



Helse- og omsorgsdepartementet  
Sendt inn gjennom høringsportalen

**Deres referanse:** 23/1080  
**Vår referanse:**  
**Dato:** 15.08.2023  
**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2023-028

## **NIMs høringsuttalelse til NOU 2023: 5 Den store forskjellen. Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse**

Vi viser til brev av 8. mars 2023 fra Helse- og omsorgsdepartementet der *NOU 2023: 5 Den store forskjellen. Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse* ble sendt på høring.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Som ledd i dette har NIM har som oppgave å gi råd til Stortinget, regjeringen og andre myndighetsorganer i spørsmål om menneskerettigheter. NIM uttaler seg i utgangspunktet ikke i noen særlig grad om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å ivareta statens menneskerettslige forpliktelser.

### **1. Om høringsvaret**

Kvinnehelseutvalget har, i tråd med sitt mandat, levert en omfattende og grundig utredning av statusen for kvinners helse i Norge. Utredningen rører ved flere områder som på ulikt vis rører ved kvinners menneskerettigheter. Blant rettighetene som aktualiseres i utredningen er retten til liv, retten til respekt for privatlivet, retten til den høyest oppnåelige helsestandard, samt vernet mot diskriminering. Disse følger blant annet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) mv. Videre rører utredningen ved rettigheter som følger av Europarådets konvensjon om forebygging og nedkjemping av vold mot kvinner og i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen).

I dette høringsvaret vil vi særlig løfte frem noen av temaene i utredningen som NIM har arbeidet særlig med, og som har menneskerettslig betydning. Vi understreker likevel at temaene vi tar opp i dette høringsvaret ikke gir en uttømmende oversikt over områder i utredningen med menneskerettslig relevans. Selv om NIM i utgangspunktet ikke uttaler seg i særlig grad om myndighetenes valg av virkemidler, mener vi at utvalgets foreslåtte tiltak har gode grunner for seg.

## **2. Oppfølgingen av denne utredningen og forrige kvinnehelseutredning**

I utredningen gjennomgår utvalget hvordan den forrige kvinnehelseutredningen, NOU 1999: 3 *Kvinnens helse i Norge*, har blitt fulgt opp. Utvalget viser til at det ble iverksatt ulike tiltak for å følge opp den ene hovedanbefalingen fra NOU 1999: 3 om at kjønnsperspektivet i større grad burde innlemmes i helsepolitiske beslutningsprosesser, men at mye tyder på at engasjementet for oppfølging av utredningen avtok i løpet av et par år. Utvalgets vurdering er at oppfølgingen NOU 1999: 3 ikke har hatt den kontinuiteten som kreves for å løfte et så bredt felt som kvinnehelse. Videre mener utvalget at det fortsatt er behov for strukturer og bedre verktøy som sikrer at kjønnsperspektivet inkluderes blant beslutningstakere, i forskning og i helsepraksis.

Mange av utfordringene som ble løftet frem i NOU 1999: 3 løftes også frem i denne utredningen. Blant dem er vold og overgrep. Etter NIMs syn er det derfor viktig at denne nye utredningen om kvinnehelse følges opp, for å sikre at det blir iverksatt tiltak for å forbedre kvinnehelse, og følgelig bedre realisering av kvinners rett til helse.

## **3. Anbefalinger fra internasjonale overvåkingsorganer**

Både FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs kvinnekomité (CEDAW) og Istanbulkonvensjonens overvåkingsorgan (GREVIO) har kommet med anbefalinger til Norge som omhandler kvinners helse.<sup>1</sup> Særlig de nyeste anbefalingene fra CEDAW fra mars 2023 og fra GREVIO fra november 2022 angår flere av utfordringene som utvalget reiser i utredningen.

NIM mener det er viktig at også disse anbefalingene blir fulgt opp, og at de bør utgjøre del av grunnlaget for departementets oppfølging av utredningen.

## **4. Minoritetskvinner og andre utsatte grupper kvinner**

I utredningens kapittel 6, beskriver utvalget helsesituasjonen for en rekke ulike utsatte minoritetskvinner og andre utsatte grupper av kvinner. Utredningen inneholder også egne kapitler om samiske kvinners helse og eldre kvinners helse.<sup>2</sup> I det følgende vil vi fremheve enkelte av disse.

### **4.1. Papirløse kvinner**

Papirløse er en særlig sårbar og ressurs svak gruppe i samfunnet, med betydelige begrensninger i adgangen til helsehjelp. Utvalget peker blant annet på at papirløse ikke

---

<sup>1</sup> FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), avsluttende merknader til den sjette høringen av Norge (E.C.12/NOR/CO/6), [tilgjengelig her](#); FNs kvinnekomité (CEDAW), avsluttende merknader til den tiende høringen av Norge (CEDAW/C/NOR/CO/10), [tilgjengelig her](#); GREVIOs første evalueringsrapport av Norge (2023), [tilgjengelig her](#).

