

Barne- og familiedepartementet

Deres referanse: 24/2688

Vår referanse: 24/168

Dato: 18.09.2024

Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-034

HØRINGSUTTALELSE

Forslag til endringer i krisesenterloven**1. Innledning**

Vi viser til departementets høringsbrev av 14. juni 2024 med forslag til endringer i lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova). Vi har ikke hatt anledning til å vurdere alle menneskerettslige sider som revideringen av krisesenterloven kan reise, men vil knytte merknader til noen temaer som løftes i høringsnotatet om et individuelt tilpasset tilbud, tydeliggjøring av samiske rettigheter, tilbudet til menn og kjønnsdeling av tilbudet, og oppfølging i reetableringsfasen. Før dette vil vi trekke fram noen overordnede betraktninger rundt de menneskerettslige sidene ved krisesentertilbudet.

2. Menneskerettslige krav til krisesentertilbudet

Selv om det bare er offentlige myndigheter som er pliktsubjekter etter menneskerettighetskonvensjonene, må myndighetene treffe tiltak for å hindre at private aktører krenker hverandres rettigheter. Dette omtales gjerne som statens sikringsplikt. Statenes sikringsplikt innebærer at statene har ansvar for å gjøre det som er mulig for å hindre at private aktører, som enkeltpersoner, selskaper, foreninger eller lignende, krenker andre privates rettigheter. En person som mishandler partneren sin bryter ikke menneskerettighetene, men mishandlingen kan være et menneskerettighetsbrudd dersom staten ikke har oppfylt nærmere forpliktelser til å beskytte individer mot slik voldsutøvelse, for eksempel gjennom kriminalisering av handlingen og etterforskning og straffeforfølgning av den.

Myndighetene har sikringsplikt etter EMK og en rekke andre menneskerettighetskonvensjoner, deriblant Istanbulkonvensjonen om vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.

Istanbulkonvensjonens artikkel 23 angir de mest konkrete menneskerettslige forpliktelsene til å ha et nasjonalt krisesentertilbud. Statene skal ha et tilstrekkelig og tilgjengelig krisesentertilbud. Det følger av bestemmelsen at «Partene skal ved lovgiving eller på annen måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å opprette eit tilstrekkeleg tal med føremålstenlege og lett tilgjengelege krisesenter som kan gi

trygge husrom til offera, og særleg kvinner og barna deira, og for å hjelpe dei på ein proaktiv måte.»

NIM har ved flere anledninger løftet fram de menneskerettslige sidene ved hjelpetilbudet til voldsutsatte. Rapporten «Videre etter vold» (2024)¹ omhandler hjelpetilbudet til voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn i Norge. Rapporten identifiserer flere menneskerettslige utfordringer i krisesentertilbudet og i den videre reetableringsfasen for denne gruppa. Også NIMs rapporter «Vold og overgrep i samiske samfunn»² og «Rus og menneskerettigheter»³ identifiserer svakheter og gir anbefalinger for å bedre tilbudet til utsatte grupper.

Utfordringene NIM har påpekt finner sted på et bakteppe av en rekke generelle svakheter i krisesentertilbudet.⁴ Riksrevisjonens gjennomgang fant at Krisesenterloven i varierende grad ble gjennomført i kommunene. Blant annet pekte Riksrevisjonen på at

- systematiske kartlegginger av beskyttelsesbehov ikke ble gjennomført for 30 prosent av krisesentrenes beboere
- mange kommuner mangler rutiner for samarbeid mellom ulike tjenester på voldsfeltet
- lang reisevei til krisesentre utfordrer krav til tilgjengelighet og vanskeliggjør reetableringsarbeid
- lav bemanning hos noen krisesentre utfordrer lovkrav til døgnåpent krisesentertilbud.⁵

Disse svakhetene kan utfordre voldsutsattes menneskerettigheter etter Istanbulkonvensjonen, og sannsynliggjør at ressursutfordringer bidrar til å øke risikoen for menneskerettighetsbrudd i krisesentertilbudet. Etter NIMs vurdering dreier de fleste menneskerettslige utfordringene i krisesentertilbudet seg ikke primært om utformingen av dagens lovverk, men ressursmessige og organisatoriske forhold. Vi noterer imidlertid at høringsnotatet ikke legger opp til en økning i

¹ Norges institusjon for menneskerettigheter, *Videre etter vold* (2024).

