

Krisesentersekretariatet
Storgata 11
0155 Oslo



Barne- og likestillingsdepartementet
Familie-, barnehage- og likestillingsavdelingen
Ved avdelingsdirektør Knut Fosli
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Oslo 22.06.06

Høringsutkast til Norges syvende rapport for perioden 2002-2005 til FN konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner

Krisesentersekretariatet takker for invitasjonen til å komme med merknader til utkastet i forbindelse med Norges syvende rapport for perioden 2002-2005 – til FN konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner.

Krisesentersekretariatet er en paraplyorganisasjon for 33 av landets 51 krisesentre. Hovedmålet for organisasjonen er å fremme det ene kjønns særinteresse, og gjennom vår virksomhet skal vi bekjempe og angripe den samfunnsbestemte volden mot kvinner og deres barn, samt arbeide for å endre den skjeve balansen mellom kjønnene, både et på samfunns-, gruppe- og individnivå. Våre kommentarer vil derfor være knyttet opp mot Artikkel 6 om vold, handel med kvinner og prostitusjon.

Om det er mulig ber vi om å få tilsendt sluttrapporten før den blir oversatt til engelsk.

Kommentarer på temaer vi mener ikke er belyst i departementets rapport:

Voldsutsatte kvinner med funksjonshemning

Ut fra vårt syn og utredninger vi har gjort, oppfyller Norge ikke forpliktelsene etter Rekommandasjon nr. 18 1991 på en tilfredstillende måte i henhold til menns vold mot kvinner.

Vold mot kvinner med nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemning er fremdeles lite synliggjort i vårt samfunn. Vi vet det er store mørketall når det gjelder overgrep, men vi vet ikke hvor store. En rapport fra Voldtekstmottaket i Oslo påpeker at blinde og døve er hyppigere utsatt for overgrep enn andre, men at få tar kontakt. Kvinner med funksjonshemning er mer utsatt og sårbare overfor vold enn kvinner som ikke er funksjonshemmet. Den fysiske og psykiske mishandlingen kan også være grovere og mer langvarig ved at den kan innebære å nekte kvinnen hjelpemidler, mat, medisiner og nødvendig helsehjelp. Dette har sammenheng med at avhengighet av andre øker risiko for overgrep. Risikoen ser ut til å øke med graden av funksjonshemning og behovet for hjelp.

I rapporten: *Kommuners tilbud til voldsutsatte funksjonshemmede kvinner* fra 2004 viser at det er få kommuner som har spesielt tilrettelagt tilbud til voldsutsatte funksjonshemmede kvinner utover det lovpålagte helse- og sosialtilbudet som gjelder for alle innbyggere. Bare 16 av 201 kommuner/bydelene oppgir å ha forankret tiltak, samordning og rutiner til voldsutsatte kvinner med funksjonshemning i kommunens helse- og sosialplaner.

Krisesentrene er utvilsomt en av de viktigste støttepillarene for voldsrammede kvinner. Mye av hjelpen til voldsutsatte kvinner kanaliseres gjennom krisesentrene og deres samarbeid med kommunene. Selv om 85 % av kommunene i Norge støtter et krisesenter økonomisk, så har kommunene manglende kunnskap om graden av tilgjengelighet for voldsutsatte funksjonshemmede som ønsker å benytte det lokale krisesenteret. Videre er det et problem at den økonomiske støtten til krisesentert er sårbar i kommuner med flere tunge problemstillinger. Det synes å være en utfordring å heve både bevissthet og kompetanse rundt i kommunene når det gjelder vold og overgrep mot kvinner med funksjonshemming.

Den viktigste hjelpen til voldsutsatte kvinner skjer gjennom krisesentrene og deres samarbeid med lokalkommunene. Det er da et åpenbart et problem at kun 15 av 51 krisesentre har tilrettelagt hjelp for kvinner og barn med funksjonshemming på en tilfredsstillende måte. Det er også et problem at kommunene ikke vet hvilke krisesentre som er godt nok tilrettelagt. Det som synes å være en utfordring er å heve både bevissthet og kompetanse på dette feltet i kommunene dersom voldsutsatte kvinner med funksjonshemming skal ha mulighet til å få den beskyttelse og oppfølging de har krav på for å kunne leve et verdig liv.

