

Til Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
97/2004 LN

Dato
28.05.04

Høring: Makt- og demokratiutredningen NOU 2003: 19

Likestillingssenteret takker for muligheten til å komme med våre synspunkter til makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Våre merknader vil utelukkende være knyttet til kjønns- og likestillingsaspektet i utredningen.

Likestillingssenterets hovedkonklusjoner

Likestillingssenteret er opptatt av å endre maktubalansen mellom kvinner og menn på alle samfunnsområder. Kjønnsmakt har å gjøre med kjønnsrelatert makt – makt som en har i egenskap å tilhøre det ene eller andre kjønn. Dette systemet opprettholdes av samfunnsstrukturer og holdninger som er historisk sett forankret i en patriarkalsk styrt orden. Maktubalansen er i endring, men det er fortsatt store strukturelle og kulturelle hindringer. Også hvordan vi ser på makt og demokrati bestemmes av de som allerede har definisjonsmakten i samfunnet.

Hva har makt- og demokratiutredningen bidratt med i et likestillingsperspektiv? Likestillingssenterets hovedkonklusjoner for maktutredningens arbeid og hvordan dette arbeidet bør følges opp av myndighetene er følgende:

- 1) Kjønnsmaktprosjektene som er blitt gjort i perioden utredningen har pågått er mangfoldige, og de har bidratt til ny og viktig innsikt på feltet. Resultatene er også godt formidlet gjennom media og andre informasjonskanaler. Likestillingssenteret håper disse resultatene blir håndtert seriøst av politikere som har makt til å endre ulike eksisterende skjevheter mellom kvinner og menn.
- 2) Særuttalelsen til professor Hege Skjeie gir viktig informasjon om hvordan vernet av menneskerettigheter styrkes ved rettsliggjøring. Senteret mener at styrking av menneskerettigheter, gjennom internasjonalisering av lovverk, som for eksempel FNs kvinnekonvensjon, styrker folkestyret og demokratiet.

- 3) Kjønnsmakt er ikke tilfredstillende integrert i flertallets uttalelse i NOU 2003:19. Likestillingssenteret mener at lik rett til deltakelse og innflytelse i beslutningsposisjoner er selve kjernen i et demokrati. Dette er etter vår mening ikke tilstrekkelig problematisert.

1. Gir utredningen en riktig beskrivelse av virkeligheten, og slår den positivt eller negativt ut for likestillingen mellom kvinner og menn?

Kjønnsmaktanalysene som viktige informasjonskilder til likestillingstiltak

Likestillingssenteret, i samarbeid med kvinneorganisasjonene, kom i 1999 med konkrete innspill til makt- og demokratiutredningen på en rekke områder i forhold til *hva slags kunnskap vi trenger om forholdet mellom kjønn og makt*. Vår oppfatning er at Makt- og demokratiutredningens mange kjønnsmaktprosjekter bidrar med ny kunnskap om hvor det er *mangel* på likestilling i det norske samfunnet og *hvorfor* det er slik. Vi mener dette bør være retningsgivende for politiske tiltak som skal fremme likestilling i særdeleshet og for politiske reformer som sådan.

Spesielt vil vi trekke frem boken *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk* av forskerne Hege Skjeie og Mari Teigen. Den kan sees på som en slags sluttrapport for hele kjønnsmakt-prosjektet i utredningen. Boken viser likestillingens utvikling som samfunnsprosjekt, og ser på hvordan mannsdominansen i maktens posisjoner kan ha betydning for hvordan likestilling tar form som institusjonelt forankret politikk. Hovedkonklusjonen til forskerne er at likestillingen ofte må vike til fordel for andre politiske prioriteringer når det er flere hensyn som må veies opp mot hverandre. Skjeie og Teigen viser at likestillingen må vike i møtet med "trofriheten", i møte med "forhandlingsfriheten" må likelønnsretten tilpasses, og i møtet med "organisasjonsfriheten" blir deltakelsesretten krympet.

