



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Justis- og beredskapsdepartementet
v/v/ Anders Anundsen
postmottak@jd.dep.no

NB! Dette brevet sendes kun per e-post!

Vår ref.:
13/2122- 1- ELH

Deres ref.:

Dato:
22.11.2013

Anbefalinger til regjeringen for å bekjempe vold mot kvinner og jenter - internasjonal kampanje mot kjønnsbasert vold fra 25. november til 10. desember 2013

Innledning

I perioden fra 25. november til 10. desember 2013 foregår den internasjonale kampanjen 16 dager med aktivisme mot kjønnsbasert vold. I likhet med andre aktører på feltet ønsker Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) å bidra til å få på plass mer politikk og ressurser for å bekjempe og forebygge den volden og trakasseringen som særlig rammer kvinner og jenter i Norge.

Retten til frihet fra vold, trakassering og diskriminering er en grunnleggende menneskerettighet. Norske myndigheter har en plikt til å forebygge, gi utsatte forsvarlig bistand og beskyttelse og strafferettslig forfølge gjerningspersoner effektivt for kjønnsbasert vold og trakassering som utføres av private personer.¹ LDO fører tilsyn med at FNs kvinnekongresskonvensjon (KDK)

¹ FNs kvinnekongresskonvensjon, FNs kvinnekomites generelle anbefaling nr. 19.

gjennomføres effektivt av norske myndigheter og legger til grunn anbefalinger fra FNs kvinnekommisjon i vårt arbeid.²

Den kjønnsbaserte volden betegnes ofte som vold mot kvinner, men kan også ramme menn og gutter som bryter med kjønnsstereotype oppfatninger, sosialt aksepterte kjønnsroller og posisjoner knyttet til kjønn i samfunnet. De fleste overgripere er menn, men også kvinner kan være utøvere av kjønnsbasert vold.

Det er mange former for kjønnsbasert vold og trakassering som særlig rammer kvinner og jenter. Blant annet kan det være kjønnsbasert vold i nære relasjoner som fysisk, psykisk, seksuell og økonomisk vold, inkludert mishandling, voldtekt, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og drap. Volden kan skje uavhengig av om voldsutøveren(e) bor eller har bodd sammen med offeret. Andre former for kjønnsbasert vold skjer i det offentlige rommet og begås av fremmede eller bekjente. Det kan være seksuelle overgrep, vold og trakassering av kvinner og jenter utenfor familien, som for eksempel voldtekt, seksuell trakassering, seksuelle overgrep mot barn, pornografi eller annen utnyttning for seksuelle formål som prostitusjon og menneskehandel og kjønnsbasert forfølgelse.

Ulike regjeringer har de siste 30-40 årene har tatt på seg et stadig større ansvar for forebygging og bekjempelse av kjønnsbasert vold og trakassering. Siste store milepæl var da Norge for aller første gang fikk en egen Stortingsmelding på vold i nære relasjoner våren 2013.³ Stortingets behandling av meldingen om vold i nære relasjoner og de påfølgende budsjetttrundene i høst har vist at det er en bred tverrpolitisk enighet om at volden er et offentlig ansvar å bekjempe, og som følge av det, er flere friske midler avsatt.⁴

Ombudet er likevel bekymret for gapet mellom politiske mål, struktur for gjennomføring av politikken og resultatene som følger. På tross av mer generell likestilling i det norske samfunnet og økt offentlig ansvar, er volden og trakasseringen utbredt i Norge som på verdensbasis ellers.⁵ Mange gjerningspersoner slipper fortsatt unna uten straff for lovbruddene og de voldsutsatte får ikke alltid den bistand og beskyttelse de trenger.⁶

² Anbefalingene er gitt i de avsluttende merknader fra komiteen som kommer etter Norges rapportering.

³ Meld. St. 15 (2012-2013) Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve.

⁴ Prop. 1 S (2013-2014) og Prop.1 S Tillegg 1 (2012-13).

⁵ LDO har samlet en oversikt over ulike former for kjønnsbasert vold i Norge <http://www.ldo.no>

⁶ NOU 2012: 15: Politikk for likestilling, side 268, St. Meld. Vold i nære relasjoner 2013, LDOS konsultasjoner med lavterskeltilbud og sivilt samfunn, veiledningsaker i LDO osv.

Volden har store negative konsekvenser for voldsutsattes fysiske, psykiske og seksuelle helse, økonomi, utvikling og identitet. Tap av liv blir for noen kvinner voldens ytterste konsekvens.⁷ Dette utgjør et alvorlig folkehelseproblem som særlig rammer den kvinnelige delen av befolkningen i Norge, som i verden ellers. Volden er beregnet å koste det norske samfunnet 4,5 til 6 milliarder årlig.⁸

I forbindelse med den internasjonale kampanjen 16 dager med aktivisme mot kjønnsbasert vold fra 25. november til 10. desember 2013 vil LDO legge fortløpende ut følgende anbefalinger formulert som krav til regjeringen på www.ldo.no.

