

KRITISK JUSS

Utgitt av Rettspolitisk Forening

2010 (36) nr. 2



innsamling av innholdsdata anses som langt mer inngripende enn innsamling av trafikkdata. I EMDs avgjørelse P.G. og J.H. mot Storbritannia uttaler domstolen i avsnitt 83–84:

«The Court notes, however, that metering, which does not *per se* offend against Article 8 if, for example, done by the telephone company for billing purposes, is by its very nature to be distinguished from the interception of communications which may be undesirable and illegitimate in a democratic society unless justified ...»¹¹

Dette skillet må etter min mening også tillegges avgjørende vekt i spørsmålet om personvernet i denne saken må anses å veie tyngre enn hensynet til etterforskning og oppklaring av alvorlig kriminalitet. Det faktum at vi kommuniserer, og *hvem* vi kommuniserer med, er i de aller fleste tilfelle verken særlig kontroversielt eller sensitivt. Med tanke på den enorme mengden av personlige data vi i dag frivillig legger igjen rundt om, er det liten grunn til å tro at den enkelte vil oppleve dette som særlig begrensende for sitt privatliv eller sin personlige frimodighet. Lagring av innholdet i kommunikasjonen vår ville derimot utgjøre et langt mer alvorlig inngrep i kommunikasjonsfriheten, og vil trolig faktisk legge en demper på folks vilje til å ytre seg fritt.

Flere direktivmotstandere har anført at innføring av lagringsplikt for trafikkdata vil være starten på en nedoverbakke der lagring av innholdsdata vil være neste stopp. At den problemstillingen vil dukke opp i fremtiden er nok svært sannsynlig. Det kan imidlertid ikke være et argument for å frata politiet et viktig verktøy som faktisk innebærer forholdsmessige inngrep i personvernet. Spar heller de store ordene, engasjementet og intensiteten til det øyeblikket de virkelig inngripende forslagene dukker opp, dersom politiet ønsker å lagre innholdsdata i alles teletrafikk eller forsvaret vil ha en norsk FRA-lov.¹² *Dette er endringer som virkelig vil utgjøre paradigmeskifter, krenke personvernet og sette vårt demokrati og vår rettsstat i fare.*

¹¹ EMDs dom 25. september 2001 (saksnummer 44787/98) avsnitt 83–84. Se også NOU 2009: 15 side 56.

¹² Den svenske FRA-lagen (lag 2008: 717 om signalsporing i forsvarsunderrettelserverksomhet) åpner for gjennomsporing av storsleparten av den telefon- og internettrafikk som passerer Sveriges grenser.

FAGFELLEVDERT ARTIKKEL

Innvandrerkvinner rett til rettighetsinformasjon – hva gjøres, og hva krever FNs kvinnekonvensjon?¹

AV TINA NORDENSTRØM²
E-post: t.s.nordstrom@gmail.com

Artikkelen drøfter innvandrerkvinner rett til rettighetsinformasjon.³ Med utgangspunkt i FNs konvensjon om å fjerne alle former for diskriminering mot kvinner (KDKK)⁴, redegjør artikkelen for retten til rettighetsinformasjon. KDKs bestemmelser tolkes i lys av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)⁵ og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)⁶. Formålet er å gi et bilde av hvordan ulike menneskerettsorganer ser på retten til rettighetsinformasjon. Rettighetsinformasjon og rettshjelp er sentrale elementer i FNs politikk for fattigdomsbekjempelse i alle deler av verden. Norge har vært pådriver i FNs arbeid med «Legal Empowerment⁷ of the Poor»⁸, som setter fokus på sammenhengen mellom kunnskap om rettigheter og makt over egen livssituasjon. Artikkelen viser påtagelig avstand mellom interna-

¹ Jeg ønsker å takke professor Anne Hellum, professor Jon T. Johnsen, faglig leder på Juss-Buss Olaf Halvorsen Rønning og mastergradsstudent i retts sosiologi Maai Gulbrandsen Asnyhr, for nyttige innspill til artikkelen.

² Tina Nordenstrøm er master i rettsvitenskap. Hun jobber for tiden som forskningsassistent ved Avdeling for kvinnerett, barerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD), Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

³ Artikkelen bygger på min masteravhandling levert januar 2009, *Minoritetskvinner rett til rettighetsinformasjon*, kvinnerettslig skriftserie nr. 81 (2009). Masteravhandlingen ble levert og finansiert som en del av Forskningsrådets IMER-program og underliggende prosjekt. Fra formelle til reelle rettigheter: Minoritetskvinner diskrimineringsvern i en kulturelt kompleks, sosialt ulik og transnasjonal kontekst. Professor Anne Hellum er prosjektleder. Se <http://www.jus.uio.no/forforskning/prosjekter/formellitireell/>, lest 28.02.10.

⁴ Vedtatt av de Forente nasjoner 18. desember 1979.

⁵ Vedtatt av de Forente nasjoner 16. desember 1966.

⁶ Vedtatt av de Forente nasjoner 16. desember 1966.

⁷ Legal empowerment er samlebegrep på en internasjonal aksjonsforskningslitteratur og politisk plattform, og utgjør i dag en del av den rettighetsbaserte utviklingspolitikk som er det dominerende paradigme internasjonalt og i norsk politisk sammenheng.

sjonale standarder og norsk lovgivning, praksis og politikk. Retten til rettighetsinformasjon settes på denne bakgrunn inn i en bredere rettspolitisk sammenheng med fokus på Diskrimineringslovutvalgets innstilling og Rettshjelpsmeldingen.

1. INNLEDNING

Manglende rettskunnskap gjelder store deler av befolkningen. Store grupper innvandrerkvinner har, på grunn av språk- og kulturbarrierer, dårligere tilgang til informasjon og opplæring om rettigheter enn norske kvinner og menn. Dette henger sammen med at kvinner i mange tilfeller innvandrer på andre måter enn menn. Hvor menn innvandrer som arbeidere eller flyktninger, kommer kvinner som oftest på grunnlag av familiegjenforening. Mange kvinner kommer således til en allerede etablert mann eller familie som har tilegnet seg språket og kunnskap om det norske samfunnet. I tillegg kommer mange fra mannsdominerte kulturer hvor kvinnens stilling er svak og underlegen. Deres ektemenn er heller ikke alltid interessert i å fortelle dem om deres rettigheter.

På denne bakgrunn behandler artikkelen innvandrerkvinner rett til rettighetsinformasjon med utgangspunkt i KDK. Innledningsvis beskrives situasjonen til Amina, en av de mange innvandrerkvinner jeg har vært i kontakt med gjennom mitt arbeid i Juridisk rådgivning for kvinner (JURK). Eksemplet gir et innblikk til å forstå betydning av rettighetsinformasjon for innvandrerkvinner. Etter dette defineres rettighetsinformasjon som fenomen og begrep. Ettersom retten til rettighetsinformasjon er artikkelens hovedtema, drøftes de juridiske forpliktelsene etter SP, ØSK og KDK først. Kvinner rett til lik adgang til rettighetsinformasjon drøftes deretter gjennom en redegjørelse av diskrimineringsvernet. Avslutningsvis foretas en oppsummering og vurdering av rettighetsinformasjonstilbudet i Oslo-regionene. En metode for å formidle rettighetsinformasjon til innvandrerkvinner, som artikkelforfatteren mener tilfredsstillende standarder menneskerettighetene setter, presenteres. I konklusjonen settes retten til rettsinformasjon inn i en bredere rettspolitisk sammenheng med fokus på Diskrimineringslovutvalget og Rettshjelpsmeldingen.