² Norges institusjon for menneskerettigheter, *Vold og overgrep i samiske samfunn* (2018).

³ Norges institusjon for menneskerettigheter, *Rus og menneskerettigheter* (2022).

⁴ Også Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Nasjonalt kompetansesenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) har pekt på store variasjoner i krisesentrenes tilbud og deres tilgjengelighet. Videre har internasjonale overvåkningsorganer avgitt relevante anbefalinger til Norge på dette området, herunder FNs kvinnekomité og Istanbulkonvensjonens overvåkingsorgan GREVIO. Se FNs kvinnekomité sine avsluttende merknader til den tiende høringen av Norge, (CEDAW/C/NOR/CO/10) pkt. 30 bokstav (h); Council of Europe, GREVIO Baseline Evaluation Report, Norway (2022), heretter omtalt som «GREVIO, Baseline Report Norway,» avsn. 122-127; Likestillings- og diskrimineringsombudet og NKVTS, «Kommunenes helhetlige arbeid mot vold mot kvinner og vold i nære relasjoner», (2021).

⁵ Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner, Dok. 3:8 (2021–2022).

finansieringen av krisesentrene, men at «styrking av tilbodet for å gjere det i tråd med gjeldande lov må difor finansierast av kommunane innanfor gjeldande rammar». Utover revisjonen av krisesenterloven, mener vi derfor at departementet bør vurdere også å utbedre ressursituasjonen for krisesentrene.

3. Et individuelt tilpasset tilbud

Departementet vurderer i kapittel 5 ulike lovendringer som vil tydeliggjøre kommunenes ansvar for å legge til rette for et fullverdig krisesentertilbud for alle. Statens sikringsplikt til å forebygge, avverge og beskytte mot vold og overgrep og sikre reell tilgang til krisesentre er særlig sterk overfor sårbare personer. Samtidig viser en rekke ulike rapporter mangler i krisesentertilbudet til ulike utsatte grupper. NIM deler derfor departementets vurdering av at det er behov for tiltak for å sikre et mer individuelt tilpasset krisesentertilbud.

Departementet foreslår for det første å lovfeste et krav til likeverdige alternative botilbud for brukere som ikke kan benytte seg av botilbudet ved krisesenteret, der tilrettelegging ikke er mulig. Dette er ifølge departementet en videreføring av gjeldende rett, men vil gjøre føringene mer tilgjengelig for kommunene.

NIM mener lovendringen kan bidra til å tydeliggjøre kommunenes plikt til å sørge for at alle som utsettes for vold skal ha et reelt krisesentertilbud og at ingen skal avvises. Enkelte voldsutsatte vil av ulike grunner ikke kunne oppholde seg på de ordinære krisesentrene, enten av hensyn til seg selv eller andre.

Samtidig er det viktig at alternative tilbud reelt sett er likeverdige, noe som også understrekes av departementet. Istanbulkonvensjonen forhindrer ikke som sådan opprettelsen av separate krisesentertilbud til utsatte grupper. Menneskerettslig er det sentrale at alle som utsettes for vold har tilgang til et reelt krisesentertilbud, uten noen former for diskriminering. Eventuelle separate tilbud må oppfylle de samme kravene som ordinære krisesentre. Krisesentertilbudet skal blant annet gi den voldsutsatte husly, sikkerhet og være lett tilgjengelige. Tilbudet skal ikke bare gi et trygt sted å være, men også bidra til at voldsutsatte får støtten de trenger for å komme seg ut av voldelige relasjoner og bearbeide voldsopplevelser. Midlertidige botilbud og botilbud for bostedsløse oppfyller ikke konvensjonens krav.⁶

På grunn av dette, mener NIM bruken av ordet «butilbud» i lovforslaget er noe uheldig, ettersom det kan skape uklarhet blant kommunene om hva tilbudet skal

