

Videre etter vold?

Retten til vern og støtte i reetableringsfasen for
voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn



Innhold

Forord	4
Sammendrag	6
1. Om krisesentertilbudet i Norge	8
2. Det menneskerettslige rammeverket for krisesentre	13
3. Samordning og samarbeid i reetableringsfasen	19
4. Informasjonstilgang og barrierer mot å oppsøke hjelp	27
5. Kunnskap og kompetanse i hjelpetjenestene	32
6. Boligutfordringer for voldsutsatte	37
7. Frykt for å miste oppholdstillatelsen som eget hinder mot å søke hjelp	42
Oversikt over NIMs anbefalinger	46
Referanseliste	48

Forord

Myndighetene er forpliktet etter menneskerettighetene til å sikre at alle voldsutsatte har tilgang til både krisesentre og annen hjelp til å etablere en ny tilværelse etter vold. Det gjelder særlige forpliktelser overfor voldsutsatte som er spesielt sårbare. I denne rapporten ser vi på noen av utfordringene som voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn opplever i møte med hjelpetilbudet.

En rekke alvorlige partnerdrapssaker har preget første del av 2024, etterfulgt av en debatt om hvilket vern voldsutsatte har mot ytterligere vold eller trusler om vold. Voldsforekomsten i Norge anses som høy, og det rapporteres om en økt pågang hos krisesentrene.¹ Også æresrelatert vold, og i hvilken grad politiet og hjelpeapparatet klarer å forebygge, avdekke, etterforske og straffeforfølge slik vold, har fått oppmerksomhet.²

Flertallet av dem som søker beskyttelse på norske krisesentre har innvandrerbakgrunn. De bor i snitt lenger på krisesenter og trenger mer assistanse under og etter opp-

holdet enn andre.³ Samtidig vender krisesenterbrukere i denne gruppen oftere tilbake til voldsutøver enn andre, noe som medfører risiko for ytterligere vold.⁴

Rapporten viser hvilke forpliktelser myndighetene har etter ulike konvensjoner til å beskytte mot vold i nære relasjoner og hvordan slike krav er nedfelt i nasjonal lovgivning. Rapporten gjengir kunnskap og forskning om utfordringer voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn møter, og drøfter hvordan disse utfordringene rammes inn av menneskerettighetene, som nettopp legger konkrete føringer for utformingen av

¹ Maria Teresa Grønning Dale, Helene Flood Aakvaag og Ida Frugård Strøm, red. *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen* (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), rapport nr. 1, 2023). Se også «Krisesentrene har økt pågang: – Norge har et høyt voldsomfang», NRK Buskerud. 14.02.2023, hentet 23.02.2023 fra <https://www.nrk.no/buskerud/mange-krisesentre-opplever-okt-pagang-1.16754393>.

² NIM avgrenser her mot diskusjoner om definisjoner av begrepet æresrelatert vold, og drøfter ikke dette fenomenet særskilt i denne rapporten.

³ Flertallet av krisesentrenes brukere er kvinner, og blant beboere med innvandrerbakgrunn i 2022 var 1077 beboere kvinner, mot 95 menn. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner.» Hentet 07.12.2023 fra <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/krisesentrene/om-krisesenterstatistikken>. Merk at SSBs definisjon kun omfatter personer der samtlige besteforeldre er født i utlandet.

⁴ Bufdir, «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner.»

tilbudet til voldsutsatte. NIM mener at det eksisterer svakheter i hvordan dette ansvaret ivaretas av norske myndigheter i dag.

Tematikken er relevant for flere pågående politiske prosesser. I løpet av våren 2024 har Stortinget vedtatt regjeringens forslag til opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner.⁵ Krisesenterlovgivningen er under revisjon. Et utvalg som har hatt i oppgave å utrede juridiske problemstillinger i saker om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold skal levere sin utredning i 2024.

Vi håper at rapporten kan bidra til at de menneskerettslige forpliktelsene blir vektlagt i disse og senere prosesser, og at den bidrar til at myndighetene oppfyller plikten til å sikre at voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn får vern og støtte. Vi håper også at rapporten kan være til nytte for alle andre som arbeider på dette feltet.⁶

⁵ Prop. 36 S (2023-2024).

⁶ Rapporten er et produkt av et større kartleggingsarbeid i NIM. I prosjektets første fase ble det gjennomført konsultasjoner med tolv aktører på feltet, samt kildesøk om tematikken. Basert på dette kildetilfanget ble det valgt ut noen temaer for videre arbeid. Datamaterialet er hentet fra andre aktørers forskningsrapporter eller rapporter som årsberetninger og liknende publikasjoner.

Sammendrag

Denne rapporten handler om hjelpetilbudet til voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn. Den setter søkelys på krisentrenes tilbud til disse kvinnene og oppfølgingen de får i reetableringsfasen. Rapporten gjør rede for innholdet i de menneskerettslige forpliktelsene som Norge har på dette feltet og det særskilte ansvaret kommunene har for å ivareta rettighetene til voldsutsatte.⁷

Staten er menneskerettslig forpliktet til å forebygge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep i nære relasjoner. Disse forpliktelsene følger av flere menneskerettighetskonvensjoner. Sentralt står Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og i vold i nære relasjoner, også kjent som Istanbulkonvensjonen. Istanbulkonvensjonen har en rekke bestemmelser om statens plikt til å sikre gode systemer for vern og støtte til voldsutsatte. Den forplikter også staten til å ta særlig hensyn til behovene og rettighetene til utsatte grupper i både forebyggings- og beskyttelsestiltak. Kvinner med innvandrerbakgrunn er blant disse gruppene.

På bakgrunn av gjennomgangen identifiserer NIM utfordringer og gir anbefalinger om myndighetenes videre arbeid knyttet til følgende fem utfordringer:

1. Mangelfull samordning mellom tjenesteytere i reetableringsfasen

Myndighetene har konkrete forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen til å gi vern og støtte i reetableringsfasen, slik at voldsutsatte kan leve uten vold. Det er i hovedsak kommunene som har ansvar for de ulike tjenestene voldsutsatte har behov for i denne fasen. Allikevel mangler det en tydelig ansvarsfordeling i lovgivningen mellom de ulike tjenesteytere i reetableringsfasen. Dette skaper usikkerhet hos tjenesteytere og øker risikoen for at voldsutsatte faller mellom to stoler.

2. Utilstrekkelig informasjonstilgang og barrierer mot å søke hjelp

En forutsetning for å kunne benytte hjelpetjenestene, er at man vet at de finnes. Istanbulkonvensjonen forplikter myndighetene til å sikre at det finnes tilgjengelig informasjon. Til tross for at det finnes flere infor-

⁷ Denne rapportens hovedforfattere er NIMs rådgivere Even Sebastian Skallerud og Mina Haugen, og seniorrådgiver Stine Langlete. Rapportens referansegruppe har bestått av Krisesentersekretariatet, Oslo Krisesenter og Kompetansesenter for vold i nære relasjoner, MiRA-senteret, og Synnøve Økland Jahnsen (forsker ved Fafo, tidligere ved NORCE Norwegian Research Centre AS).

masjonstiltak rettet mot voldsutsatte, opplever voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn å ikke ha tilgang på tilstrekkelig informasjon om hjelpetilbudet. Dette gjelder spesielt for de som har kort botid i Norge. Også mistillit til offentlige myndigheter kan være til hinder for å oppsøke hjelp.

3. Mangel på kunnskap og kompetanse hos kommunene og hjelpetjenestene

Myndighetene er forpliktet til å sikre at alle som møter voldsutsatte i sitt virke, har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å yte den bistanden de voldsutsatte har behov for. Det inkluderer kompetanse til å ivareta særlig risikoutsatte grupper i befolkningen. NIMs gjennomgang viser at det er behov for et kompetanseløft i hjelpetjenestene. Det trengs også mer kunnskap om vold som rammer kvinner med innvandrerbakgrunn og om hvilke behov og erfaringer de har i møte med hjelpeapparatet, samt virkningen av ulike tiltak.

4. Vanskeligheter med å skaffe bolig

Myndighetene er forpliktet til å sørge for at voldsutsatte får bistand til å skaffe seg ny bolig, slik at vanskeligheter med å finne nytt bosted ikke forhindrer voldsutsatte fra å forlate en voldelig relasjon. NIMs gjennomgang viser utfordringer på dette området. Lange ventelister og høy terskel for å kvalifisere for kommunale boliger, i tillegg til mer generelle utfordringer i bolig- og leiemarkedet, kan gjøre det vanskelig for vanskeligstilte voldsutsatte å få ny bolig i etterkant av

opphold på et krisesenter eller etter at de har brutt ut av en voldelig relasjon.

5. Frykt for å miste oppholdstillatelsen

Istanbulkonvensjonen forplikter myndighetene til å sikre at manglende selvstendig oppholdstillatelse ikke utgjør et hinder mot å bryte ut av en voldelig relasjon. Forskning tyder imidlertid på at det forekommer at voldsutsatte, i frykt for å miste oppholdstillatelse i Norge, vegrer seg fra å ta kontakt med offentlige myndigheter. Det er en utfordring at voldsutsatte ikke er kjent med muligheten etter utlendingsloven til å få selvstendig opphold uavhengig av voldsutøver. Det mangler også tilstrekkelig kunnskap om dette hos hjelpetjenestene. Derfor er det behov for å avklare om beviskravet i utlendingsloven tolkes og praktiseres korrekt i dag.

1. Om krisesentertilbudet i Norge

Norge har i dag 44 krisesentre. Formålet med krisesentrene er å gi et tilbud til personer som er utsatt for vold eller overgrep fra partner, familie eller andre man har et nært forhold til. Sentrene tilbyr beskyttelse, sikkerhet, råd og veiledning, både til voksne og barn.

I løpet av 2022 bodde 2110 voksne personer på krisesentre i Norge, mens 2952 personer brukte krisesentrenes dagtilbud. Over en tiårsperiode fra 2013 til 2022 har i underkant av 19.000 beboere hatt litt over 20.000 opphold på krisesentrene i Norge. Når det gjelder krisesentrenes dagtilbud, har i underkant av 25.000 personer benyttet seg av dette i den samme perioden, med litt over 100.000 registrerte dagsbesøk.⁸

Mangler i det norske krisesentertilbudet

Norge har fått kritikk for mangler i dagens krisesentertilbud. Både FNs kvinnekomité og Istanbulkonvensjonens overvåkningsor-

gan GREVIO, så vel som Ligestillings- og diskrimineringsombudet og Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS), har pekt på store variasjoner i tilbudet og tilgjengeligheten til krisesentrene.⁹ Særlig GREVIO har pekt på mangler i tilbudet til utsatte grupper, og at flere krisesentre sliter med å opprettholde et tilstrekkelig tilbud som følge av geografiske utfordringer og utilstrekkelige økonomiske ressurser.¹⁰

I 2022 påpekte Riksrevisjonen en rekke alvorlige svakheter i myndighetenes innsats for å avdekke, beskytte mot og etterforske vold i nære relasjoner.¹¹ Flere av funnene har direkte relevans for krisesentertilbudet og

⁸ Bufdir, «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner» Antall beboere og dagbrukere 2021 og 2022 etter ny metode.

⁹ FNs kvinnekomité sine avsluttende merknader til den tiende høringen av Norge, (CEDAW/C/NOR/CO/10) pkt. 30 bokstav (h); Council of Europe, GREVIO Baseline Evaluation Report, Norway (2022), heretter omtalt som «GREVIO, Baseline Report Norway,» avsn. 122-127; Ligestillings- og diskrimineringsombudet og NKVTS, «Kommunenes helhetlige arbeid mot vold mot kvinner og vold i nære relasjoner», (2021).

¹⁰ GREVIO, Baseline Report Norway, avsn. 128.

¹¹ Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner, Dok. 3:8 (2021–2022).

FUNN I RIKSREVISJONENS RAPPORT

- For 30 prosent av krisesenterbeboerne gjennomføres ikke en obligatorisk systematisk kartlegging av trusler og beskyttelsesbehov. Dette kan bidra til at man ikke fanger opp situasjoner der noen har behov for ekstra beskyttelsestiltak for å få et trygt botilbud.
- Mange kommuner mangler rutiner eller avtaler for samarbeid mellom ulike tjenester på voldsfeltet. Flere krisesentre savner større involvering fra kommunene for å sikre et helhetlig og koordinert tjenestetilbud.
- Lang reisevei til nærmeste krisesenter kan gjøre det utfordrende å ta i bruk tilbudet, både for personer med akutt beskyttelsesbehov, og for det mer langsiktige reetableringsarbeidet, for eksempel for personer med barn som må bytte skole eller barnehage i forbindelse med flytting.
- Noen krisesentre har lav bemanning, og flere krisesentre har ikke ansatte nok til å fylle den anbefalte minimumsbemanningen for å opprettholde et lovpålagt døgntilbud.

oppfølgingen av voldsutsatte i reetableringsfasen. Riksrevisjonen fant at kommunene i varierende grad har fulgt opp sine

plikter etter krisesenterloven og pekte på betydelige hindre for helheten og kvaliteten i krisesentertilbudet. Utfordringene handler blant annet om befolkningens tilgang til krisesentre, sentrenes bemanning og rutiner, samt koordineringen med andre deler av tilbudet.¹²

Voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn som brukere av krisesentre

Personer med innvandrerbakgrunn utgjorde 61 prosent av beboerne på norske krisesentre i 2022. I tillegg hadde 43 prosent av brukerne av dagtilbudet innvandrerbakgrunn. Det store flertallet av disse var kvinner.¹³ Som figur 1 viser, har andelen av krisesenterbeboerne som har innvandrerbakgrunn holdt seg nokså stabil over det siste tiåret. Denne gruppen er overrepresentert både blant dagbrukere og beboere ved krisesentre, siden innvandrere og personer med innvandrerbakgrunn til sammen utgjør om lag en femtedel av befolkningen.¹⁴

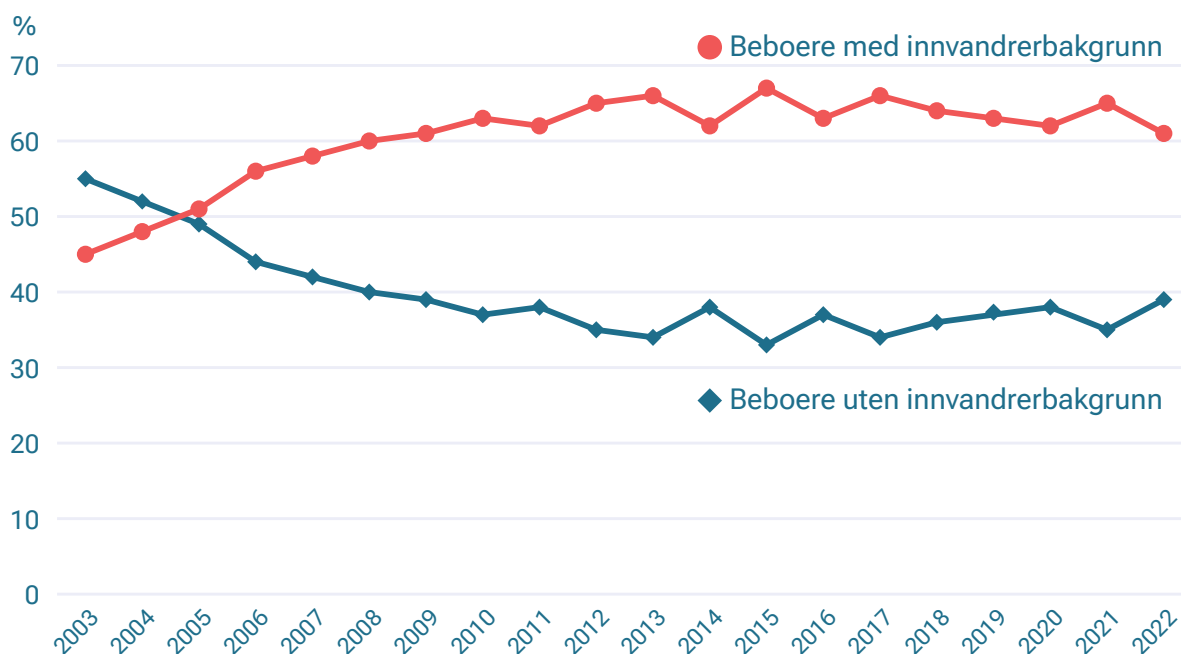
Hvorfor er denne gruppen overrepresentert på krisesentre? Det finnes lite forskning om kvinner med innvandrerbakgrunn sine erfaringer med vold i nære relasjoner i Norge.¹⁵ Forekomststudier tyder imidlertid på en noe høyere grad av voldsutsatthet blant kvinner med innvandrerbakgrunn enn blant kvinner

¹² Ibid., s. 83-93,126-127.