For å sikre *gjennomføring i praksis* av nasjonal politikk og internasjonale forpliktelser til å bekjempe kjønnsbasert vold og trakassering bes regjeringen om å:

1. avsette tilstrekkelige og forutsigbare ressurser til tiltak mot vold mot kvinner generelt og krisesentertilbudet spesielt
2. styrke organisasjoner som jobber med kvinners rett til frihet fra vold
3. tydeliggjøre myndighetenes lovfestede plikt til å forebygge mot kjønnsbasert vold og trakassering

For å *forebygge* vold og trakassering bes regjeringen om å:

4. prioritere forebyggingstiltak som motvirker kjønnsstereotyper
5. innføre obligatorisk opplæring for barn og unge om retten til frihet fra vold, likestilling mv.
6. etablere en kvinnedrapskommisjon

For å sikre *forsvarlig bistand og beskyttelse* til voldsutsatte bes regjeringen om å:

7. moderere kravet om 3 års botid for selvstendig opphold for voldsutsatte
8. yte forsvarlig hjelp til ofre for menneskehandel uavhengig deres deltakelse i straffeprosesser
9. sikre at jenters og kvinners risiko for kjønnsbasert vold vurderes ved spørsmål om utsendelse
10. sikre at kjønnsbasert forfølgelse gir grunnlag for asyl i praksis
11. videreutvikle modeller for mer samordnet hjelp til voldsutsatte

⁷ 62 kvinner og 9 menn ble drept av partner eller eks i perioden 2003-2011. SSB.

⁸ Vista analyse (2012): Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner), Rapport 2012/4.

12. garantere voldutsatte kvinner og jenter profesjonell tolk i møte med helse- og rettsvesen
13. få på plass lavterskeltilbud for utsatte for seksuell trakassering

For å få en *effektiv etterforskning og straffeforfølgelse* bes regjeringen om å:

14. sikre at funksjonshemmede kvinner møtes likeverdig i rettsapparatet
15. fremlegge en plan for å holde overgripere ansvarlige
16. evaluere hvordan voldtektsbestemmelsen virker i praksis

Gjennomføre nasjonal politikk og internasjonale forpliktelser

1. Vi ber om at regjeringen avsetter tilstrekkelige og forutsigbare ressurser til tiltak mot vold mot kvinner generelt og krisesentertilbudet spesielt

Manglende finansielle og menneskelige ressurser er en av de store utfordringene for en effektiv gjennomføring av nasjonal politikk og internasjonale forpliktelser for å stoppe vold mot kvinner. Så lenge midler som allokeres på voldfeltet er uforutsigbare eller utilstrekkelige, vil effekten av og kvaliteten på tiltakene ikke være optimal.

Mangelfull finansiering har negative konsekvenser for flere av tiltakene mot vold. Det går ut bistanden og beskyttelsen de voldsutsatte har krav på og trenger. Det gjelder blant annet kvalitet og omfang på helsetjenestene som ytes. Det gjelder også politiets møte med utsatte, blant annet når de håndhever menneskehandelsparagrafen og forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. Det er også slik at ikke alle potensielle voldutøvere som ønsker å endre handlingsmønsteret sitt får et behandlingstilbud grunnet ressursknapphet. Ombudet ber regjeringen om å lage en samlet oversikt over midlene som avsettes årlig for å bekjempe alle former for vold og trakassering som særlig rammer kvinner og jenter.⁹

Ombudet har siden innføringen av krisesenterloven vært særlig bekymret for finansiering av krisesentrene. Gjennom krisesenterloven har hver enkelt kommune fått det økonomiske ansvaret for å gi voldsutsatte et tilbud om hjelp. Tilbudet er svekket og står under press.¹⁰ I 2010 var det 51 krisesentre, i dag er det 46. Små sentre er lagt ned, og andre velfungerende sentre står i fare for å bli lagt ned. Ombudet ber derfor regjeringen tar et skikkelig grep for å sikre forutsigbar og tilstrekkelig finansiering av krisesentertilbudet. Alle voldsutsatte kvinner og jenter må ha tilgang til trygge bosteder i akutte situasjoner, inkludert personer utsatt for tvangsekteskap. Det må også avsettes midler til trygge bosteder over lengre tid for kvinner utsatt for menneskehandel for prostitusjonsformål.¹¹

⁹ Sluttdokumentet fra Commission on the Status of Women 57. sesjon og kvinnekommisjonens generelle anbefaling nr. 19.

¹⁰ Stemmerett i 100 år – sikret kvinner kår? Kampanjehefte LO og krisesentersekretariatet, side 10.

¹¹ NOU 2012: 15: Politikk for likestilling.

2. Vi ber om at regjeringen styrker organisasjoner i sivil samfunn som jobber med kvinners rett til frihet fra vold

Sivilt samfunns arbeid med å bekjempe vold mot kvinner har vært og er fremdeles svært avgjørende for politikk som gir resultater.

Stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner anerkjenner dette «På 1980- og 1990-tallet utøvde krisesenterbevegelsen og andre kvinnepolitiske grupper et vedvarende press på myndighetene, og bidro til at vold mot kvinner ble satt på dagsorden».¹² Slik er det fremdeles. En rekke organisasjoner arbeider med myndighets- og samfunnspåvirkning for å stoppe volden og trakasseringen.