Denne tendensen til å behandle likestilling ad hoc og ikke som en integrert del av alt ordinært virke, er Likestillingssenteret bekymret for. Dette viser til de store strukturelle hindringer som fortsatt skaper kjønnsurettferdighet, og vanskelighetene med å overkomme disse hindringene. Dette bidrar til å forklare hvorfor vi ikke har oppnådd likestilling i Norge.

Det er også en rekke andre publikasjoner som bidrar med verdifull innsikt i prosesser og strukturer som opprettholder eller skaper ulike muligheter, rettigheter og plikter for menn og kvinner. Likestillingssenteret vil blant annet gjøre oppmerksom på følgende publikasjoner:

- Boken *Den usynlige hånd* gir forklaringer på hvorfor Norge har et av Europas mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder. Den viser at norske arbeidsorganisasjoner er sterkt kjønnshierarkiske, og vi har færre kvinner i ledende stillinger sammenliknet med mange andre industrialiserte land.
- Rapporten *Likelønnsproblemet i norsk lønnsdannelse* ser på om det er oppnådd likelønn mellom kvinner og menn, eller mer presist mellom kvinne- og mannsdominerte yrker i det norske samfunnet.
- Line Nyhagen Predelli slår fast i sin rapport *Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinnens politiske innflytelse*, at minoritetskvinner er lite synlige i

maktrelasjoner i samfunnet. Deres representasjon i de folkevalgte organer er svak. Frivillige organisasjoner utgjør en mulig kanal for denne gruppen. Samtidig påpeker rapporten at organisasjonene pr i dag har få muligheter til å utøve formell beslutningsmakt.

- Hilde Danielsen konkluderer sin artikkel *Den kjønnskonservative velferdsstaten*, med at utformingen av fødselspermisjon er gammeldags, urettferdig og kvinnediskriminerende, og etter vårt syn diskriminering av menn som vil utøve farsrollen. Maksgrensen for utbetaling av fødselspenger er på 6G (341 000 kroner, 2003). Kontantstøtten er på 3657 per måned (2003). Mange par hvor far har høyere lønnsinntekt enn mor vil derfor ikke dele likt av økonomiske årsaker. Lav prissetting av omsorgsarbeid innebærer også en undervurdering av det viktige arbeidet som kvinner utfører.

Vi viser for øvrig til rekken av svært nyttige publikasjoner som en finner på nettstedet <http://kjonn.maktutredningen.no>.

Rettighetsdemokratiet

Professor Hege Skjeie beskriver i sin særuttalelse hvordan rettighetsdemokratiet bidrar til å øke likestillingen mellom kvinner og menn. Hun understreker at rettighetslovgivning og internasjonale rettsregler kan bidra til en utvidelse av demokratiet, blant annet ved at kvinners rettigheter styrkes: ”*den kjønnspolitiske betydningen av rettighetspolitikk og rettighetsdoktriner handler ofte om muligheten for individuell og kollektiv bemektigelse*” (NOU 2003: 19, side 75).

Likestillingssenteret mener at et sterkt demokrati er bygget opp på rettferdighetsprinsipper, og alt som kan bidra til kvinners reelle deltakelse i samfunnslivet vil være til gode for demokratibyggning. Vi er ikke av den oppfatning av at demokratiet er noe ferdig utviklet i Norge. Så lenge vi ikke har reell likestilling, har vi heller ikke et fullkomment demokrati.

Dette er en virkelighetsoppfatning flertallets uttalelse ikke støtter. De hevder at ’rettighetsdemokratiet’ bidrar til å svekke det norske folkestyret:

”(...) *ulike former for tilleggsdemokratier - rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati – har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det. Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringa av folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig*”. (NOU 2003: 19, side 60).

