

Barne- og familiedepartementet

Vår ref.:
24/1543- 2- INFJ

Deres ref.:

Dato:
16.09.2024

Hørings svar fra Likestillings- og diskrimineringsombudet om revidering av krisesenterloven

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev av 14. juni 2024 der Barne- og familiedepartementet har sendt forslag til revidering av krisesenterloven på høring, med høringsfrist 16. september 2024.

Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av blant annet kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og funksjonsnedsettelse, og har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Ombudet kommenterer barne- og familiedepartementets forslag fra et likestillingsperspektiv med utgangspunkt i forpliktelser etter særlig likestillings- og diskrimineringsloven, CEDAW- og CRPD-konvensjonen og Istanbul-konvensjonen. Vi viser også til vårt felles høringsinnspill til forslag til endringer i krisesenterloven signert av ombudet og 13 andre organisasjoner.

Ombudets generelle kommentarer til forslaget

Overordnet mener ombudet det er positivt at departementet gjennomgår krisesenterloven for å tydeliggjøre forpliktelsene som følger av denne. Vi mener imidlertid at de nye forslagene ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjør og forplikter kommunene, slik at krisesentertilbudet blir godt, likeverdig og tilgjengelig for innbyggere i alle kommuner.

Forslag som ombudet støtter:

- At departementet foreslår å synliggjøre at krisesentrene har en plikt til å gi brukere støtte, veiledning og hjelp i kontakt med andre deler av tjenesteapparatet, også i reetableringsfasen.
- At departementet foreslår å lovfeste at det ikke kan kreves egenandel fra brukere, og at det skal lovfestes en mulighet til å gi forskrift om krav til fysisk utforming av lokale.
- At det synliggjøres i loven at samiske brukere skal ivaretas i krisesentertilbudet.

Ombudet mener:

- At det er en alvorlig svakhet ved forslaget at finansieringsmodellen eller rammene ikke endres, og at man ikke synliggjør i loven ansvaret kommunene har til å sikre nok økonomiske ressurser til krisesentrene.
- At det er en alvorlig svakhet ved forslaget at man ikke foreslår å lovfeste en bemanningsnorm, at man ikke vurderer å lovfeste et krav til lengste tillatte reisevei til nærmeste krisesenter og at man bare i begrenset grad gjennomfører endringer for å sikre at den fysiske utformingen av sentrene er forsvarlig.
- At det må lovfestes et krav om fysisk utforming av krisesentre, som blant annet sikrer adskilte boområder og oppholdsområder for kvinner og menn, skjermede avdelinger/områder for personer som ikke kan eller ønsker å oppholde seg sammen andre (eksempelvis kvinner i aktiv rus) og krav om at lokalene er tilgjengelige for personer med fysiske funksjonsnedsettelse.
- At det må synliggjøres i loven at noen grupper kan ha et særskilt krav på tilrettelegging på grunn av diskrimineringsvernet og på grunn av plikten til å sikre likeverdige kommunale tjenester i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 og § 24.
- At man må beholde et krav om fysisk adskilte botilbud for kvinner og menn, fordi det foreløpig ikke finnes tilstrekkelig forskningsbasert kunnskap om konsekvensene av å endre dette kravet.
- Vi savner vurderinger og tiltak for å sikre at kvinners krisesentertilbud er tilstrekkelig, og særlig vurderinger og tiltak for at kvinner ikke skal utsettes for sammensatte og kryssende former for diskriminering på krisesentrene, for eksempel ved rusavhengighet eller psykiske eller kognitive funksjonsnedsettelse.

Om de diskrimineringsrettslige forpliktelsene til å sikre et godt, likeverdig og tilgjengelig krisesentertilbud

Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6 er diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, alder, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk forbudt. Unnlatelser i form av manglende tilrettelegging for de nevnte grunnlagene kan utgjøre indirekte diskriminering. Det er kun dersom forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og forholdsmessig at den vil være lovlig, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Forbudet gjelder også for krisesentertilbudet.

Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24 har offentlige myndigheter i tillegg en plikt til å tilby innbyggerne likeverdige tjenester. Det omfatter blant annet en plikt til å jobbe for å forebygge og forhindre kjønnsbasert vold. Å sikre et godt, likeverdig og tilgjengelig krisesentertilbud for alle innbyggere i kommunen, vil være et tiltak som etter ombudets vurdering ligger i kjernen av denne forpliktelsen.