Selv om sivil samfunn blir konsultert i en rekke myndighetsprosesser på feltet, for eksempel ved utvikling av handlingsplaner osv., er ombudet generelt bekymret for om organisasjonenes deltakelse og innflytelse er reell. Det har skjedd en generell utvikling vekk fra statsfeminisme i Norge – preget av et dynamisk samarbeid om utviklingen av likestillingspolitikken - til en mer top-down utvikling og marginalisering av kvinneorganisasjonene. Det betyr at politikken risikerer å bli mindre treffsikker dersom den ikke tar utgangspunkt i kvinners levde realiteter. Det betyr også utfordringer knyttet til gjennomføringen av politikken dersom sivil samfunn ikke deltar i gjennomføringen av politikken.

Likestillingsutvalget påpekte at de økonomiske ressursene som allokeres til organisasjoner som jobber med kjønnslikestilling er betydelig lavere enn til organisasjoner som jobber med andre diskrimineringsgrunnlag. Utvalget foreslo møteplasser mellom organisasjoner og myndigheter og økning i støtteordninger til organisasjoner som jobber med kjønnslikestilling.¹³ Ombudet ber regjeringen om å sikre organisasjonene reell innflytelse på politikkutviklingen og gjennomføringen, først og fremst ved at det settes av tilstrekkelig finansiering av organisasjoner som arbeider med kvinners rett til frihet fra vold.

3. Vi ber om at regjeringen tydeliggjør myndighetenes plikt til å forebygge kjønnsbasert vold og trakassering

Kjønnsbasert vold og trakassering er et spørsmål om diskriminering og et offentlig ansvar å bekjempe. Selv om volden og trakasseringen utføres av

¹² Meld. St. 15 (2012-2013) Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve. Pkt. 2.2.1 og 2.2.2.

¹³ NOU 2011: 18 Struktur for likestilling.

private personer, har myndighetene en plikt til å forebygge, gi utsatte forsvarlig bistand og beskyttelse og strafferettslig forfølge gjerningspersoner effektivt.¹⁴

Mangel på gjennomføring av nasjonal politikk og internasjonale forpliktelser for å bekjempe kjønnsbasert vold og trakassering kan skyldes mangel på kunnskap og forståelse hos ansvarlige aktører for behovet for et aktivt arbeid, eller at det prioriteres bort når det er i konflikt med andre oppgaver. For eksempel er det fremdeles mange kommuner som ikke har egne handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, selv om Justis- og beredskapsdepartementet tidligere har sterkt oppfordret til dette.

Ombudet tror at flere aktører vil kunne gjøre et mer aktivt, systematisk og målrettet arbeid for å bekjempe volden dersom den lovpålagte plikten til offentlige myndigheter til å fremme likestilling¹⁵ også konkretiseres til å omhandle en plikt til å «forebygge diskriminering, seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn, hatvold og kjønnsrelatert vold».¹⁶ Likestillingsutvalget foreslo i tillegg at plikten eksplisitt innebærer «å motarbeide fordommer og stereotyper».¹⁷

Konkretiseringer av aktivitetsplikten i likestillingsloven vil i tillegg til økt offentlig innsats og ansvarliggjøring, styrke diskrimineringsvernet. Det vil gi et lovmessig utgangspunkt for sivil samfunns uavhengige overvåkning av myndighetenes gjennomføring av nasjonal politikk og internasjonale forpliktelser. En spesifisering av plikten vil også gjøre at det nasjonale likestillingslovverket er mer i samsvar med FNs kvinnekongresskonvensjon.

Forebygge vold og trakassering

4. Vi ber om at regjeringen prioriterer forebyggingstiltak som motvirker kjønnsstereotyper

Stortingsmeldingen om vold i nære relasjoner slår fast at «en sentral forklaring på menns vold mot kvinner og vold i nære relasjoner er det

¹⁴ FNs kvinnekongresskonvensjon, FNs kvinnekongress generelle anbefaling nr. 19.

¹⁵ Likestillingsloven.

¹⁶ NOU 2011: 18: Struktur for likestilling, side 171.

¹⁷ Ibid. side 171.

skjeve maktforholdet mellom kjønnene».¹⁸ Videre heter det i meldingen at «det er av avgjørende betydning å bekjempe undertrykkende kjønnsrollemønstre», og «gjennom reproduksjon av tradisjonelle kjønnsrollemønstre opprettholdes menns muligheter til maktmisbruk, herunder muligheter til å begå vold».¹⁹

Ombudet ser det som svært positivt at Justis- og beredskapsdepartementet bevilger 7 millioner hvert år de neste årene til å forebygge vold i nære relasjoner.²⁰ For å sikre effektivitet i det forebyggende arbeidet, ber ombudet at regjeringen prioriterer tiltak som retter seg mot de underliggende årsakene til kjønnsbasert vold. Konkret vil det blant annet omfatte tiltak for å motvirke fordommer, skikker, tradisjoner eller annen praksis som bygger på at kvinner er underordnet menn eller som tillegger kvinner og menn stereotype roller.²¹

En praksis ombudet er særlig opptatt av i så måte, er den massive og ofte pornografiske seksualiseringen av kvinner og jenter i det offentlige rommet. Som kvinnekommisjonskomité påpekte i sine konkluderende kommentarer, kan stadige fremstillinger av kvinner som seksualiserte objekter i ulike medier og på ulike arenaer bidra til en kjønnsdiskriminering av en mer voldelig karakter.²² FNs kvinnekommisjon har derfor bedt Norge utrede om hyper-seksualiserte fremstillinger av jenter og kvinner i media har bidratt til økt grad av kjønnsbasert vold.