I flertallets uttalelse i NOU 2003:19 er kapittelet ”Kjønnsrett i likestillingslandet” inkludert. Kapittelet bygger på maktutredningens kjønnsrettanalyse. Det er derfor merkelig at disse funnene ikke gjenspeiles i de konklusjonene forskerne Øyvind Østerud, Fredrik Engelstad og Per Selle trekker opp. Likestillingssenteret støtter altså ikke flertallets oppfatning. Tvert imot er internasjonaliseringen av menneskerettigheter, deriblant kvinners rettigheter, et viktig skritt for å sikre dem som ikke har makt og innflytelse i ett demokrati som ikke er perfekt. På bakgrunn av dette anbefaler blant annet Likestillingssenteret sterkt at FNs kvinnekonvensjon inkorporeres i menneskerettsloven (se neste punkt).

2. Makt- og demokratiforhold som bør endres

Kvinnekonvensjonen bør inkorporeres i menneskerettsloven

I tråd med Likestillingssenterets uenighet med flertallet om betydningen av internasjonalt lovverk og demokrati, håper vi at rettsliggjøringen av politikken ikke blir brukt som argument for skjulte politiske agendaer i forbindelse med inkorporering av FNs kvinnekonvensjon i norsk lov.

Regjeringen har foreløpig sagt at kvinnekonvensjonen skal inkorporeres i likestillingsloven. Dette er etter vårt syn meget uheldig for kvinners rettigheter. Å innarbeide kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven vil ha viktige signaleffekter. Anne Hellum, professor ved Avdeling for kvinnerett, sier i et intervju at menneskerettsloven vil synliggjøre og understreke kvinnekonvensjonens tekst og kvinnekomiteens anbefalinger som kilde ved tolkning og praktisering av forbudet mot kjønnsdiskriminering. (kilden.forskningsradet.no/nyheter).

Å gi kvinnekonvensjonen plass på menneskerettighetenes a-lag – i menneskerettsloven - vil øke mulighetene for at bestemmelsene kommer sivilsamfunnet til gode. Ekspertene i FNs kvinnekomité som overvåker kvinnekonvensjonen, uttrykte i år stor forbauselse over at vold mot kvinner ofte avskrives som et privat anliggende, og det i et så avansert samfunn som Norge (merknader fra FNs kvinnekomité til Norges 5. og 6. periodiske rapport, 2003).

Kvinnekonvensjonen er viktig fordi den tolker diskrimineringsforbudet i lys av behovet for å styrke kvinners psykiske og fysiske integritetsbeskyttelse i forhold til vold og trakassering, sier professor Anne Hellum. Komiteen har gjennom en rekke anbefalinger trukket inn behovet for å styrke kvinners beskyttelse mot ulike former for psykisk og fysiske vold.

Tilleggsprotokollen til konvensjonen gir klageadgang til enkeltpersoner og grupper av enkeltpersoner. Det betyr at en kan prøve ut sin sak for FNs kvinnekomité når det norske systemet er utprøvd.

Ikke bare i juridisk sammenheng, men også for resten av det offentlige Norge er det viktig å signalisere at vi ikke aksepterer grov og systematisk kvinnediskriminering. Ta for eksempel handel med kvinner og barn (trafficking). Implementering av Palermo-protokollen vil også ha forrang dersom kvinnekonvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven.

Også på andre områder enn vold kan kvinnekonvensjonen bidra til økt likestilling, hvis den blir tatt på alvor. For eksempel peker Likestillingsombudet på at kvinner i trossamfunn ikke er unntatt likebehandlingsprinsippet i denne konvensjonen, slik som i den norske likestillingsloven. Også i forhold til kjønnsstereotypisering gir kvinnekonvensjonen et bedre vern (høringsuttalelse fra Likestillingsombudet, 2003).