Kommune og stat har som de eneste økonomiske bidragsyttere til krisesentrenes arbeid, en unik mulighet til å knytte spesifikke krav om tilrettelegging for funksjonshemmede til bevilgningene. Det må selvsagt tas høyde for kostnader på dette området i bevilgningenes størrelse. I NOU 2003:31 "*Retten til et liv uten vold*" foreslås det at minst ett krisesenter i hvert fylke skal være tilrettelagt for denne målgruppen. Krisesentersekretariatet mener allikevel at dette ikke er tilstrekkelig. Alle krisesentre bør, som det eneste lavterskeltilbudet for voldsutsatte kvinner og deres barn, være tilrettelagt. Vi finner det uheldig i et velferdsperspektiv, at funksjonshemmede kvinners mulighet til å oppsøke et krisesenter i sitt nærmiljø er sterkt begrenset.

Utfordringer

Det er viktig å forsøke å nå alle de som ikke får noen bistand etter overgrep, enten fordi de ikke vet, ikke har oppfattet, ikke forstår eller ikke tror at hjelpeapparatet er for dem. Det er også viktig å nå kvinner som bor på steder hvor hjelpen fra krisesentrene ikke er godt nok tilrettelagt eller organisert.

Alle kommuner bør pålegges, gjennom relevant lovgivning, å sikre et samordnet hjelpetilbud for voldsutsatte funksjonshemmede kvinner. Ved å sikre krisesentrene økonomiske rammer, er det store muligheter for å tilrettelegge og tilby god hjelp for kvinner med funksjonshemming.

Vold og overgrep mot kvinner med rusproblemer og kvinner i prostitusjon

Kvinner med erfaringer fra rus og prostitusjon har ofte mye erfaring med vold. Dette er kvinner som ofte opplever sosial og moralsk fordømmelse. Dette gjør at kvinnene ofte opplever at deres status som «verdige ofre» i relasjon til både hjelpe- og rettsapparatet reduseres. Det å ha en bakgrunn med rus eller i prostitusjon kan videre gjøre det vanskeligere for kvinnene å bli trodd når de rapporterer vold og overgrep.

I en rapport fra Thereses Hus, et akutttilbud til kvinner i aktiv rus, forteller kvinnene i intervjuene hvor mye og hva slags vold kvinner i gateprostitusjon er utsatt for. 91 % av kvinnene hadde blitt utsatt for vold i løpet av livet, og 73 % oppgav å ha vært utsatt for vold og/eller trusler siste året. 11 av de 12 kvinnene hadde vært utsatt for vold fra kunder, og i de totalt 40 voldsepisodene kvinnene forteller om beskrives til sammen 44 ulike krenkelser.

Vi vet at kvinner som bruker rusmidler løper større risiko for å utsettes for grov vold enn andre kvinner (Widding Hedin 1997). Kvinner i prostitusjonen Kaia teamet i Bergen intervjuet forteller at dette med å være ruset ekstra risikofyllt i gateprostitusjonen, fordi desto mer ruset en kvinne er, desto dårligere fungerer den kritiske sansen.

Kvinner i prostitusjon opplever også vold i nære relasjoner. Erfaringer fra krisesentrene viser at enkelte av kvinnene som oppsøker sentrene har bakgrunn fra prostitusjonsvirksomhet. I mange av tilfellene har kjæresten tvunget dem til å prostituere seg, ofte i tillegg til å utsette kvinnene for fysisk og psykisk mishandling. Høigård og Finstad (1986:224) fremhever at volden i slike forhold er nært knyttet til prostitusjonen og mannens avhengighet av pengene hennes. Forfatterne fremhever at politiet viste liten interesse for kvinner i prostitusjon som ble mishandlet av sine kjærester. Selv om undersøkelsen er av eldre dato, er det fortsatt grunn til å tro at kvinnenes deltakelse i prostitusjon kan ha betydning for hvordan de blir møtt både av politiet og hjelpeapparatet for øvrig. Dette har sammenheng med at det fortsatt er knyttet sterk sosial fordømmelse til prostitusjon.