Videre anbefaler komiteen at myndighetene tar i bruk innovative virkemidler rettet mot medias representanter, samt at myndighetene overvåker effekten av iverksatte tiltak.²³ Ombudet ønsker at regjeringen tilrettelegger for en tiltakspakke rettet mot privat sektor, informasjons-, kommunikasjons- og teknologisektoren, slik Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner foreskriver²⁴ og slik sluttdokumentet fra den 57 sesjonen til

¹⁸ Meld. St. 15 (2012–2013) Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner, pkt 5.1.2

¹⁹ Ibid. side pkt. 5.3.1.

²⁰ Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014-2017. Et liv uten vold.

²¹ FNs kvinnekommisjonskonvensjon artikkel 5. Kvinnekommisjonskomiteens generelle anbefaling nr. 19,1992: § 11 og 12.

²² Kvinnekommisjonskomiteens avsluttende kommentar, 2012, pkt. 22a.

²³ Kvinnekommisjonskomiteens avsluttende kommentar, 2012, pkt. 22b og c.

²⁴ E/2013/27 E/CN.6/2013/11, avsnitt B (vv) og (ww).

Commission on the Status of Women som Norge har tilsluttet.²⁵

5. Vi ber om at regjeringen innfører en obligatorisk opplæring for barn og unge om retten til frihet fra vold, likestilling mv.

Ombudet ber regjeringen prioritere å få på plass alderstilpasset og obligatorisk undervisningsmaterieell for å forebygge kjønnsbasert vold, trakassering og diskriminering. Skolen er en viktig arena både for å forebygge seksuelle krenkelser blant unge og for å forebygge mot voldelige og trakasserende relasjoner senere i livet.

En representativ undersøkelse av forekomsten av seksuelle overgrep, finner at 55,3 % av kvinnene og 22,7 % av mennene hadde opplevd en eller annen form for seksuell krenkelse.²⁶ Videre finnes det en rekke avgrensede undersøkelser om seksuell trakassering blant unge og unge voksne. Alle disse viser at seksuell trakassering er et omfattende problem, og at jenter og unge kvinner er særlig utsatt for fysisk seksuell trakassering.

Ombudet beklager derfor sterkt at det hittil ikke er prioritert å opprette et nasjonalt program mot seksuell trakassering, som foreslått av likestillingsutvalget, og ber om at dette forslaget revurderes av regjeringen.²⁷

Videre mener ombudet at skolen bør ha obligatorisk undervisning som er alderstilpasset om prinsipper som likestilling mellom kvinner og menn, ikke-stereotypiske kjønnsroller, gjensidig respekt, ikke-voldelig konfliktløsning i mellommenneskelige forhold, retten til frihet fra kjønnsbasert vold som særlig rammer kvinner og jenter, og retten til personlig integritet. Alle barn og unge bør undervises i disse prinsippene, slik som foreskrevet i Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.²⁸

6. Vi ber om at regjeringen etablerer en kvinnedrapskommisjon

Kjønnsbasert vold i nære relasjoner kan ende med drap. I perioden 2003

²⁵ Europarådets konvensjon, artikkel 17.

²⁶ Tidsskrift for Norsk Psykologforening, Vol 49, nummer 10, 2012, side 950-957

²⁷ NOU 2012: 15. Politikk for likestilling

²⁸ Europarådets konvensjon, artikkel 14.

til 2012 ble 71 personer drept av deres partnere eller forhenværende partnere. 62 av ofrene var kvinner (87 prosent) og 9 var menn (13 prosent).²⁹ Dagbladet skrev i juli at til da hadde 15 av 28 drap blitt etterforsket som partnerdrap.

Sivilt samfunn i Norge har over lengre tid bedt ulike regjeringer om å opprette en «havarikommisjon» for å kunne undersøke partnerdrap med hensikt å forebygge nye drap, blant annet ved å kartlegge om offentlige myndigheter kunne ha gjort mer, ved å identifisere risikofaktorer og utvikle forebyggende tiltak.³⁰

Ombudet etterlyser også at regjeringen gjør mer for å forebygge mot drap av kvinner som favner bredere enn politiets risikoanalyse (SARA). For eksempel har Canada lenge hatt Domestic Violence Fatality Review Teams. Teamene består av eksperter på menns vold mot kvinner i nære relasjoner, representert ved for eksempel rettssystem, helsesektor, sosialtjeneste. Kvinnedrapssaker analyseres, og kunnskap brukes for å forhindre nye voldsofre.

En liknende modell brukes i Storbritannia – MARAC. Flere fagpersoner som har treffpunkter med utsatte og utøver involveres i et systematisk arbeid for å identifisere saker som har potensialet til å utvikle seg til drapssaker og metoder for å gripe inn ved mistanke om dette. Og det vises til gode resultater flere steder.