Vernet mot diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 må tolkes i lys av blant annet av kvinnediskrimineringskonvensjonen, som gjelder som norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid, jf. menneskerettighetsloven §§ 2 og 3. Kvinnediskrimineringskonvensjonen (KDK) forplikter konvensjonspartene, herunder Norge, til å motvirke alle former for diskriminering av kvinner.

Kvinnediskrimineringskomiteen understreker at forbudet mot diskriminering også omfatter et forbud mot kjønnsbasert vold, herunder vold i nære relasjoner.¹ Konvensjonens artikkel 2 (c), (d) and (f) and 5 (a) slår fast at statene må vedta og på adekvat måte skaffe budsjetressurser til ulike institusjonelle tiltak, herunder tilgjengelige, rimelige og tilstrekkelige tjenester for å beskytte kvinner mot kjønnsbasert vold, for å forebygge og forhindre at volden gjentar seg.² I sine siste konkluderende observasjoner om Norge, påpeker komiteen at det ikke er et likeverdig og tilstrekkelig krisesentertilbud i hele landet, og de kritiserer at samisk krisesenter ble lagt ned. Komiteen uttrykker at de er bekymret for: “The discrepancies in the implementation of the Crisis Centre Law across municipalities, hampering the provision of adequate and equal protection and services to all victims of gender-based violence;”³

¹ CEDAW generell anbefaling nr. 19 og 35

² CEDAW generell anbefaling nr. 35

³ CEDAW konkluderende observasjoner om Norge 2023 (10)

Kvinner opplever også sammensatte og kryssende former for diskriminering, blant annet på grunn av kjønn og etnisitet, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering og/eller religion, og dette kan ha en skjerpene negativ innvirkning. Det betyr at kjønnsbasert vold kan påvirke noen kvinner i ulik grad eller på ulike måter. KDK-komiteen understreker at det betyr at staten må sikre at passende juridiske og politiske tiltak gjennomføres for å beskytte kvinner som utsettes for dette.⁴

Istanbul-konvensjonen, som bygger på føringer fra den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) og KDK-konvensjonen, er folkerettslig bindende for norske myndigheter. Den slår fast at partene ved lovgiving eller på annen måte skal treffe de tiltakene som er nødvendige for å opprette et tilstrekkelig antall formålstjenlige og lett tilgjengelige krisesenter som kan gi trygge husrom til utsatte, særlig kvinner og deres barn. Konvensjonen slår videre fast at partene må sette av tilstrekkelige menneskelige og økonomiske ressurser for å sikre en tilfredsstillende gjennomføring av blant annet tiltak for å motvirke vold mot kvinner/vold i nære relasjoner.⁵ Overvåkningskomiteen til Istanbul-konvensjonen, GREVIO, har i evalueringen av Norge, pekt på en rekke svakheter ved krisesentertilbudet.⁶

Vernet mot diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 må også tolkes i lys av konvensjonen for rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). CRPD-konvensjonen er ratifisert, og likestillings- og diskrimineringsloven skal så vidt mulig tolkes slik at det oppstår samsvar mellom norsk rett og forpliktelser etter konvensjonen (presumsjonprinsippet). Flere bestemmelser i likestillings- og diskrimineringsloven og CRPD-konvensjonen er aktuelle ved vurderingen av krisesentertilbudet, særlig bestemmelser om universell utforming av bygg åpne for allmennheten.

Oppsummeringsvis har myndighetene en klar menneskerettslig forpliktelse til å sikre at det finnes et tilstrekkelig antall gode, likeverdige og tilgjengelige krisesenter som kan gi trygge husrom til alle utsatte. Det er ingen tvil om at det forplikter partene til å sette av tilstrekkelige menneskelige og økonomiske ressurser til dette arbeidet.

⁴ CEDAW generell anbefaling nr. 28 og rapport Canada ([CEDAW/C/OP.8/CAN/1](#)), para. 197.