¹³ Bufdir, «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner.»

¹⁴ Statistisk Sentralbyrå (SSB), «Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre» hentet 10.05.2024 fra: <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre>

¹⁵ Bl.a. er det få studier som sammenlikner utsatthet for partnervold i majoritets- og minoritetsbefolkningen, se Bredal. «Minoritetsnorske og majoritetsnorske kvinners erfaring med partnervold» i A. Bredal, H. Eggebø og A. M. A. Eriksen, red., *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*, s. 49.



Figur 1: Kriesesenterbeboere med innvandrerbakgrunn. Kilde: Bufdir.

uten slik bakgrunn, med betydelige variasjoner i voldsutsatthet ut fra respondentenes landbakgrunn.¹⁶

En gjennomgang av statistikken over anmeldte lovbrudd og ofre for lovbrudd i perioden 2017–2022 fant at:

- En større andel av innvandrere enn befolkningen for øvrig var registrert som ofre for voldslovbrudd. Blant personer med innvandrerbakgrunn, som ikke selv var innvandrere, var andelen lik som øvrig befolkning.
- Innvandrerkvinner var nesten dobbelt så ofte registrert som ofre for vold og mishandling sammenliknet med kvinner i befolkningen ellers.

- I sakene der innvandrerkvinner var registrert som ofre for voldslovbrudd, ble hovedlovbruddene i 66 prosent av tilfellene kategorisert som familievold. Tilsvarende gjaldt for nesten åtte av ti voldssaker for norskfødte kvinner med innvandrerforeldre, og for nær halvparten av kvinner i øvrig befolkning.

- Andelen som var registrert som ofre for vold og mishandling eller seksuallovbrudd var større blant personer som var utenfor arbeid og utdanning enn blant dem som var innenfor arbeid eller utdanning.¹⁷

I kriesesenterstatistikken fremkommer det at det er noen typer vold som er langt mer utbredt blant brukere med innvandrerbakgrunn enn blant andre. Dette gjelder æresrelatert vold, menneskehandel og tvangsekte-

¹⁶ Ida Frugård Strøm og Maria Teresa Grønning Dale, «Vold og overgrep hos personer med innvandrerbakgrunn» Dale, Aakvaag og Strøm, red., *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen*; Signe Vrålstad og Kjersti Stabell Wiggen, red. *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (Statistisk sentralbyrå, rapport nr. 13, 2017).

¹⁷ Siri Fjærtøft Fossanger, Susanne Fjelldalen og Sigmund Book Mohn, «Innvandrere oftere utsatt for vold og bedrageri», SSB, 1. februar 2024, hentet 23.04.2024 fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/artikler/innvandrere-som-ofre-for-anmeldte-lovbrudd>.

BEGREPSFORKLARING

«Personer med innvandrerbakgrunn» og «innvandrerbefolkningen» omfatter i denne rapporten både personer som har innvandret til Norge og personer som er født i Norge som har to utenlandske foreldre. «Innvandrere» omfatter kun personer som selv har innvandret til Norge.

Kilde: Se Minja Tea Dzamarija, «Slik definerer SSB innvandrere» Hentet 07.12.2023 fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/slik-definerer-ssb-innvandrere> (Statistisk sentralbyrå, 5. mars 2019) og Bufdir. «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner.» Hentet 07.12.2023 fra <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/krisesentrene/om-krisesenterstatistikken>. Merk at SSBs definisjon kun omfatter personer der samtlige besteforeldre er født i utlandet.

skap. Imidlertid forekommer disse formene for vold relativt sett sjelden i tilknytning til beboere med innvandrerbakgrunn sammenlignet med andre former for vold. I likhet med andre beboere var det vanligst at de oppga fysisk vold, psykisk vold og trusler som årsaker til krisesenteroppholdet.¹⁸ Flertallet av beboerne oppga at de hadde vært

utsatt for vold fra nåværende ektefelle eller samboer. Dette gjaldt i større grad for beboere med innvandrerbakgrunn (66 prosent) enn for andre (59 prosent). Beboere med innvandrerbakgrunn hadde også oftere vært utsatt for vold fra foreldre, familie og svigerfamilie, og en litt større andel hadde vært utsatt for vold fra flere voldsutøvere.¹⁹

Det store flertallet av krisesenterbrukere i Norge har sårbar personlig økonomi.²⁰ Sårbar personlig økonomi har både sammenheng med grad av voldsutsatthet og evnen til å klare seg gjennom en reetablering etter vold. Innvandrere scorer lavere enn befolkningen ellers på flere sosioøkonomiske indikatorer, som inntekt, utdanningsnivå og boligstandard, mens bildet er mer sammensatt for norskfødte med innvandrerbakgrunn.²¹ Flere studier tyder på at kvinner med lav sosioøkonomisk status har større sannsynlighet for å bli utsatt for alvorlig vold, inklusive partnerdrap. NKVTS finner også i sin omfangsundersøkelse at dårlig økonomisk situasjon sammenfaller med økt

¹⁸ Bufdir, «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner». Statistikken fra krisesentre kan gi en viktig pekepinn på utfordringer som brukerne møter. Samtidig er det viktig å huske på at den kun fanger opp personer som er i kontakt med tilbudet, og ikke gjenspeiler situasjonen for andre voldsutsatte. Statistikken tilbyr også et nokså grovkornet bilde av brukerne, og presenterer for eksempel ikke informasjon om brukernes landbakgrunn eller botid i Norge.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Synnøve Økland Jahnsen m.fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen* (NORCE Helse og samfunn, rapport nr. 20-2022), s. 85.

²¹ SSB. *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (SSB, rapport nr. 13, 2017). Anne Berit Dalgard, red. *Levekår blant norskfødte med innvandrerforeldre i Norge i 2016* (SSB, rapport nr. 20, 2018); Patrick Lie Andersen, Ingrid Smette, Anja Bredal. «Ungdoms voldsutsatthet og foreldres landbakgrunn», i *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*; Solveig K. B. Vatnar, Christine Friestad og Stål Bjørkly, *Partnerdrap i Norge – endringer over tid?* (OUS Regionalt kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri Helse Sør-Øst, rapport 1 2021).

utsatthet for alvorlig fysisk vold og voldtekt.²²

For mange voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn kjennetegnes situasjonen deres av flere faktorer som kan gjøre det vanskeligere å få hjelp til å komme ut av voldelige relasjoner. De kan for eksempel være nyankomne til Norge, ha lite nettverk og lite kunnskap om hvordan det norske samfunnet fungerer. De kan ha dårlige norskkunnskaper eller være stigmatisert eller ute-stengt av egen familie eller *nærmiljø* i forbindelse med samlivsbrudd. Språkutfordringer eller mistillit til det offentlige hjelpetilbudet kan også utgjøre barrierer mot å søke hjelp.²³ For nyankomne kvinner med flyktningbakgrunn kan tidligere erfaringer med vold og psykiske helseplager være særlige sårbarhetsfaktorer.²⁴

Ifølge Oslo krisesenter har de mest utsatte kvinnene i denne gruppen behov for omfattende hjelp i lang tid etter sitt krisesenteropphold, særlig for å håndtere hverdagen på egenhånd.²⁵ Behovet for hjelp gjenspeiles i statistikken fra landets krisesentre, som viser at personer med innvandrerbakgrunn i snitt mottar mer bistand under krisesenteroppholdet enn andre brukere, og har større risiko for å vende tilbake til voldsutøver etter opphold på krisesenter enn andre.²⁶

²² Dale, Aakvaag og Strøm, red., *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen*, s. 151.

²³ Se f.eks. Meltem Yilmaz Sener, m.fl. *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere* (VID rapport nr. 1, 2023), s. 44-45., s. 44-45.

²⁴ Ibid.

²⁵ Oslo Krisesenter og Kompetansesenter for vold i nære relasjoner, *Årsberetning 2022* (2023), s. 35. Partnerdrapsutvalget trakk fram flere karakteristikk og leveårsutfordringer som økte risikoen for at en person utsettes for partnerdrap, inkludert svak tilknytning til arbeidslivet og større økonomiske utfordringer enn befolkningen ellers.

²⁶ Bufdir, «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner».

2. Det menneskerettslige rammeverket for krisesentre

Et omfattende menneskerettslig regelverk rammer inn problemstillingen for denne rapporten. I dette kapittelet gis en overordnet oversikt over dette rammeverket.

Det er særlig Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen) som forplikter myndighetene til å sikre vern og støtte til voldsutsatte. For øvrig er flere menneskerettighetskonvensjoner, og også grunnlovsbestemmelser relevante for dette menneskerettslige vernet i Norge,²⁷ blant annet FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs kvinnekonvensjon (KK), FNs barnekonvensjon (BK) og FNs rasediskrimineringskonvensjon.

I dette kapittelet gis en oversikt over disse menneskerettslige regelsettene, mens kapittel 3 til 7 vil gå mer detaljert inn på enkeltbestemmelser i disse konvensjonene.

Den menneskerettslige sikringsplikten overfor voldsutsatte

Kun offentlige myndigheter er pliktsubjekter etter menneskerettighetene, som dermed i utgangspunktet kun regulerer forholdet *mellom myndigheter og individer*. Men myndighetene har også på flere områder forpliktelser til å treffe tiltak for å hindre at enkeltpersoner og andre private aktører krenker *hverandres* rettigheter. Dette omtales gjerne som statens sikringsplikt, som blant annet innebærer å forebygge, avverge, beskytte mot, etterforske og straffeforfølge, vold og overgrep mellom privatpersoner.

EMK

Staten har en plikt til å beskytte retten til liv etter EMK artikkel 2. Videre er myndighetene forpliktet av artikkel 3 (forbudet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling), artikkel 8 (retten til privatliv) og

²⁷ Se særlig Grunnlovens kap. E.

HØYESTERETT: BESKYTTELSESTILTAK MÅ SETTES UT I LIVET OG HÅNDHEVES

- Høyesterett vurderte i Rt. 2013 s. 588 om statens myndigheter hadde gjort nok for å sikre en reell, praktisk og effektiv beskyttelse av en kvinne mot risikoen for vold fra hennes tidligere kjæreste, jf. sikringsplikten etter EMK artikkel 3 og 8.
- Høyesterett presiserte at å beslutte beskyttelsestiltak ikke er tilstrekkelig, «disse må også settes ut i livet og håndheves».
- Høyesterett uttalte at sikringsplikten ikke krever «det umulige eller forholdsmessige», men der det er en reell og umiddelbar risiko som myndighetene er -kjent med- eller burde vært kjent med – må de reagere med tiltak som det ut fra situasjonen er rimelig å forvente.
- I saken hadde myndighetene iverksatt flere tiltak, blant annet besøksforbud og at kvinnen hadde fått voldsalarm. Men ettersom kvinnen hadde vært utsatt for grov vold og trusler, og fordi forfølgelsen hadde vedvart over flere år, var ikke tiltakene tilstrekkelige.
- Høyesterett kom til at staten hadde krenket sin plikt til å beskytte kvinnen. Høyesterett presiserte også at å beslutte beskyttelsestiltak ikke er tilstrekkelig, de må også settes ut i livet og håndheves.

artikkel 14 (diskrimineringsforbudet).²⁸ Det betyr at myndighetene ikke bare må unnlate å krenke disse rettighetene, men aktivt beskytte dem. Der man for eksempel har grunn til å frykte vold, overgrep eller i ytterste konsekvens drap, må myndighetene iverksette hensiktsmessige beskyttelsestiltak. Rekkevidden av disse forpliktelsene er fastlagt gjennom omfattende rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).

I en dom fra 2013 viste Høyesterett til at langvarig praksis fra EMD tilsa at «personforfølgelse» som påførte offeret psykiske

lidelser kunne falle innenfor forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3.²⁹ EMDs praksis viser at terskelen for å anvende artikkel 3 beror på en samlet vurdering av alle omstendighetene i saken, «such as the nature and context of the treatment, its duration, its physical and mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim [...]»³⁰

Høyesterett tok likevel ikke stilling til om denne terskelen var nådd, men tok utgangspunkt i privatlivsvernet etter EMK artikkel 8 for å vurdere spørsmålet om myndighetene

²⁸ Tilsvarende forpliktelser følger også bl.a. av SP. Også Grunnloven inneholder tilsvarende forpliktelser.

²⁹ HR-2013-00881-A, avsn. 39.

³⁰ Ibid., avsn. 37.

hadde gjort nok for å beskytte en kvinne mot en tidligere kjæreste som var voldelig, blant annet fordi han ikke respekterte besøksforbud.

Videre innebærer sikringsplikten ifølge EMD en forpliktelse til å sørge for at man har et juridisk rammeverk på plass for å beskytte personer mot vold. I tillegg er det en forpliktelse å sørge for at voldshandlinger er straffbare, samt at man har på plass systemer som er egnet til å oppdage risiko for voldshandlinger slik at voldsutsatte får hjelp. Myndighetene har også en plikt til å treffe tiltak for å beskytte enkeltpersoner mot voldshandlinger i konkrete situasjoner.³¹

Denne siste forpliktelsen oppstår hvis staten har visst eller burde ha visst at det forelå en reell og umiddelbar risiko for vold og overgrep.³² Dersom dette vilkåret er oppfylt, må myndighetene utføre alle rimelige tiltak som kan forhindre at risikoen materialiserer seg. Staten kan selv vurdere og velge hvilke tiltak som settes inn, men tiltakene må være egnet til formålet og gi reell praktisk og effektiv beskyttelse. Det er med andre ord en innsatsforpliktelse og ikke en resultatforpliktelse.

I praksis innebærer dermed sikringsplikten i EMK blant annet at myndighetene må beskytte voldsutsatte ved kjent risiko for vold og overgrep, og sikre effektiv etterforskning av slike saker. Myndighetene må også sikre at hjelpeapparatet har gode og effektive tiltak for å beskytte personer mot vold og overgrep, inkludert at voldsutsatte har tilstrekkelig tilgang på krisesentre og andre hjelpetiltak. Mangelfull koordinering og manglende tiltak eller handling hos hjelpeapparatet kan føre til at statens menneskerettighetsforpliktelser brytes.³³

Istanbulkonvensjonen

Istanbulkonvensjonen ble utviklet hovedsakelig på basis av rettspraksis fra EMD om sikringsplikten og praksis fra FNs kvinnekomité. Konvensjonen er en nyvinning på menneskerettighetsfeltet i den forstand at den er en *gjennomføringskonvensjon*. Det vil si at den inneholder en rekke svært konkrete forpliktelser for myndighetene, som sier noe om hvordan myndighetene konkret kan gå fram for å oppfylle sin plikt til å forebygge og beskytte mot vold. Konvensjonen gjelder alle former for vold mot kvinner og særlig vold i nære relasjoner.³⁴ Konvensjonen stiller krav til hvordan statene skal utforme tiltak på feltet, og er detaljert og spesifikk med hensyn til hvilke konkrete tiltak som må på

³¹ Se f.eks. avsn. 178 flg. for en oversikt.