For å stoppe drap av kvinner, ber Ombudet også om at regjeringen setter alle bedre i stand til å ivareta plikten til å avverge alvorlige straffbare handlinger ved mistanke, sikrer at kunnskap om risikofaktorer til spres til hjelpeapparatet, gir krisesentrene økt kapasitet slik at de kan følge opp voldutsatte kvinner over lengre tid, sikrer rask utrykning ved voldsalarm og styrke innsatsen rettet mot menn i ulike kriser.³¹

²⁹ Kripos. Nasjonalt register 2012, side 7.

https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/kripos/Vedlegg_2012.pdf

³⁰ Krisesentersekretariatet: <http://www.krisesenter.com/pressemeldinger/forskning-partnerdrap.pdf>

³¹ Innlegg fra LDO på trykk i *Klassekampen* 8. juli 2013:

<http://www.ldo.no/no/ombudet/Nyheter/Arkiv/Nyheter-i-2013/Tiltak-mot-partnerdrap-finnes--det-haster/>

Bistand og beskyttelse til voldsutsatte

7. Vi ber om at regjeringen moderere kravet om 3 års botid for selvstendig opphold ved familieetablering og sikrer reell unntaksadgang for krav om botid for voldsutsatte

Sivilt samfunn i Norge har tidligere oppfordret norske myndigheter til å moderere 3-årsregelen i familiegjennforeningssaker fordi regelen svekker rettsikkerheten for kvinner uten selvstendig opphold som kommer til Norge på familieetablering.³² Regelen kan føre til at kvinnene ikke søker seg ut av voldelige ekteskap for å oppfylle kravet om 3 års botid.

FNs kvinnekomite har også gitt uttrykk for bekymring for voldsutsattes reelle rettsvern på grunn av dagens utlendingsrett.³³ Ombudet er derfor svært bekymret for at regjeringens forslag om å øke kravet til selvstendig opphold fra tre til fem år vil forverre situasjonen ytterligere for dem det gjelder.³⁴ Botidskravet motarbeider likestilling mellom kjønnene og arbeidet med å forebygge vold i nære relasjoner.

Uavhengig av krav til antall år med botid som kreves for selvstendig opphold, er det imidlertid viktig at unntaksadgangen til bokravet er reell. Per i dag kan voldsutsatte søke om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag før de har oppfylt kravet til 3 års botid.³⁵ Men i praksis viser det seg at det er svært vanskelig å få unntak. Blant annet er det ikke sikkert at kvinnene selv kjenner til unntaksadgangen. Rettighetsinformasjonen må tilpasses bedre og gjøres lettere tilgjengelig for denne gruppen kvinner.

I tillegg er det generelt sett vanskelig å dokumentere vold i nære relasjoner, og enda vanskeligere er det for denne gruppen voldsutsatte kvinner. De ulike aktørene som har mulighet til å fange opp situasjonen

³² Blant annet Mira-senteret og Krisesentersekretariatet.

³³ Komiteen er bekymret over at kravene i nasjonal lovgivning for at utenlandske kvinner skal kunne få oppholdstillatelse, som for eksempel bevis på minst 3 års ekteskap eller problemer med sosial integrasjon i opprinnelsesland, kan utgjøre et problem for kvinnelige volds ofre når de skal søke om eller fornye oppholds- eller asyltilatelsen og kan forhindre at de kommer seg ut av forhold med misbruk og søker hjelp. FNs kvinnekomite sin avsluttende merknad, punkt.35. – hvilket år.

³⁴ Regjeringsplattformen.

³⁵ Utlendingsforskriften jf. utlendingsloven (utl) § 53 bokstav b. Opphold etter utl. § 53 kommer til anvendelse hvor kvinnen har blitt mishandlet og det er et samlivsbrudd mellom ektefeller. Hva som menes med mishandling i utledningsrettslig forstand beror på en konkret helhetsvurdering, men skal i utgangspunktet kunne omfatte både fysisk og psykisk mishandling.

må ta et større ansvar for å sikre nødvendig dokumentasjon og de må ha tilstrekkelig kunnskap om vold mot kvinner, og da særskilt i forhold til den sårbarheten tre-års regelen medfører i forhold til avhengighet til ektemannen.

Ombudet ber regjeringen vurdere om utlendingsloven og kravet til botid oppfyller forpliktelser gitt FNs kvinnekongresskonvensjon og andre menneskerettslige forpliktelser.

8. Vi ber om at regjeringen yter forsvarlig hjelp til ofre for menneskehandel uavhengig deres deltakelse i straffeprosesser

Ombudet er bekymret for at viktig bistand og tjenester til kvinner utsatt for menneskehandel ikke gis betingelsesløst, men ytes dersom de samarbeider med rettsvesenet og bidrar i sakene som vitner. Kvinnene blir på denne måten instrumentelle i forhold til den strafferettslige forfølgelsen, og sees ikke primært på som rettighetshavere.³⁶

FNs kvinnekomite har bedt Norge om å sikre at kvinner og jenter som er ofre for menneskehandel, får tilgang til god medisinsk pleie, veiledning, økonomisk støtte, forsvarlige boforhold og programmer for å komme seg inn i utdanningssystemer og arbeidsmarked igjen, uavhengig av muligheten for eller viljen til å vitne mot de som står bak menneskehandelen.³⁷ Ombudet støtter denne anbefalingen og ber regjeringen om å sette ofrenes behov i sentrum av alt arbeid for å bekjempe menneskehandel.

