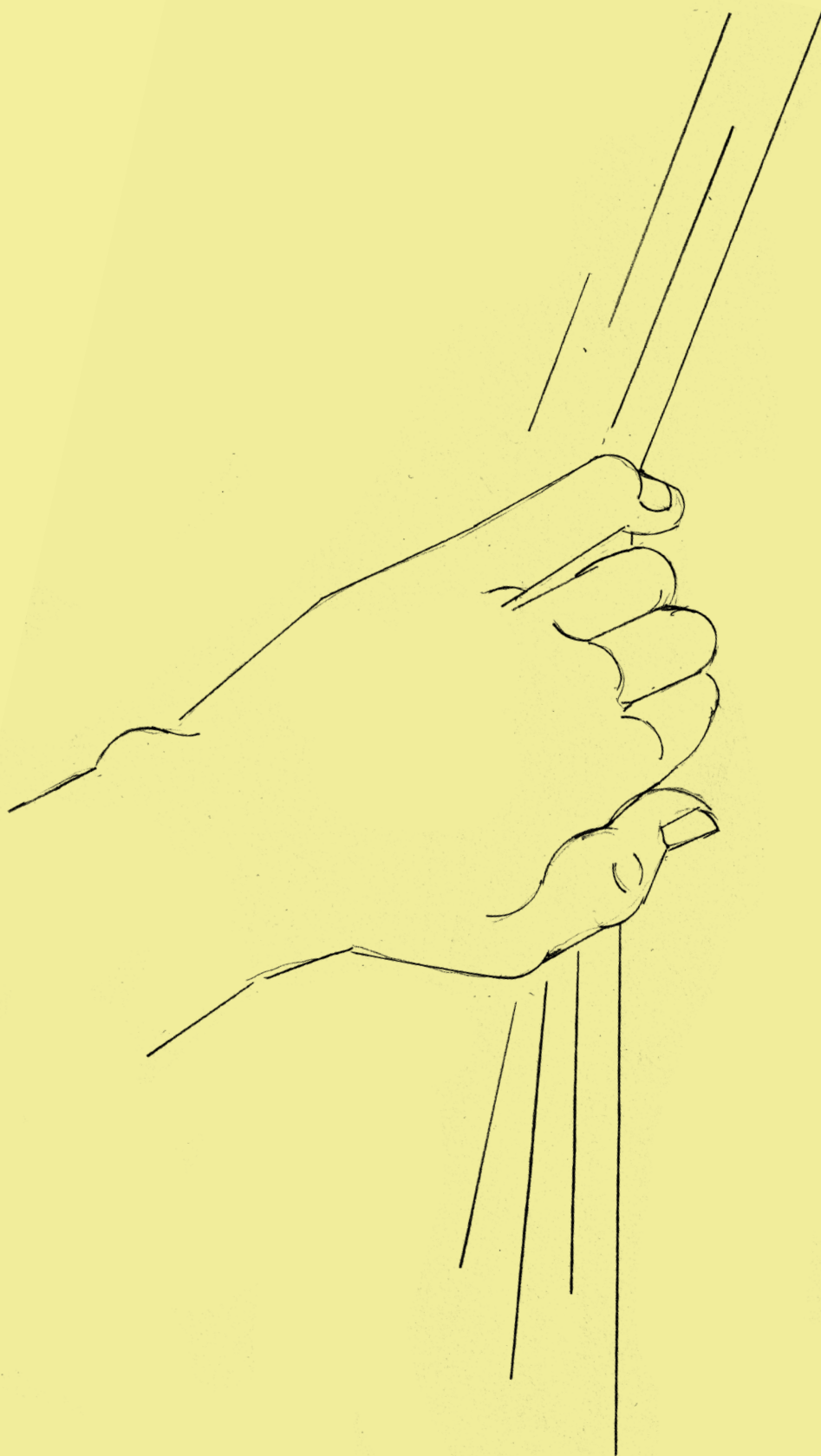


Sivilsamfunnets skyggerapport 1 til Istanbulkonvensjonen

Første tematiske evalueringsrunde: «Building trust by
delivering support, protection and justice»



Sivilsamfunnets skyggerapport 1 til Istanbulkonvensjonen

Første tematiske evalueringsrunde: «Building trust by
delivering support, protection and justice»

FORORD

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (heretter konvensjonen) er et banebrytende rammeverk i arbeidet for å sikre alle et liv fritt fra vold og overgrep. Konvensjonen bygger på en viktig erkjennelse av at vold og overgrep i særlig grad rammer kvinner og jenter.

For at konvensjonen skal være et effektivt verktøy i arbeidet mot vold og overgrep, må statene følge opp sine forpliktelser med konkrete tiltak. Dette forutsetter både politisk vilje og et godt samspill mellom myndighetene og det sivile samfunnet.

Implementeringen krever dessuten kontinuerlig innsats over tid. Overvåknings- og rapporteringsprosessene som gjennomføres av GREVIO utgjør en viktig mekanisme for å sikre denne kontinuiteten. I tillegg bidrar overvåknings- og rapporteringsprosessene til ansvarliggjøring av myndighetene for hvordan de gjennomfører konvensjonens bestemmelser.

Samtidig er det viktig at status på voldsfeltet belyses fra flere perspektiver. Sivilsamfunnsorganisasjoner som bistår voldsutsatte kvinner og andre grupper har en sentral rolle i dette arbeidet. Disse aktørene bidrar både til å oppfylle konvensjonens bestemmelser og til å synliggjøre utfordringer og erfaringer fra praksisfeltet.

Som en del av den tematiske rapporteringssyklusen har sivilsamfunnet derfor utarbeidet en skyggerapport som supplerer myndighetenes rapportering. Vi håper at rapporten gir et bredere og mer nyansert bilde av hvordan konvensjonen etterleves i praksis i Norge. Rapporten har blitt utarbeidet med økonomisk støtte fra Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidet med rapporten ble sluttført den 6.11.2025.

De koordinerende organisasjonene JURK, KSS og Sanitetskvinnene takker Europarådet og GREVIO for muligheten til å bidra til overvåkingen av konvensjonens implementering. Vi ser frem til evalueringsprosessen og står til disposisjon for GREVIO ved behov for ytterligere informasjon eller avklaringer.

Med vennlig hilsen,

JURK v/ Åsne Solberg og Elena Buznik, KSS v/ Mina Hennum
Mohseni og Sanitetskvinnene v/Eli Beenfeldt og Liv Bjørnhaug
Johansen

INNHold

Forord	3
Innledning	7
Overordnet – status på voldsfeltet i Norge	7
Arbeidsmetode	8
Bidragsyttere til skyggerapporten	8
Utfordringer i arbeidet med skyggerapporten	9
Artikkel 7: Helhetlig og samordnet politikk	10
Nasjonale handlingsplaner, utvalg, rapporter og lovendringer	10
Kommunale handlingsplaner	11
Utsatte grupper har dårligere tilbud	11
Særlig om kjønnsnøytralt språk	11
Artikkel 8: Økonomiske ressurser	13
Frivillige organisasjoners rolle og rammevilkår	14
Kommuneøkonomi og finansiering av krisesentre og andre hjelpetjenester	15
Artikkel 11: Datainnsamling og forskning	17
Sivilsamfunnets erfaringer	18
Særlig om nedsubsumering av partnervold	18
Artikkel 12 og 14: Generelle plikter, forebygging og utdanning	19
Lover og tiltak	19
Koordinering	20
Finansiering	20
Rettighetsinformasjon til kvinner med minoritetsbakgrunn	21
Forebyggende holdningsarbeid	21
Artikkel 15: Opplæring av fagfolk	23
Opplæring i yrkesutdanning	23
Kompetanseheving for fagfolk som møter voldutsatte	24
Særlig om avvergingsplikten	24
Artikkel 16: Forebyggende tiltak og behandlingsprogrammer	25
Artikkel 18 og 20: Generelle plikter og generelle støttetjenester	26
Manglende koordinering mellom hjelpetjenester	27
Sårbare kvinners tilgang på helsetjenester	28
Sårbare kvinners mulighet til å gi et fritt samtykke til sterilisering og abort	29
Sikkerhets- og beskyttelsesbehovene til voldutsatte kvinner som bor i institusjoner	29
Artikkel 22 og 25: Spesialiserte støttetjenester og støtte til ofre for seksuell vold	31
Finansiering	31
Spesialiserte støttetjenester for minoritetskvinner	32
Spesialiserte støttetjenester til personer som er utsatt for menneskehandel	32
Spesialiserte støttetjenester til barn og særlig sårbare voksne	32
Støttetjenester til utsatte for seksuell vold	33
Artikkel 31: Omsorg, samværsrett og trygghet	35
Mekling og domstolsbehandling	36
Fortsettelsesvold og systemvold	36
Minoritetskvinnens særskilte sårbarhet	37
Den nye barneloven	37
Artikkel 48: Forbud mot obligatorisk utenrettslig tvisteløsning eller domsavsigelse	39
Obligatorisk mekling i foreldretvister	39
Frivillig mekling i konfliktrådet	39
Artikkel 49 og 50: Generelle plikter og umiddelbar reaksjon, forebygging og vern	40
Etterforskning og oppklaring av saker om vold i nære relasjoner og voldtekt	40
Faktorer som hindrer anmeldelse	40
Opphold på selvstendig grunnlag	41

Lokale forskjeller og manglende ressurser	41
Tilgjengelighet og muligheter for å anmelde andre steder enn politistasjon	42
Nedsubsummering av partnervold: mindre alvorlige straffebud	42
Artikkel 51: Risikovurdering og risikohåndtering	43
Risikohåndteringsverktøy: SARA:SV og PATRIARK	43
Andre begrensninger i bruk og praksis	44
Permanent partnerdrapkommisjon	45
Artikkel 52 og 53: Hastevedtak om utestengelse og pålegg om besøks- eller kontaktforbud	46
Kontakt- og besøksforbud	47
Besøksforbud mot eget hjem	47
Økning i bruk av omvendt voldsalarm (OVA)	48
Artikkel 56: Beskyttelsestiltak	49
Emerging trends	50
Økonomisk vold, svindel og bankID-tyveri	50
Skjult stalking/overvåkning	52
Endringer i voldserstatningsloven	52
Rettsikkerhetsutfordringer i saker om seksuell trakassering	54
Kildeliste	56
Litteratur	56
Norske rettskilder	59

Overordnet – status på voldsfeltet i Norge

Vold og overgrep mot kvinner utgjør et omfattende samfunnsproblem i Norge. Til tross for at norske myndigheter har forpliktet seg til å forebygge og bekjempe kjønnsbasert vold, viser utviklingen siden forrige evalueringsrunde at situasjonen på flere områder har gått i feil retning. Nye forekomstundersøkelser viser blant annet at hele én av fem kvinner oppgir at de har blitt utsatt for voldtekt¹, noe som utgjør en markant økning fra tidligere nivå. Samtidig har én av ti kvinner blitt utsatt for alvorlig partnervold.² Volden rammer ikke bare den enkelte, men får ringvirkninger i generasjoner. Kostnadene bæres av de utsatte og deres pårørende, men også av helsevesenet, arbeidsgivere, frivillig sektor og storsamfunnet for øvrig.

De siste årene har Norge opplevd en alarmerende økning i antall partnerdrap, og ni av ti drepte er kvinner.³ Samtidig er oppklaringsprosenten for vold i nære relasjoner og voldtektssaker synkende, mens andelen saker som henlegges er urovekkende høy. Flere lovendringer har i tillegg svekket den rettslige stillingen til voldsutsatte. Et gjennomgående problem er fraværet av et tydelig kjønnsperspektiv i utformingen av politikk, regelverk og tiltak. Dette svekker myndighetenes evne til å analysere og håndtere problemer i samfunnet på en treffsikker måte. Lite koordinert datainnsamling fører dessuten til at viktige sider av voldsproblematikken ikke kommer tydelig frem i offisielle tall.

Myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner og voldtekt har de siste årene vært gjenstand for sterk kritikk fra flere ekspertutvalg, blant annet av det regjeringsutnevnte Voldtektsutvalget⁴ og fra Riksrevisjonen⁵. Ekspertene har klart uttrykt at til tross for at vold og overgrep omtales som prioriterte områder for regjeringens politikk, svikter myndighetene i arbeidet med å forebygge og bekjempe vold og overgrep i Norge. Det pekes på at disse fenomenene er underkommunisert som samfunnsproblem og folkehelseproblem, og i liten grad prioritert i fordelingen av offentlige ressurser.⁶ Dette på tross av at de samfunnsøkonomiske kostnadene av vold i nære relasjoner ble anslått til å være 93 milliarder kroner i 2021.⁷

Samtidig som utfordringene øker, rapporterer sivilsamfunnsorganisasjoner om stadig vanskeligere rammevilkår for arbeidet mot vold. Den nåværende finansieringsmodellen for krisesentrene gjør sektoren sårbar for kutt på grunn av skjør kommuneøkonomi. Flere krisesentre har blitt lagt ned de siste årene, og også andre hjelpetjenester for voldsutsatte og voldsutøvere er rammet av stadige nedskjæringer. Sivilsamfunnet melder også om at hjelpetilbudet for voldsutsatte for mange oppleves som fragmentert, uoversiktlig og lite koordinert.

Det finnes imidlertid enkelte positive utviklingstrekk. Endringen i voldtektsbestemmelsen, der mangel på fritt gitt samtykke nå er det definerende elementet, er et viktig fremskritt.⁸ Det samme gjelder lovendringer som gir politiet større mulighet til å ilegge omvendt voldsalarm⁹, samt etableringen av en permanent partnerdrapskommisjon for å styrke forebyggingsarbeidet på feltet.¹⁰ Det har også blitt nedsatt flere

1 NKVTS (2023), s. 71.

2 NKVTS (2023), s. 100.

3 Brenna (2025).

4 NOU 2024: 4.

5 Riksrevisjonen (2022).

6 NOU 2024: 4, s. 102.

7 Menon Economics (2023), s. 6.

8 Justis- og beredskapsdepartementet (2025a) og straffeloven § 291.

9 Straffeprosesseloven kap. 17 d.

10 Justis- og beredskapsdepartementet (2024a).

viktige ekspertutvalg de siste årene som har gitt et mer dekkende kunnskapsgrunnlag om ulike former for vold, overgrep og utnyttelse. Likevel fremstår disse tiltakene som utilstrekkelige sett i lys av omfanget av vold i nære relasjoner og seksualisert vold.

Norge har ennå ikke inkorporert Istanbulkonvensjonen i nasjonal lovgivning. At konvensjonens bestemmelser ikke har forrang ved motstrid med annen lovgivning, sender et tydelig signal om manglende politisk vilje til å prioritere arbeidet mot vold.

Et samlet sivilsamfunn påpeker at det kreves et langt mer ambisiøst og helhetlig arbeid for å bekjempe det alvorlige samfunnsproblemet som vold og overgrep utgjør i Norge. Vi håper at denne rapporten kan bidra til å sette problemet på dagsordenen, og markere et taktskifte i arbeidet mot vold og overgrep i Norge.

Arbeidsmetode

Vi har i arbeidet søkt å synliggjøre utviklingstrekk på voldsfeltet siden forrige rapporteringsrunde. Rapporten belyser derfor særlig situasjonen i årene 2020–2025.

Skyggerapporten er utarbeidet av 22 norske ikke-statlige organisasjoner. Hver aktør har bidratt med ekspertise fra sitt felt. Rapporten reflekterer utfordringene det sivile samfunn i Norge mener vi står overfor på voldsfeltet, og gir konkrete anbefalinger om hvilke tiltak myndighetene bør iverksette for å bedre oppfylle konvensjonsbestemmelsene.

Arbeidet ble koordinert av Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Krisesentersekretariatet (KSS) og Sanitetskvinnene. JURK er et uavhengig rettshjelpetiltak som tilbyr gratis rettshjelp for kvinner i hele Norge, og som jobber for likestilling og at alle kvinner er bevisste sin rettsstilling. KSS er en paraplyorganisasjon for krisesentre i Norge som jobber mot vold i nære relasjoner, vold mot kvinner og menneskehandel, og for å styrke krisesentertilbudet. Sanitetskvinnene er Norges største kvinneorganisasjon og arbeider for kvinners helse og livsvilkår, herunder bekjempelse av vold mot kvinner.

I utarbeidelsen av rapporten har sivilsamfunnet basert seg på GREVIOs spørreskjema til myndighetene. Et oversatt og språklig forenklet skjema ble sendt ut til sivilsamfunnsorganisasjoner og frivillige organisasjoner med invitasjon til å bidra med innspill. Disse innspillene har blitt samlet inn, bearbeidet og supplert av de koordinerende organisasjonene. Underveis i bearbeidningen av innspillene har de koordinerende organisasjonene også tatt kontakt med forskere og andre aktører på feltet for å få en bedre forståelse av temaene som sivilsamfunnet har trukket frem i sine innspill.

Et utkast ble sendt på høring til alle organisasjoner som hadde blitt invitert til å komme med innspill, slik at disse kunne gi korrigeringer eller tilslutte seg rapporten i sin helhet. Den ferdigstilte rapporten ble signert av 33 organisasjoner. Alle de involverte organisasjonene er listet opp i det følgende.

Bidragsgivere til skyggerapporten

Organisasjoner fra sivilsamfunnet som har bidratt med innspill til sivilsamfunnets skyggerapport:

JURK (Juridisk rådgivning for kvinner), Krisesentersekretariatet (KSS), Sanitetskvinnene, Aldri Alene, Caritas Norge, Foreningen Mot Psykisk Vold, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Jussbuss, Krisesenteret i Midt-Troms, Landsforeningen mot seksuelle overgrep (LMSO), Like-

stillingssenteret, Likestillingssenteret KUN, LIN – Likestilling, Inkludering og Nettverk, MiRa-senteret, Norges kvinnelobby, Omsorgsjuss, Oslo Krisesenter og Kompetansesenter for vold i nære relasjoner, Oslo Røde Kors v/Røde Kors-telefonen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, Redd Barna, Stiftelsen Alternativ til vold (ATV), Stopp Diskrimineringen og VAKE – kirkelig ressurscenter mot seksuelle overgrep.

Andre organisasjoner som også har tilsluttet seg rapporten i sin helhet: Amnesty International i Norge, Antirasistisk Senter, Hjelpeskilden Norge, Kvinnefronten, Internasjonal kvinneliga for fred og frihet–Norge (IKFF), Norsk Kvinnesaksforening, Nok. Norge, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Sex og samfunn, Soroptimist International Norgesunionen og Stine Sofies Stiftelse.

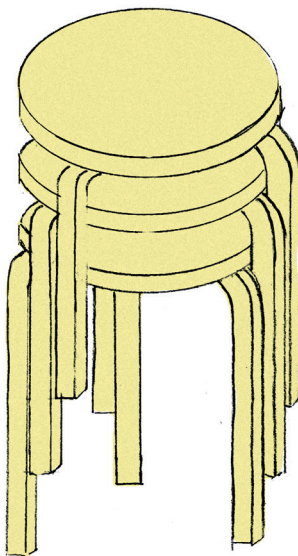
Utfordringer i arbeidet med skyggerapporten

En hovedutfordring i arbeidet med skyggerapporten til den tematiske evalueringsrunden (Building trust by delivering support, protection and justice) har vært at rapporteringssyklusen har sammenfalt med den periodiske evalueringsrunden for GREVIO og statspartenes anbefalinger fra første baseline evalueringsrunde. Sivilsamfunnet har derfor vært nødt til å utarbeide to fullverdige skyggerapporter i løpet av samme tidsrom. At svært mange av de samme artiklene har vært aktualisert i de to ulike rapporteringssyklusene/spørreskjemaene, har også bidratt til forvirring blant sivilsamfunnsorganisasjonene som har blitt bedt om å komme med innspill. Selv om myndighetenes offisielle rapport til den tematiske evalueringsrunden ble publisert i oktober 2025, har det av tids hensyn ikke vært mulig for sivilsamfunnet å skrive den tematiske skyggerapporten med utgangspunkt i myndighetenes rapport, fordi arbeidet med skyggerapporten allerede var i en avsluttende fase da myndighetenes rapport ble tilgjengelig.

En annen utfordring var at innkallingen til å skrive skyggerapporten ble offentliggjort med svært kort frist, helt i starten av sommeren 2025. I praksis innebar dette at svært mange sivilsamfunnsorganisasjoner var utilgjengelige i starten av arbeidsperioden grunnet ferieavvikling. At sivilsamfunnet har fått relativt kort tid til å levere innspill til to svært omfattende spørreskjemaer betyr at vi kan ha gått glipp av viktig informasjon som har vært utenfor vår kapasitet å framskaffe. Ettersom de to rapporteringsprosessene inntraff samtidig, vil de gi det mest dekkende bildet av voldsfeltet i Norge dersom de leses i sammenheng.

Det har de siste årene vært en negativ utvikling på felt som berøres av konvensjonen, men som ikke omfattes direkte av spørreskjemaet for den tematiske evalueringen. Dette gjelder blant annet ivaretagelsen av ofre for økonomisk vold og svindel (art. 3), vernet mot stalking og overvåkning (art. 34), muligheten til å få voldsoffererstatning (art. 30) og tilgangen på effektiv håndheving av saker om seksuell trakassering (art. 40). Sivilsamfunnet har valgt å beskrive disse temaene i rapportens siste kapittel «emerging trends», for å sørge for at GREVIO får et mest mulig dekkende bilde av status på voldsfeltet i Norge i dag.

HELHETLIG OG SAMORDNET POLITIKK



Nasjonale handlingsplaner, utvalg, rapporter og lovendringer

Sivilsamfunnet anerkjenner myndighetenes innsats og arbeid med mot vold gjennom arbeidet med Opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028); opprettelsen av Voldtekstutvalget og innføringen av en ny samtykkebasert voldtektslov-givning; opprettelsen av Partnerdrapskommisjonen, og opprettelsen av Lovutvalget mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangs-ekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold med påfølgende handlings-plan mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold (2025–2028).

En utfordring for arbeidet med handlingsplaner, offentlige utredninger og lovendringer på feltet er at arbeidet tar for lang tid. En bølge av partnerdrap i slutten av 2023 og i 2024 illustrerte tydelig at det haster å få på plass treffsikre tiltak mot kjønnsbasert vold og femicid, men sivilsamfunnet opplever at oppfølging av utredningsarbeid tar uforholdsmessig lang tid. For eksempel leverte lovutvalget om negativ sosial kontroll flere konkrete forslag til lovendringer i sin utredning i 2024, men ingen av forslagene har blitt fulgt opp per november 2025. Også flere andre offentlige utredninger fra de siste årene, inkludert rapporten fra Partnerdrapsutvalget, gir konkrete forslag til tiltak. Disse burde gis ytterste prioritering.