⁶ Istanbulkonvensjonen art. 23 og Europarådet, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, CETS 210 (11.05.2011), avsn. 133–135. Heretter omtalt som «Forklarende rapport til Istanbulkonvensjonen.» Dokumentet Explanatory Report er utarbeidet av Europarådet, og forklarer nærmere hva konvensjonens forpliktelser innebærer.

inneholde. Kommunene organiserer i dag en rekke ulike botilbud til utsatte grupper som skiller seg fra krisesentertilbudet på flere områder, med tanke på blant annet organisering, kompetanse og bemanning. Disse tilbudene vil i mange tilfeller kunne tilby husly og sikkerhet, men ikke uten videre kunne gi nødvendig psykososial støtte. Departementet legger til grunn i høringsnotatet at de alternative botilbudene skal, i tillegg til å være likeverdige, oppfylle alle kravene som følger av krisesenterlova og forskrift om fysisk sikkerhet i krisesentertilbudet. NIM mener dette med fordel kan tydeliggjøres i lovforslaget. En mulighet er å erstatte ordet «butilbud» med «krisesentertilbud». På denne måten tydeliggjøres det at tilbudet skal organiseres som et *krisesentertilbud*, med alle medfølgende lovkrav. Dette vil fortsatt gi kommunene samme fleksibilitet angående hvor og hvordan tjenesten skal tilbys.

NIM deler også departementets vurdering om at alternative tilbud kun bør benyttes der tilrettelegging ikke er mulig. Vurderingen bør bero på en konkret individuell vurdering av den voldsutsattes situasjon, og ikke en gruppebasert tilnærming. Hovedregelen bør være at det skal legges til rette for at så mange som mulig har reell tilgang til ordinære krisesenter, med alternative tiltak som et unntak.

Departementet ber også om innspill på hvorvidt kommunenes adgang til å vurdere individuell tilpasning av krisesentertilbudet «så langt råd er» i krisesenterlova § 3 første ledd bør oppheves. I høringsnotatet vises det til NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» (2022), hvor det påpekes at formuleringen gir kommunene «adgang til å nedprioritere et differensiert tilbud til voldsutsatte med alvorlig tilleggspromatikk som rusavhengighet til fordel for andre grupper».⁷ Departementet skriver videre at NIM anbefaler å oppheve formuleringen.

NIM vil presisere at vi ikke har anbefalt at formuleringen «så langt råd er» i krisesenterlova § 3 oppheves, men påpekt at dagens formulering gir et i overkant fleksibelt skjønn til kommunene som kan bidra til å vanskeliggjøre oppfyllelsen av Istanbulkonvensjonens forpliktelser. NIMs anbefaling i rapporten var at «[m]yndighetene bør utrede hvordan hjelpetilbudet tilbudet til voldsutsatte i aktiv rus kan styrkes, og sikre gruppen reell tilgang til et godt krisesentertilbud over hele landet». Dette kan blant annet omfatte både lovgivningsmessige, organisatoriske og ressursmessige tiltak.

Det menneskerettslige behovet for eventuelle lovendringer i kommunenes tilretteleggingsplikt på krisesenter må ses i sammenheng med den helhetlige utformingen av krisesenterlova § 3. Særlig relevant i denne sammenhengen er det overnevnte foreslåtte kravet til at kommunen skal gi likeverdige alternative botilbud

⁷ Norges institusjon for menneskerettigheter, *Rus og menneskerettigheter* (2022), s. 41.

for brukere som ikke kan benytte seg av det ordinære krisesentertilbudet. Forslaget bidrar etter NIMs vurdering til å tydeliggjøre at kommunene ikke har anledning til å nedprioritere krisesentertilbudet til voldsutsatte med tilleggsproblematikk.

NIM har forståelse for departementets vurdering av at en fullstendig tilrettelegging for hver enkelt bruker i praksis vil være vanskelig, og at det derfor kan være behov for at tilretteleggingsplikten i krisesenterlova har en grense. Vi mener imidlertid det er grunn til å stille spørsmålstegn ved hvorvidt det er tilstrekkelig klart hvor terskelen går for formuleringen «så langt råd er». Etter forarbeidene fremkommer det at formuleringen innebærer at kommunen har «høve til å vurdere krava til individuell tilpassing i kvart enkelt tilfelle».⁸ Hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderingen eller hvor grensen skal gå, omtales ikke.