⁵ Istanbul-konvensjonen artikkel 8

⁶ <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>

Om ressursituasjonen ved krisesentrene

Det er store behov for økte ressurser til krisesentrene. I en undersøkelse utført av Likestillingssenteret KUN (2019) oppga bare halvparten av krisesentrene at de hadde tilstrekkelige ressurser til å lede og å drifte krisesenteret. En fjerdedel oppga at de «i noen grad» hadde tilstrekkelige ressurser. Også GREVIO finner i sin rapport om Norge at flere krisesentre sliter med å oppfylle forpliktelsene etter krisesenterloven på grunn av mangel på ressurser. I tillegg viser statistikk fra SSB at det er store kommunale forskjeller mellom hvor store bevilgninger de ulike krisesentrene mottar på årlig basis, noe som tyder på ulik prioritering i kommunene. I de senere årene har også flere krisesentre blitt lagt ned.⁷ Færre krisesenter fører til lengre reisevei for innbyggerne, som igjen fører til at færre benytter tilbudet.⁸ Sentrene oppgir også å ha for lite menneskelige ressurser, og flere mangler døgnbemanning.⁹ Undersøkelser viser til sist at krisesentertilbudet fortsatt ikke er tilgjengelig for alle brukergrupper, og at det i mange kommuner er utfordringer med oppfølging i reetableringsfasen. En grunnleggende årsak til dette er utfordrende økonomiske rammer.¹⁰ KDK-komiteen påpeker at det er store variasjoner i tilbudet, og at konsekvensen blir at ikke alle innbyggere har tilgang til et likeverdig krisesentertilbud. KDK-komiteen anbefalte i sine siste konkluderende observasjoner om Norge at myndighetene måtte sikre økte ressurser til krisesentrene.

Krisesenterloven understreker allerede at befolkningen skal ha et gratis, døgnbemannet tilbud, at det skal være tilgjengelig og likeverdig for alle, og at krisesentrene sammen med kommunen skal følge opp voldsutsatte i reetableringsfasen. De begrensede ressursene krisesentre i flere kommuner har, gjør det imidlertid vanskelig å oppfylle lovens krav. Ombudet mener at forslagene til endringer i krisesenterloven, trolig ikke vil bidra til at krisesentrene får en tilstrekkelig økning i ressurser fra kommunene.

Mangelfull finansiering av krisesentertilbudet vil etter ombudets vurdering være i strid med forpliktelsene etter KDK-konvensjonen og Istanbul-konvensjonen. Vi viser blant annet til forpliktelsen i Istanbul-konvensjonen artikkel 8, som slår fast at partene må sette av tilstrekkelige menneskelige og økonomiske ressurser

⁷ Fra 47 krisesenter i 2016 til 43 krisesenter i 2024: <https://www.krisesenter.com/krisesenterstatistikken-2023/>

⁸ https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_arrangementer/kommunenes-voldsarbeid_rapport_15juni2021.pdf GREVIO uttalte også i sin rapport at en reisevei på over 100 km er en betydelig barriere for å oppsøke hjelp: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>

⁹ https://www.kun.no/uploads/7/2/2/3/72237499/nf-rapport_13_2019.pdf s. 77

¹⁰ <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>

for å sikre en tilfredsstillende gjennomføring av tiltak for å motvirke vold i nære relasjoner.

For at voldsutsatte over hele landet skal få et tilgjengelig, helhetlig og likeverdig krisesentertilbud, er det derfor etter ombudets vurdering nødvendig med en tydeliggjøring i loven av hvilke forpliktelser kommunene har til å sikre at krisesentrene mottar tilstrekkelige ressurser.¹¹

Ombudet mener videre at nåværende finansieringsmodell skaper for store kommunale forskjeller og bidrar til en usikker finansiering av krisesentrene. At kommunene har fullt ansvar for å finansiere krisesentertilbudet gjennom kommunerammen, kan i verste fall føre til at velfungerende krisesentertilbud legges ned, fordi kommunen kan kjøpe rimeligere, og potensielt dårligere, tjenester i en annen kommune. Finansieringsmodellen bidrar derfor etter ombudets vurdering til at Norge ikke i tilstrekkelig grad oppfyller forpliktelsene etter CEDAW og Istanbul-konvensjonen, som sier at tilbudet skal være «lett tilgjengelig». Vi mener at departementet må gjennomgå og gjennomføre en endring av nåværende finansieringsmodell. I stedet for at tilbudet utelukkende finansieres gjennom kommunerammen, mener ombudet at deler av bevilgningen bør være statlig øremerket. En slik løsning vil også bidra til å skape bedre forutsigbarhet i bevilgningene, og sikre at krisesentrene kan oppfylle lovens krav til kompetanse, bemanning og tilgjengelighet.¹²

I tillegg til en endret finansieringsmodell, savner ombudet et forslag om en lovendring som bidrar til å sikre at alle krisesentre har tilstrekkelig bemanning gjennom hele døgnet, for eksempel ved å stille krav i loven til antall ansatte ved et krisesenter per innbygger. Vi mener også at departementet bør vurdere å lovfeste et krav til lengste tillatte reisevei til nærmeste krisesenter. Vi viser i den forbindelse til at GREVIO slår fast at over 100 km til nærmeste senter vil utgjøre en «vesentlig barriere». Til sist er vi kritiske til at departementet bare i begrenset grad gjennomfører endringer for å sikre at den fysiske utformingen av sentrene er forsvarlig.