Forrige handlingsplan mot voldtekt og seksuell vold gikk ut i 2022, og det foreligger fremdeles ingen ny plan. Samtidig viser ferske tall at antall kvinner som rapporterer at de er utsatt for voldtekt er så høyt som 1 av 5.¹¹ Voldtekstutvalget leverte i 2024 sin utredning med en rekke konkrete tiltak for å bekjempe voldtekt, men sivilsamfunnet kan ikke se at myndighetene har iverksatt kraftfulle tiltak for å få ned forekomsten av voldtekt i tråd med utredningen. Sivilsamfunnet vil samtidig fremheve at endringene i voldstekstbestemmelsen i straffeloven som trådte i kraft sommeren 2025 utgjør et viktig grep for å styrke voldtektsutsattes rettsvern.¹²

¹¹ NKVTS (2023), s. 71.

¹² For nærmere beskrivelse av lovendringen, se sivilsamfunnets skyggerapport (2025) til «Reporting form on the implementation of the recommendations addressed to state parties» under «Anbefaling A.11, IC-CP/Inf (2022)13: Samtykkebasert voldtektslov-givning».

Opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner er mer omfattende enn tidligere planer.¹³ Likevel peker flere høringsinstanser på at planen er lite konkret og forpliktende, og at det ikke er satt av tilstrekkelig økonomiske ressurser til å gjennomføre tiltakene. Ved regjeringens første rapportering levert i 2025 var 25 tiltak gjennomført, 74 under arbeid og 23 tiltak ikke påbegynt.¹⁴

Kommunale handlingsplaner

Per i dag er det ikke lovpålagt å ha kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Kun 68 prosent av kommunene rapporterte at de hadde kommunale eller interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner i 2023.¹⁵ I 2024 ba Stortinget regjeringen om å utrede et forslag til lovfesting av dette, og sende forslaget på høring innen våren 2025. Sivilsamfunnet er imidlertid ikke kjent med at et slikt forslag foreligger. Selv om det er positivt at det er tatt initiativ til en utredning av lovfesting, er det avgjørende at dette arbeidet gis høyere prioritet.

Nasjonalt Kunnskapssenter om Vold og Traumatisk Stress (NKVTS) har utviklet en veileder for utvikling av handlingsplaner mot vold i nære relasjoner som kommunene kan bruke ved utarbeidelse av egne kommunale handlingsplaner.¹⁶ Sivilsamfunnet mener at NKVTS sin veileder bør legges til grunn ved en eventuell lovfesting, for å sikre at de kommunale handlingsplanene blir faglig forankret. Forskning viser imidlertid at handlingsplaner alene ikke er tilstrekkelige dersom de ikke følges opp av forpliktende bevilgninger og tilstrekkelige økonomiske ressurser.¹⁷ Det bør derfor lovfestes en plikt for kommunene til å sikre nødvendig finansiering og oppfølging av de kommunale handlingsplanene.

Utsatte grupper har dårligere tilbud

Det er godt dokumentert at vold rammer kvinner med tilleggsutfordringer hardere enn kvinner uten andre utfordringer enn volden i seg selv.¹⁸ Hjelpeapparatet er imidlertid mindre tilgjengelig for mange av disse gruppene. Flere grupper voldsutstøtte, som for eksempel rusavhengige kvinner, kvinner med innvandrerbakgrunn, psykisk syke kvinner og kvinner med fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelse, har ofte sterkt begrensede og i noen tilfeller ikke-eksisterende tilgang på krisesentertilbud og andre hjelpetjenester.¹⁹

Særlig om kjønnsnøytralt språk

Språket i norsk politikkutforming og lovgivning på voldsfeltet er gjennomgående kjønnsnøytralt. Når lover og politiske tiltak utformes uten å anerkjenne kvinners og jenters perspektiver, vil de treffe dårligere. En kjønnsnøytral praksis kan bidra til å skjule de strukturelle årsakene til volden og svekke effekten av forebyggende tiltak.

13 Prop. 36 S (2023–2024).

14 Justis- og beredskapsdepartementet (2025b).

15 Aas-Hansen (2025).

16 NKVTS (2022).

17 NKVTS (2019), s. 61.

18 NKVTS (2010) s. 7–9 og Elvegård mfl. (2019), s. 20–22.

19 For nærmere beskrivelse av tilbud til disse gruppene, se kapittel til art. 8 og art. 18/20, samt Sivilsamfunnets skyggerapport (2025) til «Reporting form on the implementation of the recommendations addressed to state parties» om art. 4.

Dette har blitt bemerket av GREVIO ved gjentatte anledninger, inkludert i forrige Baseline Evaluation Report om Norge.²⁰ Også CEDAW (FNs komité for avskaffelse av diskriminering av kvinner), uttrykker bekymring for at den norske kjønnsnøytrale lovgivningen og politikken kan føre til at kvinners særlige behov ikke ivaretas tilstrekkelig.²¹ Flere respondenter fra sivilsamfunnet ytrer bekymring over at kjønnsnøytral språkbruk og lovgivning undergraver kjønnsperspektivet i voldsarbeidet og utfordrer prinsippet om at offerets behov skal settes i sentrum. Myndighetenes plan for arbeidet mot vold har heller ikke et spesifikt kvinneperspektiv, men heter «Opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner».

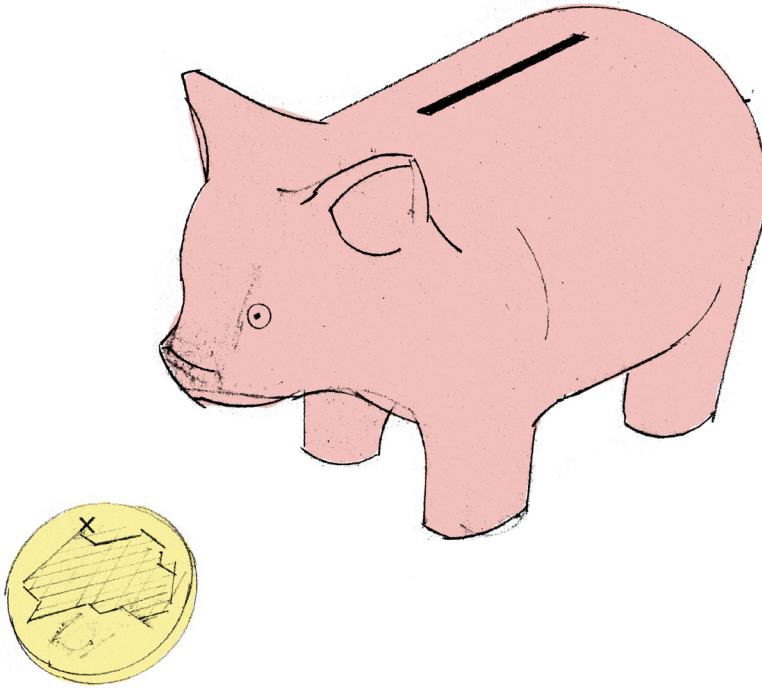
Anbefalinger:

- Myndighetene må sørge for at eksisterende lovverk og planer på området faktisk følges opp. Nye lovendringer må følges av konkrete tiltak for implementering.
- Nasjonale og lokale handlingsplaner må inneholde konkretiserte tiltak med realistisk tidslinje for implementering.
- Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner må lovfestes snarest. Planene må speile NKVTS sin veileder, og blant annet skissere opp et definert pakkeløp for oppfølging av voldsutsatte.
- Tiltak utarbeidet av relevante ekspertutvalg må gis høyeste prioritering, og følges av konkrete lovforslag og planer for implementering.
- Arbeidet med en ny handlingsplan mot voldtekt må igangsettes snarest.
- Språket på likestillings- og voldsfeltet må være kjønns spesifikt for å fange opp og synliggjøre kvinners særskilte utfordringer. Formuleringer om kvinners særstilling i likestillings- og diskrimineringsloven må beholdes.

²⁰ GREVIO (2022), s. 10–11.

²¹ CEDAW (2023) s. 3–4.

ØKONOMISKE RESSURSER



Til tross for tilsynelatende politisk enighet om at voldsforebyggende arbeid må styrkes, rapporterer sivilsamfunnet om en gradvis nedbygging og nedprioritering av voldsfeltet i budsjettssammenheng. Selv om det finnes flere handlingsplaner og opptrappingsplaner på voldsfeltet, følges de i liten grad opp med tilstrekkelig finansiering i budsjettene. I forslaget til statsbudsjett for 2026 er det ikke satt av dedikerte midler til oppfølging av opptrappingsplanens tiltak. Det finnes heller ingen friske midler til langsiktig finansiering av frivillige organisasjoner eller til samordning av tiltak.

Sivilsamfunnet peker blant annet på at manglende midler til å gjennomføre regjeringens strategi for seksuell helse²², samt manglende øremerkede ressurser til seksualitetsundervisning, vil svekke det forebyggende arbeidet rettet mot seksuell vold og overgrep. Implementeringen av den samtykkebaserte voldtektslovgivningen, vedtatt før sommeren 2025, er heller ikke finansiert²³, til tross for at midler er avgjørende for at lovendringen skal få ønsket forebyggende og holdnings-skapende effekt. Det foreslåtte kuttet på 20 millioner kroner til spesielle rettshjelpiltak vil ramme tilbud som Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), som blant annet gir bistand til voldsutsatte kvinner.²⁴ Heller ikke politiets økte midler i 2026-budsjettet er øremerket etterforskning og straffeforfølgning av saker om vold i nære relasjoner eller seksualforbrytelser.²⁵

Finansieringssituasjonen vitner samlet sett om at vold og overgrep mot kvinner ikke prioriteres, til tross for at bekjempelse av dette er en uttalt politisk målsetning.

22 Helse- og omsorgsdepartementet (2025).

23 Prop. 1 S (2025–2026) For budsjettåret 2026 – Statsbudsjettet. For nærmere beskrivelse av lovendringen, se sivilsamfunnets skyggerapport (2025) til «Reporting form on the implementation of the recommendations addressed to state parties» under «Anbefaling A.11, IC-CP/Inf (2022)13: Samtykkebasert voldtektslovgivning».

24 Prop. 1 S (2025–2026) For budsjettåret 2026 under Justis- og beredskapsdepartementet.

25 Prop. 1 S (2025–2026) For budsjettåret 2026 under Justis- og beredskapsdepartementet.

Frivillige organisasjoners rolle og rammevilkår

Frivillige organisasjoner spiller en avgjørende rolle i arbeidet med forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Samtidig opplever sivilsamfunnet at dagens rammevilkår for frivillige organisasjoner er for svake.

Arbeidet mot vold i nære relasjoner er en kontinuerlig prosess som krever forutsigbarhet, kontinuitet og tillit, særlig for å kunne ivareta sårbare grupper av voldsutsatte i tilstrekkelig grad. Samarbeidet mellom statlige og frivillige aktører beskrives imidlertid som personavhengig og lite strukturert. Sivilsamfunnet oppgir at det mangler mekanismer som sikrer langsiktig og forutsigbar finansiering for organisasjoner som jobber tett med utsatte grupper. Som en konsekvens av dette blir arbeidet med å håndtere komplekse og tidkrevende saker svekket.

Myndighetene gir uttrykk for at tilskuddene til arbeidet mot vold ikke nedjusteres, og at det snarere legges opp til en omfordeling og prioritering av midlene for å styrke enkelte fokusområder. Sivilsamfunnet opplever imidlertid at myndighetene ikke tar høyde for at det har vært en betydelig økning i antallet personer som har vært utsatt for vold i nære relasjoner de siste fem årene, og at dette binder opp kapasitet og ressurser hos hjelpeapparatet. Å unnlate å kutte i finansieringen av det frivillige hjelpetilbudet, er dermed ikke tilstrekkelig for å møte hjelpebehovet som faktisk eksisterer.

For å sikre kontinuitet og faglig kompetanse er det nødvendig med øremerkede driftsmidler og betalt ledelse, ettersom frivillighet alene ikke kan opprettholdes over tid. Sivilsamfunnet etterlyser et økonomisk løft på feltet og mer langsiktige, forutsigbare støtteordninger. Treårige tilskudd må være et minimum for å sikre stabil drift og faglig utvikling.

I det foreslåtte statsbudsjettet for 2026 er det lagt opp til at flere organisasjoner på voldsfeltet mister øremerkede midler, og nå heller må søke midler fra en felles pengepott. Når mange ulike tilbud må konkurrere om de samme midlene i en felles pott, medfører det ikke bare at viktige tilbud mister forutsigbarhet, men også at de må bruke mer tid og kapasitet på søknads- og rapporteringsarbeid. I tillegg blir det vanskeligere for sivilt samfunn å holde myndighetene ansvarlige for kutt i spesifikke tilbud over tid.

Særlig om arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold

Norske myndigheter har de siste årene økt satsingen på arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, blant annet gjennom handlingsplanene Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)²⁶ og Sjef i eget liv - styrket innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold (2025–2028)²⁷. Det har også vært en viss økning i ressurser, blant annet gjennom IMDIs mangfoldsrådgivere, spesialutsendinger og støtte til frivillige organisasjoner via integreringsstrategien.

Sivilsamfunnet er positive til denne styrkede innsatsen, men vil samtidig bemerke at samarbeidet mellom statlige og sivilsamfunnsaktører på dette feltet fremdeles er fragmentert og ofte avhengig av enkeltpersoner. Mangelen på langsiktig og forutsigbar finansiering for sivilsamfunnsaktørene gjør det vanskelig å bygge opp og beholde nødvendig samarbeid og kompetanse. For å sikre treffsikre og helhetlige tiltak bør myndighetene etablere mer forpliktende samarbeidsstrukturer og øremerket støtte til organisasjoner med spesialisert kompetanse på feltet.

²⁶ Kunnskapsdepartementet (2021).

²⁷ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2025).

Kommuneøkonomi og finansiering av krisesentre og andre hjelpetjenester

Aldri før har så mange benyttet seg av bo- og dagtilbudet ved krisesentre i Norge som i 2024.²⁸ Samtidig erfarer sivilsamfunnet at krisesentertilbudet er underfinansiert og underprioritert. I 2023 publiserte Menon Economics rapporten «Samfunnskostnader av vold i nære relasjoner» på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.²⁹ Der anslås det at samfunnskostnadene knyttet til vold i nære relasjoner utgjorde 92,7 milliarder kroner i 2021.³⁰ Til sammenlikning brukes kun ca. 0,5 % av dette beløpet på finansiering av krisesentrene.³¹

Ansvar for å finansiere drift av krisesentertilbudet ligger hos kommunene. Økonomien i mange norske kommuner varierer, men er gjennomgående svært presset.³² Flere krisesentre oppgir at mangelfulle økonomiske rammer påvirker driften negativt. Ett av krisesentrene opplyser for eksempel at underfinansiering har ført til flere avvik, som lav bemanning, manglende botilbud til menn, og et bygg som ikke er egnet til krisesenterdrift. Dette har gjennom flere år blitt rapportert til kommunene senteret betjener, uten at situasjonen har endret seg vesentlig. Samtidig opplyser det aktuelle krisesenteret at det nå vil ha mulighet til å oppgradere bygget takket være tilskuddsmidler fra Bufdir.³³ Slike sentraliserte tiltak gir krisesentrene mulighet til å ruste opp tilbudet til tross for svak kommuneøkonomi, noe som kan være med på å utjevne forskjeller.

Svak kommuneøkonomi har de siste årene også ført til at mange krisesentre har blitt lagt ned, og at avtaler med lokale hjelpetilbud gjennom Alternativ til vold og Nok.-sentre reforhandles og avsluttes. Dårlig kommuneøkonomi medfører at mange kommuner kjøper krisesentertjenester fra andre krisesentre, noe som øker reiseveien for voldsutsatte som har behov for tilbudet. Ofte vil økonomi være avgjørende i kommunenes vurdering av hvilket krisesenter de skal inngå avtale med, og det er ikke nødvendigvis det nærmeste krisesenteret som er det rimeligste. Dette er en tydelig tendens i områder hvor det er spredt befolkning og lange avstander, som i Nord-Norge og i samiske områder. Vage lovkrav til den konkrete utformingen av krisesentertilbudet i kombinasjon med varierende økonomisk prioritet medfører også at krisesentertilbudet blir sårbart for nedskjæringer i drift og bemanning. Dette fører til store lokale forskjeller i sentrenes evne til å hjelpe voldsutsatte med beskyttelsesbehov.

Krisesentertilbud til ulike sårbare grupper

Når hjelpetilbud underfinansieres eller kuttes, er det ofte særlig sårbare grupper slik som kvinner med funksjonsnedsettelse, minoritetskvinner, kvinner i aktiv rus, LHBTQI-personer eller eldre kvinner som rammes hardest. Dette er fordi tjenester til disse gruppene ofte krever tilpassede løsninger som universell utforming, egne skjermede enheter, eller særskilt kompetanse hos personalet.³⁴ Endringene i krisesenterloven gir kommunene en tydeligere plikt til å sørge for alternative krisesentertilbud når det ordinære tilbudet ikke kan tilpasses individuelle behov. Likevel påpeker sivilsamfunnet at en lovendring i seg selv ikke

28 Bufdir (2025a).

29 Menon Economics (2023).

30 Menon Economics (2023) s. 6.

31 Menon Economics (2023) s. 54.

32 KS (2025).

33 Bufdir (2025b).

34 For nærmere beskrivelse av disse gruppenes særskilte behov, se sivilsamfunnets skyggerapport (2025) til «Reporting form on the implementation of the recommendations addressed to state parties» om art. 4.

vil føre til ivaretagelse av særskilt sårbare gruppers behov uten øremerket finansiering.

Krisesentertilbudet til menn må styrkes. Når krisesenterøkonomien er presset, blir en enkel og rimelig måte å gjøre dette på å innføre felles botilbud for kvinner og menn. Etter dagens krisesenterlov må botilbudet til kvinner og menn på krisesenter holdes fysisk adskilt.³⁵ I 2024 ble loven vurdert endret for å gi kommunene adgang til å innføre felles botilbud, blant annet basert på erfaringene fra ett krisesenter som hadde gjennomført et slikt prøveprosjekt.³⁶ En rekke sivilsamfunnsaktører, samt Likestillings- og diskrimineringsombudet, stilte seg kritisk til forslaget.³⁷ Mange av krisesentrene ønsket også å opprettholde kravet om adskilte botilbud, blant annet på bakgrunn av en bekymring for at felles botilbud kan heve terskelen for at kvinner, som utgjør 90 % av beboerne på krisesentre, oppsøker hjelp.³⁸ Forslaget har inntil videre blitt lagt på is i påvente av ytterligere utredninger, men Stortinget har åpnet for at kommuner som ønsker det kan gjennomføre forsøk med integrert krisesenter/felles boenheter for menn og kvinner som ledd i kunnskapsinnhenting på feltet.³⁹ Sivilsamfunnet uttrykker bekymring for fremtiden til lovbestemmelsen og ønsker å understreke at det finnes andre tiltak som er mer treffsikre og skånsomme enn felles botilbud, slik som en reell opprustning av tilbudet med flere ansatte og bedre tilrettelagte/fleksible bygg med mulighet for skjerming.

Anbefalinger:

- Regjeringen må sikre øremerkede midler til oppfølging av opptrappingsplaner og implementering av ny lovgivning på voldsfeltet.
- Tildelinger/bevilgninger til sivilsamfunnsaktører og relevante offentlige aktører må oppjusteres i tråd med at de siste årene er et økende antall kvinner som utsettes for vold i nære relasjoner, for å opprettholde og videreutvikle tilbudene.
- Myndighetene må satse mer offensivt på å støtte sivilsamfunnets arbeid, og sikre innføring av treårige, øremerkede driftsmidler for organisasjoner som jobber med forebygging og bekjempelse av vold.
- Staten må ta et større økonomisk ansvar for krisesentre og andre viktige tjenester på volds- og overgrepfeltet, slik at tilbudene blir mindre sårbare for nedprioriteringer og kutt grunnet presset kommuneøkonomi
- Krisesentrene må sikres tilstrekkelig finansiering til bemanning, oppgradering av bygg og universell utforming, slik at tilbudet ivaretar særlig sårbare grupper.
- Politiet må få øremerkede midler til å forebygge vold i nære relasjoner og seksuallovbrudd.

35 Krisesenterlova § 2 (5).

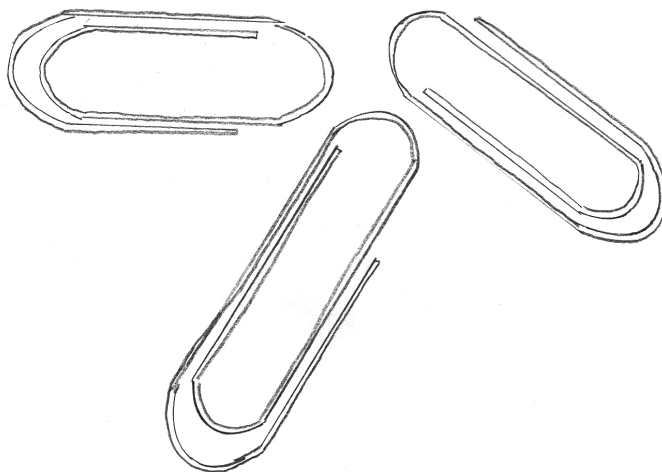
36 Prop 122 L (2024–2025) s. 20–21.

37 LDO (2024), JURK (2024), MiRa-Senteret (2024).

38 Krisesentersekretariatet (2024), Gjøvik krisesenter IKS (2024), Krisesenteret for Tromsø og omegn (2024).

39 Innst. 439 L (2024–2025).

DATAINNSAMLING OG FORSKNING



I Norge føres det flere ulike former for statistikk om vold mot kvinner. Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer årlig tall om anmeldte lovbrudd og ofre, som kan sorteres etter lovbruddstype, kjønn og alder. Statistikken bygger på politiets straffesaksregistre. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) samler årlig inn statistikk fra landets krisesentre. Det føres og publiseres statistikk om blant annet hvem det er som benytter seg av tilbudet, relasjonen mellom brukere og voldsutøvere, og hvor tilgjengelig tilbudet er for utsatte grupper.⁴⁰ I tillegg gjennomfører Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) landsdekkende omfangsstudier om vold og overgrep⁴¹, som kan bidra til å supplere statistikken ved å kartlegge hendelser som ikke nødvendigvis når politiet.

I GREVIOs forrige Baseline Evaluation Report (2022) ble det konstatert at Norge hadde en rekke gode initiativer, men at datainnsamlingen samlet sett ikke oppfylte kravene i Istanbulkonvensjonens artikkel 11.⁴² Det ble særlig trukket frem at mye av statistikken som publiseres i Norge mangler informasjon om alder og kjønn, at den i liten grad inneholder opplysninger om relasjonen mellom fornærmede og gjerningspersonen, og at muligheten til å følge en sak fra anmeldelse til domsavsigelse mangler. Datainnsamlingen ble beskrevet som fragmentert og lite samordnet mellom ulike aktører, slik som politi, påtalemyndighet, domstoler og helsesektor. Sivilsamfunnet opplever at dette i stor grad fremdeles er tilfellet i 2025.

⁴⁰ Bufdir (2025c).