³² *Kurt v. Østerrike* [GC] (62903/15), avsn. 168.

³³ Fra EMDs praksis, se f.eks. *Opuz v. Tyrkia* (33401/02); *Z m.fl. v. Storbritannia* (29392/95); *Irina Smirnova v. Ukraina* (1870/05); *V.C. v. Italia* (54227/14); *Kurt v. Østerrike*. Se også NIMs to rapporter *Vold og overgrep i samiske samfunn* (NIM-R-2018-001) fra 2018, tilgjengelig [her](#), og *Barns rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt* (NIM-R-2022-004) fra 2022, tilgjengelig [her](#). Se også Rt. 2013 s. 588, avsn. 45–50 mvh.

³⁴ Jf. Istanbulkonvensjonen art. 2 nr. 2. Norge har også avgitt en erklæring om at konvensjonen skal gjelde alle som er utsatt for vold i nære relasjoner, ikke kun kvinner. Istanbulkonvensjonen ble ratifisert av Norge i 2017.

plass for å sikre rettighetene til voldsutsatte.³⁵ Istanbulkonvensjonen er også tydelig på at myndighetene må ta hensyn til de voldsutsattes sårbarhet eller utsatthet (vulnerability).³⁶

Istanbulkonvensjonen inneholder en rekke spesifikke forpliktelser om blant annet kunnskapsinnhenting, forebygging, samordning av tjenester, kriminalisering av handlinger, etterforskning og straffeforfølgning. I tillegg har konvensjonen et eget kapittel om beskyttelse og støtte til voldsutsatte. Ifølge kapittelet må myndighetene blant annet sikre et tilstrekkelig tilgjengelig hjelpetilbud, inkludert krisesentre, telefonhjelpelinjer og støtte til å komme seg videre etter å ha blitt utsatt for vold.

Konvensjonen har også et eget overvåkningsorgan ved navn GREVIO, som overvåker staters etterlevelse av forpliktelsene i konvensjonen. Europarådet har også utarbeidet en egen forklarende rapport som gir veiledning til alle konvensjonens artikler.³⁷

Artikkel 18 beskriver de overordnede rammene for alle konvensjonens forpliktelser om beskyttelse og støtte. Ifølge denne artikkelen må myndighetene gjennom lovgivning eller på annen måte treffe tiltak som er nødvendige for å verne alle voldsutsatte

GREVIO – ISTANBULKONVENSJONENS OVERVÅKNINGSORGAN

- GREVIO, som står for Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, er Istanbulkonvensjonens internasjonale overvåkningsorgan.
- GREVIO gjennomfører rutinemessige landbesøk til statene som er tilsluttet konvensjonen, og publiserer rapporter i etterkant med vurderinger av hvordan overvåkningsorganet mener statene oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen.
- I rapportene fremmer GREVIO også anbefalinger til statene om hvordan de bedre kan etterleve sine forpliktelser etter konvensjonen.
- GREVIO var på sitt første landbesøk til Norge i slutten av 2021 og publiserte sin første rapport om Norge i 2022.

mot ytterligere voldshandlinger. Tiltak som iverksettes for å sikre vern og støtte til voldsutsatte skal bygge på et kjønnsperspektiv og på en integrert tilnærming som tar hensyn til forholdet mellom den voldsutsatte, voldsutøver, barn og deres utvidede sosiale miljø. Tiltakene skal også ta sikte på å gi voldsutsatte kvinner en styrket stilling

³⁵ Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk lovgivning, men er bindende for norske myndigheter.

³⁶ Forklarende rapport til Istanbulkonvensjonen, avsn. 87.

³⁷ *Council of Europe Treaty Series - No. 210, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, heretter omtalt som «Forklarende rapport til Istanbulkonvensjonen.»

og økonomisk uavhengighet og å unngå sekundær viktimisering.³⁸

I tillegg er myndighetene forpliktet til å sikre de særlige behovene til personer som i konvensjonens forstand er sårbare eller utsatte (vulnerable) personer i alle beskyttelses- og oppfølgingstiltak som iverksettes. Dette omfatter blant annet personer som er gravide, har funksjonsnedsettelse, er skeive, og/eller personer som tilhører en etnisk minoritet og personer med innvandrerbakgrunn.³⁹

En egen problemstilling i dette komplekset er hvilken hjelp kvinner med innvandrerbakgrunn, som også er utsatt for menneskehandel, får. Et annet tema er de kvinnene som utsettes for æresrelatert vold eller tvangsekteskap, som også etter omstendighetene kan falle inn under den rettslige definisjonen av vold i nære relasjoner. Hva som er begrunnelsen for volden er ikke avgjørende for hvilke plikter myndighetene har til å gi vern til voldsutsatte.⁴⁰ Det vil imidlertid kunne ha betydning for innholdet i forpliktelsene, for eksempel i vurdering av risiko og hvilke utfordringer som kan oppstå i reetableringsfasen.

Det kommunale menneskerettighetsansvaret

Det følger av Grunnloven § 92 at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene. Høyesterett uttalte i Tolga-saken fra 2022 at «Grunnlovsbestemmelsen retter seg mot statens myndigheter i videste forstand. Både Stortinget, regjeringen, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, andre forvaltningsorganer og domstolene omfattes».⁴¹ Dette betyr at kommunene er bundet av de samme menneskerettighetsforpliktelsene som staten, og må rette seg etter disse bestemmelsene på samme måte som de må rette seg etter annen norsk lovgivning. Staten kan velge hvordan den vil innrette sine tjenester til borgerne. Dette gjelder også valg av forvaltningsnivå og hvem i det offentlige systemet som skal ha ansvaret for hva. Det betyr at kommunene er avhengig av at statens rammebetingelser er tilstrekkelige for å kunne sikre sine innbyggers menneskerettigheter.⁴²

Viktige deler av tilbudet til voldsutsatte er lagt til kommunene. Etter krisesenterloven er det kommunene som har ansvar for krisesentrene og krisesentertilbudet.⁴³ Retten til tilgang på krisesentre etter Istanbulkonven-

³⁸ Begrepet er ikke nærmere definert i konvensjonen eller i den forklarende rapporten. [European Institute for Gender Equality](#) definerer «sekundær viktimisering» som bl.a. at myndighetenes behandling av saken oppleves som en ytterligere og skadefull påkjenning for den voldsutsatte (vår oversettelse).

³⁹ Forklarende rapport til Istanbulkonvensjonen, avsn. 87.

⁴⁰ Det følger for øvrig av Istanbulkonvensjonen art. 42 at myndighetene skal sikre at bl.a. kultur, skikker, religion eller ære ikke kan brukes som rettferdiggjørelsesårsak for voldshandlinger.

⁴¹ HR-2022-401 (Tolga), avsn. 46.

⁴² For mer om det kommunale menneskerettsansvaret, se bl.a. NIMs rapport «Kommuner og menneskerettigheter» (NIM-R-2021-003-V02). <https://www.nhri.no/rapport/kommuner/>

⁴³ Se Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova).

sjonen forplikter både staten og kommunene. Disse forpliktelsene innebærer blant annet at alle som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner skal ha tilbud om et trygt midlertidig bosted og hjelp og oppfølging til å komme seg ut av voldelige relasjoner og etablere et liv uten vold.⁴⁴ Dette betyr at kommunene har et selvstendig ansvar for å sikre at slike forpliktelser ivaretas.

Kommunenes ansvar etter krisesenterloven omfatter både krisesentrene og samordningen med andre relevante deler av tjenestetilbudet i kommunen, som deler av Nav og boligsosiale tilbud. Myndigheter på både statlig og kommunalt nivå har ansvar for å yte hjelp til reetablering etter vold. Eksempler kan være hjelp som involverer skolen eller barnehagen til eventuelle barn, hjelp til å finne ny bolig eller å få behandling i spesialisthelsetjenesten for voldstraumer. De 44 krisesentrene i Norge tilbyr både fysisk beskyttelse og rådgivning til voldsutsatte og spiller en viktig rolle i å koordinere oppfølgingen voldsutsatte får med andre aktører.

Kommunenes ansvar omfatter å sikre at de ansatte på krisesentrene skal ha kompetanse til å ta vare på de særlige behovene til de som benytter seg av krisesentrenes tjenester.⁴⁵ Tilbudet skal «så langt råd er» være tilrettelagt slik at det imøtekommer de individuelle behovene til de som benytter det. Videre skal de som benytter seg av bo- og dagtilbudet få tilgang til kvalifisert tolk, dersom det er nødvendig for at de skal få et fullgodt tilbud.⁴⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har utviklet veiledere for krisesenteropphold.⁴⁷

⁴⁴ Ibid. Krisesentrene er ikke alene om å tilby fysisk sikkerhet i form av et trygt botilbud. Det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap eller annen æresrelatert vold er et annet slikt botilbud. Andre former for botilbud enn krisesentrene kommenteres ikke særskilt i denne rapporten.

⁴⁵ Krisesenterlova § 2 fjerde ledd.

⁴⁶ Ibid. § 3.

⁴⁷ Bufdir, *Veileder til Krisesenterloven*, (Bufdir, 01-2015); og «Faglig veileder for innholdet i krisesentertilbudet.» (20.01.2020), hentet 31.10.2023 fra https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/krisesenterveileder_faglig_veileder_for_innholdet_i_krisesentertilbudet.

3. Samordning og samarbeid i reetableringsfasen

Krisesentre tilbyr beskyttelse i en akutt fase. I tillegg spiller de en sentral rolle i å forberede tilværelsen etter vold, for eksempel gjennom rådgivning og ved å henvise til og kontakte andre instanser, og gjennom personlige og praktiske forberedelser. Voldsutsatte stiller med ulike forutsetninger for å reetablere seg etter vold. Flere av faktorene som kjennetegner situasjonen til kvinner med innvandrerbakgrunn som oppsøker krisesentre, gjør at de har dårligere forutsetninger i denne fasen og behov for mer bistand. Å reetablere et liv fritt for vold er for mange en langvarig og omfattende prosess som krever involvering av mange ulike aktører.

For at voldsutsatte skal lykkes i å skape seg et liv fritt fra vold må de få tilstrekkelig hjelp til å etablere en ny tilværelse. Det er ikke uvanlig at personer som har opplevd vold fra ektefelle eller samboer, vender tilbake til voldsutøver etter krisesenteropphold, og voldsutsatte kan også ha flere opphold på krisesentre i løpet av reetableringsfasen.⁴⁸

Hva er reetableringsfasen?

Med reetablering menes perioden etter at en person har oppholdt seg på et krisesen-

ter eller har brutt ut fra en voldelig relasjon og søker en ny tilværelse fri fra vold. I denne perioden kan vedkommende ha behov for en rekke tiltak for å starte et nytt liv: bolig, inntekt, politiets beskyttelse, fastlege og så videre.⁴⁹ For krisesenterbeboere må tiltak som forbereder og koordinerer reetableringen ofte gjennomføres under oppholdet på krisesenteret, gjerne på initiativ fra krisesenteret. Disse tiltakene regnes derfor som en del av reetableringen og reetableringsfasen.

⁴⁸ Blant beboere på krisesentre i 2022, var 28 prosent av oppholdene *gjentatte opphold*, som vil si at beboeren har bodd på et krisesenter tidligere. 56 prosent av dagbrukerne hadde vært i kontakt med et krisesenter før sitt første besøk i 2022. Bufdir, «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner.»

⁴⁹ Se f.eks. Synnøve Økland Jahnsen m.fl., *Krisesentre – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*.

HVA TILBUD OM STØTTE I REETABLERINGSFASEN KAN OMFATTE

- Helsetjenester etter kommunehelsetjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven
- Tjenester etter sosialtjenesteloven
- Behandling i spesialisthelsetjenesten
- Tiltak fra politiet
- Oppfølgingssamtaler
- Hjemmebesøk
- Organisering av egne selvhjelps- og støttegrupper
- Øvrige sosiale tjenester

Kilde: Ot.prp. nr. 96 (2008–2009)

Krisesenterloven viser til begrepet «reetableringsfase» i § 2 andre ledd bokstav b, men begrepet er ikke definert i loven, og det er også mangelfullt definert i andre styringsdokumenter. Dette medfører risiko for at ulike aktører på feltet har ulik oppfatning av reetableringsfasen og ansvarsforhold knyttet til denne, noe som kan få praktiske konsekvenser for tilbudet til voldsutsatte, og det kan bidra til at særlig utsatte grupper faller utenfor.⁵⁰ I denne rapporten tas det utgangspunkt i en vid forståelse av begre-

pet: reetableringsfasen er perioden der en voldsutsatt person søker å reetablere et liv uten vold.⁵¹

Ettersom reetableringsfasen er et vidt begrep, overlapper deler av dette kapitlet med andre temaer i denne rapporten. For eksempel er etablering i egen bolig en viktig del av reetableringsfasen (kapittel 6). Videre vil flere av barrierene som voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn opplever når det gjelder å gjøre bruk av offentlige tjenester (kapittel 4) gjøre seg gjeldende også her, og kompetansen til ansatte i tjenesteapparatet (kapittel 5) vil ha stor betydning for oppfølgingen som kvinner med innvandrerbakgrunn mottar i denne fasen.

Hva sier lovverket om reetablering etter vold?

Blant de menneskerettslige instrumentene er det Istanbulkonvensjonen som stiller de tydeligste kravene til myndighetene når det gjelder reetablering. I norsk nasjonal rett er det først og fremst krisesenterloven som regulerer reetablering.

Istanbulkonvensjonen

Ifølge Istanbulkonvensjonen artikkel 23 skal det finnes et tilstrekkelig og tilgjengelig krisesentertilbud i landet (shelters). Krisesentrene skal blant annet gi den voldsutsatte husly, sikkerhet og være lett tilgjengelige. I tillegg til å være et trygt sted å oppholde seg, skal krisesentrene bidra at de voldsutsatte får støtten de trenger for å komme seg

⁵⁰ Jahnsen m.fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 83.

⁵¹ NORCE og NKVTS legger denne begrepsbruken til grunn i sin rapport. Se Jahnsen m.fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 12.

ut av voldelige relasjoner og bearbeide voldsopplevelser.⁵²

Myndighetene skal også, etter Istanbulkonvensjonen artikkel 20, treffe tiltak som er nødvendige for å sikre at voldsutsatte får tilgang til tjenester som hjelper dem til å restituere seg etter volden. Dette omfatter helsetjenester, sosiale tjenester, juridisk og psykologisk rådgivning, økonomisk hjelp, husrom, utdanning, opplæring og hjelp til å finne annet arbeid. Profesjonelle tjenesteytere skal også være trent til å støtte voldsutsette, og kunne henvise eller på annet vis hjelpe den voldsutsatte videre til rette instans slik at de kan få den hjelpen de har behov for.

