

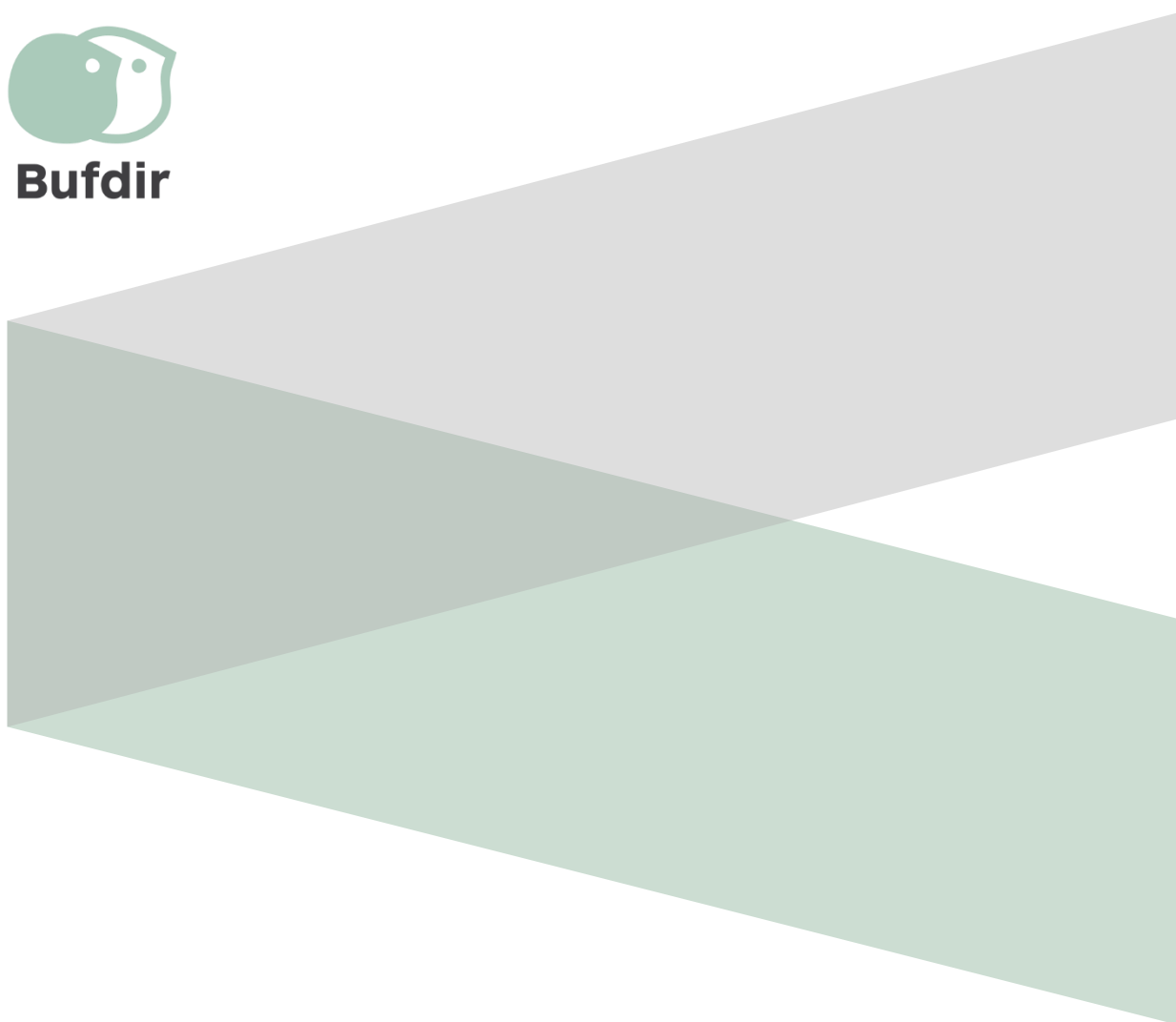
# Likestillingskonsekvenser av tiltak mot koronapandemien

## Tema: Vold

kjønn, etnisitet og lhbtq



**Bufdir**



# Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Samlede anbefalinger .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Notatets utgangspunkt, fokus og struktur .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Likestillingskonsekvenser for voldsfeltet .....</b>	<b>7</b>
4.1 Kjønn .....	7
4.2 Etnisitet .....	13
4.3 Lhbtqi-personer .....	17
<b>5. Tiltak iverksatt av myndighetene .....</b>	<b>17</b>
<b>6. Videre .....</b>	<b>19</b>
<b>7. Referanser .....</b>	<b>20</b>
<b>8. Vedlegg .....</b>	<b>22</b>

# 1. Innledning

Vi viser til oppdrag fra departementet av 29. april der Bufdir bes om å følge og kartlegge likestillingskonsekvenser av pandemien på bakgrunn av kjønn og ev. andre diskrimineringsgrunnlag og svar fra Bufdir av 18. mai, samt departementets tilbakemelding av 28. mai med presisering om at innvandrerbakgrunn/etnisitet og lhbtqi skal inkluderes. Vi viser og til rapportering av 18. mai med oppsummering av statistikk om likestillingskonsekvenser for kvinner og menn av korona innenfor økonomi og arbeidsliv og rapportering av 5. juni med analyse av statistikk fra krisesentrene, samt notatene oversendt i dag om bruk av krisesentrene, livskvalitet, arbeidsliv og konsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse.

Dette notatet omhandler likestillingskonsekvenser av koronatiltakene (fra mars til juli 2020) med fokus på vold i nære relasjoner og vold mot kvinner, særlig utsatthet for kvinner med innvandrings- og etnisk minoritetsbakgrunn og risikoutsatthet for lhbtqi-personer.

Bufdirs vurderinger og anbefalinger bygger blant annet på anbefalinger fra Kilden kjønnsforsknings notat om koronapandemiens konsekvenser for vold mot kvinner, som ble utarbeidet på oppdrag fra Bufdir. I notatet oppsummerer Kilden relevant forskning på vold mot kvinner og vold i krisesituasjoner generelt, samt tilgjengelige tall og kunnskap om koronapandemien og de tilhørende tiltakenes konsekvenser for vold mot kvinner spesielt. I arbeidet med notatet har Kilden arrangert en workshop med forskere og et seminar med ulike representanter fra sivilsamfunn, hjelpeapparat og politi. Notatet fra Kilden (som er vedlagt i sin helhet) gir et godt bilde av utfordringssituasjonen, men har blitt supplert med oppdaterte tall og annen tilgjengelig og relevant informasjon som kan belyse likestillingskonsekvensene av koronatiltakene med fokus på vold på kvinner, etniske minoriteter og lhbtqi-personer.

Bufdir har valgt å fokusere våre anbefalinger rundt noen utfordringer vi mener er særlig aktuelle for den videre krisehåndteringen og beredskapen. Kilden har imidlertid foreslått noen større og mindre tiltak som Bufdir ikke gjengir direkte i dette notatet. Disse bør vurderes i det videre. I notatet refererer Bufdir til Kildens arbeid som «Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner».

Covid-19-pandemien og de innførte smitteverntiltakene har potensielt omfattende konsekvenser for volds- og overgrepsutsatte, og det uttrykkes bekymring fra mange hold om effektene både på kort og lang sikt. Volds- og overgrepsutsatte skal også i krisetid fanges opp, få hjelp og ivaretas. Når nedstengningen av samfunnet fører til at flere blir tvunget til å være hjemme finnes det risiko for at vold i nære relasjoner øker eller eskalerer. Isolering av befolkningen i hjemmet og nedstengning av hjelpetiltak gjør at kontroll og vold i hjemmet blir vanskeligere å avdekke og det er vanskeligere for utsatte å oppsøke hjelp.