⁴¹ NKVTS (2023).

⁴² GREVIO (2022), s. 21–22.

Sivilsamfunnets erfaringer

Sivilsamfunnsaktører bistår kvinner som rammes av ulike former for vold, herunder fysisk, psykisk, seksuell, økonomisk og digital. Volden foregår ofte i skjæringsfeltet mellom straffe-, familie-, utlendings- og velferdsrett. Sivilsamfunnet opplever at dagens datainnsamling ikke gjenspeiler dette mangfoldet i tilstrekkelig grad, og gir verken myndigheter eller hjelpeapparatet et klart nok bilde av situasjonen. Det er fremdeles store forskjeller i hvordan ulike etater og tjenester registrerer voldssaker, noe som gjør det vanskelig å få et helhetlig og pålitelig bilde av situasjonen. Flere sivilsamfunnsaktører trekker frem NKVTS sine undersøkelser som viktige og verdifulle for å få oversikt over situasjonen på voldsfeltet, men opplyser at også disse kommer til kort på enkelte områder, slik som æresrelatert vold og tvangsekteskap.

Sivilsamfunnet opplever at noen voldsformer er mangelfullt dokumentert eller helt fraværende i den offisielle statistikken i Norge, slik som psykisk, økonomisk og digital vold, samt stalking. Rask teknologisk utvikling har ført til en økning i vold som utøves gjennom digitale kanaler og ved hjelp av teknologiske verktøy, uten at fenomenet har blitt tilstrekkelig kartlagt.

Sivilsamfunnet opplever også at det mangler statistikk om særlig sårbare grupper og mer sammensatte saksforløp. For eksempel belyser dagens statistikk i for liten grad vold mot minoritetskvinner og vold og overgrep i innvandrerbefolkningen. Det er også begrenset tilgang til tall om voldsutøvere med og uten innvandrerbakgrunn, samt om hvor mange det er som får oppholdstillatelse i Norge på selvstendig grunnlag etter å ha blitt utsatt for vold i samlivet.⁴³ For å kunne utvikle mer målrettede tiltak etterlyses dessuten mer kunnskap om hvordan vold i nære relasjoner henger sammen med levekår, fattigdom og tilknytning til arbeidslivet.

Særlig om nedsubsumering av partnervold

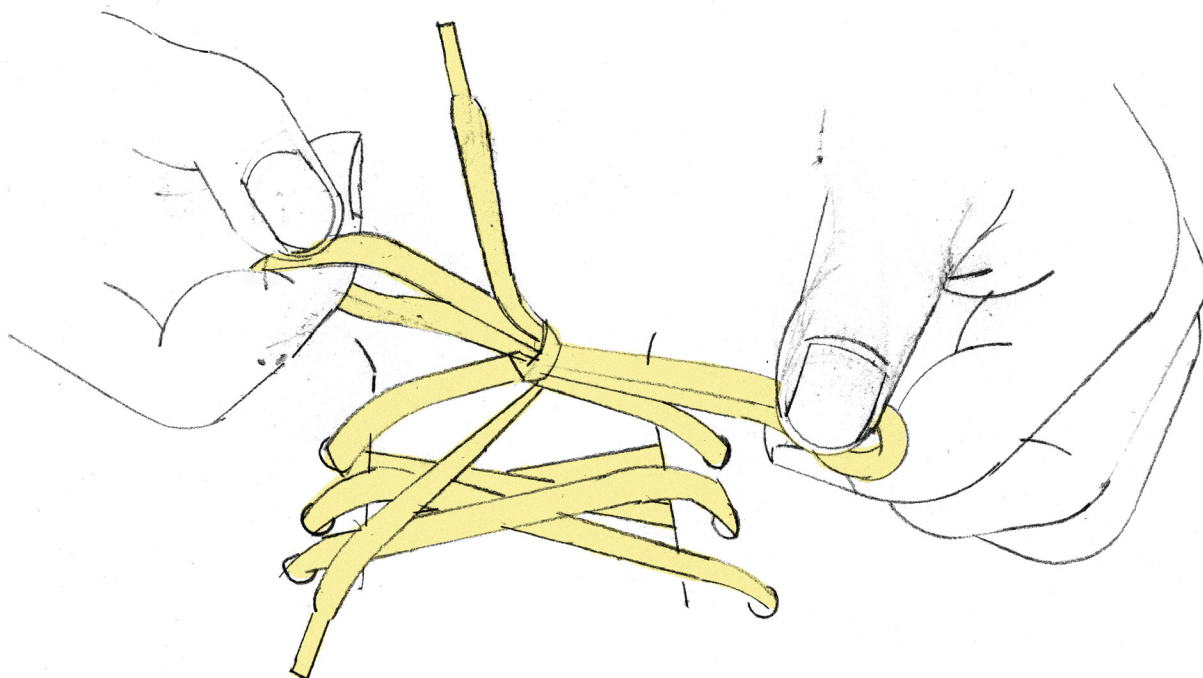
Flere sivilsamfunnsaktører melder om at saker som gjelder vold i nære relasjoner eller partervold blir «nedsubsumert» (kategorisert) i politiets statistikk til mildere lovbrudd, slik som hensynsløs atferd eller kroppskrenkelser. Dette gjør det vanskelig å få oversikt over det reelle omfanget av partnervold. Det etterlyses derfor en egen statistikk for anmeldelser mot partnere, derunder kjærester. Det savnes også bedre statistikk om henlagte saker og hvorfor disse blir henlagt. Se nærmere om nedsubsumering i kapittelet om art. 49 og 50.

Anbefalinger:

- Standardisere og forbedre datainnsamling på tvers av etater med faste variabler: voldstype, kjønn og alder, relasjon mellom partene og sted for hendelsen.
- Sikre at politiet koder saker om vold i nære relasjoner korrekt, og publiser statistikk over henleggelser med begrunnelse.
- Utvide kategorier og måling for digital vold, økonomisk vold og stalking, slik at disse blir synlige i statistikken.
- Muliggjøre å følge saker fra anmeldelse til dom, inkludert data om besøksforbud, beskyttelsesordre, brudd og sanksjoner, samt eventuelle begrensninger i foreldreansvar.

43 Utlendingsloven § 53.

GENERELLE PLIKTER, FOREBYGGING OG UTDANNING



Likestilling er et uttalt politisk mål på tvers av sektorer i Norge. Prinsippet om likeverd mellom kjønnene er nedfelt både i lovverk, læreplaner og nasjonale strategier, og ses som et grunnleggende element i arbeidet for å forebygge vold og diskriminering. Sivilsamfunnet opplever imidlertid en gjennomgående mangel på koordinering i undervisnings- og forebyggingsinnsatsen, samt en stadig svekkelse av kjønnsperspektivet. Begreper som «vold mot kvinner» erstattes av «vold i nære relasjoner», og språkbruken fra offentlig hold er gjennomgående kjønnsnøytral.

Lover og tiltak

Likestilling nevnes blant annet i formålsparagrafene til opplæringslova⁴⁴ og barnehageloven⁴⁵. I Læreplanverket (det offisielle regelverket for innholdet i norsk grunnsopplæring) understrekes det at skolen skal formidle kunnskap og fremme holdninger som sikrer likeverd og likestilling.⁴⁶ Også skolehelsetjenesten skal, ifølge retningslinjer fra Helse- og omsorgsdepartementet, bidra i undervisning om temaer som identitet, relasjoner,

44 Opplæringslova § 1–3 fjerde ledd.

45 Barnehageloven § 1 tredje ledd.

46 Udir (2017), pkt. 1.1.

grenser, seksualitet og vold. Det er eksplisitt uttalt at undervisningen skal ha fokus på interseksjonalitet og bidra til å forebygge overgrep.⁴⁷

Det finnes en rekke tilgjengelige undervisningsopplegg som kan brukes for å fremme likestilling og forebygge kjønnsbasert vold, utviklet av både myndighetene og sivilsamfunnet, blant annet Uke 6 fra Sex og Politikk, JegVet.no og Snakkemedbarn.no. Likestillingssenteret har utviklet flere konkrete kompetansehevende tiltak for barnehage og skole, derunder «Våg å se – våg å handle» (en fagdag for ansatte i barnehage, SFO, småskolen og helsepersonell om hvordan forebygge og avdekke vold og overgrep mot barn) og «Hvor går grensen» (en workshop om sex, samtykke og grensesetting for ungdom). Redd Barna tilbyr undervisningsmateriell om vold i nære relasjoner, mens ATV og Reform (Ressurssenter for menn) har utviklet opplegg om kjærestevold og grensesetting rettet mot ungdom.

Det gjelder en generell avvergingsplikt i Norge, som pålegger alle en aktiv rolle i å forhindre vold og overgrep.⁴⁸ Sivilsamfunnet erfarer likevel at bevisstheten om avvergingsplikten i den generelle befolkningen er lav. For å sikre at plikten kan etterleves, etterlyser sivilsamfunnet informasjonsarbeid, for eksempel gjennom offentlige informasjonskampanjer. Dette kan tydeliggjøre hva plikten innebærer, hvordan den utløses og hva man konkret kan gjøre for å avverge et overgrep.

Koordinering

Til tross for et solid formelt grunnlag og en rekke gode tiltak, opplever sivilsamfunnet at undervisnings- og forebyggingsarbeidet per dags dato er svært usystematisk og preget av tilfeldigheter. Sivilsamfunnsaktører melder fra om dårlig samarbeid mellom ulike instanser, som politi, skole, helsevesen, barnevern og frivillige organisasjoner, samt store geografiske forskjeller rundt om i landet. Samarbeidet blir beskrevet som ofte tilfeldig og personavhengig. Det mangler dessuten systematisk opplæring av relevante yrkesgrupper. Se mer om dette under art. 15.

Finansiering

En betydelig del av opplysnings- og forebyggingsarbeidet utføres i dag av sivilsamfunnsaktører. Disse er avhengige av trygge og forutsigbare økonomiske rammer for å kunne jobbe fremtidsrettet og metodisk. Sivilsamfunnet opplever gjennomgående at de nåværende tilskuddsordningene verken er langsiktige, stabile eller forutsigbare, noe som gjør det vanskeligere å jobbe systematisk og dessuten medfører betydelig administrativt merarbeid. Se mer om dette under art. 8.

Sivilsamfunnet erfarer at det heller ikke settes av nødvendige midler til seksualundervisning. Dette er nødvendig for å iverksette regjeringens egen strategi for seksuell helse. I 2024 ble Voldtekstutvalgets utredning lansert. Her etterlyser ekspertutvalget blant annet et løft i seksualundervisningen.⁴⁹ Utvalget trakk særlig frem behovet for klare og forpliktende retningslinjer, hvor læringsmål knyttet til seksualitet, grenser og seksuell vold må konkretiseres og kravfestes for å motvirke lokale variasjoner i kvalitet.

47 Helsedirektoratet (2019).

48 Straffeloven § 196.

49 NOU 2024: 4 s. 14, 91–93.

Rettighetsinformasjon til kvinner med minoritetsbakgrunn

Kvinner med utenlandsk bakgrunn kan være særlig sårbare for vold fordi de ofte har dårligere forutsetninger for å orientere seg i hjelpeapparatet. Dette kan blant annet skyldes språkbarrierer, kort botid i Norge, begrensede sosiale nettverk eller lav tillit eller kjennskap til offentlige helse- og omsorgstjenester. Til tross for at det finnes flere informasjonstiltak rettet mot voldsutsatte, oppgir sivilsamfunnsaktører som er i kontakt med denne gruppen at informasjonstilbudet ikke alltid er tilgjengelig for voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn. Dette gjelder spesielt for de som har kort botid i Norge. Manglende informasjon om rettigheter og hjelpetilbud innebærer at mange unnlater å varsle om vold. For eksempel er det mange som ikke vet at de kan snakke med fastlege eller helsestasjon om vold.

Flere sivilsamfunnsaktører trekker særlig frem at behovene til kvinner på familieinnvandring i Norge er underkommunisert, til tross for at disse er særlig utsatt for vold og isolasjon. Personer som kommer til Norge på familieinnvandring har rett til norskopplæring og opplæring i samfunnskunnskap, men tilbudet er mindre omfattende enn det introduksjonsprogrammet som tilbys flyktninger og enkelte andre grupper. Dette innebærer at mange på familieinnvandring ikke får tilstrekkelig kunnskap om rettigheter og hjelpetilbud i Norge, og dermed risikerer å forbli i voldelige relasjoner. Sivilsamfunnet etterlyser økt informasjon om rettigheter, lovverk og hjelpetjenester til denne gruppen, særlig om retten til opphold på selvstendig grunnlag⁵⁰ dersom man utsettes for vold i eget hjem.

Forebyggende holdningsarbeid

Når det gjelder forebyggende holdningsarbeid for å redusere vold mot kvinner, peker flere på at erkjennelsen av vold som et kjønns spesifikt problem gradvis svekkes. Når man omtaler menns vold mot kvinner som «vold i nære relasjoner» kommer kjønns perspektivet i bakgrunnen, og både problembeskrivelsen og forebyggingsarbeidet blir mindre treffsikkert. Flere sivilsamfunnsaktører påpeker viktigheten av å beholde kjønnsdiskriminering av kvinner og jenter som et eget diskrimineringsgrunnlag i likestillings- og diskrimineringsloven, slik at de særskilte problemene som først og fremst rammer kvinner ikke usynliggjøres. Samtidig er sivilsamfunnet svært opptatt av at voldsforebyggende arbeid også må favne de voldsutsatte som ikke omfattes av den typiske konstellasjonen med menn som utøver og kvinner som utsatte.

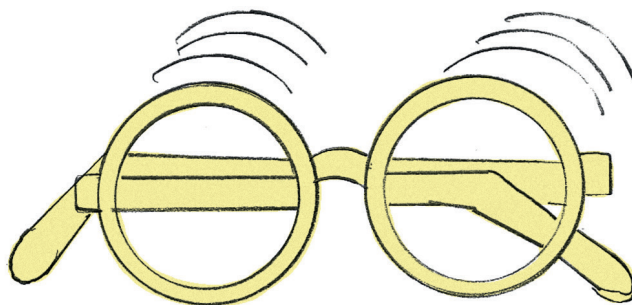
Flere påpeker viktigheten av at holdningsarbeidet også rettes mot gutter og menn, og at det starter tidlig. Enkelte trekker frem viktigheten av å bruke et inkluderende språk som tydeliggjør at gutter og menn er en del av løsningen og at man står samlet i arbeidet mot vold. Det må arbeides fra tidlig alder med bevisstgjøring om egne og andres grenser. Forebyggingsopplegg rettet mot menn og gutter bør inkludere arbeid med å regulere egne følelser, bearbeide underliggende traumer og forbedre evnen til konflikthåndtering og kommunikasjon. Noen peker også på verdien av at menn med personlig erfaring med vold løftes frem som endringsagenter, og at gutter presenteres for gode og trygge mannlige forbilder.

⁵⁰ Utlendingsloven § 53.

Anbefalinger:

- Regjeringen må sikre bedre koordinering og forankring av undervisnings- og forebyggingsarbeidet mot vold og kjønnsdiskriminering på tvers av sektorer som politi, skole, helsevesen og frivillige organisasjoner.
- Unngå kjønnsnøytralt språk og kjønnsnøytale tiltak i arbeid for å bekjempe vold mot kvinner.
- Sørge for stabile og tilstrekkelige midler til organisasjoner og tjenester med fagkunnskap på feltet, slik at de kan gjennomføre systematisk forebyggende og holdningsskapende arbeid.
- Styrke obligatorisk, alderstilpasset seksualitetsundervisning med fokus på samtykke, grenser og seksuell vold.
- Utvikle og spre målrettet rettighetsinformasjon om grunnleggende rettigheter, hjelpetilbud og opphold på selvstendig grunnlag på flere språk til kvinner med minoritetsbakgrunn.
- Det bør satses på tidlig holdningsskapende arbeid særlig rettet mot gutter og menn, som fremmer grensesetting, empati, konflikthåndtering og positive mannsroller.
- Styrke informasjonen om avvergingsplikten gjennom nasjonale kampanjer rettet mot allmennheten som forklarer hva plikten innebærer og hvordan den kan etterleves.

OPPLÆRING AV FAGFOLK



Opplæring i yrkesutdanning

Flere sivilsamfunnsaktører rapporterer at det per i dag mangler systematisk opplæring for yrkesgrupper som møter voldsutsatte om de ulike formene for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Spesielt påpekes det at det ikke gis tilstrekkelig opplæring om vold i nære relasjoner i grunnutdanningen for profesjoner innen helse og utdanning, selv om disse yrkesgruppene er direkte berørt av avvergingsplikten og ofte kommer i kontakt med voldsutsatte. På utdanningsfeltet underbygges dette av Redd Barnas rapport Lærerstudenters perspektiver på seksualitetsundervisning (2023), der lærerstudenter opplyser at de savner mer praktisk opplæring i det å undervise om kjønn, relasjoner og grensesetting. Studentene oppgir at de savner konkret kunnskap om hvordan slike tema kan tas opp i klasserommet.⁵¹

Et nylig eksempel på nedprioritering av opplæring om vold er at norske myndigheter har foreslått å fjerne krav om at sykepleiere skal ha kompetanse til å snakke med barn om vold og overgrep fra sykepleierutdanningen.⁵² Forslaget har møtt sterk kritikk fra faginstanser og sivilsamfunnsaktører på voldsfeltet, som blant annet påpeker at forslaget innebærer en betydelig svekkelse av barn og unges rettssikkerhet og beskyttelse mot vold og overgrep.⁵³ I tillegg er kunnskap om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold utelatt fra utdannelsen av sosionomer og barnevernspedagoger.

⁵¹ Redd Barna (2023) s. 8–10.

⁵² HK-dir (2025).

⁵³ NKVTS (2025).

Kompetanseheving for fagfolk som møter voldutsatte

Det er behov for kompetanseheving om vold i både hjelpeapparatet og andre offentlige tjenester som skoler og helseinstanser. Et viktig tiltak som trekkes frem er mer systematisk involvering av sivilsamfunnsorganisasjoner som tilbyr kompetanseheving på voldsfeltet.

Sivilsamfunnet nevner flere gode opplæringstiltak, herunder TryggEst. Dette er en modell som hjelper kommuner med å beskytte risikoutsatte voksne gjennom forebygging, avdekking og håndtering av vold og overgrep, i regi av Bufdir. Kommuner med TryggEst-team kan søke tilskudd til kompetanseheving på voldsfeltet.⁵⁴ Flere krisesentre benytter TryggEst som ramme for opplæring av andre tjenester. En utfordring er at krisesentrene sjelden har ressurser til å drive annen type arbeid enn kjerneoppgaver på senteret.

Andre nevner Likestillingssenterets prosjekt «VIP – Viktig Interessant Person». Dette er et voldsforebyggende program som styrker personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse i å forstå følelser, sette grenser og gjenkjenne vold.⁵⁵ Senteret utdanner instruktører i kommunene som gjennomfører programmet lokalt. Sammen med FRI utvikler Likestillingssenteret også kurs for ansatte ved krisesentre og Nok.-sentre om voldsutsatte skeive. Et annet eksempel er Taushet tar liv, et samarbeid mellom Likestillings- og diskrimineringsombudet og Krisesentersekretariatet (ved VO-linjen), som blant annet holder kurs for ansatte i førstelinjetjenesten og for kommuneledelse om vold i nære relasjoner og partnerdrap.⁵⁶

Særlig om avvergingsplikten

En undersøkelse fra 2020 tok for seg fagpersoners forståelse av grensene mellom opplysnings- og meldeplikt, avvergingsplikt og taushetsplikt. Den viste at 44 prosent av fagpersoner innen helse, utdanning og barne-/ungdomsarbeid ikke kjente til avvergingsplikten, men at 75 prosent kjente til innholdet etter å ha lest beskrivelsen.⁵⁷ Sivilsamfunnet mener at manglende kunnskap om avvergingsplikten er et sentralt hinder for at vold avdekkes eller håndteres i tide. Opptrappingsplanen har lite konkrete tiltak knyttet til denne problematikken.⁵⁸

Anbefalinger:

- Vold i nære relasjoner og konsekvenser av dette må inkluderes i grunnutdanninger for alle relevante yrkesgrupper, blant annet innenfor helse og sosial, psykologi og utdanning.
- Kunnskap om kjønns- og seksualitetsmangfold må inkluderes i utdanning for alle relevante yrkesgrupper.
- Kunnskap om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold må inkluderes som et obligatorisk fag for sosialarbeidere, barnevernspedagoger, barnehageansatte og lærere
- Fagfolk i alle relevante tjenester må gjennomgå tilstrekkelig opplæring om vold i nære relasjoner som fenomen, om risikovurdering og avvergeplikt, og om samarbeid mellom ansvarlige instanser og koordinering av innsatsen.

⁵⁴ Bufdir (u.å.).

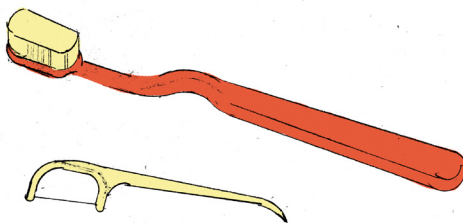
⁵⁵ Likestillingssenteret (u.å.).

⁵⁶ Krisesentersekretariatet, Vold- og overgrepslinjen og LDO (u.å.).

⁵⁷ NKVTS (2020).

⁵⁸ Prop. 36 S (2023–2024).

FOREBYGGENDE TILTAK OG BEHANDLINGSPROGRAMMER



Sivilsamfunnet påpeker gjennomgående at det rettes for lite forebyggende arbeid rettet mot potensielle eller eksisterende voldsutøvere.

For det første peker flere på at generelle nedskjæringer i lavterskeltilbud til levekårsutsatte grupper er noe som skaper risiko for uhelse og vold. Slike perspektiver blir ofte oversett i det offentlige ordskiftet om marginalisering og ungdomskriminalitet.

Sivilsamfunnet etterlyser også et større fokus på innsats rettet direkte mot potensielle voldsutøvere og voksne som utøver vold i nære relasjoner (hovedsakelig menn), blant annet ved å styrke Alternativ til Vold (ATV) sine voldsforebyggende behandlingsprogrammer.⁵⁹ Flere peker på at det er store geografiske forskjeller med hensyn til tilgjengeligheten til dette tilbudet, og at kommuneøkonomi er noe som gjør tilbudet sårbart for nedskalering.⁶⁰ ATV er heller ikke alene skalert for å fange opp og dekke behovet for behandlingsprogrammer for personer som utøver vold i nære relasjoner. Noen steder er det kun familievernkontoret som jobber forebyggende med personer som utøver vold, men de har begrenset kapasitet og kunnskap om temaet.