Om kvinner og krisesentertilbudet

¹¹ Partnerdrapsutvalget understreket også i sin rapport viktigheten av at kommunene sikrer krisesentrene tilstrekkelige ressurser, og at ansvaret for å sikre nok økonomiske ressurser bør fremgå av krisesenterloven: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-17/id2791522/>

¹² Nåværende finansiering gjør at krisesentrene opplever usikkerhet når det kommer til neste års bevilgninger: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/etterlyser-ny-lov-som-beskytter-voldsutsatte-etter-flere-partnerdrap-1.16851005>

Over 90 prosent av brukerne av krisesentrene er kvinner, og 63 prosent av disse har etnisk minoritetsbakgrunn. Omfangsundersøkelser viser også at kvinner er mest utsatt for den alvorlige fysiske, psykiske og seksuelle volden, og at kvinner i større grad frykter å bli skadet eller drept enn menn utsatt for samme type handling.¹³ Kvinner er også langt mer utsatt for partnerdrap enn menn.¹⁴ Mangelen på ressurser og satsning på krisesentrene går dermed særlig ut over kvinner utsatt for vold i nære relasjoner, som allerede befinner seg i en særlig sårbar situasjon. Vi savner vurderinger og tiltak som skal styrke beskyttelsen av disse kvinnene.

Vi savner også vurderinger og tiltak for å sikre at kvinner ikke utsettes for sammensatte og kryssende former for diskriminering på krisesentrene. Blant annet har bare åtte krisesentre et tilbud til voldsutsatte som også er rusavhengige. Voldsutsatte kvinner i aktiv rus eller med psykisk funksjonsnedsettelse er de som oftest blir avvist fra krisesentre. Det skyldes blant annet mangel på kompetanse, for lav bemanning, mangel på skjermede enheter og at beboere ikke kan bo i fellesskap med andre (for eksempel med barn).

Kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn er overrepresentert som brukere av krisesentertilbudet. Et mangelfullt krisesentertilbud, og mangelfull oppfølging i reetableringsfasen, kan derfor i særlig stor grad ramme voldsutsatte kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn.¹⁵

Vi viser til forpliktelsen etter KDK-konvensjonen og Istanbul-konvensjonen til å beskytte kvinner mot vold i nære relasjoner, og forpliktelser i blant annet KDK-konvensjonen til å beskytte kvinner mot sammensatte og kryssende former for diskriminering, blant annet på grunn av kjønn, etnisitet og funksjonsnedsettelse.

For å ivareta kvinner bedre, mener ombudet at det i loven må stilles krav om kompetanse, blant annet om ulike sårbarhetsfaktorer, krav om nok bemanning, og krav om at alle krisesentrene har skjermede avdelinger/boenheter som kan benyttes av personer som av ulike grunner ikke kan bo med andre.

¹³ https://www.nkvts.no/content/uploads/2019/06/NKVTS_Rapport_2_19_Vold-i-parforhold.pdf
https://www.nkvts.no/content/uploads/2023/11/NKVTS_Rapport_1_23_Omfang_vold_overnatt.pdf

¹⁴ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/kjonnsligestilling/vold-kjonn>

¹⁵ Dette omfatter innvandrere, etterkommere av innvandrere og nasjonale minoriteter, og kjennetegn som nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Til høringsnotatets kapittel 5 om et individuelt tilpasset tilbud

Kapittel 5.3.2 – alternative botilbud

Ombudet er enig med departementet i at det er nødvendig å tydeliggjøre kommunens ansvar for å sikre at alle beboere får et krisesentertilbud.

Vi er likevel skeptiske til forslaget om å lovfeste et krav til likeverdige, alternative botilbud, fordi det er på krisesentrene kommunens spesialkompetanse på vold i nære relasjoner finnes. Vi er bekymret for at forslaget i stedet kan bli en “sparepost” for kommunene, ved at eksempelvis rusavhengige henvises til andre midlertidige botilbud som rusinstitusjoner, framfor at krisesentertilbudet styrkes slik at de faktisk har mulighet til å ivareta alle brukergrupper.