<sup>2</sup> NOU 2023: 5, kap. 13 og 12.

har rett til forebyggende helsehjelp, at papirløse som hovedregel selv må betale for helsehjelp, og at papirløse er avhengige av helsetilbud fra ideelle organisasjoner.<sup>3</sup>

NIM har over tid pekt på situasjonen for papirløse migranternes tilgang til helsehjelp. Etter NIMs syn kan de kumulative effektene av papirløses begrensninger i retten til grunnleggende og nødvendig helsehjelp, kombinert med hovedregelen om at papirløse må betale for behandling, etter NIMs syn utfordre statens plikt til å sikre retten til helse etter ØSK artikkel 12 jf. artikkel 2, samt kvinner rett til helse etter Kvinnekonvensjonens artikkel 12.

FNs komité for økonomiske, sosiale, og kulturelle rettigheter har kritisert Norge for begrensningene i papirløse migranternes tilgang til helsehjelp, og anbefalt Norge å treffe effektive tiltak for å sikre at alle personer i Norge har tilgang til grunnleggende helsetjenester, uavhengig av oppholdsstatus.<sup>4</sup> Også FNs kvinnekomité har fremmet anbefalinger om å sikre papirløse kvinners og jenters tilgang til helsehjelp, inkludert helsehjelp som ikke er akutt.<sup>5</sup>

NIM mener det er viktig at papirløse kvinners tilgang til helsehjelp blir en del av oppfølgingen av utredningen.

#### 4.2. Kvinner som soner i fengsel

En annen gruppe kvinner som løftes frem i utredningen er kvinner som soner i fengsel, og de helseutfordringene de opplever.

NIM mener det er behov for en helhetlig undersøkelse av situasjonen til de kvinnene som nå er i norske fengsler. Både undersøkelser og medieoppslag de siste årene har vist at mange kvinner lever under uforsvarlige soningsforhold, og at de ikke får tilstrekkelig helsehjelp.<sup>6</sup> NIM har blant annet bedt at dette undersøkes nærmere i et felles brev om situasjonen for kvinnelige innsatte med helse- og omsorgsbehov fra oss, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Advokatforeningen.<sup>7</sup>

Videre har FNs kvinnekomité både i 2017 og i 2023 fremmet kritikk av helsetilbudet for kvinner som soner i fengsel, og anbefalt at norske myndigheter iverksetter tiltak for å sikre at kvinner har full tilgang til tilpassede helsetjenester, inkludert psykisk helsehjelp.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Se NOU 2023: 5, pkt. 6.4.2.

<sup>4</sup> ØSK (2020), avsn. 39.

<sup>5</sup> CEDAW (2023), avsn. 57.

<sup>6</sup> Se f.eks. Sivilombudets besøksrapport nr. 75, 13-16. mars 2023.

<sup>7</sup> [Brevet er tilgjengelig her.](#)

<sup>8</sup> FNs kvinnekomité (CEDAW), avsluttende merknader til den niende høringen av Norge (CEDAW/C/NOR/CO/9), avsn. 47 (b) ); CEDAW (2023), avsn. 51 (c).

### 4.3. Samiske kvinner

Som nevnt ovenfor inneholder utredningen et eget kapittel om samiske kvinners helse. I utredningen fremheves det blant annet at samiske kvinners helsesituasjon er dårligere enn kvinners generelt i samfunnet. Det fremheves blant annet også at samiske kvinner i større grad opplever psykiske lidelser, samt at samiske kvinner i større grad enn andre er utsatt for voldsrisiko.<sup>9</sup>

FNs kvinnekommité (CEDAW) har både i sine anbefalinger fra 2017 og i sine siste anbefalinger fra 2023 til Norge kritisert helsetilbudet til samiske kvinner: Komiteen har blant annet anbefalt norske myndigheter å iverksette forskning på den høye forekomsten av psykiske lidelser blant samiske kvinner, og å utvikle forebyggende tiltak og sikre at samiske kvinner har tilgang til psykisk helsehjelp.<sup>10</sup> Komiteen har også tidligere anbefalt norske myndigheter å iverksette tiltak for å sikre at samiske kvinner har tilstrekkelig tilgang til helsetjenester, og å sikre tilstrekkelig kunnskapsinnhenting om samiske kvinners helsesituasjon.<sup>11</sup>

Vi slutter oss til utvalgets anbefalinger til tiltak for å sikre gode og likeverdige helsetilbud til den samiske befolkningen.