Departementet viser i høringsnotatet til at tilretteleggingsplikten etter krisesenterlova må leses i sammenheng med tilretteleggingsplikten som kan utledes av forbudet mot indirekte diskriminering og plikten til universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven (ldl) § 8 og § 17. I førstnevnte bestemmelse begrenses tilretteleggingsplikten av forskjellsbehandling som er saklig, nødvendig og forholdsmessig, mens i sistnevnte begrenses plikten til universell utforming ved tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Ifølge departementet burde formuleringen «så langt råd er» i krisesenterlova som utgangspunkt ikke legge opp til en vurdering som i praksis blir mindre streng enn dette.⁹

Etter NIMs vurdering etterlater formuleringen «så langt råd er» i krisesenterlova § 3 for stor grad av skjønn til kommunene i ivaretagelsen av voldsutsatte som tilhører sårbare grupper. NIMs vurdering er at formuleringen gir større grad av fleksibilitet til kommunene enn de overnevnte bestemmelsene i ldl. NIM mener derfor det er behov for å tydeliggjøre hvor langt kommunenes tilretteleggingsplikt etter krisesenterlova strekker seg, og hvilke kriterier som skal ligge til grunn for vurderinger om tilrettelegging. Vi deler departementets vurdering om at grensene i krisesenterlova ikke bør være mindre streng enn tilsvarende bestemmelser i ldl.

En måte å oppnå dette på er å harmonere tilretteleggingsbestemmelsen i krisesenterlova med ldl kapittel 3 om universell utforming og individuell tilrettelegging. Dette vil innebære at tilretteleggingsplikten først blir angitt generelt, og at det legges til en unntaksbestemmelse om at plikten ikke gjelder tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde. Videre er det mulig å oppliste enkelte

⁸ Ot.prp. nr. 96 (2008-2009), s. 78.

⁹ Høringsnotatet, s. 29.

særskilte hensyn som særlig skal vektlegges i vurderingen, og utfylle dette videre i forarbeidene. En slik løsning vil kunne bidra med å tydeliggjøre hvilke vurderinger som skal foretas ved tilretteleggingsbehov på krisesenter. Etter NIMs vurdering vil dette i stor grad være en videreføring av gjeldende rett, all den tid kommunene allerede har en slik plikt overfor personer med funksjonsnedsettelse gjennom Ildl og FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD). Både Ildl og CRPD har en vid definisjon av funksjonsnedsettelse, og omfatter blant annet psykiske lidelser. Også rusavhengighet kan etter forholdene være omfattet.¹⁰

Departementet ber også om innspill på om det er behov for å gi mer detaljerte forskriftskrav til kompetanse til å ivareta de særskilte behovene til brukerne, og i så fall om hva slags kompetanse det er behov for. NIM tar ikke stilling til hvorvidt det er behov for mer detaljerte forskriftskrav på dette området, men ønsker allikevel å understreke behovet for å styrke kompetansen i hjelpetjenestene overfor voldsutsatte, herunder ansatte på krisesentre.

Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan GREVIO har sterkt oppfordret Norge til å sørge for tilstrekkelig opplæring og trening for alle fagpersoner som møter voldsutsatte i sitt virke.¹¹ Når det gjelder typen kompetanse det er behov for er NIM enige med departementet i at det er avgjørende at krisesenteransatte har kompetanse om tilleggsutfordringer, mangfold og barnefaglig kompetanse. Utover dette krever som nevnt Istanbulkonvensjonen at opplæring bør omfatte ulike typer vold, samt kunnskap om koordinering av hjelpetjenester. NIM etterspør også styrking av kulturell kompetanse i hjelpeapparatet, for å styrke tilbudet til samiske voldsutsatte, kvinner med innvandrerbakgrunn og andre utsatte grupper.