2. AMINA – EN INNVANDRERKVINNE

I dagens Norge er både rettighetsinformasjon og rettshjelp velkjente metoder for å jobbe med svakere grupper rettigheter. Både Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Juss-Buss har tradisjon for denne typen arbeid. JURK har tatt utfordringene med innvandrerkvinner på alvor. De har i dag to rettighets-

⁸ Se Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor fra FN's Commission on Legal Empowerment of the Poor se: <http://www.undp.org/legalempowerment/> og [http://www.undp.org/legalempowerment/](http://www.undp.org/legalempowerment/clip_archive/index.html), lesedato 10.01.10 – Kommissjonen avsluttet sitt arbeid den 31.07.08.

informasjonsprosjekter tilpasset innvandrerkvinner: Skoleprosjektet⁹ og Diskrimineringsprosjektet. Sistnevnte er et resultat av et pågående samarbeidsprosjekt med Avdeling for kvinneverett, barneverett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD), og gir rettighetsinformasjon om diskrimineringsvernet samt rettshjelp i enkeltsaker.¹⁰ Under rettighetsinformasjonsarbeidet treffer JURKs saksbehandlere mange kvinner som forteller om problemer de har i hverdagen og møtet med rettsvesenet. En av disse er Amina.

Amina kom til Norge på familiegjenforening og er en innvandrerkvinne.¹¹ Hun lærte seg ikke norsk, men tok seg av huset og barna og var en god kone. Det var ikke nødvendig å ta arbeid, og hun tjente ingen penger. En dag kom mannen hjem fra en reise til hjemlandet og fortalte at han hadde giftet seg, og at denne konen skulle ta Aminas plass i Norge. Denne dagen startet det Amina har følt som en årelang utskvisning av henne, både rettslig og psykisk.

Skilsmisjonen kom, og huset skulle selges, men Amina ville ikke selge. Det kom bud på huset, langt under takst, og megler sa det måtte aksepteres. Amina vil forklare og si nei, men hun forstår ikke hva megler sier, han bruker så mange ord hun ikke forstår. Hun får beskjed om overtagelsesdato, men vet ikke hva overtagelse er. En venninne hjelper, men når de forstår hva som skjer, er det for sent. Rettshjelp oppsøkes hos en advokat, som Amina betaler salær til. Det blir rettsak med tap. Loven beskytter ikke dem som angrer seg. Manglende forståelse blir ikke påberopt, og det er ikke midler til en runde til i retten.

JURK holder foredrag,¹² og Amina forteller sin historie. I dag er hun fortsatt i tvist med ektemannen om det økonomiske oppgjøret og barna. Da hun søkte fri rettshjelp med en ny advokat, kom det beskjed om at hun allerede har mottatt rettshjelp til ekteskapsaken og salget av huset. Amina visste ikke at hun hadde mottatt støtte til advokat før. Hvor har de pengene blitt av? Barnevernet er innblan- det i barnefordelingssaken fordi ektemannen har sagt at hun ikke behandler barna bra hjemme hos seg. Jobben hun hadde i en barnhage, har hun mistet fordi barna og foreldrene heller ville ha «hun svenske». Stillingen hennes var bare midlertidig, og hvem skulle hun si ifra til? Var dette det som kalles diskriminering?

I dag sitter Amina igjen med en følelse av alltid å være for sen – for sen med å lære seg språket, hevde sin rett, si ifra om feil, for sen til å ta tak i livet og være selvstendig. Situasjonen har skapt en grobunn for å lære seg det norske språk og norsk lov slik at sjansen for å bli lurt og misforstått i fremtiden minker.

⁹ Skoleprosjektet er rettet mot innvandrerkvinner og gir informasjon om familierett, utlendingsrett, forvaltningsrett og vold i nære relasjoner.

¹⁰ Les mer om prosjektet på Institutt for offentlig retts hjemmesider: http://www.jus.uio.no/for/forskning/prosjekter/formelluttrell_test_01.03.10.

¹¹ Amina er en ekte person, men med nytt navn for anledningen. Hennes historie er også noe modifisert slik at den ikke er gjenkjennelig.

¹² JURKs skoleprosjekt og diskrimineringsprosjekt er prosjekter som gir rettighetsinformasjon til innvandrerkvinner.

3. RETTIGHETSINFORMASJON SOM FENOMEN OG BEGREP

3.1 Definisjon av «rettighetsinformasjon»

I norsk rett finnes ingen legaldefinisjon av «rettighetsinformasjon». Begrepet er definert i en NOU om offentlig informasjon fra 1978.¹³ Her blir ulike typer informasjon inndelt i ulike kategorier, hvor rettighetsinformasjon blir plassert som en kategori under samfunnsinformasjon. «Rettighetsinformasjon» blir nærmere definert som:

«Informasjon som tar sikte på å opprettholde eller øke den enkelte samfunnsborgers kunnskap om sine rettigheter, muligheter og plikter.»¹⁴

Jon T. Johnsen bruker en lignende definisjon i boken *Retten til juridisk bistand*,¹⁵ der han henviser til NOU-en, men går videre gjennom å definere juridisk informasjon som kunnskapsformidling som i en generell form tar sikte på en større eller ubestemt gruppe adressater. Rettighetsinformasjon er således informasjon om hvilke rettigheter individet har etter lovverket, men også om hvilke håndhevingsmekanismer som eksisterer, og muligheter for å motta ytterligere rådgivning og retts hjelp. Rettighetsinformasjon handler om å gi individet mulighet til å kartlegge egen juridisk posisjon¹⁶ for lettere å kunne søke assistanse i en problemsituasjon.

3.2 Grensen mot retts hjelp – rettighetsinformasjon en del av og forutsetning for retts hjelp

Det er en glidende overgang mellom rettighetsinformasjon og retts hjelp, fordi rettighetsinformasjon i praksis utgjør en del av retts hjelp og vice versa.

Det er foretatt mange undersøkelser som kartlegger retts hjelps behovet i Norge.¹⁷ Ingen av disse undersøkelsene definerer rettighetsinformasjon inn i

begrepet «retts hjelp». Heller ikke i internasjonal retts hjelpsforskning synes rettighetsinformasjon å være en del av begrepet «retts hjelp».¹⁸ Alle definisjoner synes å legge til grunn at individet må ha en konkret sak/situasjon og få juridisk bistand til denne for at det skal kunne kalles retts hjelp. Likevel vil selve retts informasjon kunne være den samme, enten den blir gitt som generell rettighetsinformasjon eller i en retts hjelpssituasjon. Jon T. Johnsen foreslår allerede i 1987 rettighetsinformasjon som et mulig alternativ til retts hjelp,¹⁹ men dette er etter min kunnskap ikke fulgt opp.

Retts hjelp, slik den fortoner seg i lovgiving og forskning, er knyttet opp mot en person og et juridisk problem.²⁰ Rettighetsinformasjonen, derimot, blir gitt uavhengig av om deltageren har et konkret juridisk problem. Den er generell og blir gitt til flere samtidig gjennom ulike formidlingskanaler, som for eksempel foredrag eller brosjyre. Artikkelen behandler informasjonsstadiet av retts hjelp, altså stadiet før konkret retts hjelp i en sak kommer på tale.²¹ Tanken er at man må ha informasjon om rettighetene sine for å vite om dem, og for i neste omgang kunne søke retts hjelp for å hevde dem. Altså blir rettighetsinformasjon en forutsetning for retts hjelp.