### 4.4. Eldre kvinner

Som nevnt ovenfor inneholder utredningen også et eget kapittel om eldre kvinner. NIM har i våre to rapporter om Eldres menneskerettigheter blant annet tatt opp situasjonen for voldsutsatte eldre kvinner, og at en del eldre kvinner er utsatt for feilmedisinering og underernæring.<sup>12</sup> Vi slutter oss til utvalgets anbefalinger til tiltak på disse punktene.<sup>13</sup>

## 5. Vold og utsatte grupper kvinner

I utredningen fremheves det flere steder at vold utgjør et kvinnehelseproblem, og at vold har betydelige helsekonsekvenser.<sup>14</sup> NIM har arbeidet med voldsutsatte i en årrekke, og mener voldsutsatte kvinners situasjon, og særlig utsatte grupper voldsutsatte kvinners situasjon, utgjør en menneskerettslig utfordring i Norge.

---

<sup>9</sup> Se nærmere om voldsutsatte i pkt. 5 nedenfor.

<sup>10</sup> CEDAW (2023), avsn. 47 (b).

<sup>11</sup> CEDAW (2017), avsn. 39 (b-c).

<sup>12</sup> NIM-rapport, «Eldres menneskerettigheter: syv utfordringer», [tilgjengelig her](#), og NIM-rapport, Eldres menneskerettigheter: På stedet hvil?», [tilgjengelig her](#). Se nærmere om voldsutsatte i pkt. 5 nedenfor.

<sup>13</sup> Se NOU 2023: 5, pkt. 12.9.2 og 12.9.4. og 12.9.5.

<sup>14</sup> Se f.eks. NOU 2023: 5, pkt. 5.5.2 og 13.7.

NIM har lansert flere rapporter om ulike grupper av voldsutsattes situasjon, og fremmet en rekke anbefalinger til FNs ulike overvåkningsorganer om hvordan myndighetene bedre kan ivareta menneskerettighetene til voldsutsatte, herunder voldsutsatte kvinner. Blant dem er flere av de ulike gruppene utsatte kvinner som også omtales av utvalget.

Gjennomføring av menneskerettighetene til voldsutsatte kvinner varierer, men fellesnevner er manglende kunnskapsgrunnlag om situasjonen til ulike utsatte grupper kvinner, at krisesentertilbudet ikke er tilgjengelig for alle og at hjelpetilbudet til tider er fragmentert eller mangelfullt. NIM har omtalt dette i en rekke rapporter og innspill:

- Om voldsutsatte eldre, se NIM-rapporten «Eldres menneskerettigheter. På stedet hvil?» fra 2023.<sup>15</sup>
- Om voldsutsatte samiske personer, se NIM-rapporten «Vold og overgrep i samiske samfunn» fra 2018.<sup>16</sup>
- Om voldsutsatte personer i aktiv rus, se NIM-rapporten «Rus og menneskerettigheter», fra 2021, kapittel 4 og 1.<sup>17</sup>
- Om det menneskerettslige rammeverket for beskyttelse av barn mot ulike former for vold, se NIM-rapporten «Barns rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt» fra 2022.<sup>18</sup>
- Om andre utsatte grupper voldsutsatte kvinner, se NIMs innspill til GREVIO og CEDAW fra henholdsvis 2020 og 2023.<sup>19</sup>

Både CEDAW og GREVIO har som nevnt fremmet anbefalinger til Norge om hvordan norske myndigheter best kan etterleve sin menneskerettslige plikt til å forebygge og bekjempe kjønnsbasert vold.<sup>20</sup>

NIM mener disse anbefalingene bør danne del av grunnlaget for oppfølgingen av delene av utredningen som gjelder vold.

## 6. Avslutning

Samlet sett mener NIM at utredningen gir et solid kunnskapsgrunnlag for videre arbeid med å fremme og å forbedre kvinners helse. Etter NIMs syn er anbefalingene til tiltak som utvalget fremmer egnet til å forbedre etterlevelsen av kvinners rett til helse.

---

<sup>15</sup> NIM-rapport, «Eldres menneskerettigheter» (2023).

<sup>16</sup> NIM-rapport, «Vold og overgrep i samiske samfunn», [tilgjengelig her](#).

<sup>17</sup> NIM-rapport, «Rus og menneskerettigheter», [tilgjengelig her](#).

<sup>18</sup> NIM-rapport, «Barns rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt», [tilgjengelig her](#).

<sup>19</sup> Se henholdsvis NIMs supplerende rapport til GREVIOs første evaluering av Norge, [tilgjengelig her](#), og NIMs supplerende rapport til den tiende høringen av Norge FNs kvinnekomité, [tilgjengelig her](#).

<sup>20</sup> CEDAW (2023); GREVIO (2022).

NIM mener videre at departementet også bør iverksette tiltak for å forbedre helsesituasjonen til øvrige utsatte grupper kvinner som omtales i utredningen, men der utvalget ikke foreslår egne tiltak.

NIM stiller seg gjerne til disposisjon for å utdype enkelte temaer i dette høringssvaret hvis ønskelig.

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Mina Haugen

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.