9. Vi ber om at regjeringen sikrer at jenters og kvinners risiko for kjønnsbasert vold vurderes ved spørsmål om utsendelse

Retur av kvinner og jenter til hjemlandet eller et tredjeland, selv når de ikke er beskyttet etter Flyktningkonvensjonen, vil reise andre problemstillinger enn ved retur av menn til samme land. Kvinner vil oftere enn menn være potensielle ofre for kjønnsbasert vold både i hjemlandet eller i et tredjeland, og vil også ha vanskeligheter med å klare seg, i sær dersom de ikke har nettverk i returlandet.

Norske myndigheter bør derfor ikke returnere enslige kvinner til

³⁶ "Challenging the ad hoc Norwegian approach to eliminate trafficking in women".

Krisensentersekretariatet og Helse og rehabilitering, Oslo 2009.

³⁷ Avsluttende merknader fra FNs Kvinnekongresskomité (CEDAW), mars 2013, pkt. 26d.

hjemlandet eller et tredjeland uten at risikoen for kjønnsbasert vold har i tilstrekkelig grad blitt vurdert. Det må tas hensyn til at kvinner møter helt andre utfordringer enn menn og har færre muligheter til å klare seg ved retur til hjemlandet eller et tredje land. Kvinner vil ofte ha et svakere menneskerettslig vern i hjemlandet og/eller i et tredjeland.

10. Vi ber om at regjeringen sikrer at kjønnsbasert forfølgelse gir grunnlag for asyl i praksis

Ombudet mener at kjønnsbasert forfølgelse skal gi grunnlag for beskyttelse (asyl) i praksis. Regjeringen har gitt retningslinjer³⁸ om asyl på grunn av kjønnsbasert forfølgelse og erkjenner at kjønnsbasert forfølgelse skal kunne danne grunnlag for asyl. Ombudet er likevel bekymret for at kjønnsbasert forfølgelse som asylgrunnlag i praksis ikke er reell.

I henhold til UNEs praksis³⁹ blir de fleste saker hvor kjønnsbasert forfølgelse er blitt anført som asylgrunn, avslått. I de fleste saker der UNE har innvilget opphold etter anførsler om kjønnsbasert forfølgelse, er det blitt innvilget opphold på humanitært grunnlag. Opphold på humanitært grunnlag utløser ikke de samme rettigheter som opphold på grunn av forfølgelse gjør, noe som stiller disse kvinnene i en dårligere stilling.

Ombudet ber om at myndighetene setter fokus på kjønnsbasert forfølgelse og utreder i hvilket omfang utlendingsmyndigheters praksis er i samsvar kvinnediskrimineringskonvensjonens rettskilder og med retningslinjene som er gitt.

11. Vi ber om at regjeringen prioriterer å videreutvikle en modell for mer samordnet hjelp til voldsutsatte i samråd med sivilt samfunn og krisesentrene

Slik det er i dag forplikter krisesenterloven kommunene å sikre voldsutsatte de tjenestene de har behov for. Imidlertid er det en stor utfordring for de utsatte å få tilgang til og god kvalitet på de ulike og ofte sammensatte tjenestebehovene som de utsatte har. Mange kvinner

³⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2012/retningslinjer-om-kjønnsrelatert-forfolg.html?id=696289>

³⁹ <http://www.une.no/Aktuelt/Artikler/Kjønnsbasert-forfolgelse/>

bruker uforholdsmessig mye tid og krefter på å utløse sine rettigheter, enten alene eller sammen med krisesenteransatte.

Med Stortingsmeldingen og den påfølgende handlingsplanen mot vold i nære relasjoner har det skjedd et svært viktig paradigmeskifte. Et av tiltakene i planen er et pilotprosjekt i Stovner bydel i Oslo som skal igangsettes fra høsten 2014. Der skal politi og andre deler av tjenesteapparatet gi bistand til voldsutsatte i samme lokalitet.⁴⁰

Ombudet ber regjeringen om å prioritere å fortsette å videreutvikle modellen som dette prosjektet er fundert på og gjøre den landsdekkende. Dette kan avhjelpe manglende koordinering offentlige tjenesteytere imellom, noe som er essensielt for både et forsvarlig og likeverdig tjenestetilbud til de utsatte, uavhengig deres alder, seksuell orientering, funksjonsevne, etnisk bakgrunn, rus- og helserelevante utfordringer med videre.⁴¹

Utfordringen i det videre arbeidet er at tjenestene som skal samordnes i større grad må utformes i tråd med de utsattes behov. Norge har tilsluttet seg sluttdokumentet til The Commission on the Status of Women, hvor det heter at myndighetene skal «establish comprehensive, coordinated, interdisciplinary, accessible and sustained multisectorial responses... for all victims and survivors of all forms of violence against women and girls based on *their needs*». ⁴² Slik kunnskap ligger hos lavterskeltilbud som krisesentrene og NGOer som jobber med voldsutsatte kvinners og jenters rettigheter.

Et tett og koordinert samarbeid mellom blant annet påtalemyndigheten, sosialtjenesten og NGO-sektoren er kjerne i det brede og likeverdige hjelpetilbud til voldsutsatte i New York, de såkalte «Family Justice Centers». ⁴³

⁴⁰ Et samarbeidsprosjekt tilsvarende Karin i Malmø. Prøveprosjektet skal etableres på Stovner i Oslo og skal starte opp høsten 2014. Prosjektperioden er tre år. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014-2017: tiltak 44.

