

Kultur- og likestillingsdepartementet

Deres referanse: 24/2192**Vår referanse:** 2024/104**Dato:** 19.09.2024**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2024-035

HØRINGSUTTALELSE

NOU 2024: 8 Likestillingens neste steg**1. Innledning**

NIM viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høring om NOU 2024: 8 «Likestillingens neste steg – Mannsutvalgets rapport». NIM har ikke hatt anledning til å vurdere alle menneskerettslige sider som utredningen kan reise, men vil knytte merknader til enkelte av anbefalingene som berører menneskerettslige spørsmål.

NIM mener mange av utvalgets forslag til tiltak vil bidra til å styrke ivaretagelsen av menns menneskerettigheter. De følgende punktene oppsummerer hva NIM har lagt vekt på:

- NIM støtter utvalgets forslag om en forsterket innsats mot selvmord, og vil særlig understreke behovet for arbeid rettet mot selvmord i norske fengsler. NIM anbefaler at det innføres regler om at selvmord og selvmordsforsøk i fengsel skal undersøkes av Tilsynsrådet for kriminalomsorgen.
- NIM støtter utvalgets forslag om å styrke tilbudene i psykisk helsevern, rusbehandling og behandlingstilbudene for innsatte i fengsler.
- NIM støtter utvalgets forslag om å styrke hjelpetilbudet til personer som utsettes for ikke-familiær vold, men mener tilbudet også burde omfatte menn som utsettes for vold i nære relasjoner. NIM savner også forslag til tiltak i utredningen for å styrke menns krisesentertilbud.
- NIM støtter utvalgets forslag om å styrke hjelpetilbudet til personer som utøver vold i nære relasjoner.
- NIM støtter utvalgets forslag om en satsing på forskning som kan tette kunnskapshull om menns likestillingsutfordringer. NIM mener tiltaket kan bidra til økt kunnskap om de spesifikke likestillingsutfordringene menn møter i samfunnet og avdekke eventuelle rettighetsutfordringer.
- NIM tar ikke stilling til utvalgets forslag om å innføre en kjønnsnøytral formålsbestemmelse i likestillings- og diskrimineringsloven, men redegjør for menneskerettslige sider knyttet til forslaget. Etter NIMs vurdering har myndighetene et menneskerettslig handlingsrom i dette spørsmålet.

2. Selvmord

Utvalget foreslår i [tiltak 25](#) en forsterket innsats for å forhindre selvmord, blant annet gjennom videreføring av handlingsplanen for forebygging av selvmord utover 2025 og at innsatsen blir styrket økonomisk. Utvalget viser blant annet til at dobbelt så mange menn som kvinner tar sitt eget liv, og at innsatsen mot selvmord derfor bør ha et kjønnsperspektiv.

NIM støtter utvalgets forslag. Vi vil særlig understreke behovet for en forsterket innsats mot selvmord og selvmordsforsøk i fengslene, et område NIM og andre aktører har uttrykt bekymring for over lengre tid. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) begikk syv personer selvmord i norske fengsler i 2023. Antallet selvmordsforsøk i samme periode var 125. Sivilombudet har avdekket klare mangler i både kriminalomsorgens forebygging av selvmord og etterfølgende tilsyn.¹

Grunnloven § 93 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2 forplikter myndighetene til å forebygge selvmord og undersøke dødsfall og selvmordsforsøk i fengsel. Dødsfall skal undersøkes av et uavhengig organ. Straffegjennomføringsloven fastsetter at Tilsynsrådet for kriminalomsorgen kan ta opp saker etter eget tiltak eller etter henvendelser fra innsatte eller pårørende. Tilsynsrådet har imidlertid ikke en lovpålagt plikt til å behandle slike saker. NIM anbefalte derfor i årsmeldingen for 2023 at det innføres regler om at selvmordsforsøk og selvmord i fengsel skal undersøkes av Tilsynsrådet.²

Omfanget av selvmord og selvmordsforsøk i norske fengsler henger også tett sammen med behandlingstilbudet i fengslene, se pkt. 3 under. Et bedre behandlingstilbud til innsatte med psykiske lidelser vil, i tillegg til å være et viktig tiltak i seg selv, kunne bidra til å forebygge selvmord blant innsatte. Utvalgets tiltak 25 og 26 bør derfor etter NIMs syn ses i sammenheng.