Behandling av voldsutøvere i fengsel må også styrkes. Personer som er dømt for seksuallovbrudd, gjennomfører straff for dette og har en antatt forhøyet tilbakefallsrisiko for nye seksuallovbrudd, kan delta i det frivillige behandlingstilbudet BASIS. Behandlingen er forankret i spesialisthelsetjenesten.⁶¹

Anbefalinger:

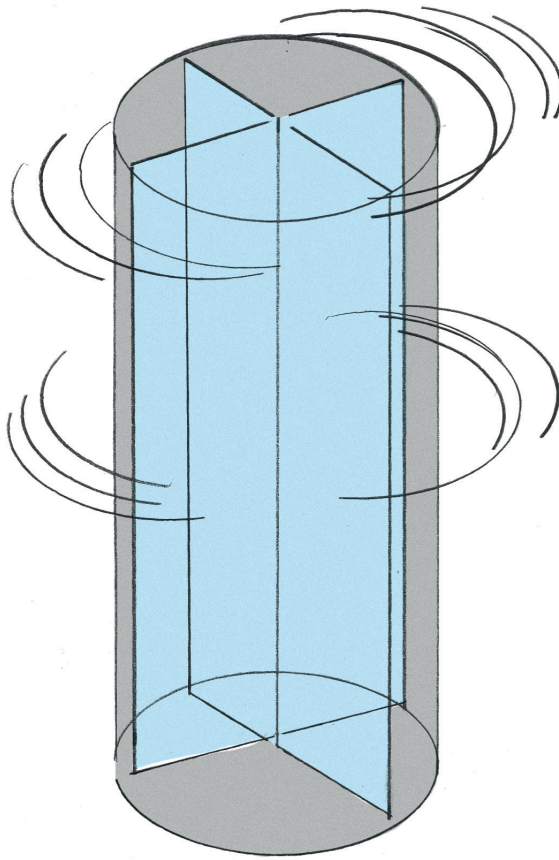
- Styrke det forebyggende arbeidet rettet mot potensielle voldsutøvere og voksne som utøver vold i nære relasjoner, blant annet ved å sikre stabile og øremerkede midler til Alternativ til Vold (ATV) slik at deres voldsforebyggende behandlingsprogrammer kan opprettholdes og utvides i hele landet.
- Arbeide for å utjevne geografiske forskjeller i tilgang til behandlingstilbud for personer som utøver vold i nære relasjoner.
- Kommunene må gis bedre økonomiske rammer for å tilby og opprettholde lavterskeltilbud til levekårsutsatte grupper, som en del av det brede voldsforebyggende arbeidet.
- Kompetansen i familievernkontorene om vold i nære relasjoner må styrkes, slik at de kan bidra mer effektivt i forebyggingsarbeidet.
- Behandlingstilbudet for volds- og seksualforbrytere i fengsel, som BASIS-programmet, må styrkes og gjøres mer tilgjengelig.

⁵⁹ ATV arbeider også med voksne og barn som utsettes for vold.

⁶⁰ Se kapittel under artikkel 8 om finansiering for ytterligere informasjon.

⁶¹ SIFER (u.å.).

**GENERELLE PLIKTER
OG GENERELLE STØTTETJENESTER**



Regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep anerkjenner at det er et presserende behov for en helhetlig og samordnet innsats mot vold i nære relasjoner, i tråd med prinsippene i Istanbulkonvensjonen. Samordning og samarbeid er definert som ett av planens fem hovedinnsatsområder, og arbeidet med å etablere de nødvendige strukturene er påbegynt. Dette innebærer blant annet tiltak for å styrke samarbeidet mellom departementene og etableringen av en direktoratsgruppe som skal bidra til bedre tverrsektorielt samarbeid og koordinering av statens virkemidler. Det er også satt i gang en utredning for å etablere en tverrfaglig modell for risikovurdering og risikohåndtering. Barnehusene er et eksempel på en lignende modell for barn, men det mangler fortsatt tilsvarende koordinerte løsninger for voksne voldsutsatte som ikke omfattes av modellen TryggEst sin målgruppe.

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner fra 2022 avdekket en rekke mangler i det helhetlige hjelpetilbudet til voldsutsatte. Blant hovedfunnene var ineffektivt samarbeid mellom ulike instanser (politi, helsetjenester, kommunale tjenester) og store variasjoner i kommunenes oppfølging av voldsutsatte. Konklusjonen var at myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner samlet sett ikke sikrer voldsutsatte kvinners behov for helhetlig og koordinert beskyttelse og bistand.⁶²

I rapporten «Krisesentre som arena for støtte, oppfølging og bevisstgjøring» påpekes det at kommunenes ansvar for krisesentertilbud er mangelfullt presisert, og at forventningene til samordning og helhet ikke alltid følges i praksis.⁶³ Funn fra rapporten understøtter at kommunenes etterlevelse av krisesenterloven er ujevn, og at kravene i loven i praksis ikke alltid følges. Dette bidrar til at hjelpetilbudet blir fragmentert og uforutsigbart.

Manglende koordinering mellom hjelpetjenester

Sivilsamfunnet erfarer også at samarbeidet mellom de sentrale etatene som politi, skole, helsevesen, barnevern og frivillige organisasjoner er tilfeldig, personavhengig og gjenstand for geografisk variasjon. Dette resulterer i et system som oppleves som fragmentert og uoversiktlig for de voldsutsatte. Sivilsamfunnet etterspør en helhetlig oppfølgingsmodell med pakkeforløp, eller der en fast kontaktperson følger den voldsutsatte gjennom hele prosessen, fra akutfasen til reetablering.

Konsekvensen av et dårlig samordnet hjelpeapparat blir at voldsutsatte selv må navigere i et fragmentert system, og mange voldsutsatte opplever at de må fortelle sin historie gjentatte ganger til ulike personer. Per i dag er det ingen i det offentlige hjelpeapparatet som har ansvar for å koordinere tjenestene rundt den utsatte, noe som fører til at mye av ansvaret faller tilbake på frivillige organisasjoner eller tilfeldige hjelpere med systemforståelse. Organisasjoner som Røde Kors og Sanitetskvinnene opplever ofte at frivillige hjelpere må ta ansvar for å samordne og sikre kvinnene tilgang til de offentlige tjenestene for å skaffe bolig, økonomisk bistand, og annen praktisk hjelp etter å ha forlatt voldssituasjonen.

Manglende koordinering er særlig problematisk i tilfeller der voldsutsatte kvinner har barn. Ofte fortsetter volden i andre former etter bruddfasen, særlig indirekte gjennom felles barn (fortsettelsesvold), eller ved at systemet i foreldretvister behandler volden som en konflikt.⁶⁴

62 Riksrevisjonen (2022).

63 NKVTS (2024) s. 120.

64 For nærmere beskrivelse av vold i foreldretvister, se kapittelet om art. 31.

Byrden av å gjenetablere seg på egenhånd etter voldssituasjonen gjør at mange voldsutsatte går tilbake til voldsutøver.⁶⁵

Muligheten for å bruke individuell plan (IP) er nedfelt i krisesenterloven, men sivilsamfunnet påpeker at ordningen i liten grad tas i bruk. Flere kommuner oppfatter IP som et verktøy primært for personer med behov for helsetjenester knyttet til somatiske plager. Samtidig har voldsutsatte ofte omfattende og sammensatte behov som krever samordning mellom flere tjenester, både i kommunen og i spesialisthelsetjenesten. Mer utstrakt bruk av IP kunne i mange tilfeller bidra til å sikre bedre koordinert oppfølging.

Prosedyrer for sikkerhet og medisinske behov

Sivilsamfunnet oppgir at det finnes etablerte prosedyrer for dokumentasjon og helsehjelp ved seksuelle overgrep og vold i nære relasjoner, både for selve behandlingen og for organiseringen av helsetjenestene ved overgrepsmottak.

Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner som gir anvisning på praktisk håndtering av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. I tillegg har NKVTS utviklet en nettbasert veileder som gir helsepersonell kunnskap om risikofaktorer, tegn på vold, kommunikasjon med utsatte og beskyttelsestiltak. Sivilsamfunnet peker imidlertid på at selv om det finnes gode prosedyrer og veiledere, er de ofte lite kjent blant helsepersonell utenfor overgrepsmottakene, og at kunnskapen om vold og relaterte problemstillinger generelt er for lav i helse- og omsorgstjenesten.

Sårbare kvinners tilgang på helsetjenester

Sivilsamfunnet erfarer at kvinner som er utsatt for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse, minoritetsbakgrunn, seksuell orientering, alder eller religion møter større barrierer i tilgangen til helsetjenester enn andre. Flere hjelpeorganisasjoner påpeker et behov for en rådgiver eller koordinator som kan følge brukere i møte med offentlige instanser og fungere som brobygger inn i oppfølgingstjenestene. Dette behovet oppstår blant annet fordi helsetjenestene ofte mangler kapasitet til å følge opp enkeltpersoner tett og over tid, og dermed ikke fullt ut forstår situasjonen til voldsutsatte i etterkant av vold.

Språkutfordringer utgjør også et hinder for den reelle tilgangen til hjelpetjenester. Den nye tolkeloven, som trådte i kraft i 2022, pålegger offentlige organer å vurdere bruk av kvalifisert tolk når personer uten norsk morsmål tar kontakt.⁶⁶ Selv om loven innebærer en styrket lovfesting av retten til tolk, gir den ikke en individuell rett til tolking – slik FNs rasediskrimineringskomité har anbefalt. Det er fortsatt det offentlige organet, og ikke brukeren selv, som vurderer behovet for tolk.

Mange voldsutsatte unngår gynekologiske undersøkelser og tannbehandling. Det finnes et tverrfaglig tannhelsetilbud for overgreps- og torturutsatte, men tilbudet er underfinansiert og har begrenset kapasitet.⁶⁷ Regjeringen har nylig foreslått å rettighetsfeste muligheten til å ha med seg følge til medisinsk behandling, noe som er et viktig skritt. Det bør sikres at denne rettigheten blir godt kjent blant både brukere og helsepersonell. Samtidig må kompetansen om traumesensitiv omsorg styrkes i hele helsetjenesten.

⁶⁵ Bufdir (2024).

⁶⁶ Tolkeloven § 6.

⁶⁷ Helsedirektoratet (u.å.).

Sårbare kvinners mulighet til å gi et fritt samtykke til sterilisering og abort

Et nytt lovverk som regulerer rett til abort ble satt i kraft 1. juni 2025. Den nye loven inneholder bestemmelser som sikret styrket selvbestemmelse til kvinner som har verge og er vurdert til ikke å ha samtykkekompetanse. Det er for tidlig å si noe om hvordan dette blir etterlevd.

Steriliseringsloven gir ikke hjemmel for tvangssterilisering, men verge kan søke om sterilisering på vegne av en person som mangler samtykkekompetanse.⁶⁸ Dersom pasienten motsetter seg inngrepet, kan dette som hovedregel ikke utføres med tvang. Visse unntak finnes i pasient- og brukerrettighetsloven⁶⁹, som inneholder regler om hvordan helsepersonell skal gå frem hvis en person uten samtykkekompetanse motsetter seg nødvendig helsehjelp. Adgangen til å utføre inngrep i slike tilfeller er svært begrenset og krever særskilt vedtak.

Sivilsamfunnet kjenner ikke til overordnede undersøkelser som kan dokumentere praktiseringen av reguleringene på generelt grunnlag. I en tilsynsrapport fra september 2025 avdekket Statsforvalteren i Innlandet imidlertid at flere kvinner med psykisk utviklingshemming hadde fått innlagt spiral i narkose. Inngrepene hadde skjedd uten at kvinnes samtykkekompetanse hadde blitt vurdert overhodet, og det forelå heller ikke vedtak. Flere av inngrepene skjedde mens pasientene var innlagt for andre inngrep, slik som tannbehandling. Etter statsforvalterens vurdering er det sannsynlig at dette ble gjort for å omgå forventet motstand hos pasienten, noe som kan utgjøre uhjemlet tvangsbruk.⁷⁰ Sivilsamfunnet erfarer også at pasienter i noen tilfeller blir lagt i narkose for å omgå forventet motstand mot helsehjelpen, uten en vurdering av om dette utgjør tvungen helsehjelp, slik loven krever. Det er ikke gjort lignende undersøkelser ved flere sykehus, men funnene og erfaringene fra sivilsamfunnet gir grunn til å tro at dette kan være en mer utbredt praksis.

Sikkerhets- og beskyttelsesbehovene til voldutsatte kvinner som bor i institusjoner

Det er grunn til bekymring for om kvinner i institusjoner i Norge i tilstrekkelig grad blir beskyttet mot vold. Sivilsamfunnet mener det er behov for mer kunnskap om og kartlegging av dette. De siste fem årene har Statsforvalteren tatt imot minst 33 varsler om seksuelle overgrep utført av ansatte mot barn på barnevernsinstitusjoner. Minst ni ansatte er dømt for å ha begått overgrep mot barn på barnevernsinstitusjoner de syv siste årene.⁷¹

For asylmottak finnes det en rekke retningslinjer som knytter seg til identifisering, oppfølging og varsling av voldsproblematikk. I en rapport fra 2021 oppgir mottaksansatte å ha relativt god kjennskap til disse, og gir uttrykk for at retningslinjene er nyttige i arbeidet med volds- og overgrepssaker.⁷² Noen sivilsamfunnsaktører opplyser imidlertid om visse problemer, særlig knyttet til bytte av mottak ved behov. Ett av kriesentrene har rapportert om at voldsutøver og voldsutsatt måtte bli boende på samme mottak etter brudd.⁷³

68 Steriliseringsloven § 4.

69 Pasient- og brukerrettighetsloven kap. 4A.

70 Statsforvalteren i Innlandet (2025) s. 8.

71 Flatabø (2025).

72 Møller (2021).

73 For nærmere beskrivelse av situasjonen på asylfeltet, se sivilsamfunnets skyggerapport (2025) til «Reporting form on the implementation of the recommendations addressed to state parties» under «Anbefaling A.16, IC-CP/Inf (2022)13: Asyl».

En studie av vold mot eldre på sykehjem i Norge avdekker at det forekommer seksuelle overgrep i institusjonene, og at pleiepersonell trenger økt kompetanse på temaet for å være i stand til å avdekke og forebygge slik vold.⁷⁴

Anbefalinger:

- Etablere en nasjonal modell for tverrsektorielt samarbeid med tydelige roller og forpliktende samhandling.
- Opprette en helhetlig oppfølgingsmodell eller pakkeforløp for voldsutsatte, der én koordinator følger den utsatte gjennom hele prosessen – fra akutfase til reetablering. Pakkeforløpet må sikre økonomisk trygghet, praktisk bistand og tilgang til nødvendige helsetjenester.
- Heve kompetansen om vold, traumer og negativ sosial kontroll i hele helse- og omsorgstjenesten, og sørge for at eksisterende prosedyrer og veiledere blir kjent og brukt.
- Sikre beskyttelse mot vold og overgrep i institusjoner som sykehjem, barnevernsinstitusjoner og asylmottak, gjennom bedre tilsyn, opplæring og uavhengige varslingsmekanismer.
- Gjennomføre omfangsundersøkelser av overgrep mot kvinner i institusjon, bemannet bolig eller kvinner som på andre måter er avhengig av bistand eller pleie i eget hjem.
- Sikre at behandlere som gjennomfører sterilisering, abort og lagtidsprevensjon kjenner til gjeldende etisk regelverk om autonomi og forsikrer seg om at gyldig samtykke foreligger.

74 Botngård mfl. (2020) s. 5–10.

SPESIALISERTE STØTTETJENESTER OG STØTTE TIL OFRE FOR SEKSUELL VOLD



I Norge finnes en rekke spesialiserte støttetjenester for personer utsatt for kjønnsbasert vold, derunder seksuell mishandling. Tilbudene leveres både av det offentlige og av sivilsamfunnet, og omfatter krisesentre, helsetjenester, rådgivningstjenester og hjelpetelefoner. Tjenesteapparatet står overfor utfordringer knyttet til finansiering, geografisk dekning og målrettet hjelp til sårbare grupper.

Finansiering

Økonomisk støtte fra myndighetene til spesialiserte støttetjenester gis på ulike måter. Noen støttetjenester får øremerkede midler over statsbudsjettet, noen må søke statlige midler fra ulike tilskuddsordninger, mens andre er finansiert gjennom kommunene.

Forslaget til statsbudsjett for 2026 tyder på at departementene ønsker at sivilsamfunnet i mindre grad skal motta øremerkede midler, og i større grad må søke om tilskudd gjennom ulike ordninger. Dette skaper mindre forutsigbarhet for sivilsamfunnsaktørene. Eksempler på organisasjoner som har mistet øremerkningen i det foreslåtte statsbudsjettet er MiRA-Senteret, som jobber med spørsmål knyttet til likestilling av minoritetskvinner i Norge og Krisesentersekretariatet, en medlemsorganisasjon for norske krisesentre, som også administrerer Vold- og overgrepslinjen (den nasjonale hjelpelinjen for personer utsatt for vold og overgrep i nære relasjoner) og ROSA (det nasjonale hjelpe-tiltaket og kompetansesenteret mot menneskehandel). Se ellers nærmere om finansiering av ulike støttetjenester under artikkel 8.

Spesialiserte støttetjenester for minoritetskvinner

Det finnes flere aktører som tilbyr spesialisert hjelp til kvinner med minoritetsbakgrunn, slik som MiRA-Senteret, Røde Kors-telefonen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, SEIF, Kompetansetemaet og Mangfoldsrådgiverordningen.

Til tross for flere gode tiltak, er tilbudene fragmenterte og underfinansierte. MiRA-senteret⁷⁵ har for eksempel ikke kapasitet til å følge opp alle kvinnene som har behov for det over tid grunnet manglende ressurser. Dette går på bekostning av de mindre akutte sakene. Flere aktører peker på et behov for samkjøring for å kunne bistå brukergruppen mer effektivt. Sivilsamfunnet peker også på at flere trossamfunn bør få bedre voldskompetanse for å kunne vite når de skal henvise videre til det offentlige.

Det finnes flere tilbud for personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, særlig rettet mot ungdom. Sivilsamfunnet etterlyser flere tilbud for voksne og eldre kvinner med minoritetsbakgrunn, samt økt kompetanse i støtteapparatet om utlendingslovgivning og hvordan rasisme og diskriminering påvirker sårbarhet for vold. Kvinner som kommer til Norge gjennom familieinnvandring er ofte i en særlig utsatt situasjon, da en voldelig partner kan utnytte manglende språk- og rettighetskunnskap. Det er behov for bedre informasjon og oppfølging av denne gruppen, særlig om retten til selvstendig oppholdstillatelse ved mishandling.

Spesialiserte støttetjenester til personer som er utsatt for menneskehandel

Personer utsatt for menneskehandel har ofte vært i relasjoner som har mange av de samme kjennetegnene som annen vold i nære relasjoner, særlig personer som er utnyttet i prostitusjon. Likevel er det i dag ikke sikret i lovtekst at utsatte for menneskehandel gis et trygt oppholdssted ved krisesentrene, selv om det fremgår av forarbeidene til krisesenterloven at de er beskyttet av loven.⁷⁶ Dette kan skape rettslig uklarhet og føre til ulike praksis mellom kommuner. Det er derfor viktig at det tydeliggjøres i lovtekst at ofre for menneskehandel har rett til botilbud på krisesenter.

Spesialiserte støttetjenester til barn og særlig sårbare voksne

Krisesenter

Årlig oppholder det seg rundt 1500 barn på krisesenter i Norge.⁷⁷ Norge er forpliktet til å sikre at alle barn, uansett hvor de bor, har de samme mulighetene for en trygg og god oppvekst.

Den nye krisesenterloven fra 2025 styrker barneperspektivet ved å tydeliggjøre at hensynet til barnets beste skal vektlegges. Loven sikrer også bedre oppfølging av barnefamilier både under oppholdet på krisesenter og etter utflytting. Sivilsamfunnet er svært positive til endringene. Samtidig vises det til at Stortinget i behandlingen av loven ba regjeringen utrede løsninger for at alle barn på krisesenter skal ha rett til gratis og trygg transport til fritidsaktiviteter, skolefritidsordning og barnehage. Sivilsamfunnet peker på at forslaget må følges opp raskt for å ivareta barns mulighet til å opprettholde en grad av normalitet under krisesenteropphold.

75 MiRA-Senteret er et ressurscenter som har særlig kompetanse på behovene til voldsutsatte minoritetsjenter og -kvinner.

76 Ot.prp.nr. 96 (2008–2009) s. 46.

77 Bufdir (2025d).

Enkelte sivilsamfunnsaktører ønsker at det stilles krav til barnefaglig særkompetanse for ansatte ved krisesentre som jobber spesielt med voldsutsatte barn. Samtidig understreker flertallet at det viktigste er å sikre tilstrekkelig bemanning slik at alle nødvendige støttefunksjoner kan opprettholdes.

Barnehus

Barnehusene skal sikre at barn som utsettes for vold og seksuelle overgrep får et godt og helhetlig hjelpe- og behandlingstilbud samlokalisert på ett sted. Derfor er barnehusene utstyrt for politiavhør, medisinsk undersøkelse og for samtale og terapi. Barnehusene har tatt i bruk nye metoder for avhør og medisinsk undersøkelse som er mindre belastende for barna. Tverrfaglig sammensatt personale sørger for at barnet ikke må gjenta sin historie flere ganger til ulike instanser.⁷⁸

I tillegg til å være et tilbud for barn, gjøres det også tilrettelagte avhør av voksne med utviklingshemming eller andre intellektuelle funksjonsnedsettelse på barnehusene. En fersk evaluering av tilbudet viser at Statens barnehus er et viktig tilbud også for særlig sårbare voksne som har vært utsatt for eller vitne til vold og overgrep, forutsatt at de identifiseres av politi og påtalemyndighet. Rapporten anbefaler blant annet et tydeligere skille mellom tilbudet til barn og voksne, styrket kompetanse og samarbeid om særlig sårbare voksne, samt at navnet Statens barnehus endres for å reflektere at også voksne omfattes av tilbudet.⁷⁹

Sivilsamfunnet peker gjennomgående på at barnehusene er et godt tilbud som bør brukes som modell for samordning og koordinering av andre spesialiserte støttetjenester rettet mot andre grupper volds- og overgrepsutsatte.

Støttetjenester til utsatte for seksuell vold

Både det offentlige og sivilsamfunnet tilbyr i dag ulike støttetilbud til personer som har opplevd seksuell vold. Det offentlige har overgrepsmottak i tilknytning til legevakt eller sykehus, og dette er en del av det offentlige helsetilbudet. Alle kommuner skal ha et krisesentertilbud hvor man kan få hjelp dersom man er utsatt for vold i nære relasjoner, derunder seksuell vold.⁸⁰

Personer som er utsatt for seksuelle overgrep og deres pårørende kan få hjelp på Nok.-sentrene, som er et landsdekkende hjelpetilbud som jobber etter prinsippet om hjelp til selvhjelp. Tilbudet er gratis og supplerer det offentlige hjelpeapparatet. Nok-sentrenes finansiering bygger på et samarbeid mellom stat, fylke, helsevesen og kommuner. Staten står for hoveddelen av midlene, men kommunenes medfinansiering er en forutsetning for å sikre lokal forankring. I 2024 hadde Nok.-sentrene avtaler med rundt 200 kommuner.⁸¹

I Oslo finnes også Dixi ressurscenter mot voldtekt, som er et gratis, lavterskeltilbud som også opererer etter prinsippet hjelp til selvhjelp.⁸²

Norge er et langstrakt land med varierende befolkningstetthet. I deler av landet, særlig i Nord-Norge, kan det være langt til nærmeste overgrepsmottak, Nok.-senter eller krisesenter dersom man blir utsatt for voldtekt eller andre seksuelle overgrep. Sivilsamfunnet påpeker at de samme problemene som gjelder for krisesentersektoren generelt knyttet til finansiering og geografisk tilgjengelighet også gjør seg gjeldende for støttetjenester til utsatte for seksuell vold.