⁴¹ LDOs supplerende rapport til Norges 8. rapport til FNs kvinnediskrimineringskomité 2011.

⁴² E/2013/27 E/CN.6/2013/11, avsnitt (ddd).

⁴³ REF

12. Vi ber om at regjeringen garantere voldutsatte kvinner og jenter profesjonell tolk i møte med helse- og rettsvesen

På et generelt grunnlag ber Ombudet om at regjeringen iverksetter tiltak for å bedre tilgjengeligheten til og kvaliteten på profesjonelle tolketjenester, og da særlig innen område helse- og rettsvesen. Dette er for utsatte for kjønnsbasert vold som opplever språkbarrierer eller barrierer knyttet til funksjonsnedsettelse i møte med norsk helse- og rettsvesen.

Ombudet viser i denne sammenheng til de særlig alvorlige konsekvensene dette vil ha for kvinner som er kommet til Norge på familieetablering og ikke fyller kravet til 3 års botid i landet. Kvinnene kan likevel søke om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag før 3 år er gått dersom de er utsatt for mishandling. Ombudet er kjent med at mange kvinner opplever at de ikke får mulighet til å forklare seg for politiet om mishandlingen på grunn av manglende språklig tilrettelegging, noe som fører til at de ikke får sannsynliggjort at mishandlingen har funnet sted og således blir utelukket fra å søke om opphold på selvstendig grunnlag etter unntaksregelen i utl. § 53.

Ombudet ber videre om at ansatte innen offentlig tjenesteyting mottar informasjon og veiledning om hvordan man skal engasjere og samarbeide med kvalifiserte tolker.⁴⁴ Videre bør regjeringen sikre øremerkede midler til adekvate tolketjenester i offentlige tjenester, og sikre at retten til profesjonell tolk skal være fastsatt ved lov, herunder i Forvaltningsloven. Bruk av barn og pårørende som tolk bør forbys.⁴⁵

13. Vi ber om at regjeringen får på plass et lavterskeltilbud for utsatte for seksuell trakassering

Nyere forskning viser at hver sjettede arbeidstaker i Norge har vært utsatt for seksuell trakassering på arbeidsplassen. Mange unge opplever seksuell trakassering. For eksempel viser en undersøkelse blant elever og ansatte i videregående skoler i Sør-Trøndelag at 48 prosent av jentene og 47 prosent av guttene hadde opplevd nedsettende bemerkninger knyttet til kjønn eller seksualitet. En undersøkelse viser at 27 prosent av jentene

⁴⁴ FNs rasediskrimineringskomite har også i sine avsluttende merknader til Norges 19./20. rapport til komiteen, i anbefaling nr. 10,

⁴⁵ FNs menneskerettighetsråd har i sin anbefaling nr. 14

og åtte prosent av guttene er blitt befølt mot sin vilje.⁴⁶

Folk som utsettes for seksuell trakassering har i dag ingen steder å gå. Likestillingsutvalget foreslo å etablere et lavterskeltilbud for ofre for seksuell trakassering, ved at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda får kompetanse til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering. Ombudet støttet utvalgets forslag.⁴⁷

I Prop. 1 S (2013-2014) ble det foreslått å starte et mer målrettet arbeid mot seksuell trakassering blant ungdom. En beskjeden bevilgning på 4 millioner kr ble foreslått for etablering av en nasjonal veiledningstjeneste og utvikle et landsdekkende program mot seksuell trakassering. Det var et lite steg i riktig retning. Dessverre er denne bevilgningen kuttet i Prop. 1 S Tillegg 1. Ombudet oppfordrer regjeringen til å sikre ofre for seksuell trakassering et lavterskeltilbud.

Strafferettslig forfølgelse av utøvere

14. Vi ber om at regjeringen sikrer at funksjonshemmede kvinner møtes likeverdig i rettsapparatet

Funksjonshemmede kvinner er mer sårbare og i større grad utsatt for kjønnsbasert vold og trakassering. På tross av denne situasjonen, er det i liten grad iverksatt nødvendige tiltak for å møte denne alvorlige formen for diskriminering av utsatte kvinner i befolkningen.

Forskning har dokumentert at kompetanse, men også holdninger i politiet og rettsapparatet, har avgjørende betydning for om funksjonshemmede kvinner blir likeverdig møtt i rettsvesenet.⁴⁸ Det er i dag ingen konkret opplæring knyttet til gruppen funksjonshemmede innenfor politiutdanningen, heller ikke når det gjelder utdanning av dommeravhørere.⁴⁹ Opplæring innen rettstolkning i tegnspråktolkutdanningen er også i liten grad utbygd.

FNs kvinnekomité anbefalte Norge i sine avsluttende merknader i 2012 om å rette et særlig fokus på funksjonshemmede kvinner blant annet

⁴⁶ NOVA 2007

⁴⁷ Programmet er i tråd med ombudets anbefaling i sin supplerende rapport til Norges åttende periodiske rapport til CEDAW-komiteen.

⁴⁸«Tegn, tillitt og troverdighet- om rettsikkerhet for døve og hørselshemmede» Nordlandsforskning 2010:11

⁴⁹«Avhør av særlig sårbare personer i straffesaker» Rapport fra arbeidsgruppe, Justis- og beredskapsdepartementet 2012.

innenfor rettsvesenet.⁵⁰ Ombudet ber regjeringen om å følge opp FNs kvinnekomités anbefalinger, og forpliktelsene etter Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 13 om tilgang til rettssystemet, med nå å prioritere iverksetting av konkrete opplæringstiltak innen politiutdanningen og i rettspleien for øvrig.

