



UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

15.01.09

BARNE-OG LIKESTILLINGSDEP.
Side 1 av 6
Arkivkode: 366.0
Dato: 20/1-09
Saksnr: 200804147 141

Institutt for offentlig rett
Avdeling for kvinnerett
Postboks 6706 St. Olavspl.
0130 Oslo

Besøksadresse
St. Olavs plass 1
Telefon: 47 22850042
Telefaks: 47 22850041
Web-adr.: <http://www.jus.uio.no/ior/>

Høring – forslag om lovfesting av krisesentertilbudet

Uttalelse fra Avdeling for kvinnerett

Avdeling for kvinnerett anser en lovfesting av krisesentertilbudet som en styrking av kvinners integritetsvern. Lovfesting av tilbudet, som er utviklet og drevet av frivillige kvinneorganisasjoner, vil kunne gi grunnlag for et fastere og sikrere tilbud på landsbasis. Avdeling for kvinnerett stiller seg imidlertid kritisk til lovforslagets kjønnsnøytrale utforming og vil komme med noen merknader vedrørende forholdet til Norges internasjonale forpliktelser, særlig FNs kvinnekonvensjon, EØS-retten og Europarådets anbefalinger. Ettersom krisesentrene tar i mot kvinner med barn er det behov for en selvstendig vurdering av lovutkastet i lys av hensynet til barnets beste etter norsk rett og barnekonvensjonen. Momenter som bør inngå i en slik vurdering er påpekt i siste del av Avdelingens høringsuttalelse.

1. Generelt

FNs kvinnekomite har i Hovedanbefaling 19 ansett vold mot kvinner som et forhold som skaper, opprettholder og viderefører diskriminering av kvinner. Vold mot kvinner faller således inn under det generelle forbudet mot direkte, indirekte og strukturell diskriminering som følger av artikkel 1 i konvensjonen.

I henhold til statsforpliktelsen, som nedfeller seg i artikkel 2, skal staten ta i bruk alle virkemidler for å bekjempe voldsrelatert diskriminering av kvinner. Denne forpliktelsen utdypes i Deklarasjonen om avskaffelse av alle former for vold mot kvinner som Norge undertegnet i tilknytning til Verdenskonferansen om menneskerettighetene i Wien in 1993. I henhold til artikkel 4.g) i Deklarasjonen skal statene:



”Work to ensure, to the maximum extent feasible in the light of their available resources..., that women subjected to violence, and where appropriate, their children have specialized assistance, such as rehabilitation, assistance in child care maintenance, treatment, counselling, and health and social services, facilities and programmes, as well as support structure, and should take all other appropriate measures to promote their safety and physical and psychological rehabilitation.”

2. Kjønnsnøytral lov

Høringsnotatet legger til grunn at kvinner er langt mer utsatt for vold i nære relasjoner enn menn, noe som er godt dokumentert i norsk og internasjonal voldsforskning. Lovforslaget definerer allikevel målgruppen for krisesentertilbudet som ”personer utsatt for vold i nære relasjoner”. En kjønnsnøytral lov sender ut signaler om at kvinner og menn har samme problemer og behov. Dette kan i praksis føre til at det i kommunenes tilrettelegging av krisesentertilbudet ikke tar tilstrekkelig hensyn til voldens kjønnede karakter, herunder kvinnelige brukeres situasjon og behov.

Etter den statlige utredningsinstruksen pkt. 2.3.2 skal likestillingsmessige konsekvenser av regelendringer utredes der dette er aktuelt. Dette er ikke gjort i høringsnotatet. Den nære voldens kjønnede karakter, konsekvenser, omfang og behandling er et forhold som gjør en kjønnskonskvensanalyse særlig påkrevet. FNs kvinnekonvensjon, som er ratifisert og inkorporert i likestillingsloven, gir viktige føringer med hensyn til betydningen av å ta hensyn til kjønnsulikhet for å oppnå reell likestilling. Det følger av kvinnekonvensjonen at integritetsvernet, herunder et lovfestet krisesentertilbud, for å være tilgjengelig og adekvat, må ta hensyn til voldens kjønnede omfang, karakter og konsekvenser. Det er tvilsomt om en kjønnsnøytral krisesenterlov vil gi voldsutsatte kvinner tilstrekkelig faktisk og rettslig beskyttelse. Lovforslagets kjønnsnøytrale utforming framtrer som lite egnet i lys av kvinnekonvensjonens og likestillingslovens krav om at lover, for ikke å virke diskriminerende, må utformes på en måte som korresponderer med den kjønnede virkeligheten.