4. RETTEN TIL RETTIGHETSINFORMASJON – STATSFORPLIKTELSEN ETTER SP, ØSK OG KDK

4.1 Introduksjon

For de fleste av innvandrerkvinnene jeg har vært i kontakt med som et ledd i JURKS rettighetsinformasjonsprogram, fremtrer rettighetsinformasjon som nøkkelen til å kunne få oppfylt deres respektive rettigheter, berunder menneskerettighetene. Dette grunnleggende informasjonsbehovet utgjør i seg selv et utgangspunkt for at retten til rettighetsinformasjon bør være en rett alle borgere i et samfunn har krav på, og således en menneskerett. Det er likevel ikke så enkelt.

Utgangspunktet etter KDK er at innvandrerkvinner har samme rett til informasjon som menn.²² Som drøftelsen videre og generell kunnskap om innvandrerkvinner viser, foreligger det kjønnsforskjeller innen innvandrerbefolkningen både økonomisk, sosialt og rettslig. Mens KDK er av stor betydning for de diskrimineringsrettslige aspekter ved retten til informasjon, er informasjonstretens grunnlag utdypet i en rekke andre konvensjoner. Det er derfor nødvendig

¹⁸ Regan, Francis, *The Transformation of legal aid: comparative and historical studies*. Oxford 1999, s. 1–6, som ser på «legal aid» – utvikling etter andre verdens krig, og Soar, Peter, *The New international directory of legal aid*. The Hague 2002, en samling av retts hjelpstilbudet i ulike land.

¹⁹ Johnsen (1987) s. 546.

²⁰ Se for eksempel definisjonen av «retts hjelp» i Johnsen (1987) s. 46–49, eller Haugen (1992) s. 5. Johnsen (1987) er også inne på dette på s. 546 f.

²² KDKs fortale, avsnitt 3.

¹³ NOU 1978: 37 Offentlig informasjon.

¹⁴ *Ibid.*, s. 10.

¹⁵ Jon T. Johnsen, *Retten til juridisk bistand – en retts politisk studie*. TANO 1987, s. 547.

¹⁶ Johnsen (1987), s. 41 f.

¹⁷ Eskeland, Ståle & Just Finne, *Allmennhetens behov for retts hjelp*. Oslo 1973; Eskeland, Ståle & Just Finne, «Retts hjelps»: en analyse og empirisk undersøkelse av tradisjonell retts hjelps muligheter og begrensninger særlig for folk som lever under vanskelige økonomiske eller sosiale kår. Oslo 1973; Feydt, Fridtjof, *Rapport om SØMNA-prosjektet 1.5.1973–30.4.1974*. Oslo 1974; Bakke, Hjaldis Eddie, *Retts hjelp i gravgrendte strøk: om et Juss-Buss-prosjekt i Troms 1974*. (1975); Johnsen, Jon T., *Juss-Buss i Troms*. Oslo 1978; Lid, Børre, *Fangers retts hjelpsbehov*. Oslo 1981; Haugen, Merethe S. & Elisabeth Vigerust, *Det udekkede behov for retts hjelp: et uløst problem: rapport fra en undersøkelse i Oslo og Akerhus i 1991*. Oslo 1992; Johannessen, Roy-Arne, *Retts hjelp i landlige strøk*. Tromsø 2002; Graver, Ane Broch, *Retts hjelp 2001: behovet for retts hjelp i Oslos befolkning – deriblant et utvalg innvandrerkvinner*. Oslo 2002; Andenaes, Kristian, «Kontoret for fri retts hjelp: Retts hjelp til ubemidlede.» *Evaluering av en Oslo-institusjon gjennom 112 år*. Oslo 2005; Benisen, Heike & Olaf Halvorsen Rønning, *Bruken av unntaksbestemte melsels i lov om fri retts hjelp*. 2008. For en nærmere gjennomgang og oversikt av alle retts hjelpsundersøkelser, se Mathiesen, Thomas, *Retten i sanifunnet: en innføring i retts sosiologi*. Oslo 2005, s. 61–72.

å se på flere konvensjoner for å få et bredere og mer utdypet bilde av rettighetsinformasjonens plass i de internasjonale menneskerettsforpliktelsene.²³ SP, og i noen grad ØSK, utdypet retten til rettighetsinformasjon og er således relevant for tolkningen av KDK. Konvensjonene (SP, ØSK og KDK) har også dannet grunnlaget for FNs arbeid med «legal empowerment», som et et gjengnomgående perspektiv i artikkelen.²⁴

Drøftelsen vil foregå på to nivåer. For det første ser jeg på hva som ligger i den generelle plikten myntet på alle borgere i et samfunn. Dernest konkretiseres plikten i lys av sosiale og kulturelle forhold som preger mange innvandrerkvinnens situasjon. Det oppstilles noen kriterier som legger føringer for hvordan den nasjonale rettighetsinformasjonen bør utformes. I drøftelsen vil jeg trekke frem eksempler fra kildematerialet for å illustrere hovedpoengene.

Komiteene skiller mellom to grupper staten skal informere om konvensjonens bestemmelser. Den første gruppen er alle mennesker og instanser som jobber med juss, her alt fra Stortinget, regjering og domstol til advokater og forvaltningen generelt. Den andre gruppen er befolkningen generelt, herunder også innvandrerkvinner. Det er den siste gruppen som undersøkes her.

Det er ofte uklart når komiteene snakker om informasjon om rettigheter etter konvensjonene i seg selv eller om rettigheter som følger av intern rett. Jeg har valgt ikke å problematisere dette forholdet da jeg ser informasjon om rettigheter som en helhet. Skillet er også til dels vanskelig å se, da oppfyllelse av en rettighet hjemlet i en konvensjon kan være avhengig av informasjon om nasjonalt lovverk og vice versa.

4.2 Rettighetsinformasjon som en del av statsforpliktelsen – tilgjengelighetskravet

Statsforpliktelsen i menneskerettslig betydning er hva statene gjennom ratifisering av en konvensjon har forpliktet seg til etter den aktuelle konvensjonen. Wien-konvensjonens art. 26 forplikter statene generelt til å gjennomføre konvensjonens rettigheter «in good faith». På denne måten er gjennomføringsbestemmelsene en del av konvensjonens mekanisme for å gjøre rettighetene konvensjonen oppstiller, effektive og virkningsfulle. Allerede i menneskerettighetenes grunnleggende karakter – å gi mennesker faktisk og effektiv beskyttelse gjennom konvensjonene – kan det sies å ligge en forpliktelse til å informere borgerne om deres rettigheter. Det er en logisk sammenheng mellom det å kjenne til en rett og det å kunne benytte seg av den.²⁵

²³ Cook, Rebecca J. *Human rights of women: national and international perspectives*. Philadelphia, Pa. 1994, s. 228–256, ser også statsforpliktelsen i en samlet fremstilling.

²⁴ Innvandrerkvinner kan også ha rettigheter etter europeiske menneskerettsinstrumenter og EUs retten, men dette er ikke tema i denne artikkelen.

²⁵ Se for eksempel Jørgensen, Sline, *Etniske minoritetskvinders sosiale rettigheter: arbeidsmarked, seksualitet og utdanning*. 2007, s. 243.

Gjennomføringsforpliktelsene er hjemlet i art. 2 i SP og ØSK og art. 2 og 3 i KDK. Disse bestemmelsene inneholder plikter for statene til å sikre gjennomføringen av menneskerettighetene på nasjonalt nivå. Bestemmelsene nevner ikke «rettighetsinformasjon» spesifikt i ordlyden, men bruker termene «alle egnede midler» (appropriate measures) eller «andre tiltak» (other measures).²⁶ Om bestemmelsene rommer en plikt for statene til å gi rettighetsinformasjon, må derfor bero på en tolkning av bestemmelsene.