Problemstillingene er tverrdepartementale og tverrsektorielle. En del tjenester som yter bistand til volds- og overgrepsutsatte har i en periode hatt redusert kapasitet. Andre tjenester som potensielt kan fange opp og avdekke vold og overgrep i nære relasjoner (som NAV, fastleger etc.) har vært stengt eller sterkt reduserte som følge av koronatiltakene. Det kan ha fått svært store

konsekvenser for denne gruppen. Det er derfor avgjørende at det sikres en god koordinering og et helhetlig beredskapsarbeid mellom relevante sektorer slik at gruppen ivaretas på en god måte. Når volden kommer, i tillegg til andre forhold som kan være med på å gjøre livssituasjonen vanskelig, blir enkelte grupper ekstra sårbare. Faktorer som kjønn, alder, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, sosioøkonomisk bakgrunn, graviditet og rus kan påvirke voldsutsatthet og sårbarhet, både hver for seg og samtidig.

## 2. Samlede anbefalinger

Myndighetenes krisehåndtering og de smittebegrensende tiltakene, treffer grupper i befolkningen ulikt og kan ha ulik effekt for disse. Kvinner og menn, eldre og unge, personer med innvandrerbakgrunn og majoritetsbefolkningen, sårbare grupper, personer med funksjonsnedsettelse, lhbtqi-personer med videre kan rammes av tiltakene på ulike måter. Det er det viktig at myndighetenes kriseledelse er bevisste på og tar hensyn til.

### Beredskap og samordning:

1. Myndighetene bør i all krisehåndtering inkludere vurderinger av hvilke konsekvenser tiltak har for likestillingen generelt, og for vold i nære relasjoner og vold mot kvinner spesielt. Dette gjelder både tiltak rettet mot barn og unge, voksne og eldre. Fagdepartement som KUD bør få en mer aktiv rolle i det overordnede krisehåndteringsarbeidet.
2. Når kriser oppstår må arbeidet med vold i nære relasjoner være inkludert i myndighetenes<sup>1</sup> beredskapsplaner, handlingsplaner og kommunikasjonsplaner. De fleste tjenestene på voldsfeltet ivaretas på lokalt nivå. Nasjonale myndigheter må derfor kommunisere tydelig at hjelpetilbudene skal være åpne under kriser, og informasjon om hjelpetilbudene må nå ut til de som trenger det. Informasjonen må gjøres tilgjengelig på flere språk og distribueres til rette instanser og kanaler, slik at den når en mangfoldig befolkning.
3. Den allerede eksisterende interdepartementale arbeidsgruppa om vold i nære relasjoner har vært en viktig møteplass for informasjonsutveksling på voldsfeltet. Vi vurderer at koronapandemiens konsekvenser for vold i nære relasjoner og vold mot kvinner bør løftes inn i denne gruppen.<sup>2</sup>
4. Regjeringens styrking av kommuneøkonomien for å motvirke negative konsekvenser av koronatiltak bør inkludere styrking av kommunes arbeid relatert til vold i nære relasjoner.

---

<sup>1</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Arbeids- og sosialdepartementet (AD), Barne- og familiedepartementet (BFD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Kulturdepartementet (KUD) og Kunnskapsdepartementet (KD).

<sup>2</sup> Kilden anbefaler i sitt notat å nedsette en tverrdepartemental koordineringsgruppe på voldsfeltet, med lignende mandat og organisering som koordineringsgruppen for utsatte barn og unges tjenestetilbud under covid-19 pandemien. Bufdir stiller spørsmål til hvor hensiktsmessig det er å opprette en ny gruppe, og mener det bør vurderes om et slikt mandat kan ivaretas i den eksisterende interdepartementale arbeidsgruppa om vold i nære relasjoner, ledet av Justisdepartementet.

5. Erfaringer fra covid-19 nasjonalt og internasjonalt, samt eventuelle anbefalinger og råd fra relevante internasjonale aktører på likestillingsfeltet<sup>3</sup> bør følges opp i kommende likestillingsarbeid, som for eksempel i arbeidet med handlingsplanen på lhbtqi-feltet, handlingsplanen mot diskriminering av og hat mot muslimer, handlingsplanen mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion, handlingsplanen for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse og i arbeidet mot hatefulle ytringer.

#### **Tjenestetilbudet:**

1. Etter hvert som situasjonen normaliseres bør vi være forberedt på en større pågang ved krisesentertilbudet. Kommunene må være forberedt og bør ha en beredskapsplan for hvordan ekstraordinær pågang kan håndteres på en måte som ivaretar brukernes behov og rettigheter.
2. Bufdir mener at det var riktig av regjeringen å definere ansatte ved krisesentrene som personell i kritisk samfunnsfunksjon, men registrerer at dette følges opp ulikt i de ulike kommunene. Der noen kommuner var tidlig ute med å prioritere krisesentrene, har det i andre kommuner blitt meldt om utfordringer med bemanning, smittevernutstyr og manglende lokaler for å kunne ivareta smitteverntiltak.
3. Under eventuelle nye nedstengninger og krisesituasjoner er det viktig at krisesentrene prioriteres. Andre tjenestetilbud til utsatte og utøvere bør også opprettholdes, men kan gjøres tilgjengelig gjennom digitale plattformer. Det bør opprettes lydløse chattetjenester, for eksempel gjennom Vold- og overgrepslinjen.
4. Tilbud for voldsutsatte under kriser bør i størst mulig grad ta hensyn til tilleggsutfordringer som økonomi, manglende digital kompetanse, norskkompetanse og/eller sosialt nettverk, og trangbodhet.
5. Erfaringene fra Covid-19 viser at det kan være behov for å gå gjennom tilbudet for personer som utøver vold og overgrep, både når det gjelder tilgjengelighet, pris, språk og kulturell tilrettelegging.

#### **Forskning og kunnskapsbehov:**

1. Bufdir mener at for å kunne identifisere og forstå sammensatt diskriminering i en krisesituasjon, må data og forskning med et interseksjonelt perspektiv (dvs. der faktorer som kjønn, etnisitet, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet og fattigdom undersøkes og sees i sammenheng) styrkes. Dette vil gjøre det enklere å utvikle retningslinjer, lovverk og tiltak som i tilstrekkelig grad håndterer sammensatte ulikheter og utfordringer i nåværende og framtidige krisesituasjoner.

Kilden har pekt på en rekke konkrete kunnskapsbehov som Bufdir vurderer som aktuelle, og som bør vurderes. Disse er som følger:

---

<sup>3</sup> Blant annet OECD, GEC, Focal Points Network, UNAID, GREVIO, ECRI og WHO.

2. Framtidig forskning på voldsfeltet bør ha et tydelig kjønnsperspektiv.
3. Omfangsundersøkelsen NKVTS skal i gang med bør innlemme spørsmål relatert til vold mot kvinner og covid-19, og det bør trekkes ut egne rapport som omhandler vold mot kvinner.
4. Det kan være relevant å undersøke koronapandemiens konsekvenser for rettsapparatet. Deler av dette ble stengt ned og saksbehandlingstiden har økt. Noen sentrale spørsmål er: Hva har blitt gjort av politiet, hvilke saker er behandlet og hvilke er henlagt? Hvordan har det fungert for politiet å etterfølge tiltakene de har blitt pålagt, som å følge opp ofre med voldsalarm eller å etterforske voldssaker?
5. Det bør igangsettes forskning på kommunikasjon og likestilling i kriser på et generelt nivå. Det er viktig å avdekke hvordan man best kan nå utsatte og sårbare grupper, som kvinner med innvandrerbakgrunn, papirløse, ofre for menneskehandel og kvinner i rusmiljø. Det bør også undersøkes hvordan digital informasjon når ut til ulike grupper i befolkningen, inkludert eldre, personer med begrenset digital kompetanse og personer med begrensede norskkunnskaper.
6. Det bør forskes på spørsmål omkring digital vold og kriser. Noen sentrale spørsmål er: Hva karakteriserer digital vold i tilknytning til katastrofer/unntakstilstander, hvor omfattende er slik vold og hvem er mest utsatt? Fører økt digitalisering til økt risiko for digital vold?