Sikring av rett likhet til deltakelse i politikken

Likestillingssenteret oppfatter likestilling som en del av kjernen av spørsmålet om makt og demokrati. Det skal ikke være kjønn som er bestemmende for kvinner og menns adgang til makt og påvirkning. Eliteundersøkelsen i maktutredningen viser at menn besitter 84 prosent av lederposisjonene i det norske samfunnet. Denne tilstanden

er ikke bra for demokratiet. Som Skjeie sier: *"I mange sammenhenger er også "folkestyret" en eufemisme for mannsdominerte beslutningsstrukturer og kulturer. (NOU 2003: 19, side 14).*

Selv ikke i politikken er en jevn kjønnsbalanse oppnådd. Kvinner er i mindretall i alle politiske organer, og det er stor mannsdominans når det gjelder politiske topposisjoner.

Likestillingssenteret ber regjeringen og Stortinget om å vurdere den franske løsningen på dette problemet. I 1999 fikk den franske grunnloven en egen bestemmelse om lik adgang for kvinner og menn til alle politiske verv. Grunnlovstillegget muliggjorde en ny lov ved nominasjoner til lokale, regionale og nasjonale valg. I de regionale og lokale valgene må partiene stille med 50 prosent av hvert kjønn på listene for at listene skal bli godkjent. Resultatet uteble ikke ved det franske kommunevalget i 2001. Kvinneandelen økte fra 21 til 48 prosent.

Fullt så stor suksess medførte ikke lovgivningen på nasjonalt plan i Frankrike. Her økte kvinneandelen fra 11 til 12 prosent ved valget i 2002. Årsaken var blant annet at partiene ved valg til nasjonalforsamling kan "kjøpe seg fri" fra kravet om like mange kvinner og menn på valglistene. Dersom en valgliste ikke oppfyller kravet om kjønnsbalanse, får partiet redusert statsstøtte tilsvarende overvekten av mannlige kandidater på listen.

Likestillingssenteret mener at et system som det franske, med enkelte forbedringer, kan være løsningen for Norge. Vi har lenge operert med den magiske 40-prosent-av-begge-kjønn-grensen. Hvorfor er det slik? Kvinner utgjør halvparten av befolkningen, ikke 40 prosent eller mindre. Likedeling av politiske verv handler blant annet om rettigheter og demokrati.

Sikring av likestillingshensyn i politiske reformer

I et likestilt samfunn vil et kjønnsnøytralt system få mer eller mindre like konsekvenser for menn og kvinner. Men faktum er at vi lever i et samfunn med mange utfordringer når det gjelder likestilling mellom menn og kvinner. Slik vil det nok fortsatt være i overskuelig fremtid. Dette gjør at mange systemer som kan virke tilsynelatende kjønnsnøytrale på papiret, vil slå ulikt ut på menns og kvinners økonomiske levevilkår.

Den foreslåtte pensjonsreformen er et godt eksempel på at likestilling ikke tas hensyn til i politikktutforming. En av Likestillingssenterets mange oppgaver er å følge med på utviklingen i samfunnet med sikte på å avsløre forhold som motvirker likestilling. Den foreslåtte pensjonsreformen sammenliknet med dagens system vil slå dårligere ut for kvinner enn for menn. Selv Pensjonskommissjonen konstaterer dette faktum eksplisitt i sin rapport. Når den foreslåtte reformen bidrar til å øke gapet mellom menns og kvinners økonomiske levevilkår, er det på høy tid å reagere. Likestillingssenteret har i et brev sendt i april 2004 bedt regjeringen om en grundig vurdering av de likestillingsmessige konsekvensene i Modernisert folketrygd. Den mangler i NOUen, tross departementenes egen utredningsinstruks.

For å forhindre at store samfunnsreformer slår skjevt ut for menn og kvinner, bør nettopp utredningsinstruksen skjerpes. Den påkaller grundig vurdering av

likestillingsmessige konsekvenser. Ettersom likestilling er relevant på alle samfunnsområder, bør departementene ha en mer aktiv bruk av sin egen instruks. Politiske forslag som mangler en økonomisk analyse blir avvist i systemet. Likestillingssenteret mener forslag som har et åpenbart kjønnsperspektiv, som for eksempel pensjonsreformen, bør avvises på samme måte inntil likestillingsanalysen foreligger.