For å tolke bestemmelsene fortas det en systematisering og fortolkning av de ulike rettskildene til konvensjonene. Fremstillingen viser at det foreligger en rett til informasjon, det er likevel uklart hvor langt denne retten strekker seg. Standardene som nedfeller seg i de menneskerettslige kildene, legger likevel føringer på utforming av lovgivning og politiske strategier, samt økonomiske prioriteringer. Ettersom Norge både har ratifisert og inkorporert konvensjonene,²⁷ har staten forpliktet seg til lojalt å innlemme de ulike standardene i den nasjonale retten. Statene må rapportere langs disse retningslinjene i sine periodiske rapporter til KDK, SP og ØSK. Artikkelen omhandler et rettsområde i utvikling, og de føringer som oppstilles, vil undertiden ligge i et rettspolitisk grenseland. En særlig utfordring er å knytte de hensyn som springer ut av innvandrerkvinnens sosiale situasjon, opp mot tolkningen av de generelle reglene. Det viser seg likevel at standardene i stor grad korresponderer med de behov innvandrerkvinner har.

Art. 2 i SP er den gjennomføringsforpliktelsen som er mest utførlig drøftet i en generell kommentar gitt av menneskerettskomiteen,²⁸ generell kommentar nr. 31.²⁹ Kommentaren stadfester at statsforpliktelsen består av tre deler: respektere, beskytte og oppfylle menneskerettighetene. Det sies videre at statsforpliktelsen både består av negative og positive forpliktelser, hvilket betyr at staten både må la være å bryte rettighetene i konvensjonen og gjennomføre aktive tiltak for å sikre at rettighetene ikke blir brutt. Det konkluderes blant annet med at opplæring og å heve kunnskapsnivået om konvensjonen i befolkningen vil være en del av statens forpliktelse til å oppfylle konvensjonen.³⁰

«Article 2 requires that States Parties adopt legislative, judicial, administrative, educative and other appropriate measures in order to fulfill their legal obligations. The Committee believes that it is important to raise levels of awareness about the Covenant not only among public officials and State agents but also among the population at large.»³¹ (min understrekning)

²⁶ SP bruker uttrykket «lovgivningsmessige og andre tiltak», og KDK og ØSK bruker uttrykket «alle egnede midler».

²⁷ SP, ØSK og KDK er inkorporert i menneskerettsloven av 21.05.1999 nr. 30.

²⁸ Komiteen til SP hjemlet i art. 28 og dens nærmere utforming og arbeidsoppgaver i SP del IV.

²⁹ General Comment No.31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States parties to the Covenanti. 2004.

³⁰ Ibid. para. 5–7.

³¹ Ibid. para. 7.

Rettinghetsinformasjon vil leitt kunne defineres under denne oppfordringen, og er et typisk utdanningsrettet virkemiddel som kan heve befolkningens kunnskap om rettigheter.³² Disse oppfordringene bekreftes gjennom flere generelle kommentarer fra menneskerettskomiteen. Et eksempel er generell kommentar nr. 25 om retten til å stemme.³³

Rettinghetsinformasjon vil etter dette først og fremst være en del av statens positive forpliktelse til å oppfylle menneskerettighetene med aktive handlinger. Men rettinghetsinformasjon kan også være en del av forpliktelsen til å beskytte, ettersom staten gjennom å gi rettinghetsinformasjon styrker individets rettslige stilling og gjør individet handlekraftig.

Det som gjelder for statsforpliktelsen etter SP, vil legge føringer for det som gjelder for statsforpliktelsen etter ØSK og KDK.³⁴

Rettinghetsinformasjon er også en del av statsforpliktelsen etter ØSK art. 2. Generell kommentar nr. 335 utdyper statsforpliktelsen etter ØSK. Det påpekes i para. 7 at utdanning vil være et egnet tiltak etter konvensjonen. Gjennomføringsforpliktelsens innhold vil gjelde alle rettighetene i konvensjonene. I ØSK er plikten til å gi rettinghetsinformasjon særlig hjemlet og konkretisert i art. 11 om «standards of living», som spesifikt hjemler en plikt for staten til å gi informasjon om ernæring.

Kvinnekomiteen har også sett informasjon om konvensjonens bestemmelser som en del av statsforpliktelsen som nedfeller seg i art. 2. Allerede i generell anbefaling nr. 336 fra 1987 anbefaler kvinnekomiteen statene å gjennomføre utdannings- og informasjonsprogrammer som kan bidra til å eliminere fordommer og praksiser som hindrer full likestilling for kvinner. Anbefalingen er ikke knyttet opp mot en bestemt bestemmelse, men gjelder konvensjonene generelt. Anbefalingen følges opp av generell anbefaling nr. 10,³⁷ hvor komiteen igjen understreker at den ønsker at statene skal følge opp konvensjonens bestemmelser ved å informere om dem. Denne anbefalingen gjelder også konvensjonen generelt. Art. 2 og 3 i KDK, sammenholdt med SP art. 2, viser at KDK pålegger staten en positiv forpliktelse til å handle og gjennomføre tiltak for å sikre likestilling mellom kjønnene. Denne plikten kalles den proaktive delen av statsforpliktelsen. Kvinnekomiteen har også høsten 2008 på sin 42-seksjon kommet med en ny generell anbefaling: General Recommendation

No.26 on Women Migrant Workers. Her pekes det på migrantarbeidende kvinners problemer med å skaffe seg informasjon om sine rettigheter.³⁸ Kvinnekomiteen anbefaler statene, både opprinnelsesstaten og vertsstaten, å utarbeide informasjons- og utdanningsprogrammer med standardisert innhold om migrantarbeidende kvinners rettigheter.³⁹ Statene skal også rapportere om denne typen arbeid i sine periodiske rapporter under samtlige artikler i konvensjonen. Denne generelle anbefalingen er et eksempel på at kvinnekomiteen selv ser det å gi informasjon om rettigheter som en del av statsforpliktelsen.

KDK har, som ØSK, bestemmelser som spesifikt hjemler en plikt til rettinghetsinformasjon for individet om spesielle rettigheter. Etter art. 10h og 16(1) e har kvinnene rett til opplæring og informasjon om familieplanlegging, herunder særlig om reproduktive rettigheter.

Generelle anbefalinger fra kvinnekomiteen utdyper forpliktelsen til å gi rettinghetsinformasjon under de ulike materielle rettighetene. De aktuelle generelle anbefalingene, hvor plikten til rettinghetsinformasjon følger implisitt, er: nr. 14: om kjønnslemlestelse;⁴⁰ nr. 19: om vold mot kvinner;⁴¹ nr. 21: om ekteskap og familie;⁴² nr. 23: om politiske rettigheter;⁴³ nr. 24: om helse.⁴⁴ I generell anbefaling nr. 14 og 19 sier kvinnekomiteen at statene må foreta «effective and appropriate measures»⁴⁵ som informasjons- og utdanningskampanjer⁴⁶ for å gjennomføre rettighetene. Det sies dog ikke noe mer om arten av slike kampanjer. I generell anbefaling nr. 21 utfylles retten kvinner har til informasjon om familieplanlegging etter KDKs art. 10h og 16(1) e, til også å gjelde seksualundervisning.⁴⁷ Her utvider kvinnekomiteen retten til informasjon etter ordlyden.