Bufdir har igangsatt ulike prosjekter som har relevans for kunnskapsstatusen og videre tiltak på feltet.

7. Bufdir har lyst ut et prosjekt skal undersøke netthatt og rasisme i lys av koronakrisen. Funnene fra denne undersøkelsen bør følges opp og danne grunnlag for videre tiltak. Her vil det for eksempel være relevant å undersøke hvordan rasisme og hatefulle ytringer rammer menn og kvinner ulikt.
8. Det blir viktig med tett oppfølging, og utvikling av tiltak som følger anbefalingene i Probas tilleggsrapport til evalueringen av lhbtqi-handlingsplanen, som ble oversendt departementet 12.august i år, og er [tilgjengelig på Bufdirs nettsider](#).
9. SSB gjennomfører en befolkningsundersøkelse på oppdrag fra Bufdir om livskvalitet. Undersøkelsen vil gi oss resultater som blant annet kan brytes ned på kjønn og seksuell orientering. Publiseringen av disse funnene vil skje til høsten. Funnene i undersøkelsen bør følges opp og danne grunnlag for videre tiltak.
10. Bufdir vil legge ut relevant dokumentasjon på likestillingskonsekvenser av koronapandemien på direktoratets «koronasider» (se <https://bufdir.no/>).

### 3. Notatets utgangspunkt, fokus og struktur

Dette notatet omhandler likestillingskonsekvenser av koronatiltakene med vekt på vold i nære relasjoner og vold mot kvinner, konsekvenser for kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn og og lhbtqi-befolkningen.

### **Oppdraget til Kilden, Bufdirs vurderinger og avgrensning**

Bufdir har gitt Kilden kjønnsforskning i oppdrag å følge utviklingen, identifisere kunnskapsbehov og dokumentere konsekvenser pandemien har hatt for likestillingen. Første tema var vold mot kvinner og Kilden har arrangert en workshop med forskere og et seminar med ulike representanter fra sivilsamfunn, hjelpeapparat og politi. På bakgrunn av dette har Kilden sammenstilt og analysert forskning og relevant informasjon og levert Bufdir et innspill med anbefalinger.

I oppdraget fra Bufdir til Kilden var det presisert at tema for dette notatet er vold mot kvinner, herunder inkludert eventuelt andre diskrimineringsgrunnlag. Kilden har i notatet inkludert et minoritetsperspektiv. Kilden uttrykker i sitt notat at det er grunn til å anta at minoritetskvinner har vært en særlig sårbar gruppe under pandemien.

I oppdraget er ikke vold mot mindreårige (under 18 år) inkludert, noe som også problematiseres i Kildens notat. Det lå heller ikke i Kildens oppdrag å undersøke vold mot menn eller situasjonene for lhbtqi-personer. Disse perspektivene er det også behov for å undersøke nærmere i lys av denne pandemien, og å vurdere tiltak for i møte med kommende kriser.

Notatet fra Kilden (som er vedlagt i sin helhet) gir et godt bilde av utfordringssituasjonen og danner et viktig grunnlag for Bufdirs notat, men har blitt supplert med oppdaterte tall og annen tilgjengelig og relevant informasjon som kan belyse likestillingskonsekvensene av koronatiltakene med fokus på vold mot kvinner, etniske minoriteter og lhbtqi-personer.

### **Regionalt perspektiv**

Kilden peker på at samtidig som det var Oslo og omkringingende områder som ble hardest rammet av smitten fra covid-19, ble smitteverntiltakene innført over hele landet. Det er derfor nødvendig å se på tiltakenes effekter i et regionalt perspektiv. Dette vil si å vurdere om tiltakene kan ha slått annerledes ut for befolkningen i mindre lokalsamfunn hvor avstanden til hjelpeapparatet er stor. Dette inkluderer også nasjonale minoriteter bosatt i slike områder (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

Den nasjonale krisehåndteringen og beredskapsplanene bør ta hensyn til at Norge har en spredt bosetting. Tiltak som innføres eller planer som iverksettes for å begrense likestillingskonsekvenser av smitteverntiltak skal fungere i alt fra spredt befolkede distriktsområder til storbyene og områdene rundt. Dette gjelder på alle diskrimineringsgrunnlag

### **Struktur**

Bufdir har valgt å strukturere notatet som følger: i neste kapittel diskuterer vi først de generelle likestillingskonsekvensene for voldsfeltet i møte med pandemien knyttet til kjønn. Deretter diskuterer vi tilleggsutfordringer som kan ramme kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn, samt videre prosjekter som kan si noe om voldsutsatthet for lhbtqi-personer spesielt. Avslutningsvis oppsummerer vi arbeid og tiltak som ble iverksatt av myndighetene på feltet til og med juli 2020. På grunn av rask utvikling og at «voldsområdet» er et komplekst felt der mange aktører har ulikt ansvar, tar Bufdir forbehold om at det kan være iverksatt tiltak vi ikke kjenner til.

## 4. Likestillingskonsekvenser for voldsfeltet

### 4.1 Kjønn

#### **Vold mot kvinner som et likestillingsproblem**

Vold i nære relasjoner har et betydelig omfang og er et alvorlig samfunnsproblem. Vold i nære relasjoner er både en årsak til manglende likestilling i samfunnet og et hinder for reell likestilling mellom kjønnene. I Kilden sin rapport (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner) refereres det til Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) sin omfangsundersøkelse fra 2014, *Vold og voldtekt i Norge, en nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv* (Thoresen og Hjemdal 2014). Dette er den siste studien som gir en oversikt over omfanget av vold og overgrep i nære relasjoner i Norge. Undersøkelsen viser at det var tydelige ulikheter mellom kvinner og menn med hensyn til hva slags type hendelser og relasjoner de var mest utsatt i. Kvinner rapporterte i alt flere volds- og overgrepshendelser enn menn, og kvinner har også en større totalbelastning av vold og overgrep. Flere kvinner enn menn opplevde alvorlig vold fra partner/tidligere partner, men mange kvinner opplevde også alvorlig vold fra kunder/pasienter/klienter. Menn var mest utsatt for alvorlig vold fra ukjente og fra venner, bekjente, naboer og kollegaer, mens kvinner var langt mer utsatt for seksuelle overgrep enn menn. Det er nesten utelukkende menn som utøver seksuelle overgrep. 86 prosent av de voldtektsutsatte kvinnene i studien kjente overgriperen. Menn og kvinner var omtrent like utsatt for mindre alvorlig vold fra sin partner, mens flere kvinner enn menn hadde vært utsatt for alvorlig fysisk vold fra partner (sparket, tatt kvelertak på eller banket opp).

[Statistikken over voldtekter meldt til politiet](#) viser en lignende kjønnsfordeling som i omfangsundersøkelsen fra NKVTS (Thoresen og Hjemdal 2014). Kvinner utgjør om lag 95 prosent av de utsatte i voldtektene meldt til politiet. Partnerdrap i nære relasjoner viser også en klar kjønnsfordeling ved at det er den eneste formen for dødelig vold hvor ofrene først og fremst er kvinner. Hvert fjerde drap som ble begått i Norge i perioden 1991 til 2011 var partnerdrap. I Norge er antallet kvinner som drepes av sine ektemenn 8 ganger høyere enn antallet menn som drepes av sine koner. I de fleste land er antall kvinner som drepes av ektefelle 2 til 5 ganger høyere enn antallet menn som drepes av sine ektefeller (Vatnar & Bjørkly, 2013).