Også rusproblemer eller psykiske problemer hos voldsutsatte kvinner kan ha betydning for hvordan kvinnenes situasjon blir forstått av helsevesenet. En kvinne som opplever mishandling over tid kan få både rusproblemer og psykiske problemer (Stark og Flitcraft 1996). Når rus og psykiske problemer inntreffer, blir disse benyttet som årsaksforklaringer for kvinnenes skader heller enn å se at rusmisbruk eller psykiske problemer faktisk kan være konsekvenser av mishandlingen.

Utfordringer

På bakgrunn av konklusjoner som kom frem i *Kvinnens helse*, NOU 1999, synes egne lavterskeltilbud til kvinner med erfaring fra rus, prostitusjon og med tunge psykiske lidelser å være en av flere løsninger. Dette har sammenheng med at menn og kvinner har ulike erfaringer med vold og ulike behov i behandlingssituasjonene.

Arbeid og vold

All forskning viser at depresjon, angst, posttraumatisk stress lidelse og selvmord forekommer betydelig oftere blant kvinner utsatt for vold i nære relasjoner eller kvinner som ikke har slike erfaringer.

I www.aetat.no sin års statistikk er kvinner overrepresentert blant yrkeshemmede med psykiske lidelser. Siden 1994 er antallet yrkeshemmede med psykiske lidelser nesten tredoblet fra 7.900 til 22.000 personer. Kvinner utgjør 57 % av yrkeshemmede med psykiske lidelser og 50% av alle yrkeshemmede. Utdanningsnivået er høyere blant yrkeshemmede med psykiske lidelser, enn blant andre yrkeshemmede. 22% av yrkeshemmede med psykiske lidelser har høyere utdanning, mens dette gjelder bare 15% av alle yrkeshemmede. Yrkeshemmede med psykiske lidelser har oftere enn andre yrkeshemmede bakgrunn i helse/omsorg/ pleie yrker.

Men vi vet ingenting om dette kan ha noen sammenheng med erfaringer av menns vold mot kvinner i nære relasjoner.

Statistikk fra Krisesentrene 2003 og 2004 viser også at andelen av beboerne som er yrkesaktive er langt lavere enn befolkningen ellers og at andelen på ulike stønader, trygd eller pensjon er langt høyere enn ellers. En finner også en markant økning fra 2003 til 2004 fra 39% til 47 % av de mottar trygd, stønad, pensjon

Foreløpige funn i Kjersti Alsakers doktorgradsstudie ved Universitetet i Bergen, om mishandlede kvinners livskvalitet, viser at yrkesaktive kvinner som er utsatt for vold har dårligere livskvalitet enn de utsatte kvinnene som ikke er i arbeid. Samme studie viser at 38 % av kvinnene ikke fikk lov av samlivspartner å jobbe.

I regjeringens handlingsplan "Vold i nære relasjoner" (2004-2007) legges det opp til å bedre samarbeid og kunnskap i hjelpeapparatet, synliggjøre og forebygge, samt å tilby tilstrekkelig hjelp og bistand til ofre for privat vold. Informasjonsbrosjyren "Vi bryr oss på arbeidsplassen", 2005 som ble utgitt av LO og Krisesentersekretariatet er ett konkret hjelpetilbud som går inn i disse målsetninger.

Utfordringer

I Norge har vi ingen kunnskap om voldens betydning i forhold til arbeid. Dette er viktig å synliggjøre for å kunne fremme åpenhet og yte hjelp på et tidlig stadium. Denne kunnskap kan bidra til at disse kvinnes situasjon kan bli bedre forstått og således øke deres mulighet til å være yrkesaktive. Det bør iverettes forskning hvordan menns vold mot kvinner i nære relasjoner har betydning for disse kvinnenes arbeid. Det må skaffes mer kunnskap om dette temaet, slik at problemet kan komme mer i fokus og tiltak settes i verk for å inkludere flest mulige kvinner i arbeidslivet.

Positivt

I Norge hadde det fram til høsten 2005 ikke blitt gjennomført noen samlet innsats for å ta opp det ansvar som arbeidsgivere, fagforening og organisasjoner kan og bør ta for å bidra til å forebygge problemene og gi støtte til den voldsutsatte og utøveren.

LO og Krisesentersekretariatet utarbeidet derfor en veileder slik at arbeidsplassen har kompetanse på hvordan de kan møte voldsutsatte kvinner med omsorg og støtte, samt gi informasjon om muligheter og rettigheter.