3. Psykisk helsevern, rusbehandling og fengsler

Utvalget foreslår i [tiltak 26](#) å styrke tilbudene i psykisk helsevern, rusbehandling og behandlingstilbudene for innsatte i fengsler. Det overveldende flertallet av innsatte i norske fengsler er menn. Menn er også sterkt overrepresentert blant pasienter som underlegges tvunget psykisk helsevern og personer med rusavhengighet.

NIM støtter utvalgets anbefaling om å stabilisere og på sikt øke antallet døgnplasser i psykisk helsevern, samt styrke tilbudet innen tverrfaglig spesialisert

¹ Sivilombudet, *Selvmord og selvmordsforsøk i fengsel* (2023).

² Norges institusjon for menneskerettigheter, *Menneskerettighetene i Norge 2023*, NIMs årsmelding, Dok. 6 (2023-2024), s. 46-47.

rusbehandling. Utvalget viser til at antallet døgnplasser i psykisk helsevern og rusomsorgen over tid er bygget ned, og i dag er på under halvparten av tilbudet i 1990. NIM deler utvalgets bekymring for at denne utviklingen kan føre til at personer med alvorlig psykisk sykdom ikke får tilstrekkelig helsehjelp, og at dette i ytterste konsekvens også kan representere en fare for samfunnet i enkelte tilfeller. Et utilstrekkelig behandlingstilbud til disse gruppene kan utfordre en rekke menneskerettigheter, inkludert retten til helse, retten til liv og retten til beskyttelse mot vold og overgrep. Vi viser for øvrig til vår rapport «Rus og menneskerettigheter» (2022), som fant en rekke menneskerettslige mangler ved behandlingstilbudet til både voksne og barn med samtidige rusproblemer og psykiske lidelser.³

NIM deler også utvalgets bekymring for at behandlingstilbudet for innsatte i fengslene er mangelfullt og at dette blant annet bidrar til økt bruk av isolasjon og sikkerhetsceller. Det er derfor et stort behov for å styrke helsetilbudet i fengslene, særlig til innsatte med alvorlige psykiske lidelser og tilleggsproblematikk. Dette er en utfordring NIM og flere andre aktører har belyst overfor norske myndigheter over flere år.⁴

4. Vold og overgrep

Utvalget foreslår i [tiltak 30](#) at personer som blir utsatt for «ikke-familiær vold» skal få bedre informasjon om mulige helseskader og om hjelpetilbudet som finnes for utsatte. I tillegg foreslår utvalget å etablere et samtaletilbud til ofre for ikke-familiær vold. NIM mener forslaget kan bidra til å styrke ivaretagelsen av statens plikt til å beskytte befolkningen mot vold og overgrep. Selv om det bare er offentlige myndigheter som er pliktsubjekter etter menneskerettighetskonvensjonene, må myndighetene treffe tiltak for å gjøre det som er mulig for å hindre at private aktører krenker hverandres rettigheter. Dette omtales gjerne som statens sikringsplikt.⁵

NIM registrerer at tiltak 30 begrenser seg til tilbud til *voldsutsatte menn som ikke er utsatt for vold i nære relasjoner* (ikke-familiær vold), til tross for at utvalget også har «ønsket å synliggjøre den volden som gutter og menn opplever i nære relasjoner.»⁶ Selv om forekomsten av vold i nære relasjoner for menn er relativt lav, er den likevel et stort problem for de som er utsatt for dette. Utvalget påpeker også selv at menn som utsettes for vold i nære relasjoner har kjønns spesifikke sårbarhetsfaktorer. NIM

³ Rapporten er tilgjengelig på nhri.no.

⁴ Se blant annet NIMs årsmeldinger, hvor utfordringer knyttet til behandlingstilbudet i norske fengsler har gått igjen over flere år. Se også nhri.no for en fullstendig oversikt over alle NIMs høringsuttalelser og innspill knyttet til fengsel og arrest.