Anbefaling nr. 24 er den anbefalingen som går lengst i å uttrykke et ønske om mer informasjon til kvinner om rettighetene angående helse. Her sies det at informasjon og undervisning om helse er en del av statsforpliktelsen til å respektere, beskytte og oppfylle kvinners rett til helsehjelp.⁴⁸ Anbefalingen påpeker at informasjon er en grunnforutsetning for at kvinnene skal kunne hevde de rettighetene konvensjonen oppstiller, reelt.⁴⁹

Alle anbefalingene oppstiller et krav om kvinnens krav til tilgang på informasjon, men går ikke lenger i å utdype dette kravet. Spørsmålet videre blir hva som nærmere ligger i kravet til tilgjengelig rettinghetsinformasjon.

³⁸ General Recommendation No.26, forty-second session, 2008, Para. 13 og 21.

³⁹ Ibid. Para. 24b i og iv og para. 26g og i.

⁴⁰ General Recommendation No.14: Female circumcision, ninth session, 1990.

⁴¹ General Recommendation No.19: Violence against women, eleventh session, 1992.

⁴² General Recommendation No.21: Equality in marriage and family relations.

⁴³ General Recommendation No.23: Political and public life, thirteenth session, 1994.

⁴⁴ General Recommendation No.24: Women and Health, twentieth session, 1999.

⁴⁵ General Recommendation No.14: Female circumcision recommendation 8, avsnitt litra a, og General Recommendation No.19: Violence against women para. 24a.

⁴⁶ General Recommendation No.14: Female circumcision recommendation, 8. avsnitt litra a.iv, og General Recommendation No.19: Violence against women, para. 24f.

⁴⁷ General Recommendation No.21: Equality in marriage and family relations, para. 22.

⁴⁸ General Recommendation No.24: Women and Health, para. 13.

⁴⁹ General Recommendation No.24: Women and Health, se særlig para. 28.

³² Møse, Erik, *Menneskerettigheter*. Oslo 2002, definerer også informasjon om rettigheter som en del av statsforpliktelsen etter SP art. 2, se s. 92 f.

³³ General Comment No.25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service, 1996, para. 11–12.

³⁴ Litteratur om de ulike konvensjonene omtaler statsforpliktelsen på denne måten, se for eksempel: Cook (1994) s. 228–256. Generell anbefaling nr. 24 til KDK bruker termene å *respektere, beskytte og oppfylle* om statsforpliktelsen vedrørende helse etter KDK, se para. 13. Dette viser at KDK har tatt opp i seg det som er sagt om statsforpliktelsen etter SP.

³⁵ General Comment No.3: The nature of States parties obligations, 1990.

³⁶ General Recommendation No.3: Education and public campaigns, sixth session 1987.

³⁷ General Recommendation No.10: Tenth anniversary of the adoption of CEDAW, eighth session, 1989.

I kvinnekomiteens bemerkninger til statenes periodiske rapporter kommer også kravet til tilgjengelighet frem. I for eksempel Spanias rapport fra 1999⁵⁰ peker komiteen på at Spanias myndigheter burde føre en offensiv politikk for å redusere analfabetismen blant kvinner og gi dem tilgang til informasjon om deres rettigheter under konvensjonen. I Burkina Faso rapport⁵¹ fra 2000 peker komiteen på at kvinner er avhengig av informasjon om sine rettigheter for å oppnå full frihet og likhet, og staten kan gjennom informasjonsiltak bidra til å oppfylle konvensjonens formål. Dette følges også opp i Frankrikes rapport fra 2003, hvor komiteen peker på at Frankrike bør styrke innvandrkvinnens rettigheter gjennom effektive tiltak som informasjonskampanjer.⁵² Som sagt innledningsvis ble også Norge anmodet om å anvende passende tiltak for å øke kunnskapen blant innvandrkvinner om deres muligheter til sosialtjenester og håndhevingsmekanismer.⁵³ Uttalelsen er ikke fulgt opp, verken i Norges syvende rapport⁵⁴ eller i kvinnekomiteens konkluderende bemerkninger.⁵⁵

Generelle anbefalinger til ØSK stadfester også et tilgjengelighetskrav. Informasjon som egnet tiltak følges opp i generell kommentar nr. 10⁵⁶ para.3a, hvor informasjon og kunnskapskampanjer om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er ønsket. Videre sies det i de generelle kommentarene nr. 14,⁵⁷ 16⁵⁸ og 18⁵⁹ at rettighetsinformasjon er et effektivt og adekvat virkemiddel for å oppfylle de gjeldende rettighetene. I Generell anbefaling nr. 13 understreker komiteen at utdanning er en rettighet som er et viktig ledd i arbeidet med «womens empowerment». ⁶⁰ Det oppstilles noen kriterier til utdanning: «availability, accessibility, acceptability and adaptability»⁶¹ «Availability» og «accessibility» stadfester at opplæringen skal være tilgjengelig. «Acceptability» og «adaptability» stadfester at opplæring skal være forståelig; dette er nærmere redegjort for under det påfølgende punktet.

⁵⁰ A/54/38/Rev.1 Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Twentieth session (19 January–5 February 1999) Twenty-first session (7–25 June 1999) Supplement No.38, para. 271.

⁵¹ A/55/38 Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women 2000, para. 266 og 281.

⁵² A/58/38 – supplement No.38: Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Twenty-eighth session (13–31 January 2003) and Twenty-ninth session (30 June–18 July 2003), para. 276.

⁵³ CEDAW/C/2003/II/CRP.3/Add.2/Rev.1 para. 25.

⁵⁴ CEDAW/C/NOR/7: Norway's seventh periodic report.

⁵⁵ CEDAW/C/NOR/CO/7: Consideration of Norway's seventh periodic report. Det eneste komiteen sier direkte om rettighetsinformasjon i Norges syvende periodiske rapport, er at Norge oppfordres til å lage kunnskapskampanjer vedvarende stereotypen bilder av kvinner og menn blant befolkningen, slik at disse kan elimineres, se para. 18.

⁵⁶ General Comment No.10: The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, 1998.

⁵⁷ General Comment No.14: The right to the highest attainable standard of health, 2000, para. 3 og 18. social and cultural rights, 2005, para. 17 f. og 23.

⁵⁸ General Comment No.18: Right to work, 2005, para. 28.

⁵⁹ General Comment No.13: The right to education, 1999, para. 1.

⁶⁰ Ibid. para. 21.

Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter⁶² har også uttrykt i sine anmodninger til staters periodiske rapporter at informasjonens tilgjengelighet må tilrettelegges for mottageren. I for eksempel New Zealands rapport påpeker komiteen i para. 202 at informasjon om rettigheter og rettssystemet må være tilgjengelig for folk, og da særlig til dem som på grunn av språk, utdanning eller kultur har vanskelig for å tilegne seg rettighetsinformasjon selv.⁶³

Oppsummeringsvis er det etter dette klart at rettighetsinformasjon er en del av statsforpliktelsen etter SP, ØSK og KDK. Informasjonen skal videre være tilgjengelig, og den skal tilrettelegges for mottager. Det er således ikke tilstrekkelig for eksempel kun å ha informasjonen tilgjengelig på Internett, det kreves noe mer. Innholdet i plikten vil variere etter den nasjonale kontekst den skal virke i. Den videre drøftelsen tar sikte på å utdype hvilke føringer komiteene legger på informasjonens tilgjengelighet, og hvordan de anbefaler at informasjonen skal utformes.