For å hindre at noen brukergrupper avvises fra krisesentrene, mener ombudet at man heller bør sikre at alle krisesentre har lokaler som gjør det mulig å skjermes enkelte brukere, at sentrene sikres tilstrekkelig bemanning og at de kan ansette nye eller gi opplæring til ansatte slik at krisesentrene har nødvendig kompetanse om for eksempel rusavhengighet og psykiske og kognitive funksjonsnedsettelse.

Kapittel 5.3.3 – krav til tilpasning

Både krisesenterloven, likestillings- og diskrimineringsloven, CEDAW-konvensjonen, CRPD-konvensjonen og Istanbul-konvensjonen pålegger Norge å sikre et krisesentertilbud som er tilgjengelig for ulike brukergrupper. Unnløtelser i form av manglende tilrettelegging for kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene kan utgjøre indirekte diskriminering, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6 jf. §§. 8 og 9. Likestillings- og diskrimineringsloven § 24 slår også fast at offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av de nevnte grunnlagene. Det innebærer også en forpliktelse til å sikre et likeverdig krisesentertilbud som er tilpasset den enkelte bruker.

I dag står det at krisesentrene skal tilpasse tilbudet til *alle* beboeres individuelle behov «så langt råd er». Loven synliggjør imidlertid ikke at det er noen grupper som kan ha et særskilt krav på tilrettelegging på grunn av diskrimineringsvernet og plikten til å sikre likeverdige kommunale tjenester (§ 24).

Ombudet er enig med departementet i at en plikt til fullstendig individuell tilrettelegging for alle beboeres individuelle behov, vil være vanskelig å gjennomføre i praksis. At personer med et diskrimineringsvern får den tilretteleggingen de har krav på og et likeverdig tilbud etter likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 24 er imidlertid avgjørende.

Vi mener det kan være hensiktsmessig å beholde ordlyden «så langt råd er» når det gjelder forpliktelsen til å sikre alle beboeres individuelle behov, men mener at lovteksten i tillegg bør synliggjøre de særskilte forpliktelsene krisesentrene har til å tilrettelegge og sikre likeverdige tilbud for beboere uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6, § 8 og § 24.

Kapittel 5.4.3 Fysisk utforming av lokale

At mange krisesentre ikke anses egnet til formålet på grunn av den fysiske utformingen av lokalene, er alvorlig, og kan være i strid med forpliktelser som er vist til overfor, blant annet etter CRPD-konvensjonen, Istanbul-konvensjonen og CEDAW-konvensjonen.

I denne forbindelse og i et diskrimineringsrettslig perspektiv, mener ombudet at det er særlig viktig at tilbudet er universelt utformet og ellers individuelt tilrettelagt for personer som på grunn av fysiske funksjonsnedsettelser har behov for slik tilrettelegging.

Også for sikre at forpliktelser i Istanbul-konvensjonen og CEDAW-konvensjonen oppfylles, om tilgjengelige krisesentre for personer som ikke kan bo i fellesskap med andre, for eksempel rusavhengige og personer med alvorlige psykiske eller kognitive funksjonsnedsettelser, er det nødvendig at det stilles krav til den fysiske utformingen av lokalene.

Ombudet støtter derfor departementets forslag om at det åpnes for å forskriftsfeste krav til fysisk utforming av krisesentrene. Vi anbefaler blant annet at man i forskriften synliggjør kommunens plikt til å sikre universell utforming og til å opprette muligheter for å skjerme visse beboere. Vi mener imidlertid at det også bør foreslås endringer i krisesenterloven, som synliggjør hvilke krav til fysisk utforming som er nødvendig for at sentrene faktisk skal anses egnet til formålet.

Ombudet påpeker også at for å sikre en oppgradering av bygningsmassen, er det nødvendig med tilstrekkelige, økonomiske ressurser. Å åpne for å forskriftsfeste krav til fysisk utforming vil ikke alene sikre at dette faktisk blir gjennomført.

Kapittel 5.3.6 – om kompetanse i krisesentertilbudet

Når det gjelder krav om kompetanse for ansatte ved krisesentrene, mener ombudet i likhet med departementet at det er nødvendig at ansatte ved et krisesenter har kompetanse på tilleggsutfordringer og om mangfoldet i befolkningen for å kunne kartlegge behov og for å kunne gi et individuelt tilpasset tilbud. Også for å sikre at brukere som kan kjennetegnes av ett eller flere diskrimineringsgrunnlag møtes på en kunnskapsbasert måte og får et likeverdig tilbud, er det nødvendig at ansatte ved krisesentrene har tilstrekkelig kompetanse om de ulike diskrimineringsgrunnlagene.