Utover disse generelle hjelpetjenestene skal myndighetene etter Istanbulkonvensjonen artikkel 22 også sikre spesialiserte hjelpetjenester, på kort og lang sikt, og med god nok geografisk spredning, til alle voldsutsatte. Dette inkluderer spesialiserte tjenester for alle voldsutsatte kvinner og barna deres.

En viktig forutsetning for at voldsutsatte skal få tilgang til hjelpe- og støttetjenestene de har behov for, er tilstrekkelig samordning mellom de ulike tjenestene. Etter Istanbulkonvensjonen artikkel 18 skal myndighetene sikre at det finnes egnede mekanismer for samarbeid mellom alle relevante aktører i arbeidet med å beskytte og støtte voldsutsette. Dette inkluderer blant annet domstoler, offentlig påtalemyndighet, andre retts-håndhevsorganer, lokale og regionale

myndigheter, frivillige organisasjoner og andre relevante organisasjoner og aktører.

For lettere å muliggjøre slik samordning, pålegger Istanbulkonvensjonen artikkel 29 myndighetene å treffe tiltak for å hindre at taushetspliktsregler kommer i veien for at det meldes fra til kompetente myndigheter eller aktører i tilfeller hvor det er god grunn til å tro at det har blitt utøvd en alvorlig voldshandling, og der det er grunn til å frykte for flere slike alvorlige voldshandlinger.

Ifølge artikkel 51, i konvensjonens kapittel om etterforskning og straffeforfølgning, er myndighetene også forpliktet til å treffe tiltak for å sikre at alle relevante myndigheter gjennomfører en tilstrekkelig risikovurdering og risikohåndtering, blant annet av situasjonens alvorsgrad og risikoen for gjentatt vold.

Også EMK stiller krav til tilstrekkelige risikovurderinger. I saken *Kurt v. Østerrike* sa EMD blant annet:

The authorities must establish whether there exists a *real and immediate risk* to the life of one or more identified victims of domestic violence by carrying out an autonomous, proactive and comprehensive risk assessment [...]

If the outcome of the risk assessment is that there is a real and immediate risk to life, the authorities' obligation to take

⁵² Istanbulkonvensjonen art. 23 og forklarende rapport til Istanbulkonvensjonen, avsn. 133–135.

preventive operational measures is triggered. Such measures must be *adequate and proportionate to the level of the risk*. (våre uthevnninger).⁵³

Dette betyr at myndighetene både må foreta risikovurderinger og treffe tiltak for å hindre at risikoen materialiserer seg.

Krisesenterloven

Krisesenterloven er sentral for gjennomføringen av norske myndigheters forpliktelser overfor voldsutsatte. Formålet med loven er å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner.⁵⁴

Krisesenterloven pålegger kommunene å sørge for oppfølging i reetableringsfasen.⁵⁵ Hva som ligger i «oppfølging i reetableringsfasen» er ikke nærmere definert i selve lovteksten. Det er heller ikke definert i lovens forarbeider, men innholdet utpensles noe. Flere av tiltakene og tjenestene beskrevet i forarbeidene som er del av reetableringsfasen vil være tiltak og tjenester som allerede følger av gjeldende regelverk. I forarbeidene er det også nevnt at flere krisesenterbrukere kan være nyankomne innvandrere som vil være omfattet av ordningene i introduk-

sjonsloven, som norskopplæring og introduksjonsprogram.⁵⁶

Krisesenterloven pålegger kommunene overordnet ansvar i arbeidet med å beskytte mot vold og sørge for god reetablering. I lovens § 4 pålegges kommunen å sørge for at krisesentre samarbeider med andre deler av tjenesteapparatet dersom det er nødvendig for å gi brukeren et helhetlig og samordnet tilbud. Med «tjenesteapparatet» menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere og private som utfører oppgaver på vegne av disse.⁵⁷ Videre peker krisesenterloven eksplisitt på individuell plan som et virkemiddel for å samordne oppfølgingen av voldsutsatte.⁵⁸

Annet lovverk

I tillegg til krisesenterloven reguleres tjenesteapparatet av en rekke andre lover, som for eksempel folketrygdloven, sosialtjenesteloven, barnevernsloven, pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven mv. Alle disse lovene gir rettigheter og plikter som sammen bidrar til å gi voldsutsatte støtte og hjelp til å komme seg videre etter å ha blitt utsatt for vold. Det finnes også en rekke bestemmelser som pålegger tjenestene å samarbeide seg imellom i disse lovene, som

⁵³ Kurt v. Østerrike, avsn. 190.

⁵⁴ Krisesenterlova § 1.

⁵⁵ Ibid. § 2 andre ledd bokstav d.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid. § 4 siste ledd.

⁵⁸ Ibid. første ledd. Bestemmelsen gir ikke rett på individuell plan. Retten til slik plan følger av annen lovgivning, f.eks. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1 og sosialtjenesteloven § 28.

speiler plikten til samarbeid som følger av krisesenterloven.⁵⁹ Reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt er også relevante.

Hva vet vi om reetableringsfasen for voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn?

Det er forsket lite på voldsutsattes behov i reetableringsfasen, men en kvalitativ intervjustudie med et begrenset utvalg personer som har opplevd vold i nære relasjoner, peker på et stort spekter av hjelpebehov. For eksempel kan dette dreie seg om praktiske og administrative behov knyttet til økonomi eller bosted, oppfølging av barn eller behov for ulike helsetjenester.⁶⁰

Personer i reetableringsfasen er sårbare av flere grunner. Reetablering etter vold er ofte en stor og krevende personlig omstilling. Ofte har personen flyktet fra bolig og eieendeler og befinner seg utenfor sitt kjente miljø. Dette kan ha konsekvenser for evnen til å forsørge seg selv, delta i arbeidsliv eller studier eller for å opprettholde kontakten med nettverk og familie.⁶¹ For personer som har vært utsatt for vold av flere utøvere, eller annen vold som har en kollektiv karakter, vil reetablering kunne innebære å kutte bånd til større deler av egen familie eller nettverk.

Personlig økonomi har betydning for voldsutsattes muligheter til å reetablere seg. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fant i 2023 at fire av ti innvandrerkvinner jobber deltid, at innvandrere oftere opplevde økonomiske vansker enn befolkningen for øvrig og i større grad leide bolig framfor å eie enn befolkningen for øvrig. Innvandrere med kort botid har i tillegg færre rettigheter til sosiale ytelser, som kan gjøre dem ekstra økonomisk sårbare.⁶²

Bufdirs krisesenterstatistikk tyder også på at beboere med innvandrerbakgrunn i snitt har flere kjennetegn som kan gjøre dem sårbare i reetableringsfasen enn personer uten innvandrerbakgrunn. De er noe yngre, jobber i større grad deltid, er oftere hjemmearbeidende eller i utdanning, samtidig som de i mindre grad mottar stønad, trygd eller pensjon. Personer i denne gruppen var også i større grad gift/hadde registrert partner og flere hadde med seg barn da de oppsøkte krisesenteret.⁶³

Disse forutsetningene sammenfaller med at krisesenterbeboere med innvandrerbakgrunn i snitt bor lenger på krisesenteret og mottar mer hjelp fra krisesenteret under oppholdet.⁶⁴ Det gjenspeiles også i at nesten en femtedel av krisesenterbrukere i denne gruppen vender tilbake til voldsutøver,

⁵⁹ Se nærmere i f.eks. Prop. 100 L (2020–2021), s. 56. Se også Prop. 132 L (2021-2022), s. 95.

⁶⁰ Jahnsen m.fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 58-59.

⁶¹ Ibid., s. 12 og 14.

⁶² Nadiya Fedoryshyn, Regine Meland Leksén og Konstantinos Skerentis, *Hvordan går det med integreringen i Norge?* (IMDi, rapport 2023), s. 48-49, 58-59 og 61-62.

⁶³ Bufdir, «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner.»

⁶⁴ Ibid.

noe som i mange tilfeller innebærer risiko for ytterligere vold.⁶⁵

Hovedansvaret for krisesentertilbudet, inkludert oppfølgingen av voldsutsatte etter volden, befinner seg som nevnt hos kommunen. I dette ligger også at kommunen har hovedansvaret for å samordne tjenestene. Imidlertid definerer nasjonale og kommunale planverk i liten grad hvordan denne samordningen og ansvarsdelingen internt i kommunen skal finne sted.⁶⁶ NORCE og NKVTS finner i sin rapport at det er manglende samsvar mellom hvordan ulike aktører oppfatter reetableringsfasen og at dette har konsekvenser for hvordan dette ansvaret blir ivaretatt og av hvem. Der ansvarsforholdene og fordelingen mellom ulike deler av hjelpetilbudet er uklar, er det en fare for at kvaliteten på oppfølgingen vil variere og at personer ikke får tilbudet de trenger for å reetablere seg.⁶⁷

Et viktig praktisk spørsmål er når reetableringsfasen begynner og slutter. Voldsutsatte kan ha behov for hjelp og oppfølging over lenger tid, også etter oppholdet. Fra krisesentrene ståsted begynner arbeidet med

reetablering under opphold på krisesenter, mens andre deler av hjelpeapparatet ser ut til å betrakte reetableringsfasen primært som en fase etter endt opphold på krisesenter. I rapporten fra NORCE og NKVTS advares det om at mangelen på en felles forståelse kan ha innvirkning på når reetableringen i realiteten kommer i gang, og at det kan føre til at voldsutsatte ikke får den hjelpen de behøver.⁶⁸

Flere studier peker på at manglende samordning mellom ulike deler av hjelpeapparatet er en utfordring for å sikre et helhetlig kommunalt tilbud. En intervjustudie foretatt blant et begrenset utvalg av tidligere voldsutsatte personer fant at flere brukere i reetableringsfasen opplevde å være «kasteballer» i et fragmentert kommunalt system, der oppfølgingen de fikk var delvis avhengig av personene de møtte i hjelpeapparatet.⁶⁹ Dette er i tråd med tidligere funn om kommunale helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner, som viser at manglende informasjonsflyt, uenighet og manglende kunnskap om andre deler av tjenestetilbudet gjør at samarbeidet ikke fungerer.⁷⁰

⁶⁵ Ibid. Blant krisesenterbeboere med innvandrerbakgrunn i 2022, endte 19 prosent av oppholdene med retur til voldsutøver, mens 48 prosent flyttet tilbake til egen bolig eller til ny/annen bolig. Blant krisesenterbeboere som helhet flyttet 12 prosent til slektninger/venner, 1 prosent til overgangsbolig, 2 prosent til institusjon, 2 prosent til midlertidig bolig før innflytting i annen bolig, og 11 prosent til 'annet sted', mens 1 prosent oppga at de ikke visste.

⁶⁶ Jahnsen m.fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 5.

⁶⁷ Ibid., s. 89.

⁶⁸ Ibid., s. 83.

⁶⁹ Ibid., s. 67-68.

⁷⁰ Danielsen, Solberg og Grøvdal, *Kommunale helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner* (NKVTS, rapport nr. 8, 2016).

Etter blant annet Istanbulkonvensjonen og EMK skal alle relevante myndigheter gjennomføre tilstrekkelig risikovurdering og risikohåndtering overfor voldsutsatte. I 2022 ble dette gjennomført ved totalt 74 prosent av oppholdene. I 73 prosent av oppholdene ble det gjennomført en systematisk kartlegging av trusler/beskyttelsesbehov i regi av krisesentertilbudet, mens det i 28 prosent av tilfellene ble gjennomført en slik kartlegging av andre instanser. Det var vanligere at en slik kartlegging ble gjennomført av andre aktører enn krisesenteret for beboere med innvandrerbakgrunn enn for andre beboere (12 prosentpoeng forskjell).⁷¹ I mange tilfeller er det politiet som gjennomfører en slik vurdering. Politiets arbeid med risikovurdering av saker om vold i nære relasjoner er forankret i verktøyet SARA:SV (Spousal Assault Risk Assessment Guide: Short Version). Selv om bruk av verktøyet er lovpålagt, tyder tidligere funn på at det ikke er forankret som systematisk arbeidsmetodikk hos politiet. Partnerdrapsutvalgets gjennomgang tyder på at verktøyet ikke var tilstrekkelig benyttet av politiet i saker som endte med drap.⁷² I NORCE sin intervjustudie fra 2023 problematiserer også andre aktører, inklusive krisesentre, at politiet har et sterkt eierskap til et verktøy som kunne ha blitt tatt i bruk av andre aktører og støttet samordning mellom hjelpeapparatet.⁷³

Voldsutsatte kan ha rett til å få utarbeidet en individuell plan, der dette er nødvendig for å samordne de ulike hjelpetjenestenes tilbud. Etter sosialtjenestelovens § 28 har den som «har behov for langvarige og koordinerte tjenester» rett til å få utarbeidet en individuell plan. Dette er kommunens ansvar. Også helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for «pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester» etter denne loven.⁷⁴

Mens det ikke er uvanlig at krisesentre selv legger individuelle planer for brukernes opphold på krisesentre, kan det synes som individuell plan i mindre grad brukes av det offentlige for å samordne tjenester, slik formålet er.⁷⁵

NIMs vurderinger og anbefalinger

Manglende ansvarsfordeling mellom ulike deler av tilbudet i reetableringsfasen skaper usikkerhet hos tjenesteytere, som igjen øker risikoen for at voldsutsatte faller mellom stoler. Dette kan utfordre ivaretagelsen av Norges forpliktelser etter Istanbulkonvensjonens artikkel 18 om offentlig koordinering. Den pågående revideringen av krisesenterloven bør derfor tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom ulike aktører i denne fasen. I tillegg bør det settes av tilstrekkelige ressurser til koordineringsarbeidet.

⁷¹ Bufdir, «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner.»

⁷² NOU 2020: 17, pkt. 12.3.3.2, s.137.

⁷³ Jahnsen m.fl., *Krisesentre – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 105-107.

⁷⁴ Helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1.

⁷⁵ Jahnsen m.fl., *Krisesentre – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 87.

Kommunene bør også ta grep for i større grad å samordne tilbudet overfor voldsutsatte i reetableringsfasen. Eksempler på samordningstiltak er handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og å ta i bruk kommunale voldskoordinatorer, som i dag er frivillig. Kommunene bør i større grad ta i bruk disse verktøyene, og sentrale myndigheter bør vurdere hvorvidt de bør gjøres obligatoriske. Slike tiltak bør inkludere tilstrekkelig finansiering og fokusere særlig på utsatte grupper.

Videre bør bruken av risikovurderingsverktøy som SARA:SV systematiseres hos politiet og hos andre aktører der det er relevant, og det bør sikres at de ulike tjenesteyterne på feltet benytter verktøyene på samme måte og slik bidrar til bedre samordning mellom dem. Det samme gjelder bruken av individuell plan, som i dag hovedsakelig brukes for å planlegge opphold på krisesenter, ikke tiden etter.

NIM anbefaler

- Myndighetene bør tydeliggjøre ansvarsforhold i reetableringsfasen i krisesenterloven.
- Kommunene bør intensivere sitt arbeid for å samordne hjelpetilbudet til voldsutsatte.
- Bruken av relevante risikovurderingsverktøy og individuell plan i reetableringsprosesser bør systematiseres og trappes opp.

4. Informasjonstilgang og barrierer mot å oppsøke hjelp

En forutsetning for at voldsutsatte skal få hjelp og støtte til å komme seg ut av vold og reetablere seg etterpå, er at de får kunnskap om at slik hjelp og støtte finnes. Flere rapporter viser at kun et mindretall av voldsutsatte oppsøker hjelpeapparatet og at det finnes flere barrierer mot at voldsutsatte tar kontakt. Disse kan samvirke og gjensidig forsterke hverandre.⁷⁶ Utover barrierene som gjelder voldsutsatte kvinner generelt, er det for voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn noen faktorer som trekkes særlig fram. Blant dem er kunnskap om og tillit til hjelpetjenestene og utfordringer knyttet til språk, kultur og digitalisering.