⁷⁸ Politiet (u.å.).

⁷⁹ Kermit (2025) s. 124.

⁸⁰ Krisesenterlova § 2 og Ot.prp.nr. 96 (2008–2009) s. 38.

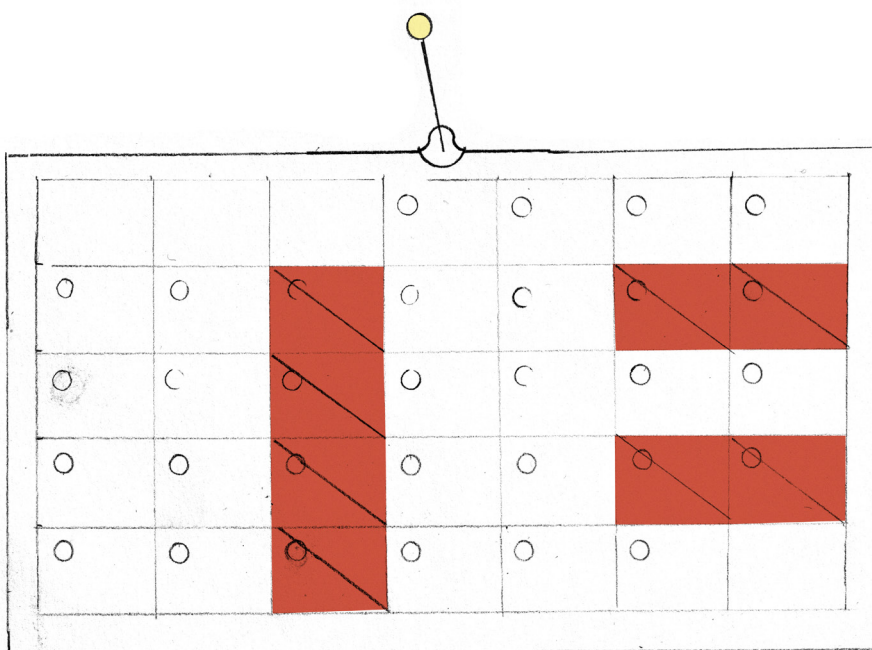
⁸¹ Nok. Norge (u.å.).

⁸² Dixi ressurscenter (u.å.).

Anbefalinger:

- Sikre forutsigbar og langsiktig finansiering av spesialiserte støttetjenester for å opprettholde stabil drift og kompetanse.
- Tydeliggjøre i lovverket at ofre for menneskehandel har rett til botilbud på krisesenter, for å sikre likebehandling og retts-sikkerhet på tvers av kommuner.
- Styrke og samkjøre tilbudene til minoritetskvinner, inkludert bedre informasjon om rettigheter ved familieinnvandring og økt kompetanse i støtteapparatet om rasisme, diskriminering og utlendingslovgivning.
- Stille krav til barnefaglig kompetanse og tilstrekkelig bemanning på krisesentre. Følge opp forslag om gratis og trygg transport for barn på krisesenter.
- Bygge videre på modellen fra Statens barnehus for å utvikle koordinerte støttetjenester også for voksne volds- og overgrepss-utsatte.
- Styrke geografisk tilgjengelighet og finansiering av støttetjenester mot seksuell vold, inkludert Nok.-sentrene og overgrepsmottak, særlig i distriktene.

OMSORG, SAMVÆRSRETT OG TRYGGHET



Ved samlivsbrudd, separasjon og foreldretvister må alle med felles barn under 16 år i dag møte til mekling hos familievernkontoret. Formålet er å hjelpe foreldrene med å inngå en avtale om foreldresamarbeid. Der-som foreldrene ikke blir enige om en ordning, kan de ta saken til domstolene.⁸³ Både i utenrettslig mekling og domstolsbehandling er målet at foreldrene skal komme frem til en enighet eller forlik om samarbeid med felles barn. Modellen ble innført i 2004, og innebærer at domstolene i langt større grad enn i andre sivile saker involverer seg for å mekle mellom partene med formål om å oppnå forlik.⁸⁴

Lovforarbeidene forutsetter at volds- og andre bekymringssaker ikke skal håndteres etter denne modellen.⁸⁵ Tilbakemeldinger fra sivilsamfunn og forskningsmiljøene viser at dette likevel skjer i praksis. Sivilsamfunnet peker også på at de nylig vedtatte endringene i barne-loven er egnet til å forsterke denne tendensen ytterligere.

83 Barnelova § 36.

84 Barnelova § 61.

85 Ot.prp. nr. 103 (2004–2005), s. 56.

Mekling og domstolsbehandling

Flere sivilsamfunnsorganisasjoner peker på at vold mot mor og barn i liten grad tillegges vekt i foreldretvister. Ofte vil hensynet til best mulig «samlet foreldrekontakt» eller «det biologiske prinsipp» tillegges avgjørende vekt i disse sakene, selv der det er dokumentert at far har utøvd vold mot mor og barn.

Sivilsamfunnet, herunder krisesentrene, peker på at voldshistorikk i mekling og domstolsbehandling ofte blir beskrevet med begreper som «angivelig vold», «foreldrekonflikt» eller «dysfunksjonelt samspill». En slik språklig innramming av foreldretvisten bidrar til å usynliggjøre volden og det asymmetriske maktforholdet mellom foreldrene, og medfører at voldsutsatte mødre presses til å inngå avtaler om samvær og foreldreansvar i mekling.⁸⁶

Forskning viser også at det i sakkyndigrapporter er stor variasjon i hvor mye omtale volden får, og hvordan volden gjøres relevant i rapporten.⁸⁷ Sakkyndige unnlater ofte å vurdere om mor og barn er traumatiserte, eller avviser at ofrene er preget av volden.⁸⁸ I flere av disse sakene forstås vold mot mor som separat fra vold mot barnet, i strid med en faglig oppdatert forståelse av voldsfenomenet. Selv i saker der far er anmeldt eller dømt for vold mot mor, settes volden i liten grad i sammenheng med barnas omsorgssituasjon.⁸⁹

Konsekvensen av mangelfulle vurderinger av vold i sakkyndigrapporter er at volden ikke hindrer fars utøvelse av foreldrerettigheter overfor barna. Hensynet til at barna skal ha en relasjon til faren, trumfer dermed hensynet til sikkerhet og trygghet for mor og barn i disse sakene.

Fortsettelsesvold og systemvold

Et bredt spekter av organisasjoner beskriver også hvordan de samme tendensene resulterer i at volden ofte fortsetter i samme eller nye former etter samlivsbrudd. Dette skjer blant annet direkte gjennom fysisk, psykisk eller seksuell vold i hente- og leveringssituasjoner i forbindelse med samvær, eller ved at barnefar fortsetter å ta kontakt med mor etter bruddet for å true henne. Det kan også være ved økonomisk kontroll ved å nekte å betale barnebidrag, ved gjentatte brudd på samværsavtaler eller ved manipulasjon av barnet.

Voldsutsatte kvinner med barn møter motstridende forventninger fra ulike sider av systemet. Barnevernstjenesten kan for eksempel kreve at mødre som har forlatt en voldelig mann må beskytte barna ved å stoppe samvær med far, samtidig som de i en parallell foreldretvist avkreves å vise samarbeidsvilje overfor den samme mannen.⁹⁰ Flere peker på at offentlige ordninger og systemer nettopp kan bidra til fortsatt voldsutøvelse og kontroll, for eksempel ved at voldsutøver ved brudd igangsetter undersøkelsessak hos barnevernet, eller fremstiller mor som psykisk syk overfor hjelpeinstanser, barnehage eller skole.⁹¹ Resultatet er at kvinnene blir møtt med mistro hos de instansene som skal hjelpe, og at deres reaksjoner og frykt for voldsutøveren blir tatt til inntekt for en oppfatning om at de er psykisk ustabile og uegnede som omsorgspersoner. Sivilsamfunnet peker på at voldsutsatte kvinner i slike saker blir beskyldt for «samværs sabotasje» i foreldretvisten. Mange kvinner forteller også at de ikke blir trodd, eller at frykten for å bli stemplet som konfliktskapende gjør at de tier om volden de opplever.

⁸⁶ Bredal (2025) s. 68.

⁸⁷ Torvik (2024).

⁸⁸ Torvik (2024).

⁸⁹ Torvik (2024).

⁹⁰ Bredal (2025) og Bredal (2022).

⁹¹ Bjørnholt (2024).

Sivilsamfunnsaktører peker på at minoritetskvinner er særlig utsatt for systemfasilitert vold i foreldretvister. Manipulerende partnere kan utnytte språk- og kulturforskjeller til å fremstå troverdige overfor barnevern, skole og barnehage, helsetjenester og domstoler. Mange kvinner forteller at de opplever å ikke bli trodd når de varsler om vold, og at språkbarrierer og svakt nettverk øker risikoen for å bli stemplet som konfliktskapende. Dette gjør det vanskelig både å bryte ut av vold og å stå i rettsprosesser. For mange minoritetskvinner utgjør den begrensede tilgangen på fri rettshjelp et ytterligere hinder i disse sakene.

Den nye barneloven

Før sommeren 2025 vedtok Stortinget en ny barnelov, på tross av sterke protester fra store deler av fagmiljøet, inkludert tunge forskermiljøer på voldsfeltet, barneombudet, tingrettsdommere, domstoladministrasjonen og krisesentre.⁹² Familie- og kulturkomiteen fikk også overlevert et felles opprop mot loven før votering, signert av mange av de mest toneangivende organisasjonene, forskerne og aktørene på voldsfeltet.⁹³ Loven kommer til å tre i kraft i 2027. Flere sivilsamfunnsaktører har uttrykt sterk bekymring over at den omfattende forskningen på vold i nære relasjoner og vold mot barn i liten grad ble tatt i betraktning ved utformingen og vedtakelsen av den nye loven.

Hovedregelen er som før at foreldrene kan bli enige om hva slags løsning de ønsker for foreldresamarbeidet ved brudd. Den nye loven slår imidlertid fast at den nye hovedregelen skal være delt daglig myndighet til begge foreldre etter et samlivsbrudd der foreldrene ikke klarer å bli enige. Dette skiller seg fra dagens løsning, hvor retten til å ta større beslutninger om barnets dagligliv vil legges hos den forelderen som barnet bor fast hos og som i realiteten har omsorgsansvaret for barnet.

En ordning med delt myndighet forutsetter at foreldrene klarer å bli enige i flere spørsmål knyttet til barnets dagligliv. Det gjelder blant annet beslutninger knyttet til barnets skole, barnehage og fritidsaktiviteter, samt hvor barnet skal bo. Store deler av fagmiljøet pekte i høringsrunden på at et tvungent samarbeid om slike avgjørelser vil legge til rette for utstrakt fortsettelses- og systemvold, og mange aktører reagerte på at partnervold ikke var behandlet som et eget fenomen i lovforslaget.

I tillegg krever den nye loven samtykke fra begge foreldre til flytting innad i landet. Voldsutøver har etter ny lov myndighet til å nekte barn og mor som er utsatt for vold å flytte vekk, dersom hovedregelen om delt myndighet benyttes.

Store deler av sivilsamfunnet og fagmiljøene på voldsfeltet pekte på at foreldre som har en relasjon preget av godt samarbeid og likestilling allerede har mulighet til å avtale delt fast bosted på grunn av avtalefriheten i loven. Det er først i de sakene hvor foreldrene ikke kan komme til enighet på grunn av vold, kontroll, eller risiko for omsorgssvikt at barnelovens bestemmelser benyttes. Den nye loven med delt daglig myndighet innebærer imidlertid at hensynet til «likestilt foreldreskap» går på bekostning av kvinner og barns beskyttelse mot vold.

I lys av at forskningen allerede peker på at hjelpeapparatet svikter når det gjelder å avdekke og håndtere saker med et tydelig voldsaspekt, vil den nye loven innebære en ytterligere svekkelse av rettsvernet til voldsutsatte kvinner og barn.

92 Andenæs (2025), OsloMet (2025), Barneombudet (2025), Oslo Tingrett (2025), Stine Sofies stiftelse (2025a), Krisesentersekretariatet (2025) mv.

93 Stine Sofies Stiftelse (2025b).

Anbefalinger:

- Den nye barneloven bør evalueres snarest, i lys av myndighetenes forpliktelse til å beskytte kvinner og barn mot vold. Ordningen med hovedregel om delt daglig myndighet og samtykke til flytting innenlands må reverseres. I evalueringen må innspillene fra tunge aktører på volds- og overgrepfeltet være bestemmende.
- Vold må tillegges avgjørende vekt i saker om bosted og samvær. Domstoler, barnevern og familievernkontorer må få økt kompetanse om voldsdynamikker og traumereaksjoner, slik at hjelpeapparatet i større grad rustes til å skille ut tilfeller med voldshistorikk.
- Psykisk vold må i større grad anerkjennes og kunne brukes som bevis i foreldretvister.
- Voldsutøvere bør ikke ha samvær med barn som bor på krisesenter, med mindre dette skjer under tilsyn.
- Samværspraksis bør revideres for å beskytte barn og voldsutsatt foreldre mot fortsettelsesvold. Ved påvist partnervold bør samvær som hovedregel skje med tilsyn.
- Det må etableres klare rutiner for at spesialiserte tjenester skal kunne ta ansvar for å arrangere og gjennomføre det tilsynsatte samværet for å skjerme den voldsutsatte forelderen.

FORBUD MOT OBLIGATORISK UTENRETTSLIG TVISTELØSNING ELLER DOMSAVSIGELSE

Obligatorisk mekling i foreldretvister

Utenrettslig mekling er obligatorisk i foreldretvister der partene har felles barn under 16 år. Selv om intensjonen er at voldssaker ikke skal behandles i mekling, viser både innspill fra brukerorganisasjonene og forskning at foreldretvister hvor det foreligger en voldshistorikk gjennomgående rammes inn og håndteres som foreldrekonflikter i stedet for voldssaker. Slik meklingen er innrettet i dag innebærer det at voldsutsatte kvinner ofte vil måtte møte i obligatorisk mekling med voldsutøver i foreldresaker. For nærmere beskrivelse av problemet, se innspill til artikkel 31.

Frivillig mekling i konfliktrådet

Saker om vold i nære relasjoner kan også håndteres ved mekling hos Konfliktrådet. Konfliktrådet er en statlig tjeneste som tilbyr mekling som metode for å håndtere lovbrudd eller konflikter.⁹⁴ Saken kan enten sendes til Konfliktrådet fra politi/påtalemyndighet som en måte å avslutte en straffesak, eller den kan sendes inn fra en sivil part. I begge tilfeller er det en forutsetning at begge partene har samtykket til behandling av saken i konfliktrådet, og ordningen er dermed ikke obligatorisk for voldsutsatte.

Konfliktrådet har særskilte prosedyrer og veiledere for mekling i saker om vold i nære relasjoner.⁹⁵ Konfliktrådets veileder/meklerhåndbok om behandling av saker om vold i nære relasjoner er godt voldsfaglig fundert, og gir gode praktiske anvisninger på hvordan mekler skal tilnærme seg saken på en volds sensitiv måte. Veilederen beskriver for eksempel at meklere i slike saker skal ha særskilt volds kompetanse/kursing. Kursene som tilbys meklere i denne typen saker omfatter fenomenkunnskap, prosessforståelse og ferdighetstrening. Veilederen gir også anvisninger på momenter som gjør en sak om vold i nære relasjoner dårlig egnet til konfliktrådsbehandling.⁹⁶

Enkelte sivilsamfunnsaktører erfarer at prosedyrene fra veilederen ikke alltid overholdes. Ett kriesenter erfarer eksempelvis at voldsutsatte ikke får utfyllende informasjon om hva konfliktrådshåndtering innebærer, og at det ikke sikres et informert samtykke til slik behandling fra politiets side.

Anbefalinger:

- Foreldresaker med voldshistorikk må unntas mekling. Det må sikres kompetanse i familievernkontorene til å skille mellom saker som er preget av høy konflikt, og saker som er preget av vold.
- Det må sikres at samtykke til konfliktrådsbehandling alltid gis på informert og fritt grunnlag i saker om vold i nære relasjoner, og at de særskilte prosedyrene for håndtering av saker om vold i nære relasjoner alltid følges i tråd med Konfliktrådets veiledere.

⁹⁴ Konfliktrådet (u.å.).

⁹⁵ Sekretariatet for konfliktrådene (2023) s. 60–71.

⁹⁶ Sekretariatet for konfliktrådene (2022).

GENERELLE PLIKTER OG UMIDDELBAR REAKSJON, FOREBYGGING OG VERN



Etterforskning og oppklaring av saker om vold i nære relasjoner og voldtekt

Vold i nære relasjoner – forekomst og straffeforfølgning

Den ferske omfangsundersøkelsen fra NKVTS fra 2023 viste at 11% av kvinner oppgir å ha vært utsatt for alvorlig fysisk vold av en partner.⁹⁷ I undersøkelsen fremgår det at 69 % av de som var utsatt for alvorlig fysisk vold av en partner valgte å ikke anmelde.

Blant sakene om mishandling som faktisk anmeldes er oppklaringsprosenten svært lav. I perioden 2015–2021 falt oppklaringsprosenten for anmeldte saker om vold i nære relasjoner med 15 prosentpoeng, fra 39 til 24 prosent.⁹⁸ I 2022 og 2023 lå oppklaringsprosenten for påtaleavgjorte saker på 24 prosent, mot 23 prosent i 2024.⁹⁹

Voldtekt – forekomst og straffeforfølgning

NKVTS sin omfangsundersøkelse viser at 1 av 5 kvinner oppgir å ha blitt utsatt for voldtekt i løpet av livet.¹⁰⁰ Antall anmeldelser har variert noe de siste 5 årene, men ligger forholdsvis stabilt på mellom 1 500 og 1700 i året.¹⁰¹

Voldtektssaker har vært en uttalt prioritet for politiet og påtalemyndigheten i mange år. Samtidig er oppklaringsprosenten for sakene det laveste den har vært siden 2013. Sakene håndteres av etterforskere og påtalejurister uten spesialkompetanse, og Kripos la i 2019 ned voldtektsgruppen som hadde spisskompetanse i etterforskning av voldtektssaker.¹⁰²

Frifinnelsesprosenten i voldtektssaker har gått jevnt oppover de siste fem årene. I 2024 var frifinnelsesprosenten på 37 prosent, og det ble i 2024 kun avsagt 87 fellede dommer for voldtekt.¹⁰³

97 NKVTS (2023) s. 103.

98 Riksrevisjonen (2022) s. 15–16.

99 Riksadvokaten og Politidirektoratet (2024) s. 54.

100 NKVTS (2023) s. 71. Undersøkelsen har fanget opp voldtekter ved makt/tvang og sove voldtekter, og omfatter dermed ikke voldtekter uten samtykke som faller inn under den nye voldtektsbestemmelsen i straffeloven § 291.

101 Riksadvokaten (2025) s. 26.

102 NOU 2024: 4 s.14.

103 Kolsrud (2025) og Riksadvokaten (2025).

Faktorer som hindrer anmeldelse

Mange sivilsamfunnsaktører peker på lang saksbehandlingstid, høy henleggelsesrate og få fellende dommer som sentrale faktorer som kan bidra til å forklare hvorfor mange utsatte velger å ikke anmelde partner-vold og voldtekt.¹⁰⁴ I tillegg kan voldsutsatte bære på erfaringer som gjør at tilliten til politiet og rettssystemet er skjør. Dette kan utgjøre en ytterligere barriere i møte med retts- og hjelpeapparatet. Flere sivilsamfunnsaktører trekker frem at dette særlig kan være tilfellet for eksempelvis kvinner med minoritetsbakgrunn eller urfolksbakgrunn, eller kvinner med sårbarheter som psykiske lidelser eller rusproblemer.

Opphold på selvstendig grunnlag

Flere organisasjoner fremhever at kvinner med opphold gjennom familie-gjenforening har et vern mot å måtte bli i voldelige forhold gjennom den såkalte «mishandlingsbestemmelsen» i utlendingsloven § 53 (1) b. Bestemmelsen gir mulighet til å søke om opphold på selvstendig grunnlag dersom man har blitt utsatt for vold i samlivet. Sivilsamfunnet erfarer imidlertid at ordningen er lite kjent, og at kvinner unnlater å melde fra om vold i frykt for å miste oppholdstillatelsen. For at denne viktige bestemmelsen skal oppfylle sin hensikt, er det behov for bedre samarbeid mellom instanser som UDI, NAV, helsevesen og krisesenter, for å sikre dokumentasjon og oppfølging av den voldsutsatte.

I en nylig publisert rapport fra LDO kommer det dessuten frem at terskelen for hva som regnes som mishandling etter bestemmelsen er for streng, og at UDIs praksis knyttet til vurderingen og vektleggelsen av ulike typer vold er uensartet. I tillegg viser LDO til bekymring for at kravet om «redusert livskvalitet» bidrar til at terskelen for hva som anses som mishandling kan bli for høy.¹⁰⁵ Sivilsamfunnet understreker at utlendingsmyndighetene må sørge for at rettslig rammeverk og praksis speiler gjeldende menneskerettslige standarder, slik at alle kvinner som trenger det har reell tilgang på beskyttelse fra vold.

Lokale forskjeller og manglende ressurser

Flere sivilsamfunnsaktører beskriver store lokale forskjeller i hvordan politi- og påtalemyndighet håndterer saker om vold i nære relasjoner. Selv om bevisstheten rundt problematikken er til stede, medfører mangel på ressurser og kompetanse at oppfølgingen og kvaliteten i etterforskningen varierer mellom de ulike politidistriktene. Kriminalteknikere med relevant kompetanse er få og geografisk spredt, noe som innebærer at mange saker må håndteres av politibetjenter uten spesialisert bakgrunn. Dette stiller høye krav til opplæring, veiledning og kontrollrutiner, samt tydelige og etterprøvbare krav til dokumentasjon og lagring av bevis.