Undersøkelsen fra NKVTS (Thoresen og Hjemdal 2014) viser at voldsfeltet også har sammenheng med andre samfunnsområder, som arbeidsliv, økonomi og helse. Det er videre viktig å undersøke vold mot kvinner i forhold til livssituasjon, og for eksempel ulike sårbarhetsfaktorer. Avhengig av når og hvordan i livet volden rammer, møtes man av ulike deler av hjelpeapparatet.

#### **Tidligere forskning på vold og voldsutsatthet under kriser**

Selv om det mangler forskningsbasert empiri for likestillingskonsekvensene av koronapandemien, er det mulig å sammenligne denne krisen med likeartede hendelser, som naturkatastrofer eller andre pandemier. I notatet viser Kilden til forskning gjort under tidligere kriser. Denne forskningen viser en økning av vold mot kvinner etter naturkatastrofer. Forskingen viser at potensielle årsaker til at kvinners voldsutsatthet kan øke under pandemien er større økonomisk usikkerhet og stress, karantene og sosial isolasjon, dårligere tilgang til tjenesteapparatet med mer. Kilden peker også på



studier gjort på kriser, som for eksempel finanskrisen, som viser at vold mot kvinner øker under vanskeligere økonomiske forhold.

Kilden påpeker at det er ikke nødvendigvis krisen i seg selv, men alle konsekvensene av den som kan gjøre forholdene verre for kvinner. I tillegg kan det at kvinner opplever en vanskeligere økonomisk situasjon, gjøre dem ekstra sårbare dersom de er i en voldelig relasjon, siden det blir vanskeligere å ha mulighet til å bryte ut.

Kilden viser til at voldsutsatte kvinner allerede har en høy terskel for å kontakte helsevesen og andre deler av hjelpeapparatet. NKVTS sin omfangsundersøkelse om vold og voldtekt i Norge fra 2014, viser at en mindre andel av de utsatte hadde anmeldt, samt søkt hjelp og fått medisinsk behandling etter hendelsene. Kilden påpeker at det er all grunn til å anta at det også har vært slik under koronapandemien. Forskning på andre typer katastrofer viser at selv om det ble registret en økning i tilfeller av vold i nære relasjoner, så var det en nedgang i antallet henvendelser til politiet. Hypotesen er derfor ikke at det er nedgang i volden, men at det er vanskeligere å få tak i tjenesteapparatet i en nødsituasjon (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

### **Vold mot kvinner under koronapandemien**

For mange kan hjemmet, paradoksalt nok, være det minst trygge stedet å oppholde seg. I løpet av koronapandemien og de strengeste tiltakene har det vært mange forhold som har kunnet påvirke omfanget av vold mot kvinner. Smitteverntiltak som går ut på å oppfordre folk til å holde seg hjemme kan ha dramatiske konsekvenser for de som bor i familier preget av vold, og stengte og reduserte tjenester kan føre til at volds- og overgrepssutsatte ikke fanges opp, får hjelp og/eller ivaretas.

Bufdir har gjennom rapportene fra koordineringsgruppen for utsatte barn og unges tjenestetilbud under koronatiltakene, uttrykt en særlig bekymring for tilbudet til voldsutsatte barn. I rapportene påpekes det at til tross for at det bare var skoler og barnehager som var stengt av myndighetene, har mange flere tjenester vært helt eller delvis utilgjengelige. Dette tilsier at flere kan ha måttet leve med vold og overgrep lenger og at det kan komme en økt pågang til tjenestene nå når situasjonen er i ferd med å normaliseres. I tredje statusrapport skrev koordineringsgruppen at det er høy sannsynlighet for at forekomsten av vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn øker eller eskalerer i krisesituasjoner.

Kripos har også utarbeidet ukentlige etterretningsrapporter som beskriver hva som er de alvorligste truslene nasjonalt og hva som er sannsynlig utvikling av kriminaliteten. Det ble allerede i den første rapporten pekt på at det er sannsynlig at forekomsten av fysisk og psykisk vold i nære relasjoner vil øke, spesielt om situasjonen blir langvarig (jf. Justis- og beredskapsdepartementet, 14.05.2020).

Med økt ytre press og restriksjoner, øker også trusselbildet, og situasjonen til voldsutsatte forverres. Over hele verden rapporteres det om en vanskeligere situasjonen for særlig kvinner utsatt for vold i nære relasjoner. Som en konsekvens har også pågangen til ulike krisetjenester økt i flere land.

Forskning tyder ikke bare på at koronapandemien har påvirket omfanget av- og avdekkingen av volden, men også formen. Kartleggingen til KNVTS (Bergman et al. 2020) viser at situasjonen rundt covid-19 også utnyttet av utøvere som en del av voldsbildet. Her blir selve viruset i seg selv brukt som en særegen form for korona-spesifikk vold, for eksempel gjennom å utøve kontroll og begrense de utsattes bevegelsesfrihet. En av tre krisesentre som inngikk i undersøkelsen hadde sett denne nye voldsformen bli utøvd mot brukerne deres.

Buudir mener at det også bør undersøkes nærmere om flere har debutert som voldsutøvere i kjølvannet av koronapandemien. Dette kan antas av de årsaker som er nevnt over, at økning av vold mot kvinner oppstår i kriser hvor stress og usikkerhet øker.

### **Mangelfull avdekking av vold**

De foreløpige tallene og erfaringene fra perioden med de kraftigste nedstigningene, tyder på at færre voldsutsatte og utøvere har tatt kontakt med eller benyttet seg av tjenestene. Dette indikerer at volden i denne perioden i mindre grad har blitt avdekket, og at volds og overgrep utsatte derfor ikke har blitt fanget opp og fått hjelp. En av årsakene Kilden trekker fram, er at selv om krisesentrene ble satt på listen over kritiske samfunnsfunksjoner, nådde ikke myndighetene tilstrekkelig ut med informasjonen om at krisesentrene var åpne og at de overholdt smittevern. At andre tjenester som potensielt kan fange opp og avdekke vold og overgrep i nære relasjoner (som nav, fastleger etc.) har vært stengt eller sterkt reduserte som følge av koronatiltakene, kan også være en årsak til at antall henvendelser og brukere av hjelpetjenestene gikk ned.

Statistikk Kilden har fått tilgang til fra politi, overgrepsmottak og krisesentre viser en nedgang i antall henvendelser siden koronatiltakene ble innført. Tall fra hjelpelinjer som dinutvei.no (driftes av NKVTS) og Vold- og overgrepslinjen (driftes av Krisesentersekretariatet) viser også en nedgang. Kilden påpeker at dette betyr, slik det ser ut nå, at det totalt var færre henvendelser om vold mot kvinner uansett hvilken del av hjelpeapparatet man ser på. Buudir ser på dette med bekymring.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) publiserte nylig en [artikkel om korona, smitteverntiltak og voldsutsatte](#). De viser til den samfunnsmessige risikoen for økt familievold på grunn av koronakrisen, og anbefaler en kartlegging av hvordan hjelpeapparatet for voldsutsatte fungerer under krisen, og hva som skal til for at det skal fungere optimalt.