⁵ Myndighetene har slik sikringsplikt etter EMK og en rekke andre menneskerettighetskonvensjoner.

⁶ Utredningen, s. 214.

viser til at Istanbulkonvensjonen, som pålegger myndighetene plikter til å beskytte mot vold i nære relasjoner, ikke gjelder for menn som er utsatt for «ikke-familiær vold». Norge har forpliktet seg til å la Istanbulkonvensjonen også gjelde for menn, men ifølge konvensjonens artikkel 2 nr. 2 første punktum gjelder dette bare for menn som er utsatt for vold i nære relasjoner.⁷ Menn som utsettes for vold i nære relasjoner har derfor sterkere menneskerettslig vern enn menn som utsettes for vold utenfor nære relasjoner.

NIM noterer at programmet TryggEst, som rulles ut i stadig flere norske kommuner, er et relevant hjelpetilbud til sårbare menn som utsettes for vold.⁸ Dette tilbudet gjelder

«Risikoutsatte voksne

I TryggEst omfatter dette personer over 18 år som mottar, eller burde mottatt offentlige eller private tjenester. F.eks: > personer med nedsatt funksjonsevne > personer med rusavhengighet > personer med fysisk eller psykisk sykdom > eldre personer. Det kan også gjelde personer med en situasjonsbetinget sårbarhet, f.eks. på grunn av voldsutsatthet eller langvarig sykdom»⁹

Tilbudet til TryggEst vil derfor omfatte en del av de mennene i samfunnet som utsettes for vold, for eksempel menn med rusproblemer eller menn med psykiske lidelser. TryggEst vil derimot antakelig ikke omfatte menn som utsettes for vold i nære relasjoner som ikke anses som sårbare.

NIM er enig i at det trengs bedre hjelpetilbud på dette området. NIM noterer at det å *ikke* inkludere menn som er utsatt for vold i nære relasjoner i tilbudet som er nevnt i tiltak 30 i liten grad er drøftet og begrunnet av utvalget. Vi mener på grunn av det ovennevnte at dette tilbudet burde omfatte alle voldsutsatte menn.

Utvalget omtaler flere steder i utredningen mangler i menns krisesentertilbud. Utover kort omtale i [tiltak 35](#) om forsknings- og kunnskapsbehov, foreslår imidlertid ikke utvalget tiltak innenfor dette området. NIM mener det er uheldig at krisesentertilbudet til menn i dag er mangelfullt, og i mange tilfeller dårligere enn tilbudet til kvinner. Dette bekreftes også i Barne- og familiedepartementets høringsnotat om forslag til endringer i krisesenterloven, som ble lagt frem av regjeringen 14. juni.¹⁰ I sistnevnte høringsnotat bes det blant annet om innspill på om det skal åpnes for at kommunene selv kan velge om botilbudet til menn og

⁷ Se *Frihet fra vold – regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024*, s. 15.

⁸ Ved årsskiftet 2024 var det 56 norske kommuner som hadde etablert TryggEst eller hadde vedtak om dette.

⁹ Se bufdir.no.

¹⁰ Se regjeringen.no.

kvinne skal være felles eller atskilt, eller om dagens krav om kjønnsdelte botilbud skal videreføres. NIM tar ikke stilling til hvilken av løsningene departementet bør velge, men vil understreke at det er behov for tiltak for å styrke krisesentertilbudet til menn, i tråd med Istanbulkonvensjonens artikkel 23 om krisesentre.¹¹

Som nevnt over, har norske myndigheter fulgt oppfordringen i Istanbulkonvensjonen artikkel 2 nr. 2 første punktum om å gjennomføre konvensjonen for *alle* ofre for vold i nære relasjoner, inkludert menn. Vi mener derfor at departementet burde sikre bedre et hjelpetilbud til menn som er ofre for vold i nære relasjoner. Videre er myndighetenes beslutning om å la Istanbulkonvensjonen gjelde for menn som er ofre for vold i nære relasjoner i dag kun nedfelt i handlingsplanen «Frihet fra vold», som har varighet ut 2024. NIM mener regjeringen med fordel kan ta inn denne erklæringen i forarbeidene til krisesenterloven, eller på annen måte tydeliggjøre dens rettslige status og gjøre den mer tilgjengelig for rettsanvendere.