Ulike rapporter slår fast at det særlig er mangel på kompetanse om behovene til den samiske befolkningen, om personer med kognitive og psykiske funksjonsnedsettelse, om etniske minoriteter, om personer utsatt for æresrelatert vold/kollektivistisk vold, om personer med rusavhengighet og om lhbt-personer ved krisesentre.

Som ledd i kommunens plikt til å sikre likeverdige tilbud til innbyggerne etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24, mener ombudet at det må tydeliggjøres at kommunen har en plikt til å sikre at ansatte har eller får kompetanse om de ulike diskrimineringsgrunnlagene og om særlige behov og barrierer utsatte som kan kjennetegnes av et diskrimineringsgrunnlag kan møte. Vi har ikke tatt stilling til om kommunens plikt til å sikre slik kompetanse bør lovfestes, forskriftsfestes eller sikres på annen måte, for eksempel gjennom tiltak i kommunale handlingsplaner.

Til høringsnotatets kapittel 6 om tilbudet til menn og deres barn

Alle kjønn har etter likestillings- og diskrimineringsloven rett på et likeverdig krisesentertilbud. Det betyr at alle har rett på likeverdige, trygge og tilgjengelige tjenester. Som departementet viser til, kan det oppstå kryssende likestillingshensyn i denne forbindelse.

Når det gjelder spørsmålet om man bør opprettholde et krav om kjønnsdelte botilbud på krisesentrene eller ikke, vil vi først vise til at GREVIO er kritiske til integrerte botilbud for kvinner og menn. Kvinner er de som i aller størst grad benytter krisesentertilbudet. At alle kvinner skal oppleve at det å oppsøke et krisesenter er trygt, og at det fortsetter å være et reelt lavterskeltilbud, er derfor helt avgjørende for å beskytte kvinner utsatt for vold, og for at Norge skal

oppfylle sine menneskerettslige forpliktelser til å beskytte kvinner mot vold og overgrep i nære relasjoner. Dersom integrerte botilbud fører til at tilbudet ikke oppleves trygt for (noen) kvinner, eller til at kvinner vegrer seg fra å oppsøke tilbudet, mener ombudet at dette må være et svært tungtveiende hensyn mot å åpne for integrerte botilbud.

Når det er sagt, vil ombudet påpeke at det er alvorlig at kravet om adskilte botilbud i realiteten har ført til et dårligere tilbud for menn og menn med barn. Dette kan utgjøre diskriminering av menn, og en slik praksis kan ikke vedvare. Vi er også kjent med erfaringene fra Romerike krisesenter med et integrert krisesentertilbud, og at krisesenteret mener at det integrerte tilbudet har fungert veldig godt, både for menn, kvinner og lhbt-personer.

I tillegg vil vi understreke at det å ha kjønnsdelte botilbud i seg selv kan oppleves som en barriere for transpersoner og ikke-binære som trenger beskyttelse ved et krisesenter. Det er alvorlig, blant annet sett i lys av at forskning indikerer at lhbt-personer er en gruppe som oftere kan være utsatt for vold i nære relasjoner enn andre. I tillegg utsettes lhbt-personer i langt større grad enn majoritetsbefolkningen for hatytringer, og særlig transpersoner og ikke-binære, samt lhbt-personer med minoritetsbakgrunn, opplever ofte å bli møtt med mangel på kompetanse i det offentlige hjelpeapparatet.¹⁶ Slike erfaringer kan også bidra til økt utrygghet i forbindelse med at man oppsøker et krisesenter. Det at tilbudet er kjønnsdelt kan i den forbindelse være en tilleggsbelastning, fordi det vil innebære en vurdering av kjønn, og kan føre til eller gi en opplevelse av at tilbudet ikke er tilgjengelig eller tilrettelagt for denne gruppen. Et krav om adskilte botilbud kan dermed hindre at botilbudet blir likeverdig for lhbt-personer.

Vår vurdering er likevel at vi ikke har tilstrekkelig forskningsbasert kunnskap om mulige negative konsekvenser av å åpne for integrerte botilbud, til at kravet om fysisk adskilte tilbud kan oppheves. Vi mener derfor at det fortsatt må fremgå av loven at det som utgangspunkt er et krav om adskilte botilbud, herunder egne innganger, rom, toalett/bad, kjøkken og oppholdsrom, for kvinner og menn.

