

Kvinner, juss og menneskerettigheter – hvor går vi fra Beijing?

ELSE LEONA MCCLIMANS

På FNs fjerde verdenskonferanse om kvinner i Beijing i september 1995 (Kvinne-konferansen) ble det vedtatt en handlingsplan (Plattform for action). Hvilken betydning har så denne i forhold til FNs kvinnekonvensjon?¹

FNs fjerde verdenskonferanse om kvinner er blitt historie; delegatene har pakket papirene og grådressene sammen; kvinneaktivistene har pakket ned slagordene og bannerne. Det håndfaste resultatet av konferansen er en handlingsplan som representerer en global enighet om kvinners menneskerettigheter. Den inneholder en beskrivelse av kvinners situasjon verden over, politiske program-forpliktelser og fromme ønsker.

FNs kvinnekonvensjon

Staters juridiske forpliktelser til å avskaffe diskriminering mot kvinner, og til å sikre kvinners like og fulle deltagelse på alle samfunnsområder er på internasjonalt plan fastslått gjennom FNs kvinnekonvensjon.

Kvinnekonvensjonen inneholder internasjonale rettslige standarder for ikke-diskrimineringsarbeid for kvinner. Som utgangspunkt har de fleste stater allerede forpliktelser gjennom andre konvensjoner som også gjelder for kvinner. Kvinnekonvensjonen spesifiserer statenes forpliktelser til å sikre kvinners rettigheter *som kvinner*.² Overvåkingen av Kvinnekonvensjonen i hvert enkelt land skjer ved at statene leverer rapporter til FNs kvinnekomite (CEDAW-komiteen) om gjennomføringen av konvensjonen i de enkelte land. Det er per idag ingen individuell klageadgang under konvensjonen.

Utgangspunktet er at Kvinnekonvensjonen bare binder de stater som har ratifisert den. Allikevel oppfattes en del prinsipper som så grunnleggende at de blir påberopt også i nasjonale domstoler i land som ikke

1 The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), vedtatt av FNs generalforsamling 18.12.1979.

2 Som for eksempel artikkel 12 som lyder: «Konvensjonspartene skal treffe alle egnede tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner innenfor helsevernet, slik at adgang til helsetjenester, herunder familieplanlegging, blir sikret på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner. Uhindret av bestemmelsen i punkt 1 i denne artikkel skal konvensjonspartene trygge kvinner egnede helsetjenester i samband med graviditet, fødsel og tiden etter fødselen og sørge for gratis pleie der det trengs, så vel som riktig ernæring under graviditet og amming».

har ratifisert den.³ Kvinnekonvensjonen er en svært bredt anlagt konvensjon, som inkluderer både sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Den inkluderer alle former for diskriminering mot kvinner uansett hvor diskrimineringen finner sted: i offentlige eller private institusjoner eller innenfor familien. Dette er både konvensjonens styrke og svakhet. Mange ulike hensyn skulle ivaretas ved utformingen av konvensjonen. Kritikere hevder at den utgjør et slett stykke juridisk arbeid fordi den er for preget av kompromisser. Fra annet hold blir det hevdet at dersom konvensjonen faktisk brukes kan den være et viktig virkemiddel i kampen for kvinners menneskerettigheter på grunn av konvensjonens omfattende karakter.

I likhet med andre menneskerettighetskonvensjoner er Kvinnekonvensjonen bindende for staten dersom den har ratifisert den. Den rettslige betydningen av det materielle innholdet i konvensjonenes bestemmelser vil avhenge av statens system for inkorporering. Den må inkorporeres i det nasjonale rettsystem på den der foreskrevne måte, og staten har en viss aktivitetsplikt for å sikre at rettighetene oppfylles. Statenes vilje og evne til oppfyllelse av konvensjonen er derfor avgjørende. Handlingsplanen fra kvinnekonferansen kan i beste fall ses som et uttrykk fra statenes side

for et ønske om å oppfylle konvensjonens forpliktelser.