Flere Sivilsamfunnsaktører trekker frem at spesialavdelinger som etterforsker vold i nære relasjoner, slik som RISK (Risikoenalyse og kriminalitetsforebygging av vold i nære relasjoner), foreløpig er begrenset til Oslo og større byer.¹⁰⁶ RISK-seksjonen fokuserer på forebygging av vold i nære relasjoner og beskyttelse av voldsutsatte. Arbeidet bygger på en integrert tilnærming til sikkerhetsarbeid og psykososial støtte,

¹⁰⁴ Prop. 36 S (2023–2024). Lang saksbehandlingstid er også ofte en årsak til at det gis strafferebatt i saker som føres for domstolene.

¹⁰⁵ LDO (2025) s. 9.

¹⁰⁶ Det er i 2025 igangsatt en pilotmodell hvor RISK-arbeidsmetodikken er satt i gang i tre nye politidistrikter. Se Riksadvokaten (2025) s. 55.

hvor risikoanalytikere i politiet samarbeider med helse- og sosialfaglig personell. Teamarbeidet omfatter risikovurdering, risikohåndtering, informasjon og veiledning, støttesamtaler, samt koordinering med ulike hjelpeinstanser.¹⁰⁷

Flere sivilsamfunnsorganisasjoner understreker behovet for øremerkede ressurser til etterforskning av mishandlingssaker i alle politidistrikter.

Tilgjengelighet og muligheter for å anmelde andre steder enn politistasjon

Noen krisesentre rapporterer at politiet i enkelte tilfeller kommer til krisesenteret for å gjennomføre avhør eller ta forklaring fra voldsutsatte. Denne praksisen oppleves som trygg og god av de utsatte og fremheves som et tiltak som bør videreføres og gjøres mer systematisk. Samtidig understrekes det at dette varierer betydelig mellom politidistrikter og etterforskere.

Sivilsamfunnet påpeker videre at det per i dag ikke finnes en enkel og tilgjengelig løsning for å anmelde vold i nære relasjoner eller melde bekymring digitalt via politiets nettsider. Dette kan utgjøre en reell barriere for personer som lever under pågående vold, og som ikke kan forlate hjemmet i flere timer for å møte opp fysisk på en politistasjon. Muligheten for digital anmeldelse trekkes frem som et viktig tiltak for å senke terskelen for å søke hjelp.

Nedsusumering av partnervold: mindre alvorlige straffebud

Sivilsamfunnet påpeker at et hinder for tilstrekkelig etterforskning og oppfølging av saker om mishandling i nære relasjoner (straffeloven § 282) er nedsusumering til enklere straffebud, ofte til kroppskrenkelser. Disse sakene overføres dermed til enheter uten spesialkompetanse.

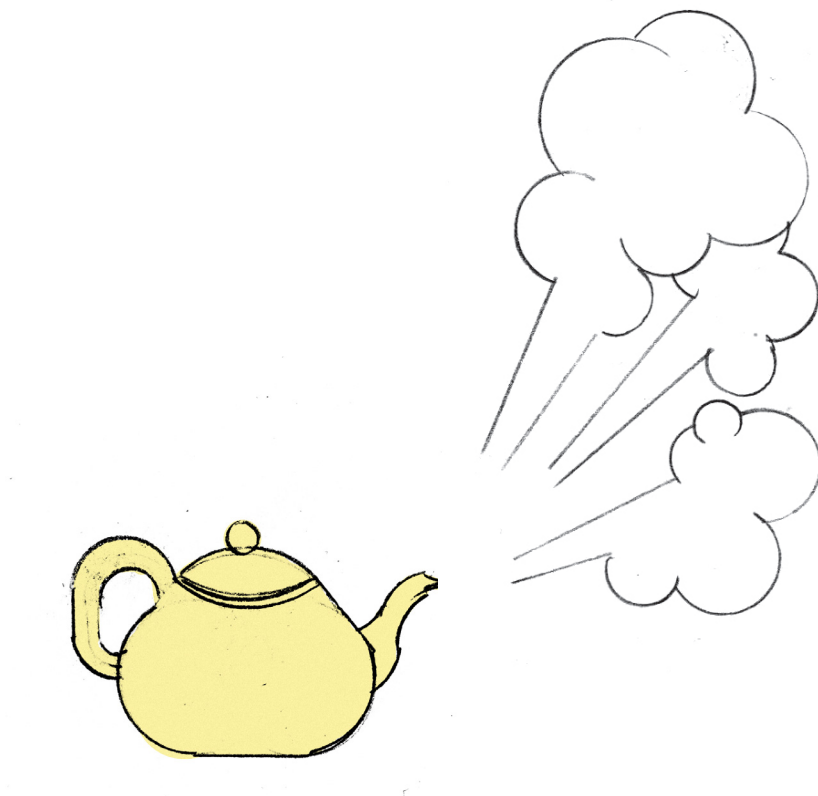
Det er også påpekt at forståelsen av hva som utgjør en «nær relasjon» varierer. Kjæresteforhold omfattes ikke av § 282, og kravene til samboerforhold tolkes ofte strengere enn det en vanlig språklig forståelse tilsier. Denne praksisen fører til at mange voldssaker ikke kan etterforskes som mishandling, og at alvorlige saker i stedet nedklassifiseres til lovbrudd med kortere foreldelsesfrist. Resultatet blir underrapportering av voldens omfang.

Anbefalinger:

- Gjenopprette voldtektsguppen i Kripos for å sikre spisskompetanse i etterforskning av voldtektssaker
- Øremerkede midler til politi- og påtalemyndighet til etterforskning av saker om vold og seksuallovbrudd.
- Arbeidet for å opprette RISK i alle landets politidistrikt må fremskyndes.
- Utlendingsmyndighetenes praksis i saker om «mishandlingsbestemmelsen» i utlendingsloven må gjennomgås og revideres, slik at alle voldsutsatte har reell mulighet til å forlate voldsutøveren. Kravet om «reduert livskvalitet» bør fjernes.
- Styrke mulighetene til å levere anmeldelse i saker om vold og seksuallovbrudd på andre måter enn fysisk på politistasjonen.
- Sørge for at også saker om mishandling i kjæresteforhold omfattes av mishandlingsbestemmelsens virkeområde, og sørge for ensartet praksis i disse sakene.

¹⁰⁷ Menon Economics (2025) s. 53.

RISIKOVURDERING OG RISIKOHÅNDTERING



Risikohåndteringsverktøy: SARA:SV og PATRIARK

Politiet har benyttet seg av risikovurderingsverktøyene SARA:SV og PATRIARK i forebyggingsarbeidet mot partnervold og æresrelatert vold siden hhv. 2013 og 2017.

Både SARA:SV og PATRIARK er forskningsbaserte risikovurderingsverktøy som gir retningslinjer for gjennomføring av strukturerte faglige vurderinger av voldsrisiko i saker om hhv. partnervold og æresrelatert vold. Verktøyene gjør det mulig å identifisere risiko for fremtidig partnervold i enkeltsaker, og å forebygge ny partnervold ved å sette inn ressurser der det trengs mest.¹⁰⁸ Flere organisasjoner som jobber direkte med voldsutsatte og voldsutøvere oppgir at de bruker forenklede versjoner av verktøyene selv.

I henhold til nasjonal instruks for risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold (2022) skal alle saker om partnervold og æresrelatert vold risikovurderes med SARA:SV eller PATRIARK.¹⁰⁹ Sivilsamfunnet peker imidlertid på at dette kravet ikke etterleves i alle politidistrikt, og spesielt ikke ved redusert kapasitet. Krisesentre opplever for eksempel at de ofte må presse på for at politiet skal gjennomføre og følge opp risikovurderinger. Flere sivilsamfunnsaktører oppgir at det er stor variasjon i hvilke politidistrikter som anvender slike verktøy og hvor systematisk de blir brukt.

¹⁰⁸ NOU 2020: 17 s. 84–85.

¹⁰⁹ Menon Economics (2025) s. 5.

Sivilsamfunnets erfaringer underbygges av en fersk evaluering av politiets risikovurderingsverktøy i slike saker, gjennomført av Menon Economics.¹¹⁰ I rapporten pekes det på at kapasiteten til å gjennomføre risikovurderinger med SARA:SV og PATRIARK i politidistriktene oppleves av mange som presset, både av risikoanalytikere og fagansvarlige. Flere forteller om mangel på både personell og tid til å gjennomføre risikovurderinger. Representanter fra enkelte distrikter rapporterer om en økning i saksmengde og utfordringer med å håndtere saksomfanget med tilgjengelige ressurser, noe som fører til en opphopning av saker. Flere av de som ble intervjuet om sine erfaringer med bruk av verktøyene, beskriver situasjonen som bekymringsfull og frykter at alvorlige hendelser kanskje ikke avverges i tide.

Det ble også påpekt at tidsaspektet er sentralt i risikovurderinger, siden effekten av risikovurderinger og tilhørende tiltak er størst jo nærmere gjerningstidspunktet saken risikovurderes. Et stort etterslep i risikovurderingsarbeidet kan derfor gjøre at man ikke lykkes godt med forebyggende arbeid.¹¹¹ Både risikoanalytikere og fagansvarlige som ble intervjuet påpekte at klare prioriteringssignaler fra ledelsen er avgjørende for å sikre at risikovurderingsarbeid får nødvendig oppmerksomhet. Flere peker på at tildeling av ekstra midler for å ansette dedikerte forebyggende risikoanalytikere er et avgjørende grep for å sikre at saker om partner- og æresrelatert vold får nødvendig prioritet.¹¹²

Andre begrensninger i bruk og praksis

Krav om anmeldelse – i strid med konvensjonsbestemmelsene

Evalueringen peker på at det er et avvik mellom nasjonal lovgivning og konvensjonsforpliktelsene etter art. 51. Istanbulkonvensjonen spesifiserer ikke et krav om anmeldelse som en forutsetning for risikovurdering, men i henhold til nasjonal instruks skal det som hovedregel foreligge en anmeldelse som grunnlag for slike vurderinger. Dette medfører at man risikerer å utelate saker som, til tross for mangelen på anmeldelse, har behov for risikovurdering.¹¹³

Evalueringen anbefaler en revidert instruks som tydeliggjør at risikovurderinger skal inkludere dokumenterte observasjoner fra tredjeparter, også uten formell anmeldelse. Dette vil bedre sikre overensstemmelse med konvensjonens krav og muliggjøre tidlige tiltak mot vold i flere saker. En slik endring vil imidlertid øke arbeidsbyrden for risikoanalytikere som bruker verktøy som SARA:SV og PATRIARK. Det er derfor viktig at en slik endring ledsages av tilstrekkelig oppjustering av midler til risikoanalysearbeid.

Manglende åpenhet og innsyn

En annen svakhet som trekkes frem av sivilsamfunnsaktører er at verktøyene ikke er offentlig tilgjengelige, og at voldsutsatte selv eller bistandsadvokat ikke nødvendigvis får innsyn i politiets risikovurderinger. Dette gjør det vanskelig for kvinner å supplere eller korrigere vurderingene, selv om forskning viser at voldsutsattes egen vurdering av risiko kan være et viktig supplement til faglige vurderinger. Manglende innsyn skaper usikkerhet og kan bidra til at kvinner selv må dokumentere risikoen og iverksette/finansiere egne sikkerhetstiltak, for eksempel sikring av bolig eller digitale kontoer.

¹¹⁰ Menon Economics (2025) s. 38.

¹¹¹ Menon Economics (2025) s. 37.

¹¹² Menon Economics (2025) s. 37.

¹¹³ Menon Economics (2025) s. 84–45.

Enkelte sivilsamfunnsaktører påpeker også at det ikke er noen automatikk i at SARA- og PATRIARK-vurderingene blir lagt ved straffesaken når saken går til domstolene. Dette kan medføre at domstolene avsier dom på mangelfullt grunnlag.

Permanent partnerdrapkommisjon

Regjeringen har på bakgrunn av anbefalinger fra Partnerdrapsutvalget nedsatt en permanent partnerdrapskommisjon.¹¹⁴ Utvalget pekte på at en permanent partnerdrapskommisjon vil kunne bidra til at fremtidige tilfeller av partnerdrap forebygges og forhindres.

Partnerdrapskommisjonen skal gjennomgå drapssaker der gjerningspersonen er daværende eller tidligere partner. Formålet er å bidra til læring av feil og videre utvikling av arbeidet med å forebygge alvorlig partnervold og partnerdrap. Kommisjonen startet opp sitt arbeid i april 2025.

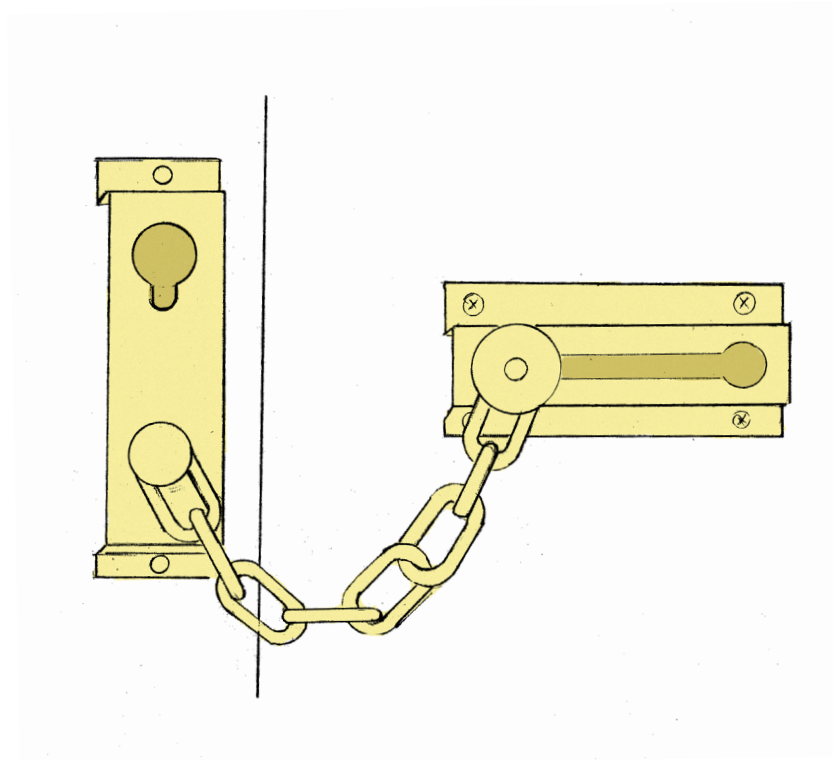
Sivilsamfunnet er positive til opprettelsen av kommisjonen, men enkelte påpeker at kommisjonen på sikt også bør kunne undersøke drapsforsøk for å hente inn viktig kunnskap fra kvinner som har overlevd livstruende vold.

Anbefalinger:

- Sikre at alle politidistrikt etterlever kravet om risikovurdering med SARA:SV og PATRIARK i saker om partner- og æresrelatert vold.
- Styrke kapasiteten ved å bevilge midler til flere dedikerte risikoanalytikere.
- Revidere nasjonal instruks slik at risikovurdering kan gjennomføres uten krav om anmeldelse.
- Gi voldsutsatte innsyn i politiets risikovurderinger der det er forsvarlig.
- Etablere faste samarbeidsrutiner mellom politiet og sivilsamfunnsaktører.
- Utvide Partnerdrapskommisjonens mandat til også å omfatte drapsforsøk.

¹¹⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2024a).

HASTEVEDTAK OM UTESTENGELSE OG PÅLEGG OM BESØKS- ELLER KONTAKTFORBUD



Partnerdrapsutvalget leverte sin utredning i slutten av 2020.¹¹⁵ Der gjennomgikk de blant annet 19 partnerdrapssaker. I 15 av de 19 sakene var offeret en kvinne, og utvalget understreket at det er kvinner som oftest rammes av alvorlig partnervold.¹¹⁶ Gjennomgangen viste at de fleste partnerdrapene skjedde etter ett eller flere forvarsler, og at det hadde funnet sted partnervold før drapet i alle de 19 sakene. Utvalget konkluderte med at politi og hjelpeapparat ikke tidsnok iverksatte forebyggende tiltak som kunne redusere risikoen for alvorlig partnervold og femicid.¹¹⁷

Det samme ble påpekt av Riksrevisjonen i 2022 i en rapport som kritiserte myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner og partnerdrap.¹¹⁸ Rapporten fremhevet alvorlige svakheter i systemet knyttet til besøksforbud, slik som uklarhet i hjelpetjenestene om hvordan man skal melde ifra om vold, og mangelfull oppfølging av beskyttelsestiltak fra politiets side.

Antallet drap begått av nåværende eller tidligere partner eller kjæreste har holdt seg på et jevnt høyt nivå de siste ti årene. I 2024 var hele 65 % av alle drapsofre i en nær relasjon til gjerningsmannen, og Kripas oppgir at antallet drap på kvinner begått av noen i en nær relasjon er økende.¹¹⁹

¹¹⁵ NOU 2020: 17 s. 3.

¹¹⁶ NOU 2020: 17 s. 20.

¹¹⁷ NOU 2020: 17 s. 19.

¹¹⁸ Riksrevisjonen (2022) s. 8.

¹¹⁹ Kripas (2025) s. 4.

Kontakt- og besøksforbud

Selv om det finnes beskyttelsestiltak i form av besøksforbud eller kontaktforbud, peker sivilsamfunnet på at disse i praksis ikke fungerer som umiddelbare og varige beskyttelsestiltak for de fleste voldsutsatte. Ressursmangel og manglende prioritering av slike saker fører til at mange voldsutsatte ikke får nødvendig beskyttelse.

Kontaktforbud kan ilegges voldsutøver av domstolen etter dom for en straffbar handling.¹²⁰ Kontaktforbud kan idømmes for mer eller mindre ubegrenset tid. Siden kontaktforbud kun kan ilegges ved straffedom, vil ikke dette være et egnet beskyttelsestiltak i saker som henlegges eller dersom saken nedsubsummeres og idømmes etter mindre alvorlige straffebed.

Besøksforbud kan ilegges voldsutøver, enten alene eller sammen med mobil voldsalarm. Besøksforbudet kan ilegges av politiet for opptil ett år av gangen, uten at det foreligger dom.¹²¹ Formelt er det ikke et krav at den utsatte anmelder, men flere sivilsamfunnsorganisasjoner peker på at politiet i praksis opererer med et slikt krav. I tillegg er det flere som peker på at terskelen for å få innvilget besøksforbud er for høy, og varigheten er som regel svært kort (3–6 måneder). Fornyelse av besøksforbud avhenger ofte av at voldsutøver bryter forbudet på nytt, noe som utsetter den voldsutsatte for ny risiko.

Reglene om besøksforbud fordrer en vekting av voldsutøvers rett til bevegelsesfrihet opp mot voldsutsattes rett til liv, frihet og sikkerhet. Flere sivilsamfunnsorganisasjoner peker på at politiet og domstoler ofte vekter hensynet til voldsutøvers bevegelsesfrihet for mye, uten at voldsutsattes situasjon blir tilstrekkelig vurdert. Reglene om besøksforbud har ikke blitt revidert eller endret etter ratifikasjonen av Istanbulkonvensjonen. For at norsk rett skal være i samsvar med Istanbulkonvensjonen og EMK, må det foretas en reell avveining der voldsutsattes rett til beskyttelse gis forrang i slike saker.

Beskyttelsestiltak bør som hovedregel kunne gis tidsubestemt eller inntil den voldsutsatte selv ønsker opphevelse. Geografiske besøksforbud bør tilpasses slik at den voldsutsatte trygt kan bevege seg i sitt nærmiljø, og det bør være mulig å fastsette større beskyttelsessoner der dette er nødvendig.

Selv om brudd på besøks- og kontaktforbud kan være straffbart, oppgir flere sivilsamfunnsaktører at brudd ofte ikke medfører konsekvenser, eller at sanksjoner først kommer etter mange og alvorlige brudd. Flere peker på at digitale brudd på besøks- og kontaktforbud ikke tas på alvor i tilstrekkelig grad. Mangelfull etterforskning og manglende bevisinnhenting er også noe som svekker håndhevingen av forbudene, og flere peker på at det ofte i praksis er den voldsutsatte som må dokumentere brudd på besøks- og kontaktforbud.

Besøksforbud mot eget hjem

Selv om det finnes regler for illeggelse av besøksforbud mot felles hjem, erfarer sivilsamfunnet at dette er et middel som sjelden tas i bruk mot voldsutøveren. Krisesentre og andre sivilsamfunnsaktører opplyser at det som oftest er den voldsutsatte kvinnen og eventuelle barn som må flytte fra hjemmet. Politiet er tilbakeholdne med å ilegge besøksforbud mot egen bolig eller egne barn, av hensyn til samvær og foreldrekontakt, og voldsutsatte kvinner risikerer dermed å ikke få tilstrekkelig

¹²⁰ Straffeloven § 57.

¹²¹ Straffeprosessloven § 222a fjerde ledd.

beskyttelse i akutte situasjoner. Sivilsamfunnet peker på at politiet bør få tydeligere retningslinjer for vurderinger om besøksforbud mot eget hjem der det er mistanke om kjønnsbasert vold/vold i nære relasjoner.

Flere sivilsamfunnsaktører mener at det bør innføres en plikt til å iverksette midlertidig utestengelse og kontaktforbud der det foreligger risiko for ny eller alvorlig vold, og at tiltakene bør gjelde inntil faren anses som over.

Økning i bruk av omvendt voldsalarm (OVA)

I 2024 ble det vedtatt endringer i straffeprosessloven knyttet til illeggelse av omvendt voldsalarm.¹²² Omvendt voldsalarm innebærer at voldsutøver må ha på seg en elektronisk fotlenke som hindrer at han beveger seg inn i en geografisk angitt forbudssone. Hvis voldsutøver beveger seg inn i forbudssonen eller forsøker å bryte opp fotlenken, vil politiet få beskjed, og iverksette beskyttelsestiltak. Sivilsamfunnet oppgir at omvendt voldsalarm er et svært viktig tiltak for å beskytte utsatte og flytte byrden i en trusselsituasjon over på gjerningspersonen.

Lovendringene fra 2024 innebærer blant annet at politiet selv kan ilegge en voldsutøver omvendt voldsalarm uten å måtte gå via domstolene. I kjølvannet av lovendringene har bruken av omvendt voldsalarm mangedoblet seg fra omtrent 20 i året til 191 i 2024.¹²³

I april 2025 ble en voldsutøver ilagt kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm) i et historisk stort geografisk område på 80.051 km² etter soning for blant annet grov mishandling i nære relasjoner og trusler mot sin kone og sine barn.¹²⁴ Saken viser at omvendt voldsalarm kan være et viktig virkemiddel for å sikre voldsutsatte trygghet og bevegelsesfrihet i et stort område.