NIM støtter departementets forslag om å gi forskriftshjemmel til å sette krav til fysisk utforming av krisesenterbygg. Krav til utformingen av krisesenterbyggene bør utformes slik at de er tilpasset formålet med krisesenterloven. Fra et menneskerettslig perspektiv vil det kunne være særlig relevant å stille krav som sikrer økt tilgjengelighet for personer med funksjonsnedsettelse, ivaretar behov for skjerming og sørger for bedre lokaler for barn og voldsutsatte menn.

¹⁰ Se Norges institusjon for menneskerettigheter, *Du har ikke noe her å gjøre* (2024), kap. 1.

¹¹ GREVIO, Baseline Report Norway, avsn. 85. Konvensjonens artikkel 15 krever at myndighetene sørger for egnet opplæring av fagpersoner som møter voldsutsatte i sitt virke. Opplæringen skal blant annet omfatte ulike typer vold, forebygging og avdekking av vold, voldsutsattes rettigheter og behov og forhindring av sekundær viktisering. Myndighetene skal oppfordre til at det gis opplæring i koordineringen av samarbeid mellom ulike relevante instanser. I forklarende rapport til konvensjonen utpenses kravene til et tilstrekkelig krisesentertilbud i artikkel 23 noe. Blant annet understrekes det at ansatte på krisesentre behøver spesialisert trening for å håndtere ulike former for vold. Se Forklarende rapport til Istanbulkonvensjonen, avsn. 135.

4. Tydeliggjøring av samiske rettigheter i tilbudet

Departementet foreslår å ta inn at «Dei særskilde rettane til samiske brukarar skal ivaretakast i krisesentertilbudet» (§ 3 nytt andre ledd). «Føreseigna er ikkje meint å gi nye rettar til samiske valdsutsette, men å tydeliggjere ansvaret til kommunane om å gi eit individuelt tilrettelagt tilbud for samar. Formuleringa «særskilde rettar» viser til at samar har rett til likeverdige offentlege tenester.»

Departementet viser til Grunnloven § 108, SP artikkel 27, Barnekonvensjonen artikkel 30, og bestemmelser i ILO-konvensjon 169, som bl.a. omhandler urfolks rett til å bruke sitt eget språk og sikrer at urfolk nyter godt av de rettigheter og muligheter som følger av nasjonale lover på lik linje med befolkningen ellers. I tillegg til dette, ønsker NIM å fremheve FNs erklæring om urfolks rettigheter artikkel 27 som sier at urfolk har rett til høyest oppnåelig fysisk og psykisk helsestandard og viser til at statene en plikt til å treffe tiltak som sikrer dette. Det følger videre av sameloven § 3-5 at de som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor lokale og regionale offentlige helse- og sosialinstitusjoner i forvaltningsområdet for samisk språk, har rett til å bli betjent på samisk.

SAMINOR 2-undersøkelsen som ble gjennomført i 2012, viste at av de 1242 samiske kvinnene som svarte på undersøkelsen i 25 av Norges 256 kommuner, rapporterte 49 % at de hadde opplevd en form for vold eller overgrep i løpet av livet, sammenlignet med 35 % av ikke-samiske kvinner. Videre viste undersøkelsen at 17,2 % av de samiske kvinnene i studien rapporterte å ha opplevd vold i nære relasjoner sammenlignet med 11,8 % av de ikke-samiske kvinnene.¹²

NIM støtter departementets forslag om å synliggjøre samer som gruppe i krisesenterloven. Det er viktig at hjelpeapparatet er samordnet slik at det blir sikret et helhetlig tilbud til den samiske befolkningen. NIM er fortsatt bekymret for situasjonen for voldsofre i indre Finnmark, særlig etter at det samiske krisesenteret i Karasjok ble nedlagt i 2019. Et slikt senter vil samtidig kunne fungere som et kunnskapssenter for andre krisesentre, og dermed bedre situasjonen til voldsutsatte samer i hele Sápmi. Lange avstander til hjelpeapparat er pekt på som en utfordring for samer og ikke-samer som bor i distriktsområder.¹³

5. Tilbudet til menn og kjønnsdelingen av tilbudet

Departementet skisserer to alternative forslag i kapittel 6. Det første forslaget går ut på å åpne for at kommunene selv kan velge om botilbudet til menn og kvinner skal

¹² Astrid M. A. Eriksen et al., «Emotional, physical and sexual violence among Sami and non-Sami populations in Norway: The SAMINOR 2 questionnaire study», *Scandinavian Journal of Public Health* 43, no. 6 (2015).