4.3 Kravet til forståelig rettighetsinformasjon

Forståelig og tilgjengelig rettighetsinformasjon er en bærebjelke i FN's rettighetsbaserte fattigdomsbekjempelsespolitikk: «legal empowerment». Rapporten om «legal empowerment» fra FN-kommisjonen om «legal empowerment»⁶⁴ definerer «legal empowerment» som en del av menneskerettighetene og en del av statsforpliktelsen ved gjennomføringen av menneskerettighetene:

«It involves states delivering on their duty to respect, protect, and fulfill human rights (...) The elements of legal empowerment are grounded in the spirit and letter of international human rights law, and particularly in Article 1 of the Universal Declaration of Human Rights, which declares, 'All human beings are born free and equal in dignity and rights.'»⁶⁵

I utgangspunktet er ikke FN's verdenserklæring om menneskerettigheter et folkerettslig bindende dokument, men de fleste bestemmelsene anses i dag for å være folkerettslig sedvanerett.⁶⁶ Folkerettslig sedvane er også bindende for tolkning og anvendelse av KDK. På denne måten kan «legal empowerment» også sies å være en del av gjennomføringsforpliktelsen KDK pålegger statene.

⁶² Tidligere Det økonomiske og sosiale råd (Economic and Social Council), hjemlet i art. 16 i konvensjonen. Komiteen ble opprettet ved resolusjon gitt av Det økonomiske og sosiale råd, resolusjon 1985/17, se særlig para. b. Se Craven, Matthew C. R. *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: a perspective on its development*. Oxford 1995, s. 42 f.

⁶³ E/2004/22 (2003): Concluding observation of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: New Zealand para. 202.

⁶⁴ Commission on Legal Empowerment of the Poor er en del av United Nation Development Program (UNDP). Kommisjonen ble startet som et initiativ av flere stater sammen, inkludert Norge, for mer informasjon se nettsidene <http://www.undp.org/legalempowerment/>, lesedato 10.01.10.

⁶⁵ Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor, s. 4.

⁶⁶ Høstmølingen, Njål, *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo 2003, s. 38–42 og s. 95.

Denne tolkningen er fulgt opp i The Beijing Declaration and Platform of Action,⁶⁷ hvor det sies særlig i kapittel 2 para. 9 at selve formålet med «the Platform of Action» er «womens empowerment», og at dette er i full overensstemmelse med prinsippene og formålet som følger av FNs verdenserklæring om menneskerettigheter. Det sies videre at full og reell gjennomføring av menneskerettighetene er en forutsetning for «empowerment of women».⁶⁸

Dette aspektet ved deklarasjonen er utdypet i formål nr. 1.3 om «legal literacy», som sier at rettighetsinformasjonen skal være tilgjengelig og forståelig.⁶⁹ Det redegjøres videre for viktigheten av rettighetsinformasjon om nasjonal lovgivning, og at man skal lage guider og brosjyrer som gjør rettighetene og rettssystemet mer tilgjengelig for kvinnen.⁷⁰ Helst skal informasjonen skreddersys svakere grupper i samfunnet.⁷¹ Det understrekes viktigheten av statlig samarbeid med kvinnegrupper og ikke-statlige grupper (NGO-er) i arbeidet med rettighetsinformasjon og «empowerment».⁷²

Det er statene selv som har hovedansvaret for å gjennomføre og implementere «the Platform of Action».⁷³ Deklarasjonen er ikke juridisk bindende for statene, men er et sterkt incitament for hvordan menneskerettighetene skal tolkes og gjennomføres. I tillegg er det statene i fellesskap som har kommet frem til det som står i deklarasjonen. Dette styrker vekten deklarasjonen bør ha når norsk politikk og lover utformes.⁷⁴ Deklarasjonen er helt i tråd med det som kommer frem gjennom tredje verdens «legal empowerment»-forskning. Dette styrker uttalelsene om at denne typen tiltak virker.⁷⁵ Denne forskningen viser at «legal empowerment» er et effektivt og adekvat gjennomføringsmiddel. Norges syvende rapport fra kvinnekommiteen oppfordrer Norge til å gjennomføre Beijing-deklarasjonen.⁷⁶

Generell anbefaling nr. 23 og 24 til KDK utdyper hva som utgjør tilgjengelig rettighetsinformasjon under temaene politisk deltagelse og helse ved å oppstille et forståelighetskrav. Anbefaling nr. 23 påpeker at det ofte er mangel på informasjon og kunnskap om de politiske rettigheter og plikter (for eksempel retten til å stemme) blant kvinner, som gjør at kvinner ikke benytter seg av disse rettighetene.⁷⁷ Videre sier anbefalingen at informasjon er et effektivt virkemiddel-

del som statene burde benytte seg av for å gi kvinnen de rettighetene hun har etter konvensjonen.⁷⁸ Anbefalingen påpeker at det ikke bare er viktig å gi kvinnen informasjon om retten til å stemme, men også få henne til å forstå denne retten.⁷⁹

Dette er første gang kvinnekommiteen peker på at det ikke er tilstrekkelig å gjøre informasjon om rettigheten tilgjengelig for kvinner, men at Staten også må forsikre seg om at rettigheten er forstått. Dette følges opp mer konkret i kvinnekommiteens siste generelle anbefaling.⁸⁰ Det sies for eksempel i para. 26, litra i, at:

«States Parties should ensure that linguistically and culturally appropriate gender sensitive services for women migrant workers are available (...)» (min understreking)

Dette betyr at komiteen legger vekt på språklig og kulturell forståelse. Komiteen vektlegger videre samarbeid med NGO-er for å skape gode informasjonsprogrammer.⁸¹

Retskildene ovenfor legger vekt på at rettighetsinformasjon innad i statene skal være forståelig. Dette betyr at informasjonen både bør gis på et språk disse kvinnene forstår, og på en måte som gjør at de forstår retten og kan bruke den i etterkant. I språklig forståelse ligger det at staten enten bør gi tilstrekkelig norskkopplæring til innvandrerkvinnene slik at de kan forstå rettighetsinformasjon på norsk, eller utarbeide informasjonsmateriale på deres eget morsmål. Videre bør staten gi informasjon på en måte som gjør at innvandrerkvinnene aksepterer og forstår retten. Dette kan bestå i simplificering av retten gjennom ulike formidlingskanaler som brosjyre, pamfletter, foredrag, Internett etc. slik at retten blir formidlingsdyktig. Retten kan også for eksempel gis i et mer komparativt rettslig eller normpluralistisk perspektiv for å oppnå en dyper forståelse hos kvinnene.⁸²

4.4 Kravet til aktuell og pålitelig rettighetsinformasjon

Flere rapporter peker på at informasjons- og forståelseskampanjer er viktig for at KDKs bestemmelser skal ha en reell virkning i det land de skal operere i.⁸³ Informasjonen i disse kampanjene bør videre være aktuell og pålitelig.⁸⁴

⁷⁸ Ibid. para. 32.

⁷⁹ Ibid. para. 45b.

⁸⁰ General Recommendations No.26 on Women Migrant Workers.

⁸¹ Ibid. para. 24b.

⁸² Se for eksempel Schuler (1986), Schuler (1992), Tsanga (1999) og Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor.

⁸³ Se her som eksempler: A/59/38 Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women om Tyskland para. 385-395, og om Spania para. 333, og A/60/38 Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women om Italia para. 323.

⁸⁴ Eksempel: A/58/38 Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women til Costa Rica 2004, para. 68-69, se også til Ecuador para. 317-318.