Notatet fra Kilden viser at Mannstelefonen, Reform – ressurscenter for menn sin hjelpetelefon og chattetjeneste var et tilgjengelig tilbud under krisen. I perioden hvor de strengeste tiltakene var innført, ble tjenesten annonsert og senteret oppfordret menn til å ta kontakt. Også de rapporterer om en nedgang i antall henvendelser. Alternativ til vold (ATV), som er et tilbud til utøvere av vold, gjennomfører nå en brukerundersøkelse om hvordan klienter ved ATV har opplevd perioden med de strengeste restriksjonene, både når det gjelder utsatthet for vold/ bruk av vold og opplevelsen av behandlingstilbudet denne perioden. Denne vil være klar i løpet av 2020.

Kilden har innhentet erfaringer fra hjelpeapparatet og andre samfunnsaktører på feltet. Erfaringene fra tiden etter at tiltakene mot koronapandemien ble innført bekrefter i noen grad det bekymringsbildet som ble formidlet da de strengeste tiltakene ble iverksatt. Det har blant annet blitt spekulert i om volden kan ha blitt grovere i denne perioden. Basert på innspillene Kilden har fått er dette usikkert, men tilbakemelding fra Oslo krisesenter tilsier blant annet at skadene til brukerne

var mer alvorlig enn tidligere, fordi kvinnene hadde ventet lenger enn normalt med å komme til senteret (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner). Dette kan bety at de voldsutsatte har valgt å leve med volden under perioden med de strengeste tiltakene og ikke tatt kontakt med noen for å få hjelp og understreker viktigheten av at dette må følges nøye opp i tiden framover.

Bufdir mener det er viktig å understreke alvoret i at flere som har vært utsatt for vold i perioden hvor de strengeste koronatiltakene ble innført, antagelig ikke har vært klar over at hjelpeapparatet har vært tilgjengelig.

### **Bruk av krisesentrene**

Bufdir har bestilt rapporter fra Santio om bruk av krisesentrene under koronapandemien. Basert på de foreløpige tallene ser vi noen trender i perioden fra 12. mars og ut juli 2020:

- Brukerne har i stor grad benyttet seg av enesamtaler på telefon, i forbindelse med at krisesentrene tilbød dette i stedet for ordinært oppmøte for samtale og rådgivning
  - Ettersom krisesentrene har åpnet mer for oppmøte for dagbrukerne, ser vi en økning i antallet dagbrukere og dagsbesøk. Samtidig er det fortsatt en del som benytter seg av tilbudet om rådgivning på telefon.
- I hele perioden 12. mars-31. juli har det vært færre opphold på krisesentrene sammenlignet med den samme perioden i 2019. Forskjellen var størst i mars/april, og det ser ut til at den blir mindre.
- Tendensen har over tid blitt noe mindre klar når vi ser på nye beboere; det har vært tilsvarende antall nye beboere i juni 2019 og juni 2020. I juli var forskjellen noe større. Vi vil følge med på om vi i august ser liknende antall nye beboere som i august 2019.
- Det har i hele perioden vært færre barn som har bodd på krisesenter sammenlignet med 2019. Differansen har minket noe i løpet av sommeren, sammenlignet med vårmånedene.
- Vi ser ikke noe entydig mønster i brukernes voldserfaringer gjennom perioden 12. mars-31. juli 2020, men den nye svarkategorien "negativ sosial kontroll" benyttes av ca. 30 prosent av alle krisesenterbrukere i 2020.

Kilden har beskrevet situasjonen på landets krisesentre gjennom å se til den foreløpige statistikken Bufdir har bestilt fra Sentio (se vedlagte rapporter) for perioden mars til juni, kartleggingen gjennomført av NKVTS og RVTS Øst (Bergman et al. 2020) og intervju med ansatte ved Oslo krisesenter.

Undersøkelsen gjennomført av NKVTS og RVTS Øst viser at krisesentrene har vært godt rustet til å møte denne krisen, men at tilbudet har hatt noe variasjon i kvalitet og noen begrensninger. Dette har særlig vært forårsaket av smittevernstiltak og endringer i bemanning på grunn av karantene, sykdom o.l.

Samtidig har krisesentrene tilpasset tilbudet sitt etter myndighetenes smittevernråd, blant annet gjennom å legge om fra fysiske til digitale møter med brukerne. Flere sentre – men ikke alle – har mottatt færre henvendelser enn normalt etter at smittevernstiltakene ble innført. Oslo krisesenter melder om en krevende situasjon hvor beboere har vært i karantene på senteret.

### **Reduksjon i voldssaker hos politiet**

Kildens notat viser at tall fra norsk politi etter 12. mars stemmer overens med tidligere forskning som har vist at antall henvendelser går ned under kriser eller katastrofer. Etter en halvering i antall familievoldssaker fra uke 11 (9.-15.mars) til uke 12 var det en gradvis økning frem til uke 15. Det var i uke 11 de strengeste tiltakene ble innført. Etter uke 15 har antall registrerte saker med gjerningsdato i rapporteringsperiodene ikke avvirket vesentlig fra samme periode i 2019 (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

Kilden viser i sitt notat til tall fra politiet på landsbasis. Tallene viser nesten en halvering av antallet rapporterte tilfeller av seksuelle overgrep mot kvinner under krisen. I statistikken over antall anmeldelser som omhandler mishandling i nære relasjoner, voldtekt og voldssaker med frist melder politiet om en nedgang fra uke 10 (34 prosent) til uke 12 (45 prosent). Den siste uken av mai og første uken av juni rapporterte politidistrikter i hele landet om hendelser som viser høynet konfliktnivå og vold mellom familiemedlemmer. Enkelte av hendelsene er direkte relatert til smitteverntiltakene (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

Kilden påpeker at en svakhet med politiets statistikk er at det ikke kan tas ut tall etter kjønn for alle voldskategorier. Vold registreres som grov vold eller vold i nære relasjoner, men hvorvidt dette er vold mot kvinner eller menn framgår ikke. Menn er derfor også omfattet i noen av disse tallene.

I løpet av 2017 ble Støttesenter for kriminalitetsutsatte etablert i alle politidistrikter for å styrke tjenestetilbudet til kriminalitetsutsatte. Støttesenteret skal ivareta behovene til de som blir utsatt for kriminalitet og bidra med hjelp gjennom hele straffesaksprosessen. Kilden mener tall fra støttesentrene kan gi en indikator på voldsnivået, selv om det ikke gir et fullstendig bilde. Kildens notat viser at tallene for mars viser færre henvendelser enn samme tid i fjor. I april var nivået for 2020 igjen tilbake over nivået i 2019. Saker fordelt på kjønn viser at antall kvinner utgjør 69 prosent og antall menn 30 prosent (1 prosent hadde ikke oppgitt kjønn). Vold og seksuallovbrudd utgjør størsteparten av henvendelsene, men også krenkelser som gjelder personlig frihet og trusler og tvang har hatt en økning. Kilden påpeker imidlertid at det var store lokale forskjeller og det er sannsynlig at tallene ikke gjenspeiler det reelle tallet av hendelser (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

### **Reduksjon i antall pasienter**

Overgrepsmottakene er et lavterskeltilbud som tilbyr medisinsk hjelp og rådgivning til volds- og overgrepsutsatte. Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (NKLM) har hatt i oppdrag å kartlegge hvordan de nasjonale tiltakene under koronapandemien har påvirket overgrepsmottakene fram til utgangen av april (NKLM, 2020). NKLM melder om at mottakene i hovedsak har hatt et tilbud som normalt i denne perioden, også i forhold til smittevernreglene. Noe av tilbudet har vært overført til telefonoppfølging, der det har vært mulig.