¹³ Eriksen, A. M. A. (2019). «Vold, overgrep og helseplager blant samer i Norge». I E. S. E. Buljo & E. B. Jonassen (Red.), *Sámi logut muiitalit 12: čielggaduvwon sámi statistihkka 2019* (Vol. 1/2019) okt. 3.9.2.

være felles eller atskilt. Det andre forslaget går ut på å videreføre fysisk atskilte botilbud for kvinner og menn.

Departementet anbefaler ikke en bestemt løsning, men ber om høringsinstansenes syn på de ulike forslagene.

NIM mener det er uheldig at tilbudet til menn i dag er mangelfullt, og i mange tilfeller dårligere enn tilbudet til kvinner. I Istanbulkonvensjonen artikkel 2 nr. 2 første punktum oppfordres partene til å gjennomføre konvensjonen for alle ofre for vold i nære relasjoner. Norge har fulgt denne oppfordringen, og konvensjonens bestemmelser skal dermed gjennomføres for alle ofre for vold som omfattes av konvensjonen, inkludert menn.¹⁴

NIM tar ikke stilling til hvilken av løsningene departementet bør velge, men ønsker å kommentere betydningen av GREVIOs anbefaling, i og med at departementet har sett hen til denne i drøftelsen av begge alternativene.

Istanbulkonvensjonen artikkel 23 handler, som nevnt innledningsvis, om krisesentre.

Formålet med krisesentre er, ifølge den forklarende rapporten til bestemmelsen, “to ensure immediate, preferably around the-clock, access to safe accommodation for victims, especially women and children, when they are no longer safe at home”.¹⁵

Overvåkningsorganet GREVIO har anbefalt Norge å sørge for separate botilbud for kvinner og menn:

In this respect GREVIO was made aware of certain instances where perpetrators of domestic violence have tried to access crisis centres to search of their current or ex-partners in the guise of seeking services for domestic violence. In order to ensure recognition of the gendered nature of violence against women, women-only crisis centres should be provided. Male victims should be accommodated in separate facilities.¹⁶

Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner skal i utgangspunktet tolkes i samsvar med folkerettslige regler om traktatuttolkning, der den mest sentrale tolkningsfaktoren er ordlyden i konvensjonen sammen med konvensjonens «object and purpose». ¹⁷ GREVIOs anbefaling knytter seg til Istanbulkonvensjonens artikkel 23. Sentrale krav i artikkelen er lett tilgjengelige krisesentre i et tilstrekkelig antall, og

¹⁴ «Frihet fra vold – regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024», s. 15.

¹⁵ Forklarende rapport til Istanbulkonvensjonen, avsn. 133.

¹⁶ GREVIO, Baseline Report Norway, avsn. 122. Se også avsn. 128(b).

¹⁷ Rt. 2008 s. 577 avsn. 46, HR-2015-1008-A (GE Healthcare), avsn. 35 mv. og HR-2017-569-A (Flyktning sur place), avsn. 44. Se også [NIMs veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger](#).

som tilbyr «safe accommodations» med en proaktiv tilnærming til ofre, særlig kvinner og barna deres. At tilbudet skal være trygt forstår vi som at det også må oppleves trygt, fordi det er nødvendig for å nå ofre på en proaktiv måte. Artikkelen er utformet på en måte som setter kvinner i en særstilling, men NIM kan ikke se at den stiller krav om et kjønnsdelt tilbud i alle tilfeller. Vi forstår GREVIOs oppfordring som en anbefaling om optimal praksis. Det innebærer at myndighetene har et handlingsrom knyttet til hvordan krisesentertilbudet skal organiseres.