Utvalget foreslår videre i tiltak 31 å styrke hjelpetilbudet til personer som *utøver* vold i nære relasjoner. Forslaget begrunnes blant annet med at dette vil bidra til å forebygge vold i nære relasjoner. NIM støtter dette forslaget. Istanbulkonvensjonen artikkel 16 nr. 1 forplikter Norge å iverksette forebyggende tiltak for å lære voldsutøvere å ta i bruk ikke-voldelig atferd med sikte på å forhindre ytterligere vold og endre voldelige atferdsmønstre. I tillegg er myndighetene forpliktet til å opprette behandlingsprogram for å hindre overgrepere i å forgripe seg på nytt, jf. art. 16 nr. 2. Konvensjonen forutsetter med andre ord at voldsutøvere skal ha tilgang til et reelt hjelpetilbud som kan forhindre fremtidig voldelig atferd.

5. Likestillings- og diskrimineringslovens formålsbestemmelse

Utvalget foreslår i tiltak 32 at formålsbestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven (ldl) endres til å være kjønnsnøytral. Utvalget begrunner anbefalingen blant annet med at de mener det er et prinsipielt problem at ett kjønn er prioritert særskilt i lovens formålsbestemmelse.

NIM tar ikke stilling til utvalgets forslag, men vil avgi noen merknader angående de menneskerettslige sidene ved anbefalingen som omtales i utredningen. Utvalget skriver blant annet at det i forbindelse med høringen av Diskrimineringslovutvalgets utredning i 2009 (NOU 2009: 14), ble påpekt fra enkelte høringsinstanser at en kjønnsnøytral formulering i formålsbestemmelsen i ldl kan være i strid med FNs kvinnekongresskonvensjon (KDK). Utvalget har ikke hatt mulighet til å

¹¹ Vi viser for øvrig til NIMs høringssvar i saken, som er tilgjengelig her på [nhri.no](https://www.nhri.no).

gjennomføre en juridisk utredning av spørsmålet, men legger til grunn at en kjønnsnøytral formålsbestemmelse ikke nødvendigvis vil være i strid med Norges internasjonale forpliktelser. Utvalget begrunner dette blant annet med at de tilsvarende lovene i Sverige og Danmark er formulert som kjønnsnøytrale.

FNs kvinnekomité har gjentatte ganger kritisert Norge for å ha kjønnsnøytral lovgivning på ulike områder, og anbefalt norske myndigheter å inkludere en kjønns sensitiv tilnærming ved utarbeidelse av lovgivning, politikk og programutvikling.¹² Dette er også deler av begrunnelsen for hvorfor en kjønns spesifikk formulering er tatt inn i formålsbestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven.¹³

Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner skal i utgangspunktet tolkes i samsvar med folkerettslige regler om traktatolkning, der den mest sentrale tolkningsfaktoren er ordlyden i konvensjonen sammen med konvensjonens «object and purpose».¹⁴ Kvinnekomiteens anbefalinger dreier seg om KDK artikkel 1 og 2. Artikkel 2 forplikter statspartene å fordømme og avskaffe alle former for kvinnekategorisk diskriminering. Kvinnekategorisk diskriminering defineres i artikkel 1 som enhver forskjellsbehandling, utestenging eller begrensning på grunnlag av kjønn som har som virkning eller formål å oppheve eller svekke anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter. Kvinnekomiteen har uttalt at konvensjonen ikke bare forbyr direkte diskriminering, men også indirekte diskrimineringsformer, altså tilsynelatende kjønnsnøytral lovgivning eller praksis som har diskriminerende virkning fordi «pre-existing inequalities are not addressed by the apparently neutral measure».¹⁵

Kvinnekonvensjonen forplikter med andre ord statene til å bekjempe både direkte og indirekte diskriminering mot kvinner, uavhengig av om det forekommer i lov eller praksis. Dette forplikter blant annet statene til å forby alle former for kvinnekategorisk diskriminering ved lov. I norsk rett er enhver diskriminering på grunn av kjønn i dag forbudt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Både direkte og indirekte diskriminering er omfattet av diskrimineringsforbudet.¹⁶

¹² FNs kvinnekomité, *Concluding observations on the tenth periodic report of Norway (2023)*, CEDAW/C/NOR/CO/10, pkt. 14-15.