Vedtagelse og konsensus for handlingsplanen

Handlingsplanen fra kvinnekonferansen ble vedtatt av alle verdens stater. I ettertid har omtrent 30 stater formulert ulike former for forbehold og reservasjoner.⁴ Det er et poeng i internasjonale fora å oppnå konsensus, ettersom det er viktig å kunne si at «dette er det almennt politisk enighet om». Konsensus innebærer dessuten en enighet om forståelsen av begreper og definisjoner nedfelt i handlingsplanen. Disse definisjonene vil igjen bli brukt og bygget videre på ved neste «korsvei» i internasjonale fora (som er konferansen Habitat II i Istanbul i 1996). Det er derfor et tankekors at mange av landene som var med på forhandlingene i Beijing og som formelt er enige og har signert handlingsplanen, *ikke* har ratifisert Kvinnekonvensjonen.⁵

Sluttdokumentet fra kvinnekonferansen er et dokument på 118 tettskrevne sider. Det består innledningsvis av en vag erklæring som uttrykker hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at konferansens overordnede målsetninger «likestilling, utvikling og fred» skal nås. Den presiserer også

- 3 Som for eksempel den relativt velkjente «Unity Dow»-dommen i Botswana: Unity Dow var kvinnelig advokat, gift med en utlending. Den daværende loven i Botswana sa at statsborgerrettigheter ble arvet etter faren – en mor kunne ikke overføre sitt statsborgerskap til sine barn, og barna kunne dermed ikke bli Botswanske statsborgere. Høyesterett i Botswana sa at dette var i strid med alminnelige ikke-diskrimineringsprinsipper iht. internasjonalt anerkjente konvensjoner, som Botswana også måtte anses bundet av – selv om Botswana ikke hadde ratifisert FNs kvinnekonvensjon.
- 4 Dette antas ikke å svekke dokumentet på de grunnleggende områdene hvor forhandlingene faktisk førte til enighet.
- 5 Dette gjelder blant annet USA, Iran og Sudan. 132 land har ratifisert Kvinnekonvensjonen.

landenes ansvar i forhold til oppfølgingen av konferansen.

De innledende kapitlene i handlingsplanen utdyper målsetningene for handlingsplanen, og oppstiller kvinnekongressens bakgrunn og «rammeverk». Hovedkapittelet i Handlingsplanen er kapittel IV, som tar for seg 12 temaområder av betydning for likestilling mellom kvinner og menn. Disse temaene er: Kvinner og fattigdom, Utdanning, Helse, Vold mot kvinner, Kvinner og væpnet konflikt, Kvinner og økonomi, Kvinner og politikk, Likestillingsapparatet, Menneskerettigheter, Media, Kvinner og miljø og Jentebarn. For hvert tema gis det en beskrivelse av kvinners situasjon hvor hovedinnsatsområdene er definert. Kapittel V tar opp den institusjonelle oppfølging i form av strategier og tiltak for oppfølging av handlingsprogrammet både på lokalt, nasjonalt, regionalt og internasjonalt nivå. Det prøver også å angi ansvarsfordeling mellom ulike instanser. Kapittel VI tar så for seg den økonomiske siden av oppfølgingen av handlingsplanen på nasjonalt, regionalt og internasjonalt nivå.

Handlingsplanen inneholder i stor grad presiseringer av ordlyden i dokumenter fra tidligere verdenskonferanser. Denne bevisste bruken av referanser til aktuelle konvensjoner og til dokumenter fra tidligere konferanser er nettopp styrken i dokumentet. I kapittelet om helse refereres det særlig til definisjoner fra befolkningskonferansen i Kairo 1994 og til det sosiale toppmøtet i København i 1995. Grunnleggende defini-

sjoner fra menneskerettighetskonferansen i Wien i 1993 benyttes for å slå fast at kvinners rettigheter er en integrert del av menneskerettighetene. Handlingsplanen omhandler ikke bare temaer relatert til Kvinnekonvensjonen; også andre konvensjoner trekkes inn, og da særlig barnekonvensjonen på grunn av handlingsplanens kapittel om jentebarn. Kapittelet om jentebarn viser til at diskriminering mot kvinner har sine røtter i holdninger som gjør seg gjeldende helt fra jenter er født.