Hva sier lovverket om informasjonstilgang?

Istanbulkonvensjonen stiller tydelige krav til informasjonstilgang for voldsutsatte. I nasjonal lovgivning finnes det få forpliktelser, men noen finnes blant annet i kommuneloven.

Istanbulkonvensjonen inneholder konkrete forpliktelser som gjelder tilgang på informasjon om hjelpetjenestetilbudet til voldsutsatte. Ifølge Istanbulkonvensjonen artikkel 19 skal myndighetene treffe tiltak for å sikre at voldsutsatte mottar tilstrekkelig informa-

DINUTVEI.NO

- Det finnes flere tjenester som gir informasjon til voldsutsatte om de tilgjengelige hjelpetilbudene.
- En oversikt finnes på [Dinutvei.no](https://dinutvei.no), som er en nasjonal veiviser til hjelpetilbud, informasjon og kunnskap om vold i nære relasjoner, voldtekt og andre seksuelle overgrep.
- Tjenesten er tilgjengelig på 15 språk.

⁷⁶ Jahnsen m. fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 69.

sjon om hvilke støttetjenester og juridiske tjenester som er tilgjengelige for dem. Informasjonen må med andre ord dekke den voldsutsatte sitt behov for informasjon. Det kan for eksempel inkludere navnet på ulike hjelpe- og støttetjenester med kontaktinformasjon, informasjon om åpningstider og informasjon om nøyaktig hva de ulike tjenestene kan tilby.⁷⁷ Denne informasjonen skal voldsutsatte få til riktig tid, og på et språk de forstår.

Det finnes få konkrete forpliktelser i norsk rett om hvordan myndighetene skal oppfylle plikten til å informere om hjelpetjenestene for voldsutsatte. Etter kommuneloven § 5 skal kommuner og fylkeskommuner aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon. Dette gjelder også krisesentertilbudet og andre hjelpetjenester som kommunene har ansvaret for, selv om dette ikke følger direkte av ordlyden i bestemmelsen.

Hva vet vi om barrierer og informasjonstilgangen?

Manglende tillit til og kunnskap om politiet og hjelpetjenester

Manglende kunnskap om hjelpetilbud og manglende tillit til offentlige myndigheter er

utfordringer blant flere grupper, inkludert voldsutsatte som har innvandrerbakgrunn.⁷⁸ Særlig kan dette utgjøre barrierer for personer med kort botid i Norge, for eksempel nyankomne flyktninger. I Oslo krisesenters årsberetning fra 2022 kommer det fram at deres brukere med kort botid i Norge vet svært lite, eller ingenting, om egne rettigheter i Norge. Dette kan også gjelde personer som har lengre botid, men som kun har bodd sammen med storfamilien. For personer som har vært isolert og kontrollert av voldsutøver, kan det også være vanskeligere å tilegne seg nødvendig informasjon.⁷⁹

Nyankomne flyktninger som utsettes for vold i nære relasjoner har et stort og i noen tilfeller akutt behov for informasjon. Misoppfatninger om prosessen og følgene av å anmelde vold samt mangelfull forståelse av hvordan hjelpetjenester, velferdstjenester, helsevesenet og rettsvesenet fungerer hos denne gruppen, kan utgjøre en betydelig barriere mot å søke og motta hjelp. Tidligere erfaringer med politiet og andre instanser i hjemlandet kan også bidra til mistillit overfor det norske systemet, som igjen hindrer voldsutsatte i å ta kontakt.⁸⁰

Mistillit til barnevernet kan ha en smitteeffekt på hvordan voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn forholder seg til øvrig hjelpeapparat. Frykten for at barnevernet

⁷⁷ Forklarende rapport til Istanbulkonvensjonen, avsn. 124.

⁷⁸ Parvin Kiamanesh og Mona-Iren Hauge, «"We are not weak, we just experience domestic violence"—Immigrant women's experiences of encounters with service providers as a result of domestic violence.» Se også Jahnsen m. fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 72.

⁷⁹ Oslo krisesenter og Kompetansesenter for vold i nære relasjoner, *Årsberetning 2022*, s. 35, s.48.

⁸⁰ Ibid., s. 20, og Jahnsen m. fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 79.

skal kontaktes og at man da vil bli fratatt egne barn, kan gjøre at man lar være å melde fra om vold og oppsøke hjelp fra det offentlige.⁸¹ Frykten for å miste barn blir også i noen tilfeller brukt av voldsutøver som et pressmiddel for å hindre voldsutsatte i å melde fra om vold.⁸²

Partnerdrapsutvalget påpeker også sammenhengen mellom kjennskap og tillit til hjelpeapparatet: Voldsutsatte som har lite kunnskap om hjelpeapparatet, har også lav tillit til det. Ifølge utvalget kan lite kunnskap og lav tillit bidra til at utsatte får færre og mer negative erfaringer i møte med hjelpeapparatet, som igjen kan føre til enda lavere tillit.⁸³ Utvalget mener at dersom utsatte familier skal få nødvendig kunnskap om og tillit til hjelpeapparatet, må hjelpeapparatet kontinuerlig arbeide med å formidle hva de er og hvordan de kan hjelpe. Utvalget fremhever at informasjonen om hjelpeapparatet må være lett tilgjengelig og utformes og formidles på en måte og på et språk som voldsutsatte forstår.⁸⁴

Språklige, kulturelle og digitale barrierer

Voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn kan også møte barrierer knyttet til språk, kultur og digitalisering. Slike hindre gjør det vanskeligere å ta kontakt med tjenestene, men påvirker også deres medvirkning i tjenestene og kvaliteten på med-

virkning når de har tatt kontakt og mottar bistand.⁸⁵

Å snakke om at man har blitt utsatt for vold på et språk man ikke er trygg på, kan være særlig krevende. Voldsutsatte som har et annet morsmål enn norsk, vil i mange tilfeller ha behov for og krav på kvalifisert tolk i møte med hjelpetjenestene. Tilgang på kvalifisert tolk kan også bidra til å øke tilliten voldsutsatte med et annet morsmål enn norsk, har til hjelpeapparatet. Det er verdt å nevne at tolkeloven ikke gir den enkelte krav på tolk dersom vedkommende ber om det, eller selv mener de har behov for det. Det er den enkelte tjenestetilbyderen som har plikt til å vurdere om det er behov for tolk.

Nyankomne flyktninger kan ha særlig behov for at informasjon om relevante tjenester blir gitt på et språk de behersker. I en intervjustudie identifiserte informanter fra hjelpeapparatet og frivillige organisasjoner et behov for at informasjon gis på det språket som nyankomne flyktninger snakker, for å sikre at informasjonen når fram. Ifølge informantene kan spesielt kvinner i denne gruppen ha behov for ekstra støtte for at de skal forstå rollen til hjelpetjenestene og hvilken bistand hjelpetjenestene kan yte. Bruk av tolk er et tiltak som i mange slike tilfeller vil være nødvendig, og særlig når det gjelder sensitive temaer. I tillegg til økt bruk av tolk pekte informantene på samarbeid

⁸¹ Sener m. fl. *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere*, s. 44-45.

⁸² Ibid.

⁸³ NOU 2020: 17, pkt. 14.3.2.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Jahnsen m. fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 72 og 77.

med lokale etniske eller religiøse samfunn som en type tiltak som kan være avgjørende for å gi den nødvendige støtten for å søke og å motta hjelp.⁸⁶

Språklige utfordringer kan også påvirke reetableringsfasen når det gjelder kontakt med offentlige tjenester. I en intervjustudie om voldsutsattes erfaringer i reetableringsfasen pekte informanter som ikke hadde norsk som morsmål, på utfordringer i samarbeidet med NAV. Blant problemene de identifiserte var begrenset bruk av tolketjenester, at dokumenter var på norsk, og at dokumenter og søknadskjemaer inneholdt vanskelig språk.⁸⁷

Partnerdrapsutvalget peker på at andre kommunikasjonsutfordringer bidro til at vold i nære relasjoner ikke ble avdekket, eller at risikoen for alvorlig partnervold ikke ble fanget opp av hjelpeapparatet i flere av sakene utvalget gjennomgikk. For eksempel brukte hjelpeapparatet avanserte faguttrykk, eller uttrykte seg på en annen måte enn den voldsutsatte gjorde, noe som skapte avstand mellom brukeren og de ansatte. Slike utfordringer var, ifølge utvalget, særlig tydelige i saker der den voldsutsatte og den ansatte tilhørte ulike kulturelle eller sosio-økonomiske grupper.⁸⁸

Videre pekte utvalget på at hjelpeapparatet i flere saker ikke i tilstrekkelig grad bidro til å «oversette» hendelsen eller hendelsene den voldsutsatte fortalte om, til å være vold. Ifølge utvalget vitnet sakene om at hjelpeapparatet ikke utviste tilstrekkelig forståelse, fleksibilitet og kultursensitivitet, og at utfordringene med å fange opp vold- og voldsrisiko hang nært sammen med hjelpeapparatets manglende kunnskap og kompetanse.⁸⁹

Partnerdrapsutvalget registrerte også en rekke eksempler på at hjelpeapparatet ikke brukte kvalifisert tolk selv om det var behov for det. Utvalget kom til at dette gjorde at viktig informasjon gikk tapt.⁹⁰ Utvalget anbefalte at det innføres et påbud om å bruke kvalifisert tolk i alle saker med mistanke eller kunnskap om vold i nære relasjoner, når hjelpeapparatet og brukeren har forskjellig talespråk.

Den høye digitaliseringsgraden i Norge skaper utfordringer for mange når det gjelder å finne og ta i bruk hjelpetilbudet.⁹¹ Manglende digital kompetanse, og manglende kjennskap til forvaltningen (byråkratisk kompetanse), så vel som språkbarrierer, kan gjøre det vanskelig å finne og ta i bruk digitale tjenester. For innvandrere med kort botid blir også vanskeligheter med å få tak i kodebrikke og Bank-ID trukket fram som utfordringer når det gjelder å ta i bruk

⁸⁶ Sener m. fl. *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere*, s. 73.

⁸⁷ Jahnsen m. fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 77.

⁸⁸ NOU 2020: 17, pkt. 14.3.4.

⁸⁹ Ibid., pkt. 14.3.3.

⁹⁰ Ibid., pkt. 14.2.3.

⁹¹ Sener m. fl. *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere*, s. 29.

offentlige tjenester på nett.⁹² Blant annet kan dette være vanskelig for voldsutsatte nyankomne flyktninger, og særlig kvinner, med lav digital kompetanse. Manglende tilgang til tjenester og informasjon digitalt kan trolig også bidra til ytterligere avhengighet til for eksempel en voldelig ektefelle når den voldsutsatte ikke selv kjenner hjelpeapparatet, og heller ikke er i stand til å skaffe seg informasjonen som trengs for å oppsøke hjelp.⁹³

NIMs vurderinger og anbefalinger

Selv om det finnes flere informasjonstiltak rettet mot voldsutsatte, opplever voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn fremdeles å ikke ha tilgang på tilstrekkelig informasjon om hjelpetilbudet. Særlig de som har hatt kort botid i Norge kjenner lite til hvilke rettigheter de har, hvilke hjelpetilbud som finnes, og hvordan de får kontakt med dem.

Videre viser gjennomgangen at også mistillit til offentlige myndigheter kan utgjøre en barriere for å oppsøke hjelp. Det er derfor behov for å styrke innsatsen for å gi riktig informasjon, som er lett tilgjengelig, og på riktig språk, til voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn, samt å gjennomføre tiltak som kan styrke tillitten til de offentlige hjelpetjenestene hos denne gruppen.

GREVIO har anbefalt norske myndigheter å treffe tiltak for å nå blant annet voldsutsatte

kvinner med innvandrerbakgrunn, for å informere dem om rettighetene deres, hjelpe dem med å bryte ut av isolasjon, og å gjenoppbygge livene deres etter å ha brutt ut av voldelige relasjoner.⁹⁴

NIM anbefaler

- Sentrale myndigheter og kommuner bør iverksette ytterligere tiltak for å sikre at nødvendig informasjon om deres hjelpetilbud når ut til voldsutsatte, blant annet ved å sørge for at informasjonen gjøres tilgjengelig i ulike kanaler, på flere språk.
- Sentrale myndigheter bør gjennomføre årlige nasjonale informasjonskampanjer om hjelpetilbudet, med fokus på krisesentertilbudet.

⁹² Trude Mariane Midtgård m.fl., *Digital ekskludering i NAV. Hvem, når, hvorfor?* (SINTEF, rapport nr. 00591, 2022), s.45.

⁹³ Sener m. fl. *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere.*, s. 46.

⁹⁴ GREVIO, *Baseline Report Norway*, avsn. 108.

5. Kunnskap og kompetanse i hjelpetjenestene

Når voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn oppsøker politiet eller hjelpetjenestene, er det en forutsetning at de som møter dem, har nødvendig kunnskap og kompetanse om vold, både for å kunne fange opp risiko for vold og for å kunne gi god bistand. Behovet for kunnskap og kompetanse gjelder også i barnehager, skoler, helsetjenester og på fritidsarenaer, i tillegg til tjenester som er særlig dedikert til å bistå voldsutsatte, som krisesentre.

Hva sier lovverket om krav til kunnskap og kompetanse?

Etter menneskerettighetene stiller Istanbulkonvensjonen klare krav til kompetanse og kunnskap hos tjenestene for voldsutsatte. Dette er på ulikt vis regulert i norsk lov, og særlig i krisesenterloven når det gjelder kunnskap og kompetanse på krisesentrene.

Istanbulkonvensjonen

Istanbulkonvensjonen stiller krav til at alle som kommer i kontakt med voldsutsatte skal ha nødvendig kunnskap og kompetanse til å møte dem på en god måte og til å gi dem den hjelpen de har behov for.⁹⁵ Ifølge konvensjonens kapittel om forebygging, i

artikkel 15, skal myndighetene sørge for eller styrke egnet opplæring for alle aktuelle fagpersoner som møter voldsutsatte i sitt virke. Slik opplæring skal blant annet omfatte

- alle voldsformer som Istanbulkonvensjonen dekker
- forebygging og avdekking av vold
- voldsutsatte sine rettigheter og behov
- hvordan man skal forhindre sekundær viktisering⁹⁶

⁹⁵ Dette gjelder ikke minst voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn, herunder kvinner som er utsatt for æresrelatert vold, menneskehandel eller tvangsekteskap.

⁹⁶ Se nærmere om dette begrepet i kapittel 2, fotnote 38.

Myndighetene skal også oppfordre til at opplæring av fagpersoner også omfatter opplæring i koordinert samarbeid mellom ulike organer, for å muliggjøre en helhetlig og egnet håndtering av voldstilfeller som er omfattet av konvensjonen.

Dette forutsetter at denne kunnskapen faktisk finnes. Ifølge Istanbulkonvensjonen artikkel 11 skal myndighetene sørge for at det gjennomføres regelmessig innsamling av statistiske data om vold. Videre bør myndighetene støtte forskning på vold, med sikte på blant annet å undersøke underliggende årsaker og virkninger, omfang, og effektiviteten av tiltak som iverksettes for å forebygge og bekjempe vold.

