide: The Implications of Sex Selection
- Guidance note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation (2009). UNHCR. Protection Policy and Legal Advice Section Division of International Protection Services, Geneva.
- Briefing Paper: Violence Against Women and Girls in Humanitarian emergencies (2013). DFID.
- Physical violence and other harmful practices in Humanitarian Situations. Executive Summary. Global Protection Cluster & Save the Children.
- Ryan, M., Glennie, A., Robertson, L., & Wilson, A. (2014). The Impact of Emergency Situations on Female Genital Mutilation. 28 Too Many.

Utgitt av:
Utenriksdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: E-990B
Design: Miksmaster.no
Forsidefoto: Luca Zordan for UNFPA, Ethiopia
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
10/2019 – opplag 500