Konsekvenser av Beijing: «Soft law» og rammebetingelser

Handlingsplanen fra Kvinnekonferansen er en del av det som ofte omtales som «soft law» i internasjonal lovgivning: Den har ingen selvstendig juridisk betydning, men kan trekkes inn som et tolkningsmoment i forhold til FNs konvensjoner. Den er en rettskildedefaktor i internasjonal rett som det ikke isolert sett kan trekkes konkrete juridiske forpliktelser ut av. Handlingsplanen utgjør en del av det som i den norske rettskildelæren kalles «etterarbeider». Den kan bidra til å utdype forståelsen av eksisterende konvensjoner⁶ eller til fortolkning av hvor langt kompetansen i mandater gitt av FNs generalforsamling går.⁷ Kvinnekonvensjonen inneholder rettslige standarder som forandres over tid, og handlingsplanen vil følgelig medvirke til å definere og even-

6 Særlig Kvinnekonvensjonen og Barnekonvensjonen.

7 For eksempel ved å fokusere på innsatsområdene for FNs spesialrapportør om vold mot kvinner. Forøvrig ble rapporten fra spesialrapportøren brukt som et viktig grunnlagsdokument i temakapittelet om vold mot kvinner.

tuelte også omdefinere innholdet av disse rettslige standardene.

Handlingsplanen legger retningslinjer for CEDAW-komiteens videre arbeid ved gjennomgangen av nasjonale rapporter, og derigjennom også for tolkningen av konvensjonen. Dette er uttrykkelig presisert i handlingsplanen, som uttaler at CEDAW-komiteen «..should, within its mandate, take into account the Platform for action when considering the reports submitted by State Parties..».⁸ Statene oppfordres også til å inkludere i sin nasjonale rapport til CEDAW en vurdering av hvor langt de er kommet i arbeidet med å gjennomføre handlingsplanen nasjonalt.⁹

Videre inneholder handlingsplanen forslag til endringer av rammebetingelsene for CEDAW-komiteens arbeid. De retningslinjer den foreslår vil innebære en forandring i de prosessuelle reglene i Kvinnekonvensjonen, blant annet regler om CEDAW-komiteens sesjoner. I handlingsplanens para. 230 (k) finnes en programformulering om at CEDAW-komiteen skal få utvidet sesjonens lengde («allowing for adequate meeting time»), noe som vil gjøres gjennom en revisjon av Kvinnekonvensjonens artikkel 20 nr.1 og gjennom å forbedre komiteens arbeidsmetoder.¹⁰ Handlingsplanen oppfordrer i et annet kapittel til at CEDAW-komiteen skal få lengre møtetid og utvidede «menneskelige og økonomiske

ressurser». Det oppfordres dessuten til en styrking av samarbeidet med andre deler av det internasjonale menneskerettighetsarbeidet, «taking into account the Vienna Declaration and Programme of action».¹¹

Handlingsplanen oppfordrer også til å støtte arbeidet med opprettelsen av en valgfri protokoll til Kvinnekonvensjonen, som vil etablere en klageadgang under konvensjonen.¹² Arbeidet ledes av Commission on the Status of Women (CSW), et charterbasert organ innen FN-systemet. Forslaget vedtas endelig av Generalforsamlingen. I det foreliggende forslaget vil klageadgangen omfatte både individuelle klager, gruppeklager («class actions») og gi CEDAW-komiteen en omfattende selvstendig undersøkelsesplikt. Som med andre konvensjoner vil bare de stater som ratifiserer tilleggsprotokollen være bundet av denne. Det sies derimot ikke noe om rammene for en mulig utvidelse av CEDAW-komiteens mandat: Dette må reguleres gjennom andre instanser i FN systemet.