⁶⁷ Beijing Declaration and Platform for Action, Fourth World Conference on Women, 15 september 1995, se para. 13, 19, 21, 23-27, 30-36, chapter 1 para. 1, chapter 2 para. 9, chapter 3 para. 43, chapter 4 para. 60.1, 108e og 203.

⁶⁸ Ibid. para. 230g.

⁶⁹ Ibid. para. 233.

⁷⁰ Ibid. para. 233 litra c understreker dette.

⁷¹ Ibid. para. 233 litra b og i.

⁷² Ibid. para. 233 litra f.

⁷³ Ibid. para. 293.

⁷⁴ 1 februar 2010 holdes det en kontaktkonferanse mellom statlige myndigheter og sivilsamfunn, med tema «Beijing+15».

⁷⁵ Tsanga, Amy Shupikai, *Taking law to the people – Gender, law reform and community legal education in Zimbabwe*, 1999; Schuler, Margaret, *Empowerment and the law: strategies of Third World women*, Washington, D.C., USA, 1986; Schuler, Margaret & Sakuntala Kadrigamar-Rajasingham, *Legal Literacy – A Tool for Women's Empowerment*, 1992; Nordstrøm (2009), del I punkt 2.2.3 og 3.6.

⁷⁶ CEDAW/C/NOR/COF, para. 37.

⁷⁷ General Recommendation No.23: Political and public life para. 20a.

I kravet til aktualitet ligger det at informasjonen bør være relatert til kvinners stilling. Informasjonen skal ta hensyn til hennes situasjon og speile det aktuelle behovet en innvandrerinne har til rettighetsinformasjon. For å finne ut hvor skoen trykker og således kartlegge hva som er aktuell rettighetsinformasjon og diversitet i informasjonsbehovet, er empiriske undersøkelser nødvendige.

Pålitelig rettighetsinformasjon betyr at kvinnen skal kunne stole på riktigheten – juridisk sett – av informasjonen hun mottar. Hva tillit angår, er det et spørsmål om hvem som skal gi informasjonen. «Legal empowerment»-forskningen legger vekt på at informasjon bør gis av kompetent personell slik at kvaliteten og riktigheten av informasjonen sikres.⁸⁵ Men må informasjonen formidles av mennesker med juridisk utdanning? Eller er det tilstrekkelig at informasjonsformidlerne har fått et kurs eller baserer informasjonen på lærebøker eller brosjyrer?

Pålitelighetskravet oppfordrer til en problemstilling om informasjonen som gis, skal være underlagt kvalitetssikring og om staten har en plikt til å føre kontroll med hva som blir gitt av rettighetsinformasjon. Dette blir det ikke gitt noe klart svar på i det undersøkte kildemateriale. Nødvendigheten av at den informasjonen som gis, er pålitelig, er likevel et tungtveiende argument for at statene bør gjennomføre denne typen kontroller. Det er viktig å ha i mente at det ved feilformidling av informasjon er enkeltmenneskers liv og forutsetninger som står på spill. Riktig og god rettighetsinformasjon er en forutsetning for «empowerment» av innvandrerkvinner.

4.5 Kravet til adekvat rettighetsinformasjon

Rettighetsinformasjon bør være adekvat. Dette uttrykkes for eksempel i generell anbefaling om helse.⁸⁶ 87 Kravet til adekvat rettighetsinformasjon kommer også til uttrykk i komiteenes svar på staters periodiske rapporter.⁸⁸ Kvinnekomiteen ser det også som en mangel der det ikke foreligger adekvat informasjon.⁸⁹

Kravet til adekvat rettighetsinformasjon går ut på at det ikke er all informasjon staten plikter å gi. Kravet innebærer således en begrensning av statens informasjonsplikt. Plikten vil innskrenkes forholdsmessig av kvinnens plikt til å orientere seg selv om egen rettsstilling. Vår samfunnsordning forutsetter at individet har en plikt til å orientere seg om sine rettigheter og plikter. Individet kan derfor ikke ha en absolutt rett til rettighetsinformasjon; det sier seg også

⁸⁵ Se for eksempel Schuler (1986), Schuler (1992) og Tsanga (1999).

⁸⁶ General Recommendation No.24: Women and Health para. 17–25 og 28.

⁸⁷ «Adekvat» er et kjent krav i menneskerettighetene, som strekker seg lenger enn informasjonsområdet, se for eksempel General Comment No.7: The Right to Adequate Housing, 1997, (ØSK).

⁸⁸ Ecuador, CEDAW, A/58/38 (2003) para. 317 og 318.
⁸⁹ Se for eksempel Nepal, CEDAW, A/59/38 (2004) para. 212–213, og Benin, CEDAW, A/60/38 (2005) para. 157–158.

selv at dette er altfor ressurskrevende til å være gjennomførbart. Dog vil individer som ikke har de samme ressursene som befolkningen generelt, ha rett til bredere tilrettelegging av rettighetsinformasjonen. Innvandrerkvinner vil være en del av befolkningen som typisk bør ha en bredere rett til tilrettelegging av rettighetsinformasjonen, men ingen absolutt rett til rettighetsinformasjon. Grensen er vanskelig å trekke og vil bero på konkrete vurderinger og avveininger.

I forlengelsen av kravet til adekvat informasjon ligger det at myndighetene må gjøre det mulig for innvandrerkvinnene å tilegne seg rettighetsinformasjon på egen hånd. Har individet en plikt, må det ha kunnskap om plikten for å kunne oppfylle denne. Dette betyr at myndighetene bør tilby tilstrekkelig norskkopplæring og opplæring i norske juridiske termer. Forståelighetskravet henger nært sammen med denne drøftelsen; på hvilket språk bør informasjonen formidles?

5. RETTIGHETSINFORMASJON SOM EN DEL AV DISKRIMINERINGSVERNET ETTER KDK

5.1 Innledning

ØSK, 90 SP⁹¹ og KDK⁹² inneholder alle bestemmelser om diskrimineringsvern. KDK har et diskrimineringsvern som ikke er begrenset til konvensjonens bestemmelser,⁹³ og derfor er det bare diskrimineringsvernet etter KDK som behandles under dette punktet.

KDK inneholder et vern mot direkte, indirekte og strukturell diskriminering. Diskrimineringsvernet gjelder således både formell og faktisk diskriminering.⁹⁴ Dette betyr at innvandrerkvinner skal ha samme adgang til rettighetsinformasjon som menn, både gjennom formell lov og reelt sett. Informasjonstiltak som er generelt utformet, kan, dersom de ikke tar hensyn til sosiale, kulturelle og økonomiske ulikheter mellom kvinnen og menn, komme i skade for å virke kjønnskjøvt. Det er først og fremst staten selv som har en plikt til ikke å diskriminere, og det er således staten selv som har en plikt til å legge til rette for at informasjon er like tilgjengelig for alle.⁹⁵

⁹⁰ Art. 2 og 3.

⁹¹ Art. 26.

⁹² Art. 1 og hele konvensjonen gjelder avskaffelse av kjønnsdiskriminering.

⁹³ Hellum, Anne, *Kvinnekonvensjonens betydning for det alminnelige kjønnsdiskrimineringsvernet*, s. 58 i Hellum, Anne & Kirsten Ketscher (red.), *Diskriminerings- og tilsettingsrett*, Oslo 2008, s. 61.

⁹⁴ *Ibid.*, s. 62, og General Recommendation No.25: Article 4, paragraph 1: Temporary Special Measures para. 7 note 1 og 15.