¹³ Prop. 81 L (2016-2017), pkt. 8.8.6.

¹⁴ Wienkonvensjonen om traktatretten, artikkel 31. Se også Rt. 2008 s. 577 avsn. 46, HR-2015-1008-A (GE Healthcare), avsn. 35 mv. og HR-2017-569-A (Flyktning sur place), avsn. 44. Se også NIMs veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger, tilgjengelig på nhri.no.

¹⁵ FNs kvinnekomité, *General Recommendation No. 28 (2010)*, CEDAW/C/GC/28, para. 16.

¹⁶ Jf. ldl §§ 7 og 8.

Kvinnekonvensjonen er naturlig nok utformet på en måte som setter kvinner i en særstilling, og som forplikter myndighetene til å bekjempe former for diskriminering som særlig rammer kvinner. Dette er fordi kvinner fortsatt i uforholdsmessig stor grad diskrimineres på flere områder. NIM kan imidlertid ikke se at konvensjonen som sådan stiller krav om en *kjønnsespesifikk formålsbestemmelse* i den nasjonale diskrimineringslovgivningen. Vi forstår kvinnekomiteens konkluderende merknader til Norge som en anbefaling om optimal praksis. Komiteens merknader adresserer uansett ikke spesifikt selve formålsbestemmelsen. Kvinnekonvensjonen forplikter statene til å

embody the principle of the equality of men and women in their national constitutions or other appropriate legislation

og videre

To adopt appropriate legislative and other measures, including sanctions where appropriate, prohibiting all discrimination against women;¹⁷

Disse konvensjonsforpliktelsene innebærer at myndighetene har et handlingsrom knyttet til hvordan lovgivningen, inklusive formålsbestemmelsen til likestillings- og diskrimineringsloven, skal utformes. Det sentrale momentet om hvorvidt noe utgjør diskriminering etter KDK er ikke hvorvidt en lovgivning i seg selv er kjønnsnøytral, men om dette *fører til* at kvinner stilles dårligere enn menn i en tilsvarende situasjon. Formålsbestemmelsen i ldl gir i seg selv ingen håndhevbare rettigheter eller plikter. NIM mener derfor at det ikke er menneskerettslig problematisk med en formålsbestemmelse som er kjønnsnøytral, og det er heller ikke menneskerettslig problematisk med en formålsbestemmelse som *ikke* er det.

NIM vil for ordens skyld også påpeke at diskrimineringsvernet i KDK må leses i lys av Norges øvrige folkerettslige forpliktelser. Selv om diskrimineringsvernet i KDK kun gjelder for kvinner, har både menn og kvinner et menneskerettslig diskrimineringsvern gjennom en rekke andre konvensjoner. Kjønn er et vernet diskrimineringsgrunnlag blant annet etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og EMK. Disse konvensjonene, som også har forrang i norsk rett, inngår i det helhetlige bildet av Norges folkerettslige forpliktelser på dette feltet.

¹⁷ FNs kvinnekonvensjon artikkel 2 a) og b).

6. Forskning og kunnskap

Utvalget foreslår i [tiltak 35](#) en systematisk satsing på forskning som kan tette kunnskapshull i forståelsen av og arbeidet for å motvirke menns likestillingsutfordringer. NIM mener tiltaket kan bidra til økt kunnskap om de spesifikke likestillingsutfordringene menn møter i samfunnet og avdekke eventuelle rettighetsutfordringer. Hvorvidt et aktuelt tiltak er egnet til å oppnå det ønskede formålet er et sentralt moment i en diskrimineringsrettslig vurdering av om forskjellsbehandling er saklig og forholdsmessig. En kunnskapsbasert tilnærming er derfor et godt virkemiddel for å ivareta diskrimineringsvernet i praksis.

NIM er tilgjengelig for videre dialog om saken dersom departementet ønsker det.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Eivind Digranes

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.