Norsk lovverk

Kravene til kunnskap og kompetanse hos personer som kan komme i kontakt med voldsutsatte i sitt virke varierer mellom ulike yrkesgrupper. Dette reguleres også på ulikt vis i yrkesgruppene sine respektive utdannings- og rammeplaner. Ansatte i helsevesenet må være rustet til å yte forsvarlig helsehjelp til voldsutsatte som oppsøker helsetjenestene.

Når det gjelder kompetansen på krisesentre følger det av krisesenterloven § 2 at kommunen skal sørge for god kvalitet på tilbudet, blant annet gjennom at de ansatte har kompetanse til å ivareta de særskilte behovene til brukerne.⁹⁷ Utover dette inneholder

ikke loven formelle kompetansekrav for ansatte på krisesenter. Imidlertid peker Bufdirs veileder til krisesenterloven på flere sentrale områder og oppgaver krisesentertilbudet etter loven skal ivareta, som burde inngå i de ansattes kompetanse. Blant disse områdene er kunnskap om det å være utsatt for vold og typiske reaksjoner på vold, kunnskap om hvordan man møter mennesker i krise, veiledningskompetanse, kunnskap om andre tjenester og voldsutsattes rettigheter samt kunnskap om samarbeid og samordning av tiltak. Også kunnskap om særlige utfordringer knyttet til kjønn, alder, funksjonsevne, seksuell orientering, etnisitet og språk, inkludert bruk av tolk, nevnes.⁹⁸

Det er adgang etter krisesenterloven § 2 fjerde ledd til å gi forskrift om krav til kompetanse hos de ansatte. En slik forskrift er per i dag ikke gitt.

Hvordan er kunnskaps- og kompetansenivået i hjelpetjenestene?

For at ansatte i hjelpetjenestene skal fange opp og følge opp voldsutsatte, er det essensielt at de har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse. Kunnskap og kompetanse er «et av de mest entydige behovene som ble løftet frem» i en intervjustudie med krisesenterbrukere, som tyder på at det er store variasjoner i relevant kunnskap og kompetanse i hjelpetilbudet.⁹⁹ Det er flere typer kunnskap som er nødvendig, for eksempel

⁹⁷ Se også Ot.prp.nr.96 (2008-2009).

⁹⁸ Bufdir, *Veileder til krisesenterloven*.

⁹⁹ Jahnsen m.fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 62.

faglig og relasjonell kompetanse. I tillegg er kjennskap til øvrig hjelpetilbud viktig for å bistå voldsutsatte. Kunnskap og kompetanse hos hjelpetjenestene er også viktig for å bygge tillit mellom brukere og hjelpetjenester.¹⁰⁰

Flere kilder tyder på at det finnes svakheter på dette området. I VIDs rapport ga mange av informantene uttrykk for at kommunale hjelpetjenester og statlige etater på voldsområdet mangler viktig kompetanse om flyktningers behov og kunnskap om flukt- og migrasjonsprosessen. Videre ga informantene uttrykk for mangel på tilstrekkelig kompetanse om æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Samtidig pekte mange på betydelige forskjeller på tilgjengelig kompetanse mellom kommunene, der store kommuner gjerne har flere ansatte og større grad av spesialisert kompetanse tilgjengelig. Informantene i studien pekte også på manglende kompetanse i hjelpetjenestene om når og hvordan man skulle ta i bruk tolk, samt manglende kompetanse om lhbtq+-flyktningers behov.¹⁰¹ Ifølge VIDs rapport var det også behov for mer interkulturell kompetanse og kultursensitivitet i alle deler av hjelpeapparatet.¹⁰²

Partnerdrapsutvalget pekte på at fastleger og annet helsepersonell manglet tilstrekkelig kompetanse på både vold i nære relasjoner og andre faktorer som kan bidra til for-

høyet risiko for alvorlig partnervold og partnerdrap. Ifølge utvalget er kompetansebehovet særlig stort hos fastleger, psykologer, jordmødre, helsesykepleiere og andre ansatte i primærhelsetjenesten som har nær, og ofte langvarig, kontakt med pasientene. Utvalget anbefalte derfor at det bør utvikles etterutdanningskurs om vold i nære relasjoner, risikovurdering, risikohåndtering, kommunikasjon, kultursensitivitet og samhandling for helsepersonell.¹⁰³ Videre anbefalte utvalget at det gjennomføres et kompetanseløft i hele hjelpeapparatet. Et slikt løft bør ifølge utvalget bestå i å innarbeide og sikre implementering av de nevnte elementene gjennom blant annet etterutdanningskurs i alle relevante rammeplaner. Utvalget fant også at det var behov for at tilsvarende kunnskapskrav bør vurderes i utdanningene som ikke styres av rammeplaner, at det stilles kompetansekrav om disse elementene i alle relevante utdanninger som ikke styres av rammeplaner og at det stilles kompetansekrav i alle relevante etter- og videreutdanninger.¹⁰⁴

Utvalget peker også på utfordringer hos krisesentre. Som nevnt er finnes det per i dag ingen forskrift om kompetansekrav, og det stilles ikke formelle kompetansekrav til krisesenteransatte. Utvalget fremhever viktigheten av at de ansatte på krisesentrene har kompetanse på blant annet vold i nære relasjoner, risikovurdering, risikohåndtering, kul-

¹⁰⁰ Ibid., s. 62.

¹⁰¹ Sener m.fl., *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere*, s. 32 mv.

¹⁰² Ibid., s. 8.

¹⁰³ NOU 2020: 17, s. 209.

¹⁰⁴ Ibid., pkt. 16.8.1.

tursensitivitet, kommunikasjon og samhandling, samt ulike beskyttelsestiltak for voldsutsatte.¹⁰⁵ Behovet for bred kompetanse i krisesentre underbygges også av NORCE og NKVTS sin intervjustudie blant krisesenterbrukere, der flere respondenter betraktet krisesenteret som en brobygger og døråpner til de andre hjelpetjenestene.¹⁰⁶ Denne rollen forutsetter at ansatte på krisesentre har tilstrekkelig kompetanse også om de andre tjenestene som finnes.

Partnerdrapsutvalget fremhevet også betydningen av kunnskap om reglene for oppholdstillatelse, taushetsplikt og informasjonsplikt, avvergeplikt og opplysningsplikt til barnevernet. Også regelverket for bruk av kvalifisert tolk ble fremhevet. Utvalget foreslo videre at ansatte på krisesentre bør få opplæring i bruk av voldsrisikovurderingsverktøyene SARA og PATRIARK og i utarbeiding av individuell sikkerhetsplan. Utvalget anbefalte at det stilles formelle kompetansekrav til krisesenteransatte og til relevant etterutdanning for dem.¹⁰⁷

Partnerdrapsutvalget pekte også på at ansatte i asylmottak, flyktningetjenesten og i introduksjonsprogrammet har en mulighet til å forebygge vold i nære relasjoner hos nyankomne flyktninger og asylsøkere, men at den tilstrekkelige kunnskapen og kompe-

tansen på vold i nære relasjoner tilsynelatende mangler hos disse tre instansene.¹⁰⁸ Utvalget fremmet en anbefaling om at det bør opprettes et etterutdanningstilbud til ansatte i asylmottak, flyktningetjenesten og introduksjonsprogrammet og at det utarbeides en veileder for arbeid med avdekking og håndtering av vold i nære relasjoner for de ansatte. Videre anbefalte utvalget at Utlendingsdirektoratet prioriterer asylmottakenes oppfølging av eksisterende retningslinjer, og rutiner for arbeid mot vold i nære relasjoner i direktoratets kontroll med driften av mottakene.¹⁰⁹

NIMs vurderinger og anbefalinger

Gjennomgangen tyder på at det er et stort behov for kompetanse både hos ansatte på krisesentre og i andre hjelpetjenester. Kunnskap og fenomenforståelse om vold i nære relasjoner, samt risikovurdering og håndtering, er mangelfull i flere relevante profesjoner. Gjennomgangen tyder også på at det finnes utfordringer når det gjelder kompetanse hos krisesentrene, blant annet når det når det gjelder språk- og kulturkompetanse og kultursensitivitet.

GREVIO har også sterkt oppfordret norske myndigheter til å sørge for at alle ansatte som kan møte på voldsutsatte i sitt virke mottar systematisk og obligatorisk opplæ-

¹⁰⁵ Utvalget nevner f.eks. mobil voldsalarm, kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm), besøksforbud og adressesperre.

¹⁰⁶ Ibid., s. 5.

¹⁰⁷ Ibid., s. 17, pkt. 17.3.4.

¹⁰⁸ Ibid., s. 209 mv.

¹⁰⁹ Ibid., pkt. 17.7.1-17.7.3.

ring i å identifisere alle former for vold.¹¹⁰ GREVIO har videre anbefalt tiltak for å sikre større bevissthet og kultursensitivitet hos ansatte på kriesentre om situasjonen til kvinner som tilhører en nasjonal og/eller etnisk minoritet, samt kvinner med innvandrerbakgrunn, som opplever kjønnsbasert vold. Målet med tiltakene skal være at kriesentertilbudet, inkludert oppfølgingen, er tilpasset disse kvinnes rettigheter, behov, og spesielle situasjon.¹¹¹

Gjennomgangen indikerer videre at det er et behov for mer forskning på vold som rammer kvinner med innvandrerbakgrunn, og hvilke behov og erfaringer de har i møte med hjelpeapparatet, samt virkningen av ulike tiltak. Også GREVIO har anbefalt norske myndigheter å iverksette mer forskning på blant annet barrierer mot tilgang til hjelpetjenester for kvinner som kan bli utsatt for interseksjonell diskriminering.¹¹²

NIM anbefaler

- Kompetansen på vold i nære relasjoner, risikovurdering og -håndtering, kultursensitivitet, kommunikasjon og samhandling, samt ulike beskyttelsestiltak for voldsutsatte, bør styrkes i alle relevante profesjoner, utdanninger og etter- og videreutdanninger.
- Det bør igangsettes mer forskning på vold som rammer kvinner med innvandrerbakgrunn og deres møte med hjelpetjenestene.

¹¹⁰ GREVIO, Baseline Report Norway, avsn. 85.

¹¹¹ Ibid., avsn. 128 (d).

¹¹² Ibid., avsn. 60.

6. Boligutfordringer for voldsutsatte

Å skape et nytt hjem for seg selv og eventuelle barn er for mange et avgjørende steg i å etablere et liv uten vold.¹¹³ Krisesentres botilbud er midlertidig, og mange voldsutsatte som befinner seg på krisesentre har behov for å skaffe seg en ny bolig etterpå dersom alternativet er å flytte tilbake til voldsutøver eller en annen situasjon der de er utsatt. Dette gjelder også dem som ikke bor på krisesenter, men som flytter fra en boligsituasjon der de er utsatt for vold.

Hva sier lovverket om retten til bolig for voldsutsatte?

Etter menneskerettighetene er det som nevnt særlig ØSK og Istanbulkonvensjonen som gir forpliktelser om bosted for voldsutsatte. Dette er på ulike måter regulert i boliglovgivningen i nasjonal rett.

ØSK

Retten til en adekvat levestandard i ØSK artikkel 11, inkluderer retten til husvære eller bolig. Retten til bolig må ifølge ØSK-komiteen ikke tolkes for snevert. Den dreier seg ikke bare om å ha tak over hodet, men også det å bo et sted i sikkerhet og med verdighet.¹¹⁴

Retten til bolig i artikkel 11 henger nøye sammen med retten til helse i artikkel 12. ØSK artikkel 12 slår fast at alle har rett til den høyest oppnåelige helsestandard. ØSK-komiteen har uttalt at å beskytte personer fra kjønnsbasert vold inngår i plikten til å beskytte retten til helse.¹¹⁵ Å ha tilgang til en adekvat og trygg bolig er en bestemmende faktor for om man har tilgang til den høyest oppnåelige helsestandard, og vice versa.

Istanbulkonvensjonen

Norske myndigheter er også forpliktet til å sørge for at personer som er utsatt for vold har tilgang på tjenester som er nødvendige

¹¹³ I henhold til Bufdirs statistikk, nevnt ovenfor.

¹¹⁴ ØSK-komiteen, *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, E/1992/23 (1991), avsn. 7 flg. Den generelle kommentaren inneholder for øvrig ingen uttrykkelige uttalelser som særlig gjelder voldsutsatte og retten til bolig.

¹¹⁵ ØSK-komiteen, *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4 (2000), avsn. 35.

for deres reetablering, slik som tilgang til bolig, etter Istanbulkonvensjonen artikkel 20. Dette innebærer at offentlige tjenester, inkludert tjenester knyttet til bolig, skal være tilpasset behovene til voldsutsatte.¹¹⁶ I likhet med andre beskyttelses- og støttetiltak, skal disse tjenestene ta hensyn til behovene til særlig utsatte personer, og ha siktemål om å styrke den voldsutsattes økonomiske uavhengighet og selvstendighet.¹¹⁷

Boliglovgivningen

Boliglovgivningen er sentral når det gjelder bosetting etter krisesenteropphold. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet pålegger kommunene ansvar for å «gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet».¹¹⁸ Med vanskeligstilte menes personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig.¹¹⁹ Loven inneholder ingen eksplisitte forpliktelser overfor voldsutsatte i en reetableringsfase, men forarbeidene til loven sier at lovens formulering om kommunens plikt til å gi tilpasset bistand til vanskeligstilte, klargjør at kommunen også har ansvar for dem som har hatt opphold på krisesenter.¹²⁰ Loven gir ikke konkret anvisning på hva bistanden kan bestå av, men forarbeidene nevner eksempler som å gi råd og veiledning om økonomi, statlige og kommu-

nale tjenestetilbud eller praktisk bistand som hjelp til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger eller kommunalt disponert bolig.¹²¹

Sosialtjenesteloven § 15 sier at kommunen skal bistå vanskeligstilte på boligmarkedet etter overnevnte lov. Lovens § 17 er også viktig, fordi kommunens plikt til å «gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer» også omfatter råd om boligforhold. Etter sosialtjenesteloven § 27 har kommunen plikt til å finne midlertidig botilbud til dem som ikke klarer det selv.

Diskrimineringslovgivningen

Også diskrimineringslovgivningen kan være relevant når det gjelder voldsutsatte med innvandrerbakgrunns muligheter til å finne ny bolig. Det følger av likestilling- og diskrimineringsloven § 6 at diskriminering på grunn av blant annet etnisitet er forbudt. Forbudet omfatter både direkte og indirekte diskriminering, og gjelder på alle samfunnsområder. Flere deler av boliglovgivningen inneholder tilsvarende bestemmelser for deres område. Dette gjelder for eksempel husleieloven § 1-8, som fastslår at det ved utleie av husrom ikke kan tas hensyn til blant annet etnisitet.

¹¹⁶ Forklarende rapport til Istanbulkonvensjonen, avsn. 126.

¹¹⁷ Istanbulkonvensjonen art. 18.

¹¹⁸ Ifølge lovens § 6 første ledd loven ikke gjelder for personer som ikke har lovlig opphold i riket, personer som har søkt om beskyttelse og som har eller kan få statlig innkvartering, og personer som ikke er norske statsborgere, og som ikke har tilknytning til riket, med mindre annet følger av en folkerettslig avtale, jf. § 2.

¹¹⁹ Lovens § 4, se også Prop. 132 L (2021-2022), pkt. 9.3.2.

¹²⁰ Prop. 132 L (2021-2022), s. 95.

¹²¹ Ibid., pkt. 11.3.5.

Tilgang på bolig – hvordan er situasjonen i praksis?