⁹⁵ Private parter kan også bli holdt ansvarlig («due diligence»-prinsipp/aksessoriske prinsipp), se mer om dette Cook (1994) s. 237–238, og Velasquez Rodriguez Case, Judgment of July 29, 1988, Inter American Court of Human Rights (SerC) No.4. (1988), hvor dette er uttalt i para. 166 og 172.

5.2 Direkte, indirekte og strukturell diskriminering

Forbudet mot direkte og indirekte diskriminering er hjemlet i KDK art. 1, som forbyr enhver forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn. Diskrimineringsvernet er individuelt og gjelder den enkelte innvandrerinne.⁹⁶ Direkte diskriminering er der lov, tiltak eller handling i seg selv forskjellsbehandler kvinner, for eksempel dersom en stilling utlyses kun for menn eller om en lovbestemmelse gir kvinner færre rettigheter enn menn.⁹⁷ Indirekte diskriminering er hvor lov, tiltak eller handling faktisk virker slik at kvinner havner i en dårligere situasjon enn menn, selv om handlingen i seg selv er kjønnsnøytral.^{98, 99} KDK art. 5a pålegger statene å bekjempe den strukturelle diskrimineringen av kvinner, som ligger i samfunnets struktur, kultur og institusjoner, gjennom avskaffelse av kjønnsstereotyper.¹⁰⁰ For å kartlegge hvorvidt en bestemmelse virker kjønnskjøvt, må det ses hen til virkeligheten og foretas empiriske undersøkelser.¹⁰¹

Statsforpliktelsen etter KDK art. 2 forplikter statene til å bekjempe direkte, indirekte og strukturell diskriminering med alle egnede virkemidler. Informasjonstiltak i statlig eller privat regi må derfor ikke være diskriminerende.

5.3 Muligheter for særtiltak

Et omstridt spørsmål er om egne informasjonstilbud til innvandrerinner, som for eksempel egne kvinneklasser, vil være i strid med forbudet mot å diskriminere på grunnlag av kjønn.

Det er ikke all forskjellsbehandling som utgjør indirekte, direkte eller strukturell diskriminering etter KDK. Dersom forskjellsbehandlingen har et objektivt formål, er rimelig og proporsjonalt, rammes den ikke av forbudet.¹⁰² KDK art. 4 og likestillingsloven § 3a hjemler en adgang til positivt å særbehandle kvinner for å komme strukturell diskriminering til livs. Staten kan derfor vedta midlertidige særtiltak som i seg selv er forskjellsbehandlende, men som tar sikte på å fremme faktisk likestilling mellom kvinner og menn. Et typisk eksempel vil være kvotering. Kvinnekomiteen har understreket i generell anbefaling nr. 25¹⁰³ at denne typen særbehandling utgjør en del av selve diskrimineringsforbudet.

⁹⁶ Hellum (2008) s. 64.

⁹⁷ Kvinneverettslig metode, se Dahl, Tove Stang, *Kvinneverett I og II*, Oslo 1985. For illustrasjon, se Den norske likestillings- og diskrimineringsnemnda, sakene 10/2006 stillingsannonse, 24/2006 graviditet og 4/2003 sterilisering.

⁹⁸ Hellum (2008) s. 65; se også General comment No.16: The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, som definerer indirekte og direkte diskriminering i para. 10–15.

⁹⁹ Det samme diskrimineringsforbudet kan leses ut av art. 1 i rasediskrimineringskonvensjonen.

¹⁰⁰ Jørgensen (2007) s. 94, og Hellum (2008) s. 63 og 68.

¹⁰¹ For illustrasjon, se Den norske likestillings- og diskrimineringsnemnda, saken 8/2001 Oslo plaza, EF-domstolen sak V-170-84 Bilka-saken, og EMDs dom 10.11.05 Leyla Shin v. Turkey.

¹⁰³ General Recommendation No.25: Article 4, paragraph 1: Temporary Special Measures (2004) para. 14 og 18.

I Norge har Likestillingsombudet uttalt seg om problemstillingen, i en sak mot JURK, hvor en mannlig jusstudent fikk avslag på jobbsøknad til JURK fordi han var mann. Ombudet viste til det overordnede formålet med likestillingsloven og mente at hensynene bak organisasjonen JURK, og erfaringer som viser at et nøytralt lovverk ikke gir noen garanti for kvinners likestilling med menn, gjorde at det forelå en saklig og akseptabel grunn til forskjellsbehandling. Det ble også argumentert med at JURK har en stor andel klienter som er innvandrerinner.¹⁰⁴

Begrunnelsen for rene innvandrerinneklasser er at det blant store grupper innvandrere er lettere for kvinnene å få aksept fra ektemenn, familie og lokalmiljø til å delta i kvinnespesifikke aktiviteter. Konseptet understøtter således kulturell og stereotyp oppfattelse av forholdet menn–kvinner. Det hevdes på denne bakgrunn at rene kvinneklasser vil være et brudd på forbudet mot kjønnsstereotyper i KDK art. 5a.¹⁰⁵ På den andre siden hevdes det at adgangen til særtiltak etter art. 4.1 gir rom for at rene kvinneklasser skal være lov så lenge det fremmer likestilling på sikt.

Konvensjonen må etter min oppfatning tolkes som en helhet, og art. 5a og art. 4.1 må ses i sammenheng. KDK uttrykker at en må ta realitetene inn over seg og ha som mål for samfunnet at det skal romme like muligheter for alle. Med dette utgangspunktet er det, etter min oppfatning, nødvendig med særtiltak for svaker grupper i samfunnet slik at de kan heve seg opp på samme nivå som andre samfunnsborgere og nyte rettigheter på lik linje med disse. Med dette mener jeg ikke at man skal slutte å bekjempe kjønnsstereotype holdninger i samfunnet, men at man må bekjempe holdningene på et annet plan enn ved å ta vekk særtiltak for innvandrerinner, som kan føre til at deres handlingsrom i praksis innsnevres. For eksempel kan holdningskampanjer og politiske virkemidler som hjelper innvandrerinner ut i arbeid, være mer virksomt.¹⁰⁶ Hvis for eksempel rene kvinneklasser bedrer innvandrerinners læringsmiljø, er dette i tråd med KDKs bestemmelser. Rettighetsinformasjon skreddersydd for innvandrerinners særskilte behov og utfordringer vil derfor være i samsvar med Norges forpliktelser etter KDK. I den grad kvinners og menns ulike situasjon er av betydning for om rettighetsinformasjonen er tilgjengelig forståelig, aktuell, pålitelig og adekvat, bør dette tas hensyn til i måten informasjonen formidles på.

6. TILBUDET – TILFELDIGHETEN RÅR

En undersøkelse jeg har foretatt om rettighetsinformasjonstilbudet til innvandrerinner i Oslo-regionen,¹⁰⁷ viser at praksis er preget av vilkårlighet, manglende ordninger og et stort behov for opprustning.

¹⁰⁴ Se LKN 2005/98. Saken ble anket grunnet habiliteten til Likestillingsombudet, som hadde jobbet på JURK. Saken er ennå ikke endelig avgjort av et setteombud.

¹⁰⁵ Stine Jørgensen er en representant for dette synet, se Jørgensen (2007) s. 97 og 133 f.

¹⁰⁶ Jørgensen (2007), s. 318, uttrykker at informasjon er essensielt for å bekjempe stereotyper.

¹⁰⁷ Undersøkelsen er gjort i forbindelse med masteravhandlingen min, Nordstrøm (2009) del III.