Selv om vi mener at man må opprettholde kravet om adskilte botilbud, anbefaler ombudet at departementet vurderer om det likevel er hensiktsmessig

¹⁶ Institutt for samfunnsforskning (2019): <https://app.cristin.no/results/show.jsf?id=1674731>, Universitetet i Bergen (2020) <https://www.nordlandsforskning.no/nb/publikasjoner/report/seksuell-orientering-kjonns mangfold-og-levekar-resultater-fra>

å åpne for at menn, og særlig menn med barn, i gitte tilfeller kan være i oppholdsrom, aktivitetsrom eller delta på aktiviteter sammen med kvinnelige beboere, så fremt kvinnene i den konkrete situasjonen opplever det som trygt. Her må man også ha kompetanse om etniske minoritetsperspektiv for å være sikre på at dette gjøres på en hensiktsmessig måte. Vi mener krisesentrene er de som er nærmest til å gjøre slike vurderinger. Vi anbefaler departementet å innhente innspill fra krisesentrene om dette.

Opprettholder man et kjønnsdelt krisesentertilbud, er det imidlertid helt nødvendig at sentrene har kompetanse om særlig lhbt-personer og deres behov, slik at man sikrer at krisesenteret også er og oppleves som et trygt og tilgjengelig lavterskeltilbud for denne gruppen. Vi mener det vil være hensiktsmessig at krisesentrene pålegges å opprette retningslinjer for hvordan møte og ivareta denne gruppen beboere på en god måte. I den forbindelse understreker vi at det vil være vanskelig å lage ett tilbud som passer alle, og at det er nødvendig med individuelle tilpasninger for å sikre at tilbudet blir likeverdig. Eksempelvis kan det for noen oppleves tryggest å få tilbud om et skjermet botilbud, mens det for andre kan oppleves bedre å bo og oppholde seg i et fellesskap med andre.

Videre vil det å opprettholde kravet om adskilte botilbud kreve at man sikrer at menns tilbud blir likeverdig. Da er det etter ombudets vurdering helt nødvendig med økte økonomiske og bemanningsmessige ressurser.

Til sist mener vi at det er nødvendig å innhente forskningsbasert kunnskap om erfaringer med integrerte botilbud, og hvilke konsekvenser, fordeler og ulemper det har.

Dersom departementet likevel skulle myke opp kravet om fysisk adskilte tilbud, må det lov- eller forskriftsfestes tydelige krav til utforming av og bemanning ved et slikt tilbud.

Til høringsnotatets kapittel 7 Samvær for barn når forelder er på krisesenter

Risikoen for partnervold og partnerdrap øker i forbindelse med samlivsbrudd.¹⁷ Partnerdrapsutvalget så i sin utredning flere eksempler på at samvær var et konflikttema mellom offeret og gjerningspersonen før drapet. I tilfeller hvor den voldsutøvende forelder har samværsrett med felles barn, påpekte utvalget at for eksempel situasjoner med overlevering av barn utgjør en stor risiko for ytterligere partnervold og partnerdrap.¹⁸ Ombudet er derfor svært opptatt av at

¹⁷ <https://dinutvei.no/vold-i-naere-relasjoner/foreldresamarbeid-vold-samlivsbrudd/>

man finner løsninger som i tilstrekkelig grad beskytter den voldsutsatte forelderen i den praktiske gjennomføringen av (voldsutøvende) forelders samvær med felles barn.

Ombudet mener at ansatte på et krisesenter bør ha en veiledningsrolle overfor brukere på krisesenter, også når det gjelder spørsmål om samvær. Vi er imidlertid bekymret for om det kan føre til en krevende rollekonflikt for de ansatte dersom de på den ene siden skal sikre et trygt tilbud til beboeren, men samtidig skal ha en formell rolle i å vurdere barnets situasjon og spørsmål om samvær. Beboeren skal heller ikke trenge å bekymre seg for at det de forteller til ansatte ved et krisesenter, kan føre til at den ansatte anbefaler et samvær som beboeren selv ikke ønsker. Vi mener spørsmål om samvær må løses på annen måte enn ved å gi ansatte på krisesentrene en formell rolle i disse vurderingene.