Fortsatt er dessverre overgrep og mishandling tabu og skambelagt. For de utsatte er det vanskelig å si at du ikke kommer på jobb fordi du ikke får lov, eller fordi du har smerter på grunn av fysisk og psykisk vold, eller er utslitt på grunn av hjemmesituasjonen. Dette kan medføre at det bli mange "hvite løgner" angående fravær, noe som etter hvert kan bli et problem i relasjon til arbeidskollegaer

Målet er at fagbevegelsen og arbeidsplassen engasjerer seg i arbeidet mot menns vold mot kvinner, og at veilederen blir aktivt integrert gjennom rutiner i internkontrollen på alle arbeidsplasser.

Organisering av hjelpen på lokalt plan

Regjeringen fastslår sine to handlingsplaner at det er et overordnet mål å fremme utvikling av helhetlige, tilgjengelige og faglig gode tjenester. Det nevnes at det er en prioritert oppgave å sikre at voldsutsatte får tilstrekkelig hjelp, beskyttelse og bistand. Samtidig fremhever de at det er påkrevet med større åpenhet og kunnskap om hvor det er mulig å få bistand slik at alle voldsutsatte kvinner kan nyttiggjøre seg av mulighetene som finns

Amnesty Internasjonal la fram en rapport i 2005 om norske kommuners arbeid mot vold mot kvinner. Rapporten viser at 95 % av norske kommuner ikke har handlingsplaner mot vold mot kvinner.

I NOU 2003:31 har utvalget anbefalt at kommune bør ha plikt til å yte tilfredsstillende tjenester, samt krav til samarbeid mellom instansene, skal presiseres i relevant lovverk for kommunale tjenester, herunder hjelpe- og behandlingstjenestene i kommunen. Tjenestene til kvinner og barn utsatt for vold i nære relasjoner, samt til voldsutøvende menn, må videre være forankret i kommunenes helse-og sosialplaner.

Videre anbefaler utvalget at det sentralt blir utviklet felles styringsverktøy for alle landets kommuner som spesifiserer det minimum av tjenester som må finnes kommunalt eller interkommunalt, samt kvalitetssikringsrutiner for tjenester og kompetanse. Etter utvalgets syn, bør kommunene sørge for at det enten kommunalt eller interkommunalt finnes et tilbud til voldsutsatte kvinner og barn, samt til voldsutøvende menn ut fra en *minimumsstandard*.

At hjelpen i dag er tilfeldig og personavhengig ut fra hvilken kommune de utsatte bor i finner vi svært diskriminerende.

Utfordringer

Det bør straks pålegges norske kommuner gjennom lovverk å institusjonalisere hjelpen gjennom lovverk og tiltak.

Endring av tre års regelen for opphold på selvstendig grunnlag

Tall fra Statistisk Sentralbyrå i 2004 viser at Norge blir et stadig mer flerkulturelt samfunn. Hvert år er det flere norske enn innvandrere som finner sin ektefelle i utlandet. Flerkulturelle ekteskap er en ressurs for vårt velferdssamfunn.

Krisesentrene gjenspeiler endringen av ekteskapsmønsteret i samfunnet. Det er et beklagelig faktum at flere og flere av kvinnene og deres barn, som kommer til landet på familiegjenforening, må flykte til et krisesenter på grunn av vold. Samtidig vet vi at mørketallene er store.

Kvinner som kommer til landet på familiegjenforening, får oppholdstillatelse de første tre år betinget av ekteskap. Utlendingsforskriften § 37.6, 2 åpner for at kvinner og barn som mishandles kan søke opphold på selvstendig grunnlag, slik at de ikke skal se seg tvunget til å bli i et forhold med vold og overgrep Bestemmelsen baseres på skjønn, og er avhengig av at utlendings- myndighetene tror på kvinnen og hennes historie.