Myndighetene må imidlertid ivareta forpliktelsene i artikkel 23, herunder å sørge for et trygt og sikkert tilbud, som når ut til ofre på en proaktiv måte. Dette innebærer for det første at departementet bør utforme krav i tråd med artikkel 23 til hva kommunene skal legge vekt på i utformingen av krisesentertilbudet. Uavhengig av hvilken løsning departementet velger, bør menn ha tilgang til et bedre krisesentertilbud enn de har i dag.

For det andre bør departementets valg av løsning bygge på et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Et grunnprinsipp i Istanbulkonvensjonen er at myndighetene skal ha en kunnskapsbasert tilnærming i arbeidet med oppfyllelsen av konvensjonen.¹⁸ For eksempel er det nærliggende at departementet innhenter kunnskap om omfanget av bekymringen om at gjerningspersoner oppsøker krisesentre, som GREVIO bygger sin anbefaling om kjønnsdelte tilbud på. Det er også nærliggende at det innhentes kunnskap om hvorvidt felles krisesentertilbud vil føre til at kvinner som kommer fra kjønnssegregerte samfunn eller har et problematisk forhold til menn vil vegre seg fra å krisesentrene. Videre er det relevant å innhente kunnskap om hvilke grupper man eventuelt enklere når gjennom fellestilbud. Vi antar at følgeevalueringen av prøveprosjektet ved Romerike krisesenter, som har et integrert tilbud, kan bidra til kunnskap om eventuelle utfordringer og løsninger ved slike botilbud.

Som nevnt over, har norske myndigheter fulgt oppfordringen i Istanbulkonvensjonen artikkel 2 nr. 2 første punktum om å gjennomføre konvensjonen for alle ofre for vold i nære relasjoner, inkludert menn. I dag er dette imidlertid nedfelt i handlingsplanen «Frihet fra vold», som har varighet ut 2024. NIM mener regjeringen med fordel kan ta den norske erklæringen om konvensjonens utvidede anvendelsesområde i tråd med konvensjonens artikkel 2 inn i forarbeidene til krisesenterloven, for å tydeliggjøre dens rettslige status og gjøre erklæringen mer tilgjengelig for rettsanvendere.

¹⁸ Se Istanbulkonvensjonen artikkel 11.

6. Oppfølging i reetableringsfasen

Istanbulkonvensjonen artikkel 20 krever at myndighetene gjennomfører lovgivningsmessige eller andre tiltak som er nødvendige for at voldsutsatte sikres tilgang til tjenester som hjelper dem til å restituere seg etter vold. Artikkel 18 krever at myndighetene sikrer at det finnes egnede mekanismer for samarbeid mellom alle relevante aktører i arbeidet med å beskytte og støtte voldsutsatte.

Flere undersøkelser har identifisert utfordringer med hjelpen voldsutsatte får i reetableringsfasen. Høringsnotatet nevner problemer som manglende systematikk i krisesentrenes samarbeid med øvrig hjelpeapparat, fragmentert hjelpetilbud, dårlig informasjonsflyt og manglende ivaretagelse av barns rett til medvirkning. I tillegg viser notatet til studier som finner at uklar ansvarsfordeling og ulike oppfatninger av reetableringsfasen er utfordringer når det gjelder å sikre et koordinert og helhetlig tilbud. Videre er samarbeidet mellom krisesentre og andre hjelpetjenester i liten grad formalisert, noe som kan føre til varierende kvalitet på hjelpen og øke risikoen for at voldsutsatte ikke får hjelpen de trenger.

NIM deler derfor departementets vurdering av at det er viktig å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom krisesentre og andre kommunale tjenester, som også anbefalt i vår rapport «Videre etter vold» (2024).¹⁹ Forslaget om å innta formuleringen «i samarbeid med andre deler av tenesteapparatet» i § 2 andre ledd bokstav d) er et positivt steg, men vi anbefaler ytterligere retningslinjer, enten i loven eller veilederen for krisesentrene.