Vold mot kvinner hindrer kvinners deltakelsesmuligheter i samfunnet

Likestilling handler også om det som angår det såkalte private liv. Kvinnemishandling, annen kjønnsbasert vold og pornofisering av det offentlige rom er de tydeligste uttrykkene for mangel på likestilling, og dette gir ulike muligheter til reell demokratisk deltakelse. Alt som bidrar til objektivisering av kvinner og subjektivisering av menn (stort sett på seksualitetens område), er med på å opprettholde og underbygge maktubalanse. Frihet fra et liv uten vold og overgrep er en nødvendig forutsetning for å kunne delta i samfunnslivet.

Kapoor-utvalgets (Kvinnevoldsutvalget) utredning "Rett til et liv uten vold" (NOU 2003:31) viser at alle berørte offentlige instanser har et stort forbedringspotensial i møte med mishandlede kvinner og deres barn. Kapoor-utvalget kunne fortelle at i helsevesenet møtes hjertepasienter av et høykompetent tilbud, noe som ikke er hovedregelen for voldsutsatte for kvinner og barn. Heller ikke under den rettslige behandlingen har en sikret at voldsutsatte kvinner og barn gis best mulig beskyttelse, ivaretagelse og rettsikkerhet, slår utvalget fast. Likestillingssenteret håper sterkt at myndighetene implementerer Kapoor-utvalgets forslag. Det vil være grunnstenen i demokratibyggingsprosessen.

Viktigheten av ny kunnskap om maktens former

Et mindretall av forskergruppe til makt- og demokratiutredningen bestående av professorene Siri Meyer og Hege Skjeie har innarbeidet henholdsvis et kultur- og et kjønnsperspektiv i sine utredninger, og har av ulike grunner valgt å ikke delta som medforfattere av en felles sluttbok. Meyer legger et annet maktperspektiv til grunn enn det statsvitenskapelige.

Dissensen er klargjørende. Den viser med all tydelighet at det er forskjellige syn på virkeligheten – på hvordan makt og demokrati oppfattes. Sett i dette lyset, er det synd at bidragene fra Meyer og Skjeie står som særmerknader i utredningen.

Likestillingssenteret håper at arbeidet med oppfølgingen av utredningen inkluderer nye måter å se på makt- og demokratispørsmål. Nye perspektiver bør også komme med i mandatet til kommende makt- og demokratiutredninger eller i liknende arbeid.

Oppsummering

Likestillingen i Norge er fremdeles en visjon, og ikke en realitet. På tross av offentlige målsettinger, uteblir likestillingsresultatene. Utredningene som er gjort er viktige informasjonskilder til å vurdere tiltak som må til for å oppnå likestillingspolitiske målsettinger. Vi håper stortingsmeldingen som kommer på bakgrunn av denne høringsrunden våren 2005, virkelig benytter seg av kunnskapen om det offentlige likestillingsprosjektet og behandler temaet kjønnsrettigheter seriøst.

Vi håper også at demokratiske rettighetsprinsipper får utvikle seg i Norge. Vi mener kvinners rettigheter er menneskerettigheter, og kvinnekongressjonen bør ha samme

plassering som andre menneskerettigheter i det norske lovverket, noe annet ville være diskriminerende for kvinner og likestillingen. Folkestyret forvirrer ikke, men styrkes ved å gi også kvinners rettigheter lik juridisk og symbolsk verdi. Likestillingssenteret støtter særuttalelsen til professor Hege Skjeie. Vi håper hennes perspektiv vil bidra til at myndighetene vil styrke, og ikke snevre inn, kvinners reelle deltakelsesmuligheter og rettigheter i arbeidet med å styrke demokratiet.

Vennlig hilsen

Long Litt Woon
direktør