Det er uklart hva som i praksis skal til for at kvinner skal få oppholdstillatelse på bakgrunn av mishandlingsbestemmelsen. Statistikk fra UDI i 2004 viser at av de 89 søknadene om oppholdstillatelse på bakgrunn av mishandling og overgrep fikk 31 avslag. Dette har ført til usikkerhet om hvilke rettigheter disse kvinnene egentlig har etter et samlivsbrudd. Kvinner under ”treårsregelen” som blir utsatt for mishandling forblir derfor ofte i ekteskapet til tross

for volden de opplever. For de som må flykte til et krisesenter venter en uforutsigbar livssituasjon og en meget usikker rettsstilling.

Samtidig er det dessverre slik at enkelte menn spekulerer i kvinners rettsløshet, og gjennom treårsregelen har de anledning til å utøve makt og kontroll over kvinnene. Hvis hun ikke føyer seg etter mannens mange urimelige krav, truer han med at hun vil bli kastet ut av landet. Vi ser også at staten i flere tilfeller iverksetter dette.

Utfordringer

Ut fra FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) om retten til likestilling, er tiden overmoden til å fjerne menns makt over kvinner gjennom 3 års regelen. Oppholdstillatelsen skal kun være betinget av ekteskapet i ett år for kvinner som kommer på familiegjenforening. Det å gi kvinner som flytter til Norge via ekteskap god informasjon om sine rettigheter i forbindelse med opphold, vil også kunne redusere ektefellens muligheter til å true kvinnen.

Arbeid med voldsutsatte kvinner i fengsel

Justisdepartementet har i St.prp.nr.1 (2003-2004) bestemt at det skal foluseres på tiltak som kan hjelpe kvinnelige domfelte ut av offerrollen og forebygge vold mot kvinner. Høsten 2004 inngikk Kriminalomsorgen region øst og Krisesentersekretariatet en avtale om å starte et samtaletilbud til voldsutsatte kvinner i fengsel. Oslo Krisesenter påtok seg oppdraget, og rapporten er basert på arbeidet som er gjennomført på Bredtveit fengsel-, forvarings-, og sikringsanstalt, Bredtveits avd. Østensjø og Fredrikstad fengsel.

Målet for tiltaket, som for øvrig er det første som er gjennomført i Norge, var å hjelpe kvinnelige domfelte til å komme ut av offerrollen, samt å forebygge menns vold mot kvinner. I prosjektet inngikk også kompetanseheving for de ansatte i fengslene om reaksjoner på vold slik at de kan bistå kvinnene og håndtere reaksjoner på best mulig måte. Fengselet ønsket videre at det skal være mulig for kvinnene å delta i ordinære grupper eller få individuelle samtaler ved krisesenteret, både under og etter endt soning.

Rapporten viser at erfaringene fra prosjektet har vært svært gode. Selv om kvinnene forteller at de opplevde det smertefullt å snakke om vold og deres egne erfaringer, var det mulig og forsvarlig å starte denne prosessen mens de sonet i fengsel. Videre forteller kvinnene at deres psykiske helse er blitt bedre, og at prosessen i prosjektet har vært viktige forberedelser til et liv uten vold etter soning.

En viktig forutsetning for å gjennomføre samtaletilbud, både i grupper og på et individuelt nivå, for vold og overgrep utsatte i fengsel, er at betjentene må vite hvem som deltar og hvordan kvinnene har det. De som driver et slikt tiltak må ha solide kunnskaper om vold og reaksjoner på dette. I rapporten forteller kvinnene at det er viktig for dem at taushetsplikten overfor fengselet blir overholdt.

Utfordringer

Det bør bli permanente tiltak i fengslene med gruppe og individuelle samtaletilbud til voldsutsatte kvinner i fengsel.

Positivt

Hjelperens rolle

- i arbeidet med voldsutsatte kvinner og deres barn

Med innsamlede midler fra The Body Shops butikker, samt støtte fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Justisdepartementet, har Krisesentersekretariatet utarbeidet en veileder som har som mål å heve kompetansen for hjelpere som bistår voldsutsatte kvinner og deres barn som bor eller bruker landets krisesentre.

Veilederen beskriver blant annet voldsutsatte kvinner og barn i et kriseperspektiv, og hvordan hjelperen kan bidra til å bygge tillit og styrke kvinnene slik at de hele tiden er handlende aktører i eget liv. Gjennom gode metoder beskrives hvordan man bruker samtalen som verktøy for å kartlegge trusler, omfanget og konsekvensen av volden, samt hvordan de utsatte kan nyttiggjøre seg de ulike tiltak. Vi lever i et flerkulturelt samfunn og veilederen fokuserer på viktigheten av kompetanse om voldsutsatte kvinner og barn med minoritetsbakgrunn og hvordan man kan støtte de utsatte etter oppholdet på krisesenteret.