Avdeling for kvinnerett anbefaler på denne bakgrunn at lovens formålsparagraf omformuleres slik at det framgår at loven omfatter vold i nære relasjoner med særlig sikte på voldsutsatte kvinner. En slik formulering vil ikke utelukke menn som utsettes for vold i nære relasjoner.



I lys av senere års erfaringer og nyere voldsforskning er det viktig å ha for øye at dagens krisesentertilbud ikke når fram til alle grupper kvinner. Mye tyder på at for eksempel eldre kvinner og kvinner med redusert funksjonsevne ikke får den beskyttelsen de trenger. Videre er det behov for å klargjøre at krisesentertilbudet ikke er avhengig av statsborgerskap eller oppholdsgrunnlag. Det kan således være grunn til å framheve i lovteksten at krisesentertilbudet rettet seg til alle kvinner uavhengig i av seksuell legning, funksjonsevne, alder, etnisk bakgrunn eller oppholdsgrunnlag.

3. Felles eller eget tilbud til kvinner og menn

Avdeling for kvinneverett mener eksisterende voldsforskning og krisesentrenes dokumentasjon av voldens kjønnete karakter må legges til grunn ved utformingen av tilbudet. Den positive betydningen av egne krisesentre for voldsrammede kvinner, ofte med barn, er etter hvert godt dokumentert både i Norge og internasjonalt. En viktig grunn til at kvinner henvender seg er at tilbudet er kjønns spesifikt og således gir en form for trygghet det kan være vanskelig å skape innen rammen av et kjønnsnøytralt tilbud.

Konsekvensene av en kjønnsnøytral utforming, i form av samlokalisering, vil kunne få negativ betydning for krisesentertilbudets tilgjengelighet og adekvans for kvinner og barn. Det er en reell fare for at store grupper kvinner, ikke minst innvandrerkvinner som kommer fra kulturer hvor kvinner vanligvis ikke lever under samme tak som menn uten i familiesammenheng, vil støtes bort. Samlokalisering kan også føre til svekket sikkerhet. Om krisesentrenes åpnes for menn vil det bli nødvendig å innføre opptaksprosedyrer som siler mellom menn som er voldsofre og menn som prøver å komme seg inn på senteret for å true eller drepe nærstående. Det er viktig å ha for øye at stat og kommune, dersom krisesentrene ikke organiseres på en måte som gir voldsofrene den nødvendige sikkerhet, vil kunne gjøres ansvarlig etter due dilligence prinsippet dersom brukere blir utsatt for vold.

Det er i lys av disse innvendingene tvilsomt om en kjønnsnøytral samlokaliseringsmodell vil tilfredsstill kvinnekonsvensjonens krav om et tilbud som reelt likestiller voldsrammede kvinner og menns behov. Det henvises i denne sammenheng til Europarådets minimumsstandarder på dette området som finnes i *Combating violence against women*:



*minimum standards for support services.*¹ som anser kjønnspektivet som et av de grunnleggende prinsippene for krisesentrenes utforming:

”Services demonstrate an appropriate and informed approach, relevant to their service users, which recognises the gendered dynamics, impacts and consequences of violence against women within an equalities and human rights framework, including understanding violence against women as both a cause and consequence of inequalities between women and men *and the need for women-only services.*”

4. Kjønnsnøytral ansettelsespolitikk

Høringsnotatets behandling av spørsmålet om en kjønnsnøytral ansettelsespolitikk er overfladisk og mangelfullt. Dette gjelder særlig vurderingen av hensynet til barnets beste, kjønn som yrkeskvalifikasjon og krav om kjønnskompetanse

4.1 Kjønn som yrkeskvalifikasjon

Høringsnotatet berører ikke kjønn i sin diskusjon om kvalifikasjonskrav. Avdeling for kvinnerett mener i lys av norsk og internasjonal forskning som dokumenterer de positive erfaringene med et krisesentertilbud av og for kvinner at medarbeidernes kjønn utgjør en viktig yrkeskvalifikasjon. Dette er det etter Norges EØS-rettslige forpliktelser under visse betingelser adgang til. Europa-parlamentets og rådets direktiv 2006/54/EF gir i artikkel 14.2 angir de nærmere betingelser:

”Med hensyn til adgangen til beskæftigelse, herunder den dertil førende utdanning, kan medlemsstatene fastsette, at ulige behandling, der er basert på et kjønns spesifikt træk, ikke utgjør forskjellsbehandling, når et sådant kjønns spesifikt træk på grunn av de pågældende erhvervsaktivitetens art eller den sammenheng, hvori de udøves, utgjør et regulært og afgørende erhvervs mæssigt krav, forudsat at målet hermed er legitimt, og at kravet står i et rimelig forhold hertil.”

Den nære voldens kjønne karakter utgjør en saklig begrunnelse for krisesentrenes vektlegging av medarbeidernes kjønn ved ansettelser. Kjønn er i lys av brukernes ønsker og behov både en relevant og avgjørende faktor i forhold til krisesentertilbudets tilgjengelighet og adekvans. Å skape en virksomhet som er tilpasset kvinnelige voldsoffers ønsker og behov utgjør et legitimt formål som også er i tråd med internasjonale standarder. Det er vanskelig å se dette som et uforholdsmessig inngrep i mannlige søkeres rettigheter.

¹ Directorate of Human Rights and Legal Affairs. Council of Europe. Strasbourg, September 2008



4.2 Kjønnskompetanse

Høringsnotatet konkluderer med at det bør stilles krav om profesjonell kompetanse ved ansettelse på sentrene men nevner ikke kjønnskompetanse. Avdeling for kvinnerett vil i den sammenheng understreke behovet for at medarbeiderne har kompetanse som knytter sammen volds-, kjønns- og likestillingsproblematikken.

Kravet om kjønns- og likestillingskompetanse nedfeller seg i internasjonale standarder som i stor grad utgjør en kodifisering av den erfaring som er bygget opp gjennom volds- og kritesenterforskning i ulike land.

*Kvinnekomiteen understreker i Hovedanbefaling 19 om vold og 23 om helse behovet for kjønnskompetanse. I Hovedanbefaling 23.15.b oppfordres statene for eksempel til å ta i bruk:

”Gender sensitiv training to enable health care workers to detect and manage the health consequences of gender-based violence.”

* Europarådets minimumsstandarder i *Combating violence against women: minimum standards for support services* framhever betydningen av kjønns- og likestillingskompetanse:

”Initial training should include understanding of the gendered dynamics of violence, awareness of the different forms of violence against women, anti-discrimination and diversity, legal and welfare rights”

5. Hensynet til barnets beste

Ettersom kritesentrene tar i mot kvinner med barn er det behov for en selvstendig vurdering av lovutkastet i lys av hensynet til barnets beste.

5.1 Samlokalisering og ansettelsespolitikk

Når det gjelder spørsmålet om samlokalisering av kritesentertilbud til kvinner og menn synes hensynet til barnets beste, særlig utstøtelses- og sikkerheshensynet som er drøftet ovenfor, å trekke i samme retning som hensynet til kvinnene.



I spørsmålet om ansettelse av mannlige medarbeider legger Høringsnotatet til grunn at mannlige ansatte ved krisesentre for kvinner vil kunne være ”nyttig korrektiv til mansrollen barn kjenner fra hjem med voldelig far.” (s.46). Det er etter Avdeling for kvinneretts oppfatning tvilsomt om dette synspunktet, som i Høringsnotatet ikke underbygget av empirisk forskning, uten videre kan legges til grunn i en vurdering av hensynet til barnets beste. Ettersom erfaringene fra krisesentrene er at et tilbud av og for kvinner har vært av positiv betydning fra et barneperspektiv bør et perspektivskifte ha solid empirisk forankring.

5.2 Barnefaglig kompetanse

Det store innslag av barn som bor på krisesentrene medfører krav om barnefaglig kompetanse og barnevennlig miljø.

*Europarådets minimumsstandarder i *Combating violence against women: minimum standards for support services* framhever betydningen av barnefaglig kompetanse:

”Should have at least one qualified child care worker on the staff.
Safe play areas. Outings and activities for children.”

For Avdeling for kvinnerett

Professor Anne Hellum