De fleste overgrepsmottakene meldte om en nedgang i antall pasienter under koronapandemien. Dette gjaldt i størst grad for de tre største byene, Trondheim, Bergen og Oslo. Noen av disse beskrev en reduksjon på over 50 prosent sammenliknet samme måneder i 2019. Dette samsvarer med informasjon Kilden har fått direkte fra overgrepsmottaket i Oslo. Her ble det observert en halvering

av pågangen i månedene med strengest tiltak, men at tallene i juni var tilbake til samme nivå som i fjor (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner). For hele landet viste resultatene fra NKLM en nedgang på 24 prosent i antall henvendelser siden nedstengningen 12. mars, sammenlignet med perioden januar til april året før.

Flere mottak meldte også om at de var bekymret for at antall henvendelser fra overgrepsofsatte var gått ned fordi mange kunne være redde for å bli smittet dersom de tok kontakt, i tillegg til at de var redde for å overbelaste helsevesenet. Overgrepsmottaket i Oslo meldte også om at de var bekymret for om det ikke var kjent at mottaket var åpent i denne perioden (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

### **Pandemien kan ha ført til en nedgang i noen typer vold**

Selv om det er flere forhold som tyder på at vold mot kvinner har økt under koronapandemien og de tilhørende tiltakene, fremhever Kilden også at det er verdt å merke seg at situasjonen med nedstenging av samfunnet kan ha ført til positive konsekvenser for noen, i form av mer tid til familien og mindre stress i hverdagen for å rekke jobben og andre aktiviteter. Dette kan ha gitt mer ro og på den måten avverget mulige voldssituasjoner.

Det at færre beveget seg utendørs kan også ha gitt færre voldstilfeller i offentligheten, både for kvinner og menn. Det er også grunn til å anta at vold mot kvinner som ikke skjer gjennom nære relasjoner, kan ha gått ned. Dette kan for eksempel gjelde overfallsvoldtekter eller festvoldtekter, da det har vært færre mennesker generelt som har vært ute i offentligheten, det har vært færre arrangementer og utesteder har vært stengt.

### **Digital vold i en digitalisert hverdag**

Likestillings- og diskrimineringsombudet jobber med kjønnsbasert digital vold. Ombudet mener at med den teknologiske utviklingen har det oppstått nye arenaer og nye former for vold mot jenter og kvinner. Gjennom ombudets arbeid med hatefulle ytringer og hatkriminalitet, ble det for eksempel veldig tydelig at mye av dette er svært kjønnsbasert. Kvinner utsettes for andre former for hatefulle ytringer enn menn.<sup>4</sup>

Ifølge Kilden (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner) finnes det foreløpig ikke forskning på kvinners utsatthet for vold og overgrep via digitale medier under denne pandemien, men vi vet fra tidligere forskning at mange kvinner utsettes for digital vold (Henry og Powell 2016; Backe, Lilleston og McCleary-Sills 2018; Van Der Wilk 2018).

Kilden skriver videre at koronakrisen har ført til en form for hyperdigitalisering i samfunnet, med økt bruk av digitale plattformer i så vel skole og utdanning, som arbeidsliv, offentlige tjenester og i sosial kontakt.

NKTVS (Hellevik, Glad og Øverlien, 2020) leverte et notat til Helsedirektoratet<sup>5</sup> som diskuterer hvorvidt den økte aktiviteten digitalt fører til en økt risiko for at barn og unge utsettes for seksuelle

---

<sup>4</sup> <https://www.ido.no/ombudet-og-samfunnet/ombudets-arbeid/digital-vold/> (lest 25. juni 2020)

<sup>5</sup> Rettet fra Helsedepartementet i Kildens tekst (ref. e-post fra Hdir 29. juni)

overgrep via nettet. Man kan anta at når mer tid tilbringes hjemme, så kan digital vold øke. Kilden framhever blant annet at det har blitt observert en økning i søk etter forum for barneporno. Det kan være digitale plattformer forskerne ikke kjenner til, som nå har blitt tatt i bruk i denne perioden. Mye av dette er overførbart til andre grupper enn barn og unge, som kvinner (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

Selv om det per i dag er lite forskning på akkurat denne pandemien, har det kommet noen advarsler internasjonalt om muligheten for økning i vold som også kan gjelde for digital vold (se ovenfor). I notatet fra UN Women (2020) om covid-19 og vold mot kvinner og unge jenter er "cyberviolence" nevnt som et område hvor det er sannsynlig at volden mot kvinner kan øke som følge av koronapandemien (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

Kilden skriver at hvis vi antar at vold i nære relasjoner og vold mot kvinner har økt under koronapandemien, kan vi anta det samme om digital vold. Det er tidligere argumentert for at det er en sammenheng mellom vold som skjer digitalt og det som skjer ansikt-til-ansikt (Hellevik 2019). Kvinners økte utsatthet for vold og overgrep i tilknytning til katastrofer eller unntakstilstander forventes å også gjelde på den digitale arenaen. Det er derfor viktig at tjenesteapparatet inkluderer det digitale aspekt i sitt arbeid, som en naturlig del av rapportering, behandling og hjelp.

Bufdir er enige med Kilden i at digital vold bør undersøkes nærmere, og at tjenesteapparatet bør inkludere digital vold i sitt arbeid og utvikle supplerende digitale hjelpeløsninger der det er hensiktsmessig.

## 4.2 Etnisitet

I det følgende kapittelet presenteres covid-19-pandemiens konsekvenser for vold mot- og risikoutsatthet blant personer med etnisk minoritetsbakgrunn, med fokus på kvinner med innvandrerbakgrunn spesielt. I det vedlagte notatet fra Kilden inngår vold mot kvinner med innvandrerbakgrunn som et gjennomgående tema, og dette behandles mer inngående under punktet «minoritetsperspektiv». Bufdir vil i tillegg til å oppsummere relevante hovedtrekk fra Kildens notat, supplere med relevante opplysninger fra egen og andre sektormyndigheter, samt annen relevant statistikk og forskning som kan belyse likestillingsutfordringer av pandemien knyttet til vold mot personer med etnisk minoritetsbakgrunn.

### **Omfanget av vold mot kvinner med innvandrerbakgrunn**

Det er gjort lite forskning på vold mot kvinner med innvandrerbakgrunn under og etter pandemien (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner). Med unntak av statistikk over foreløpige tall for bruk av tilbudene ved krisesentrene under koronaperioden, finnes det lite data som kan si noe om omfanget av vold mot disse kvinnene. Fra tidligere forskning trekker Kilden imidlertid fram at kvinner og barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert på krisesentrene (Bredal, Eggebø og Eriksen 2020:49).

Kartleggingen av bruk av krisesentrene tyder på at nedgangen i bruk av sentrene under de strengeste tiltakene kan ha vært særlig stor i innvandrerbefolkningen. Selv om tallene ikke viser andel kvinner med innvandrerbakgrunn, vet vi at det store flertallet av beboere på og brukere av krisesentrene er kvinner. En årsak til nedgangen kan være manglende informasjon om at krisesentrene har åpnet. Andre mulige årsaker er at gruppen ikke benytter sentrene av frykt for smitte, eller at de i større grad opplever vanskeligheter med å komme vekk fra voldsutøver.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har også meldt om en særlig bekymring for minoritetskvinner under pandemien i et brev til Justis- og beredskapsdepartementet (LDO, 22.04.2020).

I mai måned var andelen dagbrukere og beboere med innvandrerbakgrunn lav sammenlignet med normalt. Som vist i den vedlagte rapporten over foreløpige tall for bruk av krisesentrene, har denne tendensen ikke vedvart i juni og juli. I juli 2020 var det en svakt større andel innvandrerbeboere på krisesentrene sammenlignet med juli 2019.