Det kan være berettiget å advare mot en «utvanning» av det organet som håndhever kvinnekonvensjonen, nemlig CEDAW-komiteen. Stadig nye mandater som blir opprettet, som for eksempel den allerede fungerende FNs spesialrapportør om vold mot kvinner og den foreslåtte FNs spesialrapportør for kvinner som planlegges direkte underlagt General-sekretæren,¹³

8 Jfr. handlingsplanens para. 323.

9 Jfr. handlingsplanens para. 324.

10 Noe CEDAW-komiteen selv allerede har arbeidet med i flere år.

11 Jfr. handlingsplanens para. 325.

12 Se handlingsplanens para. 230 (l).

13 Selv om handlingsplanen flere steder spesifiserer at arbeide må skje i samarbeid med CEDAW-komiteen, se for eksempel para.128.

kan føre til en oppsplitting av arbeidet på flere ulike instanser. Dette skjer uten at det «kvinnerettede arbeidet» blir tilført økte ressurser. Den foreslåtte klageadgangen for kvinnekonsensjonen vil innebære et betraktelig merarbeid for CEDAW-komiteen uten at den totale økonomiske rammen nødvendigvis økes tilsvarende. Fine ord uten økonomiske forpliktelser vil her som ellers føre til svake håndhevelsesmekanismer.

Verdien av rettigheter

Handlingsplanen oppfordrer statene til å nedfelle mange av de politiske forpliktelsene i sitt rettssystem som juridiske rettigheter. Har så juridiske rettigheter noe å tilby kvinner?

Det å inneha rettigheter gir en helt annen mulighet for å presse gjennom krav på utsatte gruppers vegne og vil derfor ha en verdi i seg selv. På kort sikt vil det å ha formulerte rettigheter kunne være et mål, mens det på lang sikt vil være et virkemiddel i arbeidet med å fremme kvinners stilling i samfunnet.¹⁴ Innføringen av rettigheter innebærer at problemstillingene blir formulert i et språk som «makteliten» forstår. Gjennomslagskraft får rettighetene likevel først når det ligger sanksjonsmuligheter bak ikke-oppfyllelsen av dem.

En politisk «brekkstang»

Mange land vil nok føle seg politisk forpliktet av handlingsplanen. Den vil derfor *om*

den blir brukt kunne fungere som det pressmiddelet som behøves for at en del av de politiske forpliktelsene den oppstiller skal kunne nedfelles som juridiske rettigheter i den nasjonale lovgivningen.

Handlingsplanen har også sine svært klare begrensninger. Den er et **politisk** dokument. Det som tilslutt ble vedtatt av alle verdens land (noen riktignok med reservasjoner) vil bli påberopt for å styrke arbeidet med å øke kvinners deltagelse på alle samfunnsområder. I mange deler av verden vil den forhåpentligvis bli brukt som en politisk «brekkstang» av nasjonale kvinneorganisasjoner for å sikre at staten følger opp det som oppfattes som politiske forpliktelser overfor verdenssamfunnet. I andre deler av verden vil den nok aldri komme ut av skuffen til byråkratene. Fordi det ikke legges makt bak ordene – det finnes ingen internasjonale sanksjonsmuligheter – blir også effektene på nasjonalt plan mindre. Nettopp her ligger begrensningene i store internasjonale konferanser.

Författarupplysningar

Else Leona McClimans er nå førstekonsulent hos Likestillingsombudet. Hun var tidligere ansatt ved Avdeling for kvinnerett ved Det juridiske fakultet i Oslo. Representanter fra Avdeling for kvinnerett og PhD-studenter fra afrikanske kvinneverettsmiljøer avholdt en workshop, «Women's Law in the North and in the South» ved den alternative kvinnekonsferansen, NGO-forum, i Beijing 1995. Utenriksdepartementet finansierte dette.

14 Som for eksempel formålsparagrafen i den norske Likestillingsloven.