I tillegg er begrepet «reetableringsfase» verken definert i krisesenterloven eller i forarbeidene, selv om innholdet utpensles noe i forarbeidene. Ettersom kunnskapsgrunnlaget tyder på at det eksisterer uklarheter blant tjenesteytere når det gjelder hva som omfattes av reetableringsfasen, kan det tenkes at en klargjøring av dette begrepet også vil være til nytte.

Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner kan bidra til å tydeliggjøre ansvarsfordelingen og samarbeidet mellom ulike tjenesteytere i kommunene. Vi menneskerettighetene vil styrkes ved at det nå blir pålagt for kommuner å ha en slik plan. Større grad av formalisering av samarbeid mellom ulike tjenesteytere på voldsfeltet kan også bidra til et mer helhetlig og forutsigbart tilbud. I tillegg kan individuell plan være et egnet virkemiddel for å koordinere tilbudet til voldsutsatte med behov for langvarig hjelp fra flere deler av hjelpeapparatet. Mens det ikke er uvanlig at krisesentrene legger individuelle planer for krisesenteropphold, tyder

¹⁹ NIM anbefalte at «myndighetene bør tydeliggjøre ansvarsforhold i reetableringsfasen i krisesenterloven». Norges institusjon for menneskerettigheter, *Videre etter vold* (2024), s. 26.

flere undersøkelser på at disse i mindre grad brukes for å koordinere innsatsen mellom ulike deler av hjelpetilbudet.²⁰ Her gjenstår altså et arbeid for å sørge for at individuell plan blir det verktøyet for samordning som intensjonen er at det skal være. På bakgrunn av utfordringsbildet på dette området mener NIM også at statsforvalterens oppdrag om å prioritere tilsynet av kommunenes oppfølging i reetableringsfasen bør videreføres.

7. Oppsummering

NIM har vurdert noen menneskerettslige spørsmål som reises i forbindelse med revideringen av krisesenterloven. NIM har også påpekt at flere av utfordringene i krisesentertilbudet ikke kan løses ved lovgivingstiltak alene, men at man også bør se på andre typer tiltak.

- NIM støtter forslaget om å lovfeste et krav til likeverdige alternative botilbud for brukere som ikke kan benytte seg av botilbudet ved krisesenteret, der tilrettelegging ikke er mulig. NIM mener imidlertid er bruken av ordet «butilbod» i lovforslaget noe uheldig. Vi foreslår isteden å vurdere å bruke ordet «krisesentertilbod», for å tydeliggjøre innholdet i tilbudet.
- Etter NIMs vurdering etterlater formuleringen «så langt råd er» i krisesenterlova § 3 for stor grad av skjønn til kommunene i ivaretagelsen av voldsutsatte som tilhører sårbare grupper. NIM foreslår i stedet å harmonere bestemmelsen med tilsvarende bestemmelser i likestillings- og diskrimineringsloven.
- NIM tar ikke stilling til spørsmålet om forskriftskrav om kompetansen til krisesenteransatte, men støtter en styrking av kompetansen i hjelpeapparatet på flere områder. Vi støtter også departementets forslag om å gi forskriftshjemmel til å sette krav til fysisk utforming av krisesenterbygg.
- NIM støtter departementets forslag om å synliggjøre samer som gruppe i krisesenterloven.
- NIM tar ikke stilling til hvorvidt myndighetene bør videreføre kjønnsdelingen av tilbudet, og anser at begge løsninger vil ligge innenfor statens menneskerettslige handlingsrom. Uavhengig av løsningen departementet velger, må den ivareta forpliktelsene til å sørge for et trygt og sikkert tilbud som når ut til ofrene på en proaktiv måte. Videre bør valget bygge på et oppdatert kunnskapsgrunnlag.

²⁰ Se Synnøve Økland Jahnsen m.fl., *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen*, (NORCE Helse og samfunn, rapport nr. 20-2022), s. 87-88.

- NIM støtter forslaget om å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom krisesentre og andre deler av det kommunale tjenestetilbudet i krisesenterloven. NIM mener også at det er behov for øvrige tiltak for å tydeliggjøre ansvarsforhold i reetableringsfasen.

NIM er tilgjengelig for dialog om saken dersom departementet ønsker det.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Even Sebastian Skallerud

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.