For personer som bor på krisesentre er bistand med å finne bolig en prosess som starter under oppholdet.¹²² Bufdirs krisesenterveileder anbefaler at dette arbeidet starter umiddelbart etter ankomst. Dersom beboeren har behov for ny bolig, bør krisesenteret ta kontakt med Nav og eventuelt ansvarlig enhet for bolig i kommunen, og bistå beboere med å søke om kommunal bolig eller med å finne bolig på det private markedet dersom det er nødvendig. Veilederen fremhever viktigheten av trygghet og forutsigbarhet i boligsituasjonen for å forebygge at beboeren flytter tilbake til voldsutøver. Sikkerhetsperspektivet er gjennomgående viktig i arbeidet med å finne ny bolig.¹²³

I Oslo krisesenters årsberetning fra 2022 fremkommer det at voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn har utfordringer med å finne et sted å bo etter opphold på krisesentre uten hjelp. Flere faktorer spiller inn og forsterker hverandre. Blant dem er boligstrukturen og kostnadene i Oslo, at mange av kvinnene ikke har egen inntekt, samt at mange ofte ikke har kunnskap om økonomistyring eller egenkapital som gjør at de kan få innpass på boligmarkedet.¹²⁴ Oslo krisesentre peker på at utfordringene med å skaffe bolig gjør at mange flytter til midlertidige botilbud etter krisesenteropp-

holdet. Usikkerheten og mangelen på forutsigbarhet i midlertidige botilbud gjør veien tilbake til voldsutøver kortere. Oslo krisesentre oppgir også at de oppfatter dette som et økende problem.¹²⁵

En annen faktor som kan spille inn som en ytterligere sårbarhetsfaktor er diskriminering på grunn av etnisitet på bolig- og leiemarkedet. En rapport fra Samfunnsøkonomisk Analyse fra 2023 viser blant annet at søkere med «arabisk klingende» navn blir diskriminert på det norske leiemarkedet.¹²⁶ At mange utleiere ikke aksepterer garantier fra Nav om betaling av leie, bidrar til å gjøre deler av leiemarkedet utilgjengelig for flere.¹²⁷ At prosessen med å skaffe seg bolig i stor grad foregår digitalt kan utgjøre en ytterligere utfordring for personer som ikke har tilstrekkelige digitale ferdigheter eller kjennskap til systemet. Disse utfordringene finner sted i et allerede presset bolig- og leiemarked. Videre er venner og familie ofte viktige i prosessen med å skaffe og flytte inn i ny bolig.¹²⁸ Her vil altså personer som i større grad bryter med egne nettverk kunne være mer sårbare enn andre.

Selv om de fleste krisesentre samarbeider med kommunale boligkontor i enkeltsaker, er det kun et fåtall som oppgir å ha et formalisert samarbeid med boligkontor. I 2022 hadde kun fire av 43 krisesentre med tilbud

¹²² Jahnsen m.fl., *Krisesentre – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 14.

¹²³ Bufdir, «Faglig veileder for innholdet i krisesentertilbudet.»

¹²⁴ Oslo krisesentre og Kompetansesentre for vold i nære relasjoner, *Årsberetning 2022*, s. 26.

¹²⁵ Ibid., s. 50.

¹²⁶ Andreas Benedictow m.fl., *Diskriminering i det norske leiemarkedet for boliger* (Samfunnsøkonomisk analyse AS, Rapport nr. 23, 2023).

¹²⁷ Jahnsen m.fl., *Krisesentre – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 90.

¹²⁸ Ibid., s. 61.

til kvinner en skriftlig samarbeidsavtale med boligkontoret, mens seks sentre oppga å ha en fast kontaktperson i boligkontoret.¹²⁹ Fraværet av formalisert samarbeid fører til at dette i praksis overlates til krisesenterets ansatte og er avhengig av deres kapasitet. I en intervjustudie peker representanter for krisesentre på at bostedsløse krisesenterbeboere befinner seg i en slags limbo-fase overfor det øvrige offentlige hjelpeapparat, der det kan være vanskelig å få økonomisk støtte fra Nav før de har flyttet inn på ny adresse, separat fra voldsutøver.¹³⁰

En studie finner at det er et manglende samsvar og samarbeid mellom det boligso-
siale feltet og voldsfeltet, både på nasjonalt og kommunalt nivå. Både nåværende nasjo-
nale strategi for sosial boligpolitikk og kom-
munale handlingsplaner mot vold i nære
relasjoner mangler i stor grad målsettinger
for boligsosialt arbeid overfor voldsutsat-
te.¹³¹ Dersom disse to sektorene ikke i til-
strekkelig grad virker sammen, er det en
fare for at voldsutsatte som er eller står i
fare for å bli bostedsløse, ikke blir fanget
opp. Dette kan bidra til at sårbare personer

ikke får tilstrekkelig hjelp til å reetablere seg
i ny bolig, som i sin tur kan øke risiko for at
den voldsutsatte flytter tilbake til voldsutø-
ver.

En kartlegging fant at det var 3325 bosteds-
løse personer i Norge i 2020, hvorav krise-
senterbeboere utgjorde 4 prosent.¹³² Det er
imidlertid usikkert om kartleggingen fanget
opp alle krisesenterbeboere som har flyktet
fra en utrygg bosituasjon og dermed i reali-
teten enten allerede er, eller vil bli bosteds-
løse etter brudd med voldsutøveren.¹³³ Et
videre spørsmål er om tidligere voldsutsatte
kvinner med innvandrerbakgrunn som har
flyttet til nytt bosted faktisk lykkes i å eta-
blere en bærekraftig og stabil boligsituasjon
etter krisesenteropphold, og om de i tilstrek-
kelig grad blir plukket opp av hjelpeappara-
tet i en slik fase dersom de er i en usikker
bosituasjon.¹³⁴

En særskilt utfordring knytter seg til kapasi-
teten i botilbudet for personer utsatt for
tvangsekteskap, æresrelatert vold og
negativ sosial kontroll. Det finnes 26 boliger
i Norge beregnet for slike tilfeller, og bru-

¹²⁹ Bufdir, «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner.»

¹³⁰ Jahnsen m.fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, s. 89.

¹³¹ Synnøve Økland Jahnsen, «Hva skal vi med en kjønnsnøytral boligsosial politikk?», s. 104-105.

¹³² Evelyn Dyp og Hilde Zeiner, *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging* (NIBR rapport 2021:10, 2021).

¹³³ Dette er fordi kartleggingen opererer med en definisjon bostedsløshet som kun omfatter personer på krisesenter dersom de er «uten egen bolig». Det er imidlertid ikke i samsvar med definisjonen som stilles opp i Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner, *Frihet fra vold (2021-2024)*, der det fremkommer at «[p]ersoner som oppholder seg på krisesenter, eller i andre midlertidige tiltak, regnes som bostedsløse.». Se også Jahnsen, «Hva skal vi med en kjønnsnøytral boligsosial politikk?», s. 109; Dyp og Zeiner, *Bostedsløse i Norge 2020*, s. 37; Justis- og beredskapsdepartementet, *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024*, s. 46.

¹³⁴ Dette har vi lite kunnskap om i Norge, men en svensk studie tyder på at enslige mødre med utenlandsk bakgrunn og deres barn er en gruppe som i større grad enn andre befinner seg i usikre og ustabile boligsituasjoner, men som ikke tilstrekkelig fanges opp i den svenske statistikken over bostedsløshet. Se Tove Samzelius, 2023 «'It's like they are doing injustice': A Single-Mother Perspective on Family Homelessness in Sweden.» Nordisk välfärdsforskning, vol. 8, nr. 2 (2023) s. 115-126.

kerne får oppfølging og kan oppholde seg der i inntil ni måneder. Det er økende etterspørsel etter dette tilbudet. Samtidig er tilbudet ofte fullt, og det er behov for flere plasser, særlig til menn, par og personer med barn.¹³⁵ Dette er bekymringsfullt, gitt den særlige sårbarheten til personer som bruker dette tilbudet.

En annen særskilt problemstilling er hvorvidt flyktninger som er i fare for å bli eller blir utsatt for vold i kommunen der de er bosatt, har reelle muligheter til å flytte til en ny kommune, såkalt sekundærbosetting. Avtaler om flytting mellom kommuner kan være tidkrevende og vanskelig å få til, blant annet når mottakerkommunen avslår av økonomiske grunner. Dersom en slik avtale ikke foreligger, kan en konsekvens av flytting bli at personen mister retten til å motta sosialtjenester eller introduksjonsprogram i tilflytningskommunen. En følge av situasjoner der en voldsutsatt person får avslag på en slik søknad og må søke nye kommuner om relokalisering, er lange opphold på krisesentre.¹³⁶

NIMs vurderinger og anbefalinger

Voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn møter flere barrierer mot å reetablere seg i egen bolig, og det er flere svakheter ved nåværende tilbud.

Det er få krisesentre i dag som har formalisert samarbeid med boligkontor. Med denne situasjonen er det en risiko for at tilbudet i praksis avhenger av kapasiteten til ansatte

på krisesentre. Uten formaliserte rutiner på plass er det økt risiko for at de mest sårbare ikke får hjelpen de har behov for til å skaffe og beholde egnet bolig.

GREVIO har også pekt på utfordringer knyttet til bolig tjenester til voldsutsatte i sin rapport om Norge. Konkret peker de på at lange ventelister og høy terskel for å kvalifisere for kommunale boliger utgjør betydelige hindringer for voldsutsatte som forsøker å etablere et liv uavhengig av voldsutøver. GREVIO anbefaler norske myndigheter å etablere egne programmer dedikert til behovene til voldsutsatte, når det gjelder arbeid, utdanning og bolig.¹³⁷

NIM anbefaler

- Myndighetene bør innføre målrettede tiltak for å sikre voldsutsattes tilgang til bolig. Tiltakene bør være utformet på en slik måte at man unngår at særlig utsatte personer, inkludert kvinner med innvandrerbakgrunn, faller utenfor.
- Kommunene bør formalisere samarbeid mellom krisesentre og boligkontorer, og mellom krisesentre og andre relevante tiltak.

¹³⁵ Prop. 36 S (2023-2024), s. 84.

¹³⁶ Sener m.fl., *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere*, 74-89.

¹³⁷ GREVIO, Baseline Report Norway, avsn. 110-111.

7. Frykt for å miste oppholdstillatelsen som eget hinder mot å søke hjelp

For innvandrere som er utsatt for partnervold, kan frykt for å miste oppholdstillatelsen gjøre at de ikke søker beskyttelse fra vold. Myndighetene har konkrete menneskerettslige forpliktelser til å sørge for at spørsmål om eventuell oppholdstillatelse ikke blir til hinder for å komme seg ut av en voldelig situasjon eller relasjon.

Hva sier lovverket om oppholdstillatelse og beskyttelse mot vold?

Etter Istanbulkonvensjonen følger det klare menneskerettslige krav til å sikre at voldsutsatte kan få oppholdstillatelse uavhengig av voldsutøvers oppholdstillatelse. I norsk nasjonal rett står utlendingsloven sentralt.

Istanbulkonvensjonen

Istanbulkonvensjonen inneholder en egen bestemmelse om oppholdstillatelse. Artikkel 59 pålegger myndighetene å treffe tiltak som er nødvendige for å sikre at voldsut-

satte etter søknad får selvstendig oppholdstillatelse, dersom ekteskapet eller forholdet blir oppløst og situasjonen er *svært vanskelig*. Myndighetene skal helst anse alle voldsutsatte, der voldsutøver er ektefelle eller partner, som å være i en slik vanskelig situasjon.¹³⁸ Dette skal gjelde uansett hvor lenge ekteskapet eller forholdet har vart.

Vilkårene for å gi selvstendig tillatelse og tidsrommet det skal gjelde for, fastsettes i intern rett. Formålet med bestemmelsen er å sørge for at risikoen for å miste oppholdstillatelse ikke skal være til hinder for at

¹³⁸ Forklarende rapport til Istanbulkonvensjonen, avsn. 303.

voldsutsatte personer forlater et voldelig ekteskap eller forhold.¹³⁹

Utlendingsloven

Det mest relevante lovverket når det gjelder til oppholdstillatelse er utlendingsloven. Etter utlendingsloven er det i utgangspunktet et krav om tre års botid før man kan få permanent opphold i Norge.¹⁴⁰ For å søke om permanent opphold på selvstendig grunnlag kreves blant annet også at man har forsørget seg selv de siste 12 månedene.

Personer som har opplevd vold i samlivsforholdet og som har hatt en oppholdstillatelse som avhenger av ektefelle eller samboer etter henholdsvis utlendingsloven §§ 40 eller 41, har etter søknad rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd uavhengig av botidskravet. Dette følger av utlendingsloven § 53 bokstav b.

Det er ikke noe krav etter bestemmelsen at det er noen årsakssammenheng mellom volden og samlivsbruddet. I forarbeidene er det også presisert at det vil være uten betydning hvem av partene som har tatt initiativ til samlivsbruddet.¹⁴¹ Beviskravet etter

bestemmelsen er «grunn til å anta». I forarbeidene er det presisert at «søkerens fremstilling skal legges til grunn dersom søkeren gir en troverdig forklaring», og at «det ikke stilles noe krav om at det skal være sannsynlighetsovervekt».¹⁴²

Utlendingsdirektoratets rundskriv gir mer detaljerte føringer om hva som ligger i begrepet «mishandling» etter bestemmelsen.¹⁴³ Direktoratet viser blant annet til at hva som kan betegnes som «mishandling», beror på en helhetsvurdering, og at mishandlingen både kan være av fysisk og av psykisk art, det vil si at det både kan omfatte bruk av vold mv. og trusler om bruk av vold. Rundskrivet presiserer også at hendelsene «må nok ha ført til at søkerens livskvalitet har blitt redusert».

Hva vet vi om utfordringer med oppholdstillatelse?

Når det gjelder oppholdstillatelse som særlig hinder for å søke hjelp, er det særlig to utfordringer som utkrystalliserer seg. Den ene er hvorvidt voldsutsatte personer i tilstrekkelig grad har informasjon om denne rettigheten, og den andre er hvorvidt utlendingslovens bestemmelse praktiseres i tråd med menneskerettslige føringer.

¹³⁹ Ibid., avsn. 302.

¹⁴⁰ Dersom referansepersonen har opphold som flyktning etter utlendingsloven § 28 eller opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38, vil bostedskravet økes til fem år for både referansepersonen og den som har fått opphold som familiemedlem. Dette følger av utlendingsloven § 62 andre ledd. *Referansepersonen* er familiemedlemmet som bor i Norge og som søkeren ønsker å få familieinnvandringstillatelse med.

¹⁴¹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 230.

¹⁴² Ibid., s. 233.

¹⁴³ UDI 2010-009, *Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av mishandling eller referansepersonens død*. Se også Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 230 og s. 234.