15. Vi ber om at regjeringen fremlegger en strategisk plan for å holde overgripere ansvarlige og unngå straffefrihet i praksis for alle former for vold og trakassering som særlig rammer kvinner og jenter

Flere regjeringer har iverksatt en rekke tiltak for å etterforske og straffe vold og kriminalitet som har rot i diskriminering og mangel på kjønnslikestilling. Likevel er det en rekke overgripere som ikke blir holdt fullt ut ansvarlig for sine handlinger. Dette refereres til i menneskerettslig sammenheng til straffefrihet i praksis, selv om handlingene er kriminaliserte.

For eksempel, er det beregnet at 150 000 personer er utsatt for vold i nære relasjoner hvert år i Norge⁵¹ og mange av disse sakene er ikke en gang anmeldt.⁵² Av de få sakene som anmeldes, henlegges en svært stor andel av sakene og de sakene som det tas ut tiltale i, ender ofte med frifinnelse. I 2010 var oppklaringsprosenten for saker etter straffeloven § 219 (familievold) 38 prosent for hele landet. Det kan være flere og sammensatte årsaker til at saker ikke blir anmeldt og at saker henlegges.

Bruken av straffeloven § 219 (familievold) skal evalueres i 2014.⁵³ Det er et svært viktig tiltak. Men Ombudet ber regjeringen også på et generelt grunnlag, om å utvikle en plan for å unngå straffefrihet i praksis for alle former for vold mot kvinner og jenter. Blant annet bør planen bygge på funnene av evalueringen av § 219 og analysen av familievoldssakene fra anmeldelse til dom.⁵⁴ Ombudet anbefaler også at bruken av § 192 i straffeloven evalueres (se neste anbefaling). I tillegg er det viktig for å unngå straffefrihet å hente inn kunnskap om hva som skal til for å få flere til å anmelde.

⁵⁰<http://www.ldo.no/Global/Konvensjonene/CEDAW-C-NOR-CO-8.pdf>

⁵¹ Vista analyse (2012): Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner, Rapport 2012/4.

⁵² Meld. St. 15. 2012-2013 Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner, side 28.

⁵³ Ibid. tiltak 30.

⁵⁴ Ibid. Tiltak 31.

16. Vi ber om at regjeringen evaluerer hvordan voldtektsbestemmelsen virker i praksis

Sannsynligheten for å bli holdt ansvarlig for voldtekt, er svært liten. Kun et fåtall av voldtektene som begås anmeldes⁵⁵ og av de som anmeldes, blir ca. 80 prosent henlagt.⁵⁶ Bare ca. 10 prosent av de anmeldte sakene ender med domfellelse.⁵⁷ For å styrke voldtatte kvinners manglende rettsbeskyttelse, er det avgjørende å ha oppdatert kunnskap om hvordan voldtektsbestemmelsen virker i praksis. Ombudet mener derfor at voldtektsbestemmelsen og anvendelsen av den må evalueres.

Ombudet imøteser tiltak 28 om evaluering av politiets arbeid i Handlingsplan mot voldtekt (2012-2014), men mener at en bredere og større evaluering må til. For at en evaluering skal gi den nødvendige kunnskapen, må den følge voldtektssaker fra anmeldelse til henleggelse eller rettskraftig dom, og den må kartlegge både politiets, påtalemyndighetens og domstolenes håndtering av sakene. Det bør ses nærmere på etterforskningen og bevisinnhenting (herunder innhenting av rettsmedisinsk dokumentasjon), saksbehandlingstiden, ivaretagelse av fornærmede, om voldtektsbestemmelsen brukes i tråd med lovgivers intensjon og på årsakene til henleggelse og frifinnelser.

Vennlig hilsen

Elisabeth Lier Haugseth
avdelingsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur

⁵⁵ Voldtektsutvalget estimerte at det skjer mellom 8000 og 16000 voldtekter og voldtektsforsøk i Norge hvert år, se NOU 2008:4 Fra ord til handling s. 39.

⁵⁶ Statistisk sentralbyrå 2013: http://www.ssb.no/a/kortnavn/a_krim_tab/

⁵⁷ Riksadvokaten 2007: Riksadvokatens utredningsgrupper – rapport nr. 1/2007, Statistisk sentralbyrå 2013: http://www.ssb.no/a/kortnavn/a_krim_tab/. Statistisk sentralbyrå publiserer tre separate årlige statistikker (1999-) - antall anmeldelser, antall etterforskede voldtekter (henleggelse og tiltaler) og antall domfellelser. De publiserer ikke tall som gjør det mulig å angi andel anmeldelser som ender med domfellelser - men ser man disse tre statistikkene i sammenheng ser andel domfellelser ut til å ligge på omtrent 10 prosent.

Kopi:

Statsministerens kontor

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, v/barne-, likestillings- og inkluderingsminister Solveig Horne

Helse- og omsorgsdepartementet, v/helse- og omsorgsminister Bent Høie

Kunnskapsdepartementet, v/kunnskapsminister Jan Tore Sanner