### **Informasjon om og tilgang til hjelpetilbud**

Som nevnt tidligere i notatet er det rimelig å anta at nedstengningen av samfunnet under pandemien har bidratt til at færre voldsutsatte kvinner søkte hjelp fra politi, helsevesen eller hjelpetjenester. Nav, fastleger, arbeidsgivere og andre som under normale omstendigheter videreformidler den voldsutsatte til de rette hjelpeinstansene har vært stengt i perioden, og det er grunn til å anta at dette har hatt negative konsekvenser for avdekkingen av vold mot kvinner.

MiRA-senterets erfaringer (se Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner) tyder på at dette er tilfelle også – og kanskje spesielt – for kvinner med innvandrerbakgrunn. Kilden peker blant annet på at tilleggsutfordringer relatert til språk og mangel på nettverk kan gjøre kvinner med innvandrerbakgrunn ekstra sårbare. Terskelen for å ta kontakt med hjelpeapparatet kan i tillegg ofte være større for personer med minoritetsbakgrunn da det er forbundet med skam og streng justis i mange innvandrer miljøer (NKVTS 2020:10).

Vi viser også til Bufdirs leveranse om konsekvenser av koronapandemien for personer med nedsatt funksjonsevne. Her rapporteres det bl.a. om at familier med barn med etnisk minoritetsbakgrunn og nedsatt funksjonsevne er blant flere grupper som bl.a. har slitt med tilgjengelig informasjon under pandemien. Hvilke konsekvenser dette har hatt for vold mot denne gruppen kan vi imidlertid ikke si sikkert.

Kartleggingsarbeidet gjort av Kilden tyder på at informasjonen om tilgjengelig tilbud til voldsutsatte ikke har nådd fram i tilstrekkelig grad, og det er rimelige å anta at dette har vært særlig tilfelle for personer med manglende norskkompetanse og digital kompetanse (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

Bufdir mener det her er relevant å se til IMDis oppdrag knyttet til kartlegging av informasjonstilbud for innvandrerbefolkningen under pandemien.

### **Særlig sårbarhet og etnisk minoritetsbakgrunn**

Kilden viser til at flyktninger og migranter er særlig sårbare grupper overfor virkningen av covid-19 (NKVTS 2020). I en nylig publisert kommentar i The Lancet (Kluge mfl. 2020) går forskerne gjennom

flyktingers erfaringer fra pandemien. Hovedutfordringene som nevnes i denne studien er at dette er grupper som lettere kan rammes av permitteringer og arbeidsløshet, samt at de kan være mer avhengige av hjelpeinstanser og frivillige støttetiltak. Selv om det i dette studiet henvises til personer med fluktbakgrunn, framhever Kilden at mange av de samme mekanismene kan gjelde for andre grupper innvandrere (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

I sitt notat trekker Kilden videre fram at minoritetskvinner som jobber i sektorer som har blitt hardt rammet av krisen, som tjenestenæringen, helse eller renholdsbransjen kan være særlig sårbare for vold. Dårlig økonomisk situasjon gjør det vanskeligere å bryte ut av et voldelig forhold, samtidig som det gir økt risiko for vold (Thoresen & Hjemdal 2014: 9; Dagbladet 2020). I tillegg til de bransjene Kilden nevner, er det relevant se hen til tidligere tall fra SSB og Nav over dagpengesøknader fra 2-22 mars, som viste at kvinner var mer utsatt for å miste jobben enn menn, og innvandrere var mer utsatt for å miste jobben enn øvrig befolkning (se vedlagt notat fra Bufdir om pandemiens konsekvenser for likestilling i økonomi og arbeidsliv, juni 2020).

I tillegg til risikofaktorer knyttet til økt påtvunget samvær som følge nedstengningen av samfunnet (van Bavel et al. 2020)<sup>6</sup>, vet vi fra tidligere studier (Hafstad & Augusti, 2019; Sommerfeldt et al., 2014) at vanskelige levekår kan øke risikoen for voldsutsatthet. Levekårsundersøkelsen blant innvandrere (Vrålstad & Wiggen, 2017) viste at innvandrere har lavere inntekt, i mindre grad opplever jobbsikkerhet enn andre ansatte, og at trangboddhet er mer utbredt blant innvandrere enn i befolkningen ellers. Dette er alle relevante faktorer når man skal vurdere omfanget av og utsatthet for vold mot innvandrerkvinner under pandemien.

### **Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll**

Både i Norge og Sverige rapporteres om høyere risiko for at enkelte barn og unge med minoritetsbakgrunn utsettes for, eller å stå i fare for å bli utsatt, for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll (Bufdir 2020:27; Jämställdhetsmyndigheten 2020).

Foreløpige tall fra krisesentrene (Bufdir/Sentio 2020) viser at 34 prosent av dagbrukerne som var registrert i perioden 12. mars til 30. april var utsatt for negativ sosial kontroll. I gjenåpningsfasen fra 1. mai til 31. mai var 37 prosent av beboerne og 30 prosent av dagbrukerne registrert i samme kategori. Siden tallene er foreløpige og det mangler sammenligningsgrunnlag med 2019 for denne kategorien er det vanskelig å si om det har vært en økning i henvendelser her.

I Bufdirs rapportering til IMDi juni 2020, meldte vi at kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll har hatt en markant nedgang i antall henvendelser mens skolene var stengt. I perioden 13. mars til 19 april hadde kompetanseteamet til sammen 25 saker. Til sammenligning mottok teamet 56 saker i gjennomsnitt per måned i 2019. Det gir en nedgang på omtrent 75 prosent. Antall saker økte noe i mai, men det var fortsatt færre henvendelser enn normalt.

Tidligere forskning (bl.a. Sjøfjell 2018), som nevnt over, tyder på at nedgangen i antall henvendelser heller skyldes at det er vanskeligere å få tak i tjenesteapparatet i en nødsituasjon, enn at det har skjedd en nedgang i tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og sosial kontroll. Bufdir viser videre til

---

<sup>6</sup> <https://psyarxiv.com/y38m9>



regjeringens pressemelding 9. juni 2020, der det framkommer at IMDIs minoritetsrådgivere har hatt et økende antall henvendelser etter at skolene åpnet igjen. Det er dermed grunn til å tro at smitteverntiltakene har forsterket de negative konsekvensene for mange barn og unge som lever med negativ sosial kontroll og vold i familien.

### **Rasistisk motivert vold og hatefulle ytringer**

Norsk media har rapportert om at personer med innvandrerbakgrunn møtes med stigmatiserende antakelser om at de har covid-19, bare fordi er innvandrere. Dette kan føre til økte trusler og hatefulle ytringer mot etniske og religiøse minoriteter.

Fra tidligere forskning vet vi at kvinner og menn utsettes for ulike former for hatefulle ytringer på nett, og at ideer om kjønn og likestilling ofte inngår som sentrale elementer i rasistiske og høyreekstreme konspirasjonsteorier, også på nett (Bjørge og Gjelsvik 2018; Døving, 2018).

Bufdir viser videre til PSTs trusselvurdering av 19. juni 2020, der det advares mot økt omfang av radikaliserings til høyreekstremisme i kjølvannet av covid-19. Muslimer, personer med ikke-vestlig utseende og jøder er blant gruppene PST anser å være særlig relevante mål for høyreekstreme angrep. Det bør vurderes ulike tiltak for å forbygge rekruttering til høyreekstreme miljøer, samt tiltak for å hindre og begrense hatefulle ytringer og rasistisk motivert vold - både digitalt og fysisk - i kjølvannet av pandemien. Konsekvenser for likestilling, diskriminering og vold på grunn av etnisitet, religion og livssyn bør inkluderes i framtidige beredskapsplaner og krisehåndtering.