Informasjon og kjennskap til retten til opphold på selvstendig grunnlag ser ut til å være begrenset. Flere kilder viser til at frykt for innblanding fra det offentlige, for eksempel knyttet til frykt for å miste oppholdstillatelse i Norge, kan bidra til at utsatte personer ikke ønsker å ta nærmere kontakt med hjelpeapparatet for å få hjelp til å komme ut av voldelige relasjoner.¹⁴⁴ Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) uttalte i sin årsrapport for 2021 at de opplever at klientene som kommer til dem sjelden er klar over retten til opphold etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, og at de ikke er kjent med hva som omfattes av voldsbegrepet. Dette medfører at mange føler seg tvunget til å bli i ekteskapet, siden deres oppholdstillatelse er avhengig av at de er gift og bor sammen med ektefellen sin. JURK beskriver et høyt antall av denne type saker, og at de ser et behov for informasjon om bestemmelsen på flere språk, inkludert engelsk, thai og arabisk.¹⁴⁵

Partnerdrapsutvalget peker på at det i enkelte av sakene utvalget gikk igjennom ikke ble gitt treffende informasjon om voldsutsattes rettigheter ved hjemreise fra krisesenter, inkludert informasjon om opp-

Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 31, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom [...] samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie.

holdstillatelse.¹⁴⁶ I to tilfeller fant de også at manglende kjennskap til utlendingslovens bestemmelse trolig bidro til at familievernkantor og flyktningkonsulent anbefalte et par å utsette separasjon til den voldsutsatte hadde fått permanent oppholdstillatelse.¹⁴⁷ Utvalget trekker fram instansenes manglende kompetanse som en utfordring i arbeidet med å forebygge partnerdrap, og anbefaler at det må stilles formelle kompetansekrav, inkludert krav til kunnskap om regler om oppholdstillatelse, hos krisesenteransatte.¹⁴⁸ Også asylmottak, de kommunale flyktningetjenestene og introduksjonsprogrammene er sentrale arenaer for å avdekke og forebygge vold. I tillegg er de i en posisjon til å gi treffende informasjon og råd.

¹⁴⁴ NOU 2020: 17, pkt. 14.3.2, og Sener m.fl., *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere*, s. 20.

¹⁴⁵ JURKs årsrapport (2021), s. 38-39. Se også Sener m.fl., *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere*, s. 46.

¹⁴⁶ NOU 2020: 17, s. 156. Dette er basert på 4 saker der den voldsutsatte oppsøkte krisesenteret før drap.

¹⁴⁷ *Ibid.*, s. 164-165 og 167. Utvalget peker på to tilfeller, én ved familievernkantoret og én ved en flyktningkonsulent, der det i begge situasjoner ble anbefalt paret å vente med å sende inn separasjonspapirer til den voldsutsatte hadde fått permanent oppholdstillatelse i Norge. Gjerningspersonen ville ikke vente og ville flytte ut, men ble overtalt til å bli. Den voldsutsatte ble deretter drept. Utvalget peker på at hverken familievernet eller flyktningkonsulentene antageligvis kjente til utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, og de hadde heller ikke henvist til advokat. Det fremkommer ikke opplysninger om det er snakk om samme sak.

¹⁴⁸ *Ibid.*, s. 215.

Flere organisasjoner har også gitt uttrykk for at de er usikre på om utlendingsmyndighetene praktiserer utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b riktig.¹⁴⁹ Dette er også fremhevet i sivilsamfunnets skyggerapport til GREVIO fra 2020.¹⁵⁰ Her heter det:

Av UNEs praksisbase fremkommer det at utlendingsmyndighetene ikke anser det tilstrekkelig om kvinnen har blitt slått i ansiktet, slått i magen og fysisk kastet ut av rommet, eller at mannen truer kvinnen med å bli sendt til hjemlandet, såfremt handlingene kan fremstå som enkelthendelser.¹⁵¹

NIM anbefaler

- Det bør foretas en uavhengig gjennomgang av UDI og UNE sin praksis av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

NIMs vurderinger og anbefalinger

Det finnes i dag ulike oppfatninger hos myndigheter og sivilt samfunn om hvorvidt bevisskravet i utlendingsloven § 53 tolkes og praktiseres korrekt.

I sine siste anbefalinger til Norge anbefalte FNs kvinnekomité myndighetene å sikre at bestemmelsene i utlendingsloven og utlendingsforskriften ikke praktiseres for strengt, men på en måte som tilstrekkelig beskytter voldsutsatte kvinners rettigheter.¹⁵² Også GREVIO har anbefalt en gjennomgang av utlendingsloven for å sikre at den er i tråd med konvensjonens artikkel 59.¹⁵³

¹⁴⁹ NIMs konsultasjonsmøter i forbindelse med utarbeidelse av rapporten.

¹⁵⁰ Norsk skyggerapport til Istanbulkonvensjonen 2020, s. 41. Skyggerapporten ble utarbeidet av 13 norske ikke-statlige organisasjoner, som har bidratt med ekspertise fra hvert sitt felt. Arbeidet ble koordinert av Krisesentersekretariatet, Norske Kvinners Sanitetsforening (N.K.S.) og JURK.

¹⁵¹ Norsk skyggerapport til Istanbulkonvensjonen 2020, s. 41, mvh. til UNE, N1860230703 og UNE, N1837860214.

¹⁵² FNs kvinnekomité, avsluttende merknader til den tiende høringen av Norge, avsn. 31 (i).

¹⁵³ GREVIO, Baseline Report Norway, avsn. 272.

Oversikt over NIMs anbefalinger

Samordning og samarbeid i reetableringsfasen

NIM anbefaler

- Myndighetene bør tydeliggjøre ansvarsforhold i reetableringsfasen i krisesenterloven.
- Kommunene bør intensivere sitt arbeid for å samordne hjelpetilbudet til voldsutsatte.
- Bruken av relevante risikovurderingsverktøy og individuell plan i reetableringsprosesser bør systematiseres og trappes opp.

Informasjonstilgang og barrierer mot å oppsøke hjelp

NIM anbefaler

- Sentrale myndigheter og kommuner bør iverksette ytterligere tiltak for å sikre at nødvendig informasjon om deres hjelpetilbud når ut til voldsutsatte, blant annet ved å sørge for at informasjonen gjøres tilgjengelig i ulike kanaler, på flere språk.
- Sentrale myndigheter bør gjennomføre årlige nasjonale informasjonskampanjer om hjelpetilbudet, med fokus på krisesentertilbudet.

Kunnskap og kompetanse i hjelpetjenestene

NIM anbefaler

- Kompetansen på vold i nære relasjoner, risikovurdering og -håndtering, kultursensitivitet, kommunikasjon og samhandling, samt ulike beskyttelsestiltak for voldsutsatte, bør styrkes i alle relevante profesjoner, utdanninger og etter- og videreutdanninger.
- Det bør igangsettes mer forskning på vold som rammer kvinner med innvandrerbakgrunn og deres møte med hjelpetjenestene.

Frykt for å miste oppholdstillatelsen som eget hinder mot å søke hjelp

NIM anbefaler

- Det bør foretas en uavhengig gjennomgang av UDI og UNE sin praksis av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

Boligutfordringer for voldsutsatte

NIM anbefaler

- Myndighetene bør innføre målrettede tiltak for å sikre voldsutsattes tilgang til bolig. Tiltakene bør være utformet på en slik måte at man unngår at særlig utsatte personer, inkludert kvinner med innvandrerbakgrunn, faller utenfor.
- Kommunene bør formalisere samarbeid mellom krisesentre og boligkontorer, og mellom krisesentre og andre relevante tiltak.

Referanseliste

Lover og forskrifter

Kongeriket Noregs grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnlova).

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24. juni 2011 nr. 30 (helse- og omsorgstjenesteloven)

Lov om kommunale krisesentertilbud av 19. juni 2009 nr. 44 (krisesenterlova)

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet av 20. desember 2022 nr. 121

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131 (sosialtjenesteloven)

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35 (utlendingsloven)

Proposisjoner, utredninger og andre offentlige dokumenter

Dokument 3:8 (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner, 09.06.2022.

Justis- og beredskapsdepartementet, *Frihet fra vold: Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024*, 13.08.2021.

NOU 2020: 17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning*.

Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*

Ot.prp.nr.96 (2008-2009) *Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)*

Prop 36 S (2023-2024) *Opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Trygghet for alle*

Prop. 132 L (2021-2022) *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet*

UDI 2010-009, *Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av mishandling eller referansepersonens død*, rundskriv (publisert 01.01.2010, endret 01.01.2023)

Avgjørelser fra norske domstoler

HR-2015-342-A

HR-2016-2591-A

HR-2018-2096-A

HR-2022-401-A (Tolga)

Rt. 2013 S. 588

Avgjørelser fra utlendingsnemnda

UNE, N1860230703

UNE, N1837860214

Rettsavgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol

Irina Smirnova v. Ukraina (1870/05)

Kurt v. Østerrike [GC] (62903/15)

Opuz v. Tyrkia (33401/02)

V.C. v. Italia (54227/14)

X m.fl. v. Bulgaria (22457/16)

Z m.fl. v. Storbritannia (29392/95)

Internasjonale konvensjoner og erklæringer

Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen), Council of Europe Treaty Series - No. 210 (11.05.2011, trådte i kraft 01.08.2014)

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), 999 UNTS 171 (16.12.1966, trådte i kraft 23.03.1976)

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), 993 UNTS 3 (16.12.1966, trådte i kraft 03.01.1976)

Wienkonvensjonen om traktatretten, 1155 UNTS 331 (23.05.1969, trådte i kraft 27.01.1980)

Andre kilder med tilknytning til internasjonale konvensjoner

Europarådet, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence Istanbul*, 11. mai 2011, Council of Europe Treaty Series - No. 210

FNs kvinnekomité, *avsluttende merknader til den tiende høringen av Norge*, CEDAW/C/NOR/CO/10, 2. mars 2023

FNs kvinnekomité, *General recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 (1992)*, CEDAW/C/GC/35

GREVIO Baseline Evaluation Report, Norway. GREVIO/Inf(2022)30, 2022

ØSK-komiteen, *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, E/1992/23 (1991)

ØSK-komiteen, *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4 (2000)

ØSK-komiteen, *General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, E/C.12/GC/20 (2009)

Bøker og kapitler i redigerte bøker

Bredal, Anja. «Minoritetsnorske og majoritetsnorske kvinners erfaring med partner-vold» i Anja Bredal, Helga Eggebø og Astrid M. A. Eriksen, reds. *Vold i nære relasjoner i*

et mangfoldig Norge, Cappelen Damm, 2020.

Andersen, Patrick Lie, Ingrid Smette og Anja Bredal. «Ungdoms voldsutsatthet og foreldres landbakgrunn», i *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*, i Anja Bredal, Helga Eggebø og Astrid M. A. Eriksen, reds. *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*, Cappelen Damm, 2020.

Tidsskriftartikler

Jahnsen, Synnøve Økland. «Hva skal vi med en kjønnsnøytral boligsosial politikk? Kjønn og vold som blindsoner for forskning og tiltaksutvikling mot bostedsløshet», *Nordisk velfärdsforskning*, vol. 8 nr. 2, 2023, s. 103-114

Kiamanesh, Parvin og Mona-Iren Hauge, «“We are not weak, we just experience domestic violence”—Immigrant women’s experiences of encounters with service providers as a result of domestic violence.» *Child & Family Social Work*, vol 24, nr. 2, 2019, s. 301-308

Samzelius, Tove, «‘It’s like they are doing injustice’: A Single-Mother Perspective on Family Homelessness in Sweden», *Nordisk velfärdsforskning*, vol. 8, nr. 2, 2023, s. 115-126

Rapporter

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, *Veileder til krisesenterloven*, Bufdir, 01, 2015

Benedictow, Andreas, Tobias Gamrath, Mathias Iversen, Andreas Kotsadam og

Marthe Norberg Schulz, *Diskriminering i det norske leiemarkedet for boliger*, Samfunnsøkonomisk analyse AS, rapport nr. 23, 2023

Dale, Maria Teresa Grønning, Ida Frugård Strøm, Helene Flood Aakvaag, red., *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, rapport nr. 1, 2023

Dalgard, Anne Berit, red. *Levekår blant norskfødte med innvandrereforeldre i Norge 2016*. Statistisk sentralbyrå, rapport nr. 20, 2018

Danielsen, Eirin Mo, Anne Solberg og Yngvil Grøvdal. *Kommunale helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner. En kvalitativ intervjuundersøkelse*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, rapport nr. 8, 2016

Dyp, Evelyn og Hilde Zeiner, *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging*, NIBR rapport, nr. 10, 2021

Hestevik, Kristine H., Asbjørn Steiro, Geir Smedslund, Ingrid Harboe, *Norsk forskning om forebyggende tiltak og hjelpetiltak mot vold i nære relasjoner*, Oslo: Folkehelseinstituttet, 2020

Jahnsen, Synnøve Økland, Bård Helge Kårtveit, Ingrid Rindal Lundeberg, Kristina Sivertsen, Solveig Bergman, Astrid Sandmoe, Sabreen Selvik, Carolina Øverlien, *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*. NORCE Norwegian Research Centre AS og Nasjonalt kunns-

skapssenter om vold og traumatisk stress, NORCE Helse og samfunn, Rapport nr. 20-2022, 2022

Krisesentersekretariatet, Norske Kvinners Sanitetsforening (N.K.S.) og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), *Norsk skyggerapport til Istanbulkonvensjonen*, 2020

Midtgård, Trude Mariane, Kari Sand, Sylvi Thun, Geir Haakon Hilland, Solveig O. Ose, *Digital ekskludering i NAV. Hvem, når, hvorfor?*, SINTEF, rapport nr. 00591, 2022

Norges institusjon for menneskerettigheter, *Barns rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt*, NIM rapport nr. 4, 2022

Norges institusjon for menneskerettigheter, *Kommuner og menneskerettigheter*, NIM, 2022

Norges institusjon for menneskerettigheter, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger. Kilder, tolkning, metode*, NIM, 2023

Norges institusjon for menneskerettigheter, *Vold og overgrep i samiske samfunn*, NIM rapport nr. 1, 2018

Oslo Krisesenter og kompetansesenter for vold i nære relasjoner. Årsberetning 2022, 2023

Sener, Meltem Yilmaz, Zubia Willmann-Robleda, Norma Wong og Anne Brit Hatleskog. *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktnin-*

ger og innvandrere. VID vitenskapelige høgskole, VID-rapport 2023/1, 2023

Vatnar, Solveig K. B., Christine Friestad og Stål Bjørkly, *Partnerdrap i Norge – endringer over tid?*, OUS Regionalt kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri Helse Sør-Øst, rapport 1, 2021

Vrålstad, Signe og Kjersti Stabell Wiggen, red. *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*, Statistisk sentralbyrå, rapport nr. 13, 2017

Nettsider

Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, *Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner*, udatert, hentet 7. desember 2023 fra <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/krisesentrene>

Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, *Faglig veileder for innholdet i krisesentertilbudet. Bolig etter oppholdet*. (20.01.2020), hentet 31.10.2023 fra https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/krisesenterveileder_faglig_veileder_for_innholdet_i_krisesentertilbudet/

Dzamarija, Minja Tea, *Slik definerer SSB innvandrere*, 5. mars 2019, hentet 7. desember 2023 fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/slik-definerer-ssb-innvandrere>

European Institute for Gender Equality. «Secondary Victimisation», 2016, hentet 13.02.2024 fra https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1248?language_content_entity=en

Fossanger, Siri Fjærtøft, Susanne Fjelldalen og Sigmund Book Mohn. «Innvandrere oftere utsatt for vold og bedrageri», SSB, 1. februar 2024, hentet 23.04.2024 fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/artikler/innvandrere-som-ofre-for-anmeldte-lovbrudd>

Statistisk sentralbyrå, Innvandrere og norsk-fødte med innvandrerforeldre, 6. mars 2023, hentet 7. desember 2023 fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre>

Nyhetsartikler

«Krisesentrene har økt pågang: – Norge har et høyt voldsomfang», *NRK Buskerud*. 14.02.2023, Hentet 23.02.2023 fra <https://www.nrk.no/buskerud/mange-krisesentre-opplever-okt-pagang-1.16754393>

© Norges institusjon for menneskerettigheter – Mai 2024

Publikasjonsnummer: NIM-R-2024-003

Design: Magnus Eide/NIM