Vi mener det er gode grunner som taler for at ordningen fra Danmark, der samvær midlertidig kan stanses hvis en av foreldrene bor på krisesenter, også bør innføres i Norge. Dette kan på den ene siden bidra til å sikre at en voldsutsatt forelder i tilstrekkelig grad blir beskyttet, også dersom hen har barn med voldsutøver, og det kan hindre at barn som ikke ønsker det må ha samvær med en forelder som har vært voldelig. I vårt høringsinnspill til barnelovutvalget, har vi foreslått at departementet bør vurdere om dette kan reguleres i barneloven.

Ut over dette, viser vi til våre innspill til barnelovsutvalget når det gjelder vold i nære relasjoner og spørsmål om samvær.

Kapittel 8 krisesentertilbudet til den samiske befolkningen

Både etniske og nasjonale minoriteter, herunder den samiske befolkningen, har rett på et likeverdig krisesentertilbud. Det følger av bestemmelsene departementet viser til, men også av likestillings- og diskrimineringsloven § 6 og § 24. Som nevnt mener vi loven bør synliggjøre de særskilte forpliktelsene krisesentrene har til å tilrettelegge og sikre likeverdige tilbud blant annet for beboere uavhengig av etnisitet, herunder nasjonal og etnisk opprinnelse.

At det skal opprettes en satellittløsning i Karasjok med særskilt kompetanse på samisk språk og kultur er positivt, og i tråd med anbefalinger fra GREVIO og KDK-komiteen. Også andre krisesentre må inneha kompetanse om denne brukergruppen. Vi støtter derfor forslaget om at det skal fremgå av lovteksten at

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-17/id2791522/>

samiske brukere skal ivaretas i krisesentertilbudet. Vi mener også at lovkravet må følges opp med konkrete anvisninger om hva dette innebærer for det enkelte krisesenter i forskrift til loven.

Som nevnt mener vi at loven også bør synliggjøre forpliktelsen til å gi likeverdige tilbud til andre grupper med et diskrimineringsvern, herunder andre nasjonale minoriteter og etniske minoriteter.

Til høringsnotatets kapittel 9 Oppfølging i reetableringsfasen

I reetableringsfasen kan den voldsutsatte ha behov for en rekke tiltak for å starte et nytt liv, for eksempel ny bolig, inntektssikring, opprette politibeskyttelse med mer. Dette forutsetter også at mange ulike kommunale tjenester involveres. Etter Istanbul-konvensjonen artikkel 20 er også partene forpliktet ved lovgiving eller på annen måte til å treffe tiltak som er nødvendige for å sikre at offer får tilgang til tjenester som hjelper dem å restituere seg etter volden. Det bør om nødvendig omfatte tjenester som juridisk og psykologisk rådgiving, økonomisk hjelp, husrom, utdanning, opplæring og hjelp til å finne arbeid.

Forskning viser at tilbudet til voldsutsatte er for dårlig i reetableringsfasen.¹⁹ Også GREVIO påpeker flere mangler i oppfølgingen i denne fasen, og anbefaler blant annet at Norge lager spesielle program som kan imøtekomme voldsutsattes reetablering og økonomiske uavhengighet.

Vi støtter at det presiseres i loven at krisesentrene har en særlig plikt og rolle når det gjelder å gi brukere støtte, veiledning og hjelp i kontakt med andre deler av tjenesteapparatet, også i reetableringsfasen. For at en slik oppfølging skal bli mulig i praksis, må denne plikten også følges opp med økte midler. Vi savner også at kommunens forpliktelser i denne forbindelse tydeliggjøres. Blant annet er det behov for å klargjøre ansvarsfordelingen mellom krisesentrene og det øvrige tjenestetilbudet.

Til høringsnotatets kapittel 10 om gratisprinsippet i krisesentertilbudet

Det store flertallet av krisesenterbrukere i Norge har sårbar personlig økonomi.²⁰ Ombudet støtter derfor forslaget om at det skal fremgå i loven at det

¹⁹ <https://www.nhri.no/2024/videre-etter-vold/>,
https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/rapporter/vold-i-nare-relasjoner/kommunenes-helhetlige-arbeid-mot-vold-mot-kvinner-og-vold-i-nare-relasjoner/kommunenes-voldsarbeid_rapport_15juni2021.pdf

ikke kan kreves egenandel fra brukere, verken for mat eller for reisekostnader til krisesenteret.

Avslutning

Ombudet takker for muligheten til å gi innspill, og ser frem til å følge departementets videre arbeid med revidering av krisesenterloven.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
likestillings- og diskrimineringsombud

Ingeborg Aa. Fjeldstad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.

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