Det er første gang at en slik veileder er blitt utarbeidet i Norge.

Menneskehandel

Handel med kvinner er et sentralt område i Krisesentersekretariatets arbeid.

Regjeringa har lagt fram en handlingsplan mot handel med kvinner og barn for perioden 2005-2008. Formålet med planen er blant annet å fremme tiltak for å gi beskyttelse og bistand til personer utsatt for menneskehandel og å straffe de som står bak. I begrepet beskyttelse og bistand inngår også støtte til å påse at ofre får en trygg retur og reetablering i hjem- og transittlandet.

I tråd med Palermo-protokollen artikkel 6, om beskyttelse av ofre for handel med mennesker, ble Rosa-prosjektet opprettet 1. januar 2005 basert på anbefalinger i handlingsplanen fra 2000. Hovedoppgaven er å koordinere et hjelpetilbud rettet mot utenlandske kvinner i Norge utsatt for menneskehandel. Prosjektet driver samtidig en nasjonal døgnåpen krise og informasjonstelefon. Prosjektet er drevet i regi av Krisesentersekretariatet og er finansiert av Justis- og politidepartementet. I handlingsplanen fra 2005, tiltak 11, forutsettes prosjektet videreført i 2006 og 2007.

Palermo-protokollen ble vedtatt i 2000, og gjort gjeldende også i Norge fra 2003.

Etter over et års drift av ROSA-prosjektet har 27 brukere benyttet seg av hjelpetilbudet, og man har allerede gjort en del erfaringer i arbeidet. Krisesentersekretariatet vil i løpet av juni 2006 legge fram en evalueringsrapport basert på enkelte brukeres erfaringer med hjelpen de har fått på krisesentrene

Erfaringene fra Rosa-prosjektet så langt tyder på at det er behov for tiltak som ivaretar brukerne bedre ved retur. Det synes som en del av kvinnene ved avslag på søknad om opphold i Norge ikke ser andre muligheter enn å dra tilbake til det de har prøvd å bryte ut av. Det er behov for tiltak som kan bidra til at kvinnene opplever det som et realistisk alternativ å stå ved sin beslutning om å bryte ut av prostitusjon og utnyttelse, selv ved retur til transittland eller hjemland.

Aktuelle tiltak på dette området kan f. eks. være å formidle informasjon om og knytte kontakter med aktuelle hjelpetilbud på returstedet på forhånd, dersom kvinnen selv ønsker det. Dette krever at både Rosa-prosjektet og krisesenteransatte har kunnskap om og kontakt

med relevante hjelpetilbud på aktuelle retursteder. Det er nødvendig å kartlegge hjelpetiltak rettet mot denne målgruppen på ulike retursteder, samt å utvikle og etablere rutiner for samarbeid med disse tilbudene, rutiner som kan benyttes ved konkrete tilfeller av retur. Når krenkelsen av kvinnene er organisert og koordinert over landegrensene, må hjelpetilbudet også være det. Dette kan bidra til at hjelpetilbudet i større grad oppleves som en *"helhetlig bistands- og beskyttelseskjede"*, også for de som er rammet.

Utfordringer

Norge bør straks iverksette et prosjektet som først og fremst omhandler organisering og koordinering av et helhetlig bistands - og reetableringstilbud til ofre for menneskehandel, som ønsker å reise hjem, eller som må returnere til hjemlandet grunnet avslag om opphold i Norge. Angående ofre for menneskehandel som får sin oppholdssøknad behandlet etter Dublinkonvensjonen, vil det være viktig å påse at de får samme tilbud om bistand og beskyttelse i det landet som er ansvarlig for deres asylsøknad.

Andre kommentarer

Voldtekt

I rapporten bør det fremkomme at Fornærmedeutvalget vil legge fram en offentlig utredning i 2006. NOU 2006:10.

Vennlig hilsen

Tove Smaadahl

Tove Smaadahl

.....

Daglig leder