Anbefalinger:

- Brudd på besøks- og kontaktforbud må som hovedregel medføre omvendt voldsalarm (OVA) eller strengere reaksjoner, avhengig av alvorlighetsgrad.
- Beskyttelsestiltak bør som hovedregel kunne gis tidsubestemt eller inntil den voldsutsatte selv ønsker opphevelse.
- Geografiske besøksforbud må tilpasses slik at den voldsutsatte trygt kan bevege seg i sitt nærmiljø, og det bør være mulig å fastsette større beskyttelsessoner der dette er nødvendig.
- Praksis knyttet til idømmelse av besøksforbud må gjennomgås i lys av de menneskerettslige forpliktelsene Norge har til å beskytte voldsutsatte.
- Myndighetene må ta et større ansvar for bevisinnhenting, inkludert bruk av tekniske løsninger som kan forebygge brudd og sikre dokumentasjon.
- Praksis knyttet til illeggelse av besøksforbud mot eget hjem må gjennomgås.
- Besøksforbud mot eget hjem må i større grad tas i bruk der det er nødvendig for å beskytte voldsutsatte.

¹²² Prop. 128 L (2022–2023).

¹²³ Gangnes (2025).

¹²⁴ LH-2024-182441, også omtalt i Einangshaug (2025).

BESKYTTELSESTILTAK

I desember 2024 sendte regjeringen et forslag om varslingsplikt for kriminalomsorgen om domfeltes straffegjennomføring på høring.¹²⁵ Formålet med lovforslaget er å sikre at fornærmede og etterlatte i integritetskrenkende saker får vesentlig informasjon om gjerningspersonens soning.

I forslaget ble det foreslått å knytte varslingsplikten til overtredelse av bestemte lovbrudd, snarere enn en mer skjønnsbasert varslingsplikt. Varslingsplikten skal inntre i saker om alvorlige lovbrudd mot den personlige frihet og fred, voldslovbrudd og seksuallovbrudd.

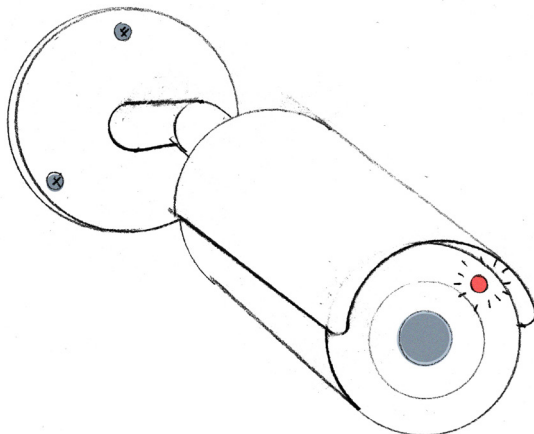
Endringen vil innebære at fornærmede og etterlatte i slike saker blant annet får varsel dersom gjerningspersonen innvilges permisjoner, løslatelse eller fotlenkesoning. Det foreslås også varslingsplikt for medieopptredener eller dødsfall for gjerningspersonen, samt at fornærmede skal få informasjon om området hvor straffegjennomføringen finner sted. Varslingsplikten foreslås betinget av at den fornærmede ønsker det. Vedtagelse av endringene vil ha stor betydning for volds- og overgrepsofsattes mulighet til å planlegge aktiviteter og leve uten frykt for å treffe gjerningspersonen uten forvarsel.

Selv om det er nesten ett år siden forslaget ble sendt på høring, har regjeringen ennå ikke fulgt dette opp. Sivilsamfunnet mener at myndighetene må få fortløp i arbeidet med å følge opp lovforslaget, slik at de som er utsatt for vold, seksuallovbrudd og andre integritetskrenkelser kan få mulighet til å motta viktig informasjon.

Anbefalinger:

- Myndighetene må raskt følge opp lovforslaget til endring i reglene om varsling og styrking av fornærmedes og etterlattes stilling.

¹²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2024b).



Økonomisk vold, svindel og bankID-tyveri

Økonomisk vold er listet blant de ulike formene for vold som Istanbul-konvensjonen regulerer, jf. art. 3. Staten har følgelig en plikt til å treffe de tiltakene som er nødvendige for å forebygge også denne voldsformen.

De siste årene har flere rettshjelpiltak og andre sivilsamfunnsaktører observert en sterk økning i saker om økonomisk vold og ID-misbruk. Dette kan for eksempel være at den utsatte blir nektet å opprette bankkonto eller bankkort, at hun blir nektet penger til mat eller legebesøk, eller at voldsutøver tar opp lån eller andre gjeldsforpliktelser i den utsattes navn. Sivilsamfunnet opplever at innvandrerkvinner kan være særlig sårbare for denne typen vold, som ligger i skjæringspunktet mellom digital og økonomisk vold, grunnet lav systemforståelse/digital kompetanse og språkbarrierer.

Særlig om vold i form av bankID-tyveri og svindel

Mange kvinner blir utsatt for økonomisk vold av sin partner eller andre nærstående. En av måtene slik vold utøves på, er at voldsutøveren misbruker kvinnens bank-ID til å inngå kredittavtaler, som hun deretter holdes ansvarlig for. I slike saker er kjønnsperspektivet særlig relevant. En analyse gjennomført av SODI-prosjektet i 2022 viser at om lag 80 prosent av de som utsettes for identitetskrenkelse av en nærstående er kvinner.¹²⁶ Bruk av press, trusler og vold for å få tilgang til andres BankID eller for å få personen til å bruke egen BankID er et utbredt problem, der svindelen skjer som et ledd i en voldelig relasjon.

For noen kvinner skjer også ID-misbruket uten at kvinnen selv er klar over det, for eksempel ved at voldsutøver skaffer seg tilgang til kvinnens bankID-brikke eller app.

Slik systemet fungerer i dag, er det vanlig praksis at svindelofre selv holdes ansvarlige av finansinstitusjonene for gjelden de er blitt påført – også i tilfeller der svindelen har skjedd som en del av et større volds-

¹²⁶ Brataas (2022) s. 26.

bilde. Dette innebærer at voldsutsatte kan risikere å selv måtte betale urettmessig gjeld på hundretusener av kroner etter å ha kommet seg ut av den voldelige relasjonen.

Rettshjelpsorganisasjoner mener at en av årsakene til dette er at bankene har utviklet en praksis hvor de ikke skiller mellom den sivilrettslige og den strafferettslige siden av svindelsaken. Siden saker om ID-tyveri ofte blir henlagt av politiet av ressurs hensyn, er resultatet at bankene ofte bruker henleggelse som et avgjørende argument for ikke å ettergå svindelofrenes krav. Dette innebærer at bankene feilaktig opererer med strafferettslig beviskrav i sivile saker, og sender uriktige signaler til ofrene om at de selv er ansvarlige for svindelen. Praksisen utgjør derfor et betydelig rettssikkerhetsproblem for de utsatte.

Selv i saker hvor ID-svindelen er del av et større voldsbilde, vil offeret sjelden få rettshjelp av offentlige ordninger i de privatrettslige tvistene som oppstår med kreditorene. Offeret kan få oppnevnt bistandsadvokat på det offentliges bekostning i straffesaker om mishandling og alvorlig familievold, men bistandsadvokatoppdraget inkluderer ikke den sivile delen av saken, selv om denne henger tett sammen med straffesaken. Dette innebærer at voldsutøver kan bli dømt for mishandling i nære relasjoner, uten at offeret får hjelp til å håndtere urettmessige krav fra kreditorer som er tatt opp av voldsutøver som ledd i et større voldsbilde. De voldsutsatte kvinnene faller her mellom to stoler, og kan bli sittende igjen med en uhåndterlig gjeldsbyrde.¹²⁷

I forbindelse med behandling av forslag til ny rettshjelpslov før sommeren 2025, besluttet Stortinget at saker om BankID-tyveri og svindel ikke skulle omfattes av loven. JURK og de andre rettshjelpiltakene mener det er svært bekymringsverdig at en gruppe som har svært presserende behov for rettslig bistand utelates fra den offentlige rettshjelpsordningen. Dette er særlig alvorlig fordi det som regel ligger i sakens natur at den utsatte ikke har midler til å betale for advokatbistand som følge av den omfattende gjelden hun har blitt påført.¹²⁸

Anbefalinger:

- Juridisk bistand i saker om ID-tyveri må omfattes av fri rettshjelps-ordningen.
- Bistandsadvokatorordningen må utvides slik at advokaten også kan følge opp den sivilrettslige siden av saken. For mange vil dette være den eneste måten de kan håndheve rettighetene sine overfor bankene.
- Finansinstitusjonene må i større grad ansvarliggjøres når de utvikler praksis i strid med finansavtalelovens bestemmelser.
- Det bør gjennomføres brede informasjonskampanjer om rettigheter og muligheter ved svindel, særlig om retten til å få tilbakeført ikke-godkjente betalingstransaksjoner, eller slettet låneopptak. Den lave bevisstheten rundt disse reglene er særlig problematisk med tanke på lovens korte absolutte reklamasjonsfrist på 13 måneder.
- Kompetansenivået om økonomisk vold i rettsapparatet bør heves
- Avtaleloven bør revideres og tilpasses dagens digitale virkelighet, slik at avtaler som inngås som ledd i en voldelig relasjon kan regnes som ugyldig etter avtalelovens regler.

¹²⁷ I sluttrapporten til rettshjelpsprosjektet ID-juristen skriver JURK mer om behovet for juridisk bistand i slike saker, og hvorfor sakstypen hører hjemme i den offentlige rettshjelpsordningen. Se SODI (2024) s. 28–31.

¹²⁸ JURK (2025).

Skjult stalking/overvåkning

Konvensjonens art. 34 pålegger partene å treffe de tiltakene som er nødvendige for å sikre kriminalisering av stalking og forfølgning. Slike handlinger er i dag kriminalisert i den norske straffelovens §§ 266, 266 a og 298. Det er særlig § 266 a som er aktuell i slike saker. I forrige rapporteringsrunde slo GREVIO fast at bestemmelsene er i samsvar med kravene som stilles etter Istanbulkonvensjonen art. 34.

Som sivilsamfunnet også påpekte i forrige rapporteringsrunde, viser praksis at dagens straffebestemmelser ikke gir kvinner tilstrekkelig rettsvern mot stalking. Grunnen er at straffeloven § 266a forutsetter at det ligger innenfor tiltaltes forsett at fornærmede skal oppfatte krenkelsen, eller at fornærmede rent faktisk oppdager hendelsen, for at gjerningspersonen skal kunne dømmes. Dette innebærer at tilfeller av snikfilming eller overvåkning hvor den utsatte ikke er klar over overvåkingen, ikke kan straffes etter bestemmelsen.

At det er et hull i straffelovgivningen som gjør kvinner ikke har et dekkende rettsvern mot skjult overvåkning og stalking er slått fast i rettspraksis, se bl.a. HR-2019-563 og TOSLO-2020-17472.¹²⁹ I sistnevnte sak hadde en utleier montert opp skjulte kameraer i leiligheten til en mor og hennes tenåringsdatter som leide hos ham. I en periode på over 4 år overvåket han både mor og datter med egen seksuell tilfredsstillelse som formål. Retten påpekte selv at det rettslige rammeverket er mangelfullt.

Som følge av tydelige tilbakemeldinger fra både sivilt samfunn og fra aktørene i straffesakskjeden, sendte justisdepartementet i 2021 et lovforslag om å endre straffebestemmelsene om stalking og overvåkning på høring.¹³⁰ Formålet var å tette hullet i straffeloven, slik at også tilfeller av snikfilming kunne straffes. Selv om det er 4 år siden lovforslaget ble sendt på høring, har regjeringen fremdeles ikke fulgt opp lovforslaget.

Anbefalinger:

- Regjeringen må umiddelbart følge opp lovforslaget og vedta en utvidelse av dagens straffebestemmelse, slik at også skjult stalking/rovstalking omfattes.

Endringer i voldserstatningsloven

Etter konvensjonens art. 30 nr. 1 jf. 2 skal partene sørge for at personer som blir skadet som følge av vold, skal tilkjennes erstatning fra staten dersom skaden ikke dekkes av andre ordninger. I 2022 vedtok Stortinget ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Loven trådte i kraft 1. januar 2023. Både i høringsrundene før loven ble vedtatt, og i kjølvannet av lovens ikrafttredelse, har den nye voldserstatningsordningen vært gjenstand for massiv kritikk. Som følge av dette er det igangsatt en evaluering av loven, som skal være ferdigstilt innen juni 2026.¹³¹

Det er flere grunner til at den nye voldserstatningsordningen bør endres omgående.

¹²⁹ Aasheim mfl. (2025).

¹³⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

¹³¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2025c).

Endring: Retten til voldserstatning knyttes til spesifikke voldslovbrudd

For det første er noen alvorlige straffbare handlinger, slik som hensettelse i hjelpeløs tilstand, hensynsløs adferd og alvorlig personforfølgelse, nå helt ekskludert fra ordningen. Det samme gjelder kroppskrenkelser, trusler og gjentatte brudd på besøksforbud. Flere av disse prioriteringene rammer utsatte for vold i nære relasjoner særlig hardt, fordi mange voldssaker nedsubsummeres til disse straffebudene når forholdet eller bevisene ikke når opp til terskelen for å omfattes av straffelovens mishandlingsparagraf. Se mer om nedsubsummering av partnervold under art. 11, 49 og 50.

At retten til erstatning er knyttet opp til konkrete straffebestemmelser gjør at den volds- og overgrepssutsattes rett til erstatning i større grad avhenger av påtalemyndighetens valg av straffebestemmelse (subsumsjon) under etterforskningen enn den gjorde tidligere. Påtalemyndighetens prioriteringer og subsumsjon kan ofte bero på prosessuelle spørsmål, påtalekompetanse eller kapasitet, og burde derfor ikke ha avgjørende betydning for den utsattes rett til erstatning hos voldserstatningsmyndigheten.

At påtalemyndigheten gjør andre prioriteringer og vurderinger enn det Kontoret for Voldsoffererstatning (KFV) ville ha gjort, skyldes ikke alltid mangelfullt politi- og påtalearbeid. I noen tilfeller kan det være en naturlig konsekvens av at påtalemyndigheten opererer med et strengere beviskrav i sine vurderinger enn det voldserstatningsmyndighetene gjør. Sivilsamfunnet mener at KFV burde ha muligheten til å vurdere slike saker konkret, slik de kunne etter den gamle loven.

Endring: partsstatus for voldsutøver/skadevolder og korte frister

For det andre ble det med den nye loven innført forvaltningsrettslig partsstatus for skadevolder. At skadevolder varsles om søknaden og gis anledning til å fremme innsigelser og innsynskrav er svært inngripende for skadelidte, og flere peker på at det kan virke direkte avskrekkende for de som er utsatt for seksuallovbrudd eller vold av en nærstående og har fått saken sin henlagt hos politiet. Sivilsamfunnet påpeker at endringene kan være i strid med konvensjonens krav til at regressomgang ikke skal gå ut over den utsattes trygghet, jf. Art. 30 nr. 2 siste setning.

I henlagte saker, der skadevolder ikke løper risiko for å få et regresskrav mot seg, burde partsrettighetene som følger av den nye loven fjernes umiddelbart.

I saker der staten etter gammel lov hadde hjemmel til å holde skadevolderen økonomisk ansvarlig for erstatningsbeløpet, eksempelvis fordi han var dømt for handlingene i en straffesak, var skadevolder heller ikke part i selve søknaden om voldsoffererstatning. I stedet ble skadevolder part i regresssaken med staten som motpart. I regressomgangen hadde han rett til å kreve innsyn i relevante dokumenter som lå til grunn for regresskravet, deriblant helseopplysninger om skadelidte. Dette illustrerer at skadevolder allerede hadde visse rettigheter etter den forrige loven, men løsningen var mer treffsikker og skånsom enn dagens ordning.

Kombinert med betraktelig kortere søknadsfrister og liten tilgang til juridisk hjelp, utgjør disse lovendringene en så drastisk innsnevring av voldsutsattes rettigheter at loven bør endres umiddelbart.

Særlig om voldtektsutsatte

Endringene i voldserstatningsloven rammer også voldtektsutsatte. Voldtektsutvalget fremhevet dette i sin utredning.¹³² Konklusjonen fra utvalget var at den nye voldserstatningsloven har innskrenket voldtektsutsattes rettigheter, og at voldtektsutsatte nå er «langt dårligere stilt

¹³² NOU 2024: 4.

enn tidligere». Utvalget anbefaler blant annet at tidsfristene for å søke erstatning etter voldtekt forlenges, og at voldtektsutsatte gis rett til gratis bistandsadvokat ved søknad om voldserstatning. Utvalget anbefaler også at påstått skadevolder ikke gis partsrettigheter i søknadsprosessen.

Som følge av massiv kritikk mot den nye voldserstatningsloven, påla Stortinget regjeringen å igangsette en evaluering av den nye voldserstatningsloven. Evalueringen skal blant annet undersøke om loven har fått utilsiktede konsekvenser og om det er behov for endringer i regelverket.

Sivilsamfunnet uttrykker at det er positivt at loven skal evalueres. Samtidig er det svært kritikkverdig at den nye loven ble vedtatt på tross av sterke advarsler fra fagmiljø og sivilsamfunn om at loven ville hindre volds- og voldtektsutsatte fra å få den kompensasjonen de burde hatt krav på.

Anbefalinger:

- Myndighetene må følge opp evalueringen av voldserstatningsloven når den publiseres og gjennomføre de eventuelle lov- og praksisendringene som foreslås.
- Tilbakemeldinger fra fagmiljø og sivilsamfunn må tillegges betydelig vekt.

Rettsikkerhetsutfordringer i saker om seksuell trakassering

Etter konvensjonens art. 40 er Norge forpliktet til å treffe de tiltak som er nødvendige for å sikre rettsforfølgning av seksuell trakassering. Selv om seksuell trakassering er ulovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven, er det likevel få saker om dette som meldes til Diskrimineringsnemnda og domstolene.¹³³ Rettshjelp tiltak og andre som bistår utsatte peker på at det for de fleste ikke er et reelt alternativ å bringe saken inn for de ordinære domstolene av økonomiske årsaker. For de fleste er Diskrimineringsnemnda dermed det nærmeste alternativet for å få håndhevet sine rettigheter etter diskrimineringslovgivningen.

Behovet for rettshjelp i saker etter likestillings- og diskrimineringsloven

Sivilsamfunnet fremhever at Diskrimineringsnemnda ikke nødvendigvis utgjør et lavterskeltilbud slik lovgiver har intendert. Langt ifra alle er i stand til å finne fram til de relevante lovbestemmelsene eller formulere og sende inn saken sin skriftlig på norsk eller engelsk. Resultatet er at mange er helt avhengig av juridisk bistand i prosessen. I høringsrunden knyttet til Stortingsmelding om seksuell trakassering i år, ble det samme påpekt av store deler av fagmiljøet som arbeider med grupper som utsettes for diskriminering og trakassering.

Senest våren 2023 fikk Norge kritikk fra FNs kvinneediskrimineringskomité for at personer utsatt for seksuell trakassering ikke har krav på fri rettshjelp.¹³⁴ Også ØSK-komiteen anbefaler fri rettshjelp i likestillings- og diskrimineringssaker.¹³⁵

For å kunne sikre et reelt og effektivt vern for personer som utsettes for seksuell trakassering, mener sivilt samfunn at brudd på likestillings- og diskrimineringsloven må inn som prioritert område for fri rettshjelp. Uten rettslig bistand er det for mange helt urealistisk å hevde sine rettigheter.

¹³³ Meld. St. 7 (2024–2025) s. 8.

¹³⁴ CEDAW (2020) s. 5.

¹³⁵ CESCR (2016) s. 14.

Begrensninger i nemndas myndighet

Diskrimineringsnemnda har også en begrenset adgang til å tilkjenne oppreisning og erstatning. Dette svekker utsattes mulighet til å oppnå rettferdighet gjennom håndhevingsapparatet.

Ved spørsmål om erstatning for brudd på bestemmelser i likestillings- og diskrimineringsloven må nemnda i dag være «enstemmig», og har kun mulighet til å idømme erstatning i enkle saksforhold.¹³⁶ Det er i utgangspunktet ingen beløpsgrense i loven, men i forarbeidene har departementet uttalt at nemndas vedtaksmyndighet er begrenset til erstatningsbeløp under 10 000 kroner.¹³⁷ I den ferske evalueringen av det diskrimineringsrettslige håndhevingsapparatet konkluderes det med at beløpsbegrensningen vil «kunne medføre at håndhevingen av rettighetene på diskrimineringsområdet blir mindre effektivt, og dessuten medføre at det i mindre grad oppleves som et lavterskeltilbud».¹³⁸ Sivilsamfunnet peker på at det er liten grunn til at nemndas myndighet skal være såpass begrenset, særlig fordi dommererfaring som hovedregel er påkrevd hos nemndsmedlemmene.¹³⁹

I saker etter likestillings- og diskrimineringsloven er det kun arbeidsgivere som kan idømmes oppreisningsansvar i nemnda.¹⁴⁰ Den som trakasserer må altså kunne identifiseres med arbeidsgiver for at nemnda skal kunne idømme oppreisning. Dette innebærer at kvinner som blir trakassert av en kollega som ikke kan identifiseres med arbeidsgiver, har et dårligere rettsvern enn kvinner som blir trakassert av arbeidsgiver. Det innebærer også at den som utfører trakasseringen i liten grad kan møtes med effektive og avskrekkende sanksjoner. Organisasjonene på feltet mener at Diskrimineringsnemnda må få kompetanse til å idømme oppreisningsansvar til privatpersoner, også for seksuell trakassering som skjer utenfor arbeidslivet. Dette er viktig for at diskrimineringsvernet i loven faktisk skal oppleves som reelt for de som utsettes.

Anbefalinger:

- Diskrimineringsnemnda må få kompetanse til å idømme privatpersoner oppreisningsansvar, også utenfor arbeidsforhold, samt utvidet kompetanse til å tilkjenne erstatning.
- Saker som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven må inn som et av de prioriterte saksområdene i rettshjelpsloven. Som et minimum må uttalelser fra LDO tillegges stor vekt ved vurderingen av om en sak er av prinsipiell interesse etter kjønnsbestemmelsen, slik rettshjelpsutvalget foreslo.

¹³⁶ Diskrimineringsombudsloven § 12 annet ledd og Prop. 80 L (2016–2017) s. 106.

¹³⁷ Prop. 80 L (2016–2017) s. 95 og Prop. 154 L (2020–2021) s. 34.

¹³⁸ Lund&Co (2024), s. 108.

¹³⁹ Diskrimineringsombudsloven § 6 tredje ledd.

¹⁴⁰ Diskrimineringsombudsloven § 12 første ledd.

LITTERATUR

- Aas-Hansen (2025)
Aas-Hansen, Astri. «Skriftlig spørsmål fra Kathy Lie (SV) til justis- og beredskapsministeren.» 2025. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?-qnid=101960>
- Andenæs (2025)
Andenæs, Agnes og Eir Torvik. Høring – Ny barnelov – Likestilt foreldreskap og felles omsorg for barn etter samlivsbrudd. 2025. https://www.regjeringen.no/contentassets/154be5194792480f90ba2bf2dd1cf42f/professor-agnes-andenas.pdf?uid=Professor_Agnes_Anden%C3%A6
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2025)
Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Sjef i eget liv – styrket innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold (2025 – 2028). 2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-mot-negativ-sosial-kontroll-og-aesmotivert-vold-sjef-i-eget-liv-styrket-innsats-mot-negativ-sosial-kontroll-og-aesmotivert-vold-2025-2028/id3100799/>
- Barneombudet (2025)
Barneombudet ved Mina Gerhardsen og Liv Marie Melby. Høringssvar – Forslag til endringer i barneloven mv. – Likestilt foreldreskap og felles omsorg for barn etter samlivsbrudd. 2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-barnelov-likestilt-foreldreskap-og-felles-omsorg-for-barn-ettersamlivsbrudd/id3045729/?uid=8e6494c8-d521-4185-a237-8187c2dd9cfe>
- Bjørnholt (2025)
Bjørnholt, Margunn. «Fortsettelsesvold etter samlivsbrudd – konsekvenser for mødres helse og livskvalitet.» Tidsskrift for velferdsforskning, årgang 27, nr. 1–2024 (2024) s. 1–15. <https://doi.org/10.18261/tfv.27.1.1>
- Botngård (2020)
Botngård mfl. «Elder abuse in Norwegian nursing homes: a cross-sectional exploratory study.» BMC Health Services Research, art.nr. 9 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12913-019-4861-z>
- Bredal (2025)
Bredal, Anja og Ellsiv Bakketeig. «Vikeplikt for «foreldrekonflikt»? Om konfliktinnrammingens dominans i voldsutsatte mødres systemerfaringer etter samlivsbrudd.» I Et voldsfelt i bevegelse, Red. May-Len Skilbrei, Kari Stefansen og Jane Dullum. Oslo: Cappelen Damm Forskning, 2025, s. 49–75.
- Brenna (2025)
Brenna, Jarle mfl. «Partnerdrap, statistikk», VG, 2025. <https://www.vg.no/spesial/drap-norge/partnerdrap/statistikk/> Hentet 05.11.2025
- Buudir (2025a)
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Buudir). «Rekordstor pågang til krisesentera.» (16.06.2025) <https://www.buudir.no/aktuelt/rekordstor-pagang-til-krisesentera/> hentet 05.11.2025
- Buudir (2025b)
Buudir. Tilskudd til oppgradering av krisesenterbygg, 2025. Rundskriv Q-07/2025. <https://www.buudir.no/tilskudd/oppgradering-av-krisesenterbygg/>
- Buudir (2025 c)
Buudir. «Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner.» 2025. <https://www.buudir.no/statistikk-og-analyse/krisesentrene/> hentet 05.11.2025
- Buudir (2025d)
Buudir. «Barn på krisesenter.» 2025. <https://www.buudir.no/statistikk-og-analyse/krisesentrene/barn/> hentet 05.11.2025
- Buudir (u.å.)
Buudir. «Tilskot til TryggEst.» (u.å.). <https://www.buudir.no/tilskudd/tryggest/> hentet 05.11.2025.
- CEDAW (2023)
Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW). Concluding observations on the tenth periodic report of Norway. CEDAW/C/NOR/CO/10. Geneva: 2023. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/NOR/CO/10>
- CESCR (2016)
Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). E/C.12/GC/23. 2016. <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-23-2016-right-just-and-favourable>
- HK-dir (2025)
Direktoratet for høyere utdanning og kompetans (HK-dir). Høring om ny forskrift om nasjonal retningslinje for sykepleierutdanning. 2025. <https://hkdir.no/dokumenter/horing-om-forslag-til-ny-forskrift-om-nasjonal-retningslinje-for-sykepleierutdanning>
- Dixi ressurscenter (u.å.)
Dixi ressurscenter. «Dixi ressurscenter mot voldtekt – et samtaletilbud til deg som er utsatt eller pårørende.» (u.å.) <https://www.dixi.no/hentet-05.11.2025>
- Elvegård (2019)
Elvegård, Kurt, Jan Tøssebro, Terje Olsen og Veronika Paulsen. TryggEst: Helhetlig beskyttelse av voksne utsatt for vold og overgrep. Trondheim: 2019. <http://hdl.handle.net/11250/2583695>
- Flatabø (2025)
Flatabø, Monica mfl. «Flere barn utsatt for voldtekt på institusjoner: – Forferdelig.» VG, 11. august 2025. <https://www.vg.no/nyheter/i/4BoAVq/ny-kartlegging-ni-ansatte-paa-barnevernsinstitusjoner-doemt-for-overgrep-mot-barn>
- Gjøvik krisesenter IKS (2024)
Gjøvik krisesenter IKS. Høringsinnspill fra Gjøvik krisesenter IKS. 2024. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=62097&h=10005501>

- GREVIO (2022)
Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO). Baseline Evaluation Report Norway. GREVIO/Inf(2022)30. Strasbourg: 2022. <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>
- Helse- og omsorgsdepartementet (2025)
Helse- og omsorgsdepartementet. God seksuell helse – vårt felles ansvar. Strategi for seksuell helse. 2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/god-seksuell-helse-vart-felles-ansvar-strategi-for-seksuell-helse/id3115832/>
- Helsedirektoratet (u.å.)
Helsedirektoratet. «Tilrettelagt tannhelsetilbud – TOO.» (u.å.) <https://www.helsedirektoratet.no/forebygging-diagnose-og-behandling/organisering-og-tjenestetilbud/tannhelse/tilrettelagt-tannhelsetilbud-too> hentet 05.11.2025
- Helsedirektoratet (2017)
Helsedirektoratet. Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom, 2017. <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten> [nettdokument, siste faglige endring 23. april 2025]
- JURK (2024)
JURK. Høring om forslag til endringer i krisesenterloven. 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-for-slag-til-endringer-i-krisesenterloven/id3045307/?uid=ed5cc750-e8ce-43bb-869b-e628ab7cbbad>
- JURK (2025)
JURK. Høringsinnspill fra JURK – Juridisk rådgivning for kvinner. 2025. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=59070&h=10005391>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2025a)
Justis- og beredskapsdepartementet. «I dag trer samtykkeloven i kraft.» 01.07.2025. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/i-dag-trer-samtykkeloven-i-kraft/id3113434/> hentet 05.11.2025
- Justis- og beredskapsdepartementet (2025b)
Justis- og beredskapsdepartementet. Opptrapingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle. Status sommer 2025. (16.17.2025) <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/jd/bilder/statusrapportering-varen-2025-per-2.-juni-2025.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2025c)
Justis- og beredskapsdepartementet. «Evaluering av ny valdserstatningslov». 29.01.2025. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/evaluering-av-ny-valdserstatningslov/id3085347/> hentet 05.11.2025
- Justis- og beredskapsdepartementet (2024a)
Justis- og beredskapsdepartementet. «Mehl oppretter partnerdrapskommisjon.» 6. september 2024. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mehl-opprettet-partnerdrapskommisjon/id3052577/> hentet 05.11.2025
- Justis- og beredskapsdepartementet (2024b)
Justis- og beredskapsdepartementet. Forslag til endringer i reglene om varsling – styrking av fornærmedes og etterlattes stilling. [Høringsnotat], 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-reglene-om-varsling-for-a-styrke-fornarmedes-og-etterlattes-stilling/id3077958/>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021)
Justis- og beredskapsdepartementet. Høring – endringer i straffeloven og skadeserstatningsloven (skjult personforfølgelse mv.). 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endringer-i-straffeloven-og-skadeserstatningsloven-skjult-personforfolgelse-mv/id2871282/>
- Kermit (2025)
Kermit, Patrick mfl. Evaluering av tilbudet til særlig sårbare voksne ved Statens barnehus. Trondheim: 2025. <https://samforsk.no/prosjekter/evaluering-av-tilbudet-til-saerlig-sarbare-voksne-ved-statens-barnehus>
- Kolsrud (2025)
Kolsrud, Kjetil. «Skyhøy frifinnelsesprosent i voldtektssaker: Riksadvokaten vil granske påtalepraksis.» Rett24, 25. mars 2025. <https://rett24.no/articles/skyhoy-frifinnelsesprosent-i-voldtektssaker-riksadvokaten-vil-granske-patalepraksis>
- Konfliktrådet (u.å.)
Konfliktrådet. «Om konfliktrådet.» (u.å.) <https://konfliktraadet.no/om-konfliktraadet/> hentet 05.11.2025
- Kripos (2025)
Kripos. Drap i Norge 2014–2024 Nasjonal drapsoversikt. Oslo: 2025. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/drap/nasjonal-drapsoversikt-2024.pdf>
- Krisesenteret for Tromsø og omegn (2025)
Krisesenteret for Tromsø og omegn. Skriftlig innspill til endringer i Krisesenterlova fra Krisesenteret for Tromsø og omegn. 2024. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=62181&h=10005501>
- Krisesentersekretariatet, Vold- og overgrepslinjen og LDO (2015)
Krisesentersekretariatet, Vold- og overgrepslinjen og LDO. «Taushet tar liv». (u.å.) <https://www.taushettarliv.no/> hentet 05.11.2025
- Krisesentersekretariatet (2024)
Krisesentersekretariatet. Høringsinnspill fra Krisesentersekretariatet. 2024. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=62172&h=10005501>
- Krisesentersekretariatet (2025)
Krisesentersekretariatet. Høringssvar fra Krisesentersekretariatet. 2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-barnelov-likestillt-foreldreskap-og-felles-omsorg-for-barn-etter-samlivsbrudd/id3045729/?uid=4248e6c6-03c7-46f8-81d9-751bb30788a8>
- KS (2025)
KS. «Svake driftsresultater og høy lånegjeld presser kommunenes handlingsrom.» (10.07.2025) <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/svake-driftsresultater-og-hoy-lanegjeld-presser-kommunenes-handlingsrom/> hentet 05.11.2025
- Kunnskapsdepartementet (2021)
Kunnskapsdepartementet. Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024). 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aesrelatert-vold/id2861094/>
- LDO (2025)
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). Mellom vold og opphold. Oslo: 2025. <https://ldo.no/blog/2025/09/24/rapportlanse-ring-mellom-vold-og-opphold/>

- LDO (2024)
Høringsinnspill fra Likestillings- og diskrimineringsombudet. 2024. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=62125&h=10005501>
- Likestillingssenteret (u.å.)
Likestillingssenteret. «VIP – Viktig Interessant Person.» (u.å.). <https://likestillingssenteret.no/kurs/vip-viktig-interessant-person/> hentet 05.11.2025
- Lund & Co (2024)
Lund & Co. Utredning – Håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet. Oslo: 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning-handhevingsapparatet-pa-diskrimineringsområdet/id3077960/>
- Menon Economics (2023)
Menon Economics ved Simen Pedersen mfl. Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner. Menon-publikasjon nr. 15/2023. Oslo: 2023. <https://menon.no/prosjekter/samfunnskostnader-av-vold-i-naere-relasjoner>
- Menon Economics (2025)
Menon Economics. Evaluering av politiets risikovurderingsverktøy for partnervold og æresrelatert vold. Menon-publikasjon Nr. 69/2025. Oslo: 2025. <https://menon.no/prosjekter/evaluering-av-politiets-risikovurderingsverktoy-for-partnervold-og-aeresrelatert-vold>
- MiRA-Senteret (2024)
MiRA-Senteret. MiRA-Senterets høringsuttalelse – forslag til endringer i krisesenterloven. 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-krisesenterloven/id3045307/?uid=20b15fe2-080b-49c5-827a-b9b47ae32510>
- Møller (2021)
Møller, Geir mfl. Kompetanse om vold og overgrep i asylmottak. TF-rapport nr. 632. Bø: 2021. <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/kompetanse-om-vold-og-overgrep-i-asylmottak/3935/>
- NKVTS (2019)
Nasjonalt Kunnskapssenter om Vold og Traumatisk Stress (NKVTS) ved Astrid Sandmoe og Roxana Camilla Nymoen. Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Rapport 3/2019. Oslo: 2019. <https://www.nkvts.no/rapport/kommunale-handlingsplaner-mot-vold-i-naere-relasjoner-hvordan-brukes-de-og-til-hvilken-nytte/>
- NKVTS (2023)
NKVTS ved Siri Thoresen mfl. Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen. Rapport 1/2023. Oslo: 2023. <https://www.nkvts.no/rapport/omfang-av-vold-og-overgrep-i-den-norske-befolkningen/>
- NKVTS (2025)
NKVTS ved Gertrud Sofie Hafstad mfl. «Å fjerne kunnskap om vold og overgrep fra sykepleierutdanningen er et feilgrep.» Aftenposten, 22.09.2025.
- NKVTS (2024)
NKVTS ved Solveig Bergman og Nora Starheim Ruud (red.) Krisesentre som arena for støtte, oppfølging og bevisstgjøring. Oslo: 2024. <https://www.nkvts.no/rapport/krisesentre-som-arena-for-stotte-oppfolging-og-bevisstgjoering/>
- NKVTS (2010)
NKVTS ved Vigdis Mathisen Olsvik. Overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne – en kunnskapsoversikt. Oslo: 2010. <https://www.nkvts.no/rapport/overgrep-mot-kvinner-med-nedsatt-funksjonsevne-en-kunnskapsoversikt/>
- NKVTS (2020)
NKVTS. «Flere vet om plikten til å avverge ved vold og overgrep.» (2020) <https://plikt.no/flere-vet-om-plikten-til-a-avverge-ved-vold-og-overgrep/> hentet 05.11.2025
- NKVTS (u.å.)
NKVTS. «Hva er RISK (Risikoanalyse og kriminalitetsforebygging av vold i nære relasjoner)?» (u.å.) https://dinutvei.no/vold-i-naere-relasjoner/risk_risikoanalyse-og-kriminalitetsforebygging-vold-naere-relasjoner/ hentet 05.11.2025
- NKVTS (2022)
NKVTS. Veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Oslo: 2022. <https://komplan.nkvts.no/>
- Nok. Norge (u.å.)
Nok. Norge. «Et hjelpetilbud til utsatte for seksuelle overgrep.» (u.å.) <https://noknorge.no/om-sentrene/> hentet 05.11.2025
- Oslo Tingrett (2025)
Oslo Tingrett. Høringssvar fra Oslo tingrett til høringsnotat fra BFD 18. juni 2024 – Ny barnelov – Likestilt foreldreskap og felles omsorg for barn etter samlivsbrudd. 2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-barnelov-likestilt-foreldreskap-og-felles-omsorg-for-barn-etter-samlivsbrudd/id3045729/?uid=ad49731b-03c7-457f-9302-da7b8f3e0882>
- OsloMet (2025)
OsloMet ved Oddgeir Osland. Høringsuttalelse til forslag til endringer i barneloven mv. – Likestilt foreldreskap og felles omsorg for barn etter samlivsbrudd. 2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-barnelov-likestilt-foreldreskap-og-felles-omsorg-for-barn-etter-samlivsbrudd/id3045729/?uid=66f4c4ea-f540-4380-b166-996b95e1f7da>
- Politiet (u.å.)
Politiet. Statens barnehus Hvem er vi? (u.å.) https://www.statensbarnehus.no/media/1437/hvem-er-vi_bokma-1.pdf hentet 05.11.2025
- Redd Barna (2023)
Redd Barna ved Marianne Støle-Nilsen. Lærerstudenters perspektiver på seksualitetsundervisning. 2023. <https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/01/Redd-Barna-Laererstudenters-perspektiver-pa-seksualitetsundervisning.pdf>
- Riksadvokaten og Politidirektoratet (2024)
Riksadvokaten og Politidirektoratet. Straffesaksbehandlingen i politiet 2024. POD-RAPPORT 1/2025. Oslo: 2024. <https://www.riksadvokaten.no/document/rapport-om-straffesaksbehandlingen-i-2024/>
- Riksadvokaten (2025)
Riksadvokaten. Kvalitetsundersøkelsen 2024 Nasjonal rapport. Oslo: 2025. <https://www.riksadvokaten.no/document/kvalitetsundersokelse-av-myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner/>
- Riksrevisjonen (2022)
Riksrevisjonen. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner. Dokument 3:8 (2021–2022). Oslo: 2022. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/undersokelse-av-myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner/>

SIFER (u.å.)

Nasjonalt kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri (SIFER). «BASIS». (u.å.) <https://sifer.no/basis/> hentet 05.11.2025

SODI (2022)

Samfunnssikkerhet og digitale identiteter (SODI). Ellen Bennin Brataas, Mira Sofie Stokke og Amelia Svensson. Rapport om misbruk av eID. SODI-rapport 1/2022. Oslo: 2022. <https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/prosjekter/sodi/aktuelle-saker/sodi-rapport-1-2022.html>

SODI (2024)

SODI. Sluttrapport for rettshjelpsprosjektet ID-juristen. SODI-rapport 3/2024. Oslo: 2024. https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/prosjekter/sodi/publikasjoner/rapporter-mv/sluttrapport_id-juristen_endelig.pdf

Sekretariatet for konfliktrådene (2023)

Sekretariatet for konfliktrådene. Meklerhåndboka. Grunnprinsipper og praktiske råd for meklere i konfliktrådet. 2023. <https://konflikt-raadet.no/content/uploads/2023/12/Meklerhandboka-revidering-15.09.23.pdf>

Sekretariatet for konfliktrådene (2022)

Sekretariatet for konfliktrådene. Veileder for vurdering av egnethet og etablering av kontakt i sivile integritetskrenkende saker. 2022. <https://konflikt-raadet.no/content/uploads/2022/09/Veileder-for-vurdering-av-egnethet-og-etablering-av-kontakt-i-sivile-integritetskrenkende-saker-endelig-versjon.pdf>

Statsforvalteren i Innlandet (2025)

Statsforvalteren i Innlandet. Tilsyn med bruk av tvungen somatisk helsehjelp. Ref. 2025/965. Arendal: 2025. <https://www.statsforvalteren.no/agder/nyheter/2025/10/tilsyn-med-bruk-av-tvungen-somatisk-helsehjelp/>

Stine Sofies Stiftelse (2025a)

Stine Sofies Stiftelse. Høringssvar fra Stine Sofies Stiftelse – Ny barnelov – Likestilt foreldreskap og felles omsorg for barn etter samlivsbrudd. 2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-barnelov-likestilt-foreldreskap-og-felles-omsorg-for-barn-etter-samlivsbrudd/id3045729/?uid=c646c9c6-e7a4b91-a2f3-0861bbf9a65>

Stine Sofies Stiftelse (2025b)

Stine Sofies Stiftelse. Høringssvar fra Stine Sofies Stiftelse – Ny barnelov – Likestilt foreldreskap og felles omsorg for barn etter samlivsbrudd. 2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-barnelov-likestilt-foreldreskap-og-felles-omsorg-for-barn-etter-samlivsbrudd/id3045729/?uid=c646c9c6-e7a4b91-a2f3-0861bbf9a65>

Torvik (2024)

Torvik, Eir og Agnes Andenæs. «En analyse av sakkyndigvurderinger i foreldretvister.» Tidsskrift for Norsk psykologforening 61(9) (2024) s. 589–597. <https://doi.org/10.52734/GZAB6740>

Utdanningsdirektoratet (2017)

Utdanningsdirektoratet (Udir). Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen, 2017. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>

NORSKE RETTSKILDER

LOVER

1977

Lov av 3. juni 1977 nr. 57 om sterilisering (Steriliseringsloven)

1999

Lov av 2. juli 1999 om pasient- og brukerrettigheter (Pasient- og brukerrettighetsloven)

1981

Lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (Barnelova)

1981

Lov av 22. mai 1981 om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven)

2005

Lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff (Straffeloven)

2005

Lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (Barnehageloven)

2008

Lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven)

2009

Lov av 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud (Krisesenterlova)

2017

Lov av 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (Diskrimineringsombudsloven)

2021

Lov av 11. juni 2021 nr. 39 om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (Tolkeloven)

2023

Lov av 09. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)

FORARBEIDER

Ot.prp. nr. 103 (2004–2005)

Om lov om endringer i barnelova mv. (omfang av samvær, styrking av meklingsordningen, tiltak for å beskytte barn mot overgrep, foreldreansvar etter dødsfall, tilbakebetaling av barnebidrag mv)

Ot.prp. nr. 96 (2008–2009)

Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)

Meld. St. 15 (2012–2013)

Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner

Prop. 80 L (2016–2017)

Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)

Prop. 154 L (2020–2021)

Endringer i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsombudsloven (nemndløsning for gjengjeldsessaker etter varslings mv.)

NOU 2020: 17

Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning

NOU 2024: 4

Voldtekt – et uløst samfunnsproblem

Prop. 36 S (2023–2024)

Opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028): «Trygghet for alle»

Prop. 122 L (2024–2025)
Endringer i krisesenterlova (tydeleggjering av
det kommunale ansvaret og grunnlag for
behandling av personopplysningar m.m.)

Innst. 439 L (2024–2025)
Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om
Endringer i krisesenterlova (tydeleggjering
av det kommunale ansvaret og grunnlag for
behandling av personopplysningar m.m.)

Meld. St. 7 (2024–2025)
Om seksuell trakassering

Prop. 1 S (2025–2026)
For budsjettåret 2026 – Statsbudsjettet

Prop. 1 S (2025–2026)
For budsjettåret 2026 under Justis- og
beredskapsdepartementet
Utgiftskapittel: 61, 400–491 Inntektskapittel:
3400–3490

JURK (Juridisk rådgivning for kvinner) er et studentdrevet rettshjelptiltak som tilbyr gratis retts-
hjelp for kvinner i hele Norge. JURK jobber for
likestilling og for at alle kvinner skal være bevisste
sin rettsstilling. JURKs arbeid består av retts-
informasjon, rettspåvirkning og bistand i konkrete
saker. Arbeid mot vold og overgrep mot kvinner
er en kjernevirksomhet for JURK og gjennomsyrrer
mye av organisasjonens arbeid.

KSS (Krisesentersekretariat) er en paraplyorganisasjon
for krisesentre i Norge som jobber mot vold i nære
relasjoner, vold mot kvinner og menneskehandel,
og for å styrke krisesentertilbudet. I tillegg til å være
en medlemsorganisasjon for norske krisesentre,
drifter Krisesentersekretariatet Vold- og overgreps-
linjen (VO-linjen) og ROSA – nasjonalt hjelpetiltak
og kompetansesenter mot menneskehandel.

Sanitetskvinnene er Norges største kvinneorganisasjon
og arbeider for kvinners helse og livsvilkår. Sanitets-
kvinnene jobber for å bekjempe vold mot kvinner og
for å bedre voldsutsattes vilkår gjennom frivillige
støttetjenester til voldsutsatte og politisk påvirknings-
arbeid.

*Sivilsamfunnets skyggerapport 1 til Istanbulkonvensjonen.
Første tematiske evalueringsrunde: «Building trust by delivering
support, protection and justice»*

Design og illustrasjon: Tiril Haug Johnne og Victoria Ydstie Meyer
Skrift: Bradford LL
Papir: Munken Pure 120 gr
Trykk: TS Trykk

Publisert i januar 2026