Bufdir har lyst ut et oppdrag som skal undersøke hatefulle ytringer på nett og rasisme i lys av situasjonen med covid-19. Studiet skal etter planen være ferdig i løpet av 2020. Basert på funnene i denne rapporten vil Bufdir identifisere videre tiltak og forskningsbehov knyttet til disse temaene.

### 4.3 Lhbtqi-personer

For lhbtqi-personer har covid-19 ført til fremvekst av nye utfordringer, og samtidig forsterket eksisterende utfordringer og ulikhet. Det lå ikke i Kilden sitt oppdrag å inkludere et lhbtqi-perspektiv. Bufdir slutter seg til Kildens bemerkningen om at dette er perspektiver det «helt klart også er behov for å undersøke nærmere i lys av denne pandemien og vurdere tiltak for kommende kriser» (Kilden, Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner).

Bufdir jobber allerede med oppgaver som inntar lhbtqi-perspektivet i lys av covid-19. Vi har rapportert om flere av disse til Europarådets SOGI-enhet (Sexual Orientation and Gender Identity) 20. mai 2020.

Bufdir har gitt Proba, som gjennomfører evalueringen av lhbtqi-handlingsplanen, i oppdrag å utforme en tilleggsrapport om hvordan handlingsplanarbeidet og aktører som jobber med lhbtqi-tematikk har blitt påvirket av koronakrisen. Proba har gjennomført en kartlegging og oppsummering av sentrale konsekvenser av koronasituasjonen for arbeidet med handlingsplanen, en evaluering av negative og positive følger av disse endringene og anbefalinger om justering av videre innsats på lhbtqi-feltet. Tilleggsrapporten ble oversendt departementet 12.august i år. [Rapporten er tilgjengelig på Bufdirs nettsider.](#)

Under den tidlige innføringen av smittevernstiltakene forbundet med covid-19-pandemien, gjennomførte SSB en befolkningsundersøkelse på oppdrag fra Bufdir om livskvalitet. Undersøkelsen vil gi oss resultater som blant annet kan brytes ned på kjønn og seksuell orientering. Publiseringen av disse funnene vil skje i løpet av høsten.

I det videre bør eventuelle anbefalinger fra OECD, Focal Points Network, UNAIDS og andre relevante internasjonale aktører på lhbtqi-feltet følges opp, og erfaringene fra pandemien bør inn i arbeidet med regjeringens nye handlingsplan på lhbtqi-feltet.

## 5. Tiltak iverksatt av myndighetene

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen) setter standard også for regjeringens innsats i krisesituasjoner på dette området.

For å sikre god informasjon om hvor utsatte, pårørende eller andre kan søke hjelp, har regjeringen lagt ut informasjon på flere nettsider og på sosiale medier. Den døgnåpne vold- og overgrepslinjen som driftes av Krisesentersekretariatet i samarbeid med Oslo krisesenter og nettportalen dinutvei.no er eksempler på steder som tilbyr informasjon og hjelp. Justis- og beredskapsdepartementet er i dialog med Krisesentersekretariatet om opprettelsen av en chattefunksjon i tilknytning til vold- og overgrepslinjen (VO-linjen 116 006). Dette er et av tiltakene som anbefales i [NKVTS \(2020\) notat om korona, smitteverntiltak og voldsutsatte.](#)

I begynnelsen av nedstengingen fremmet Bufdir forslag om at krisesentrene skulle defineres som kritisk samfunnsfunksjon, noe som ble bifalt av regjeringen i slutten av mars. Bufdir har også utarbeidet nasjonale anbefalinger for prioriteringer i krisesentertilbudet, som ble formidlet til fylkesmann, kommuner og krisesentre i begynnelsen av nedstengningen. Informasjon om myndighetenes anbefalte smitteverntiltak blir løpende formidlet til krisesentrene. Det ble innhentet regelmessige rapporteringer under nedstengningen om status fra krisesentrene som kritisk samfunnsfunksjon -om bemanningssituasjonen, tilbudet ved sentrene, og pågang fra voldsutsatte. Det innhentes nå rapporteringer fra krisesentrene via fylkesmannen til den sentrale koordineringsgruppen for sårbare barn og unge, der tilbudet til voldsutsatte med barn vektlegges. Krisesentrene skal informere Bufdir ved vesentlige endringer i bemanningssituasjonen, tilbudet ved sentrene, og pågangen fra voldsutsatte.

IMDi har opprettet samleside om oversatt informasjon om korona fra myndigheter og kompetansesentre. Bufdir har i samarbeid med NKVTS utarbeidet en kort informasjonstekst om at krisesentrene følger smittevernreglene, som er lagt ut på sidene om krisesentertilbudet på [dinutvei.no](http://dinutvei.no) – på 13 ulike språk.

Denne informasjonen er også gjort tilgjengelig på IMDi sin samleside og formidlet til fylkesmenn, kommuner og krisesentre. IMDi har også gitt midler til frivillige organisasjoner, hvor hovedformålet er å nå ut med tilrettelagt informasjon relatert til korona til sårbare grupper. Vold inngår her som tema.

Helsedirektoratet informerte 09.04.20 på helsenorge.no om [hjelp ved vold og hvilke tilbud som var åpne](#). I tillegg ble det lagt ut informasjon og filmer på Helsedirektoratets Facebookside Helsa di om Avvergeplikt (plikt.no), om NKVTS sine råd til familier i sårbare livssituasjoner og om hvor man kan søke hjelp, med lenke til dinutvei.no. Filmene ble oversatt til flere språk, og ble også formidlet inn i arbeidet overfor ulike grupper minoriteter.

Bufdir har også [distribuert informasjon ute](#) om hva som er åpent (på norsk), og Justis- og beredskapsdepartementet var tidlig ute med en oppdatert liste på [regjeringen.no](http://regjeringen.no) om tilbud til voldsutsatte (kun på norsk). I tillegg arbeider politiets kommunikasjonsenheter aktivt for å sikre god informasjon ut til befolkningen, og politiets nettpatroljer har økt tilstedeværelsen og samhandlingen med publikum.

Informasjonen kan ha vært fragmentert. Det kan være verdt å undersøke nærmere om informasjonen har nådd frem til de som har behov for den. Bufdir viser videre til IMDis oppdrag knyttet til kartlegging av informasjonstilbud for innvandrerbefolkningen under pandemien.

Når det gjelder politiets kontakt med familier som melder om vold, rapporterer Politidirektoratet at det gjennomføres en rekke tiltak i distriktene. Tilfanget av saker og meldinger varierer, men jevnt over har politiet god oppfølging og håndtering av disse sakene. Politidirektoratet har gitt politidistriktene klare føringer om at det skal rettes særlig oppmerksomhet mot mishandling i nære relasjoner og personell som arbeider med fagfeltet skal skjermes. Politiet melder til Justis- og beredskapsdepartementet om godt samarbeid med lokale aktører i arbeidet med å forebygge vold i nære relasjoner. Politiet gjennomgår også eldre saker for å vurdere om det er behov for andre eller nye tiltak for å ivareta utsattes behov. Det meldes også om økt oppmerksomhet om virkningen av

besøksforbud og bruk av voldsalarm, både mobil voldsalarm og omvendt voldsalarm (jf. brev fra Justis- og beredskapsdepartementet om beskyttelse og oppfølging av kvinner utsatt for vold i nære relasjoner til LDO, 14.06.2020).

I forbindelse med utarbeidelsen av ny handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner, vil regjeringen også vurdere tiltak i relasjon til krisesituasjoner som koronapandemien (jf. brev fra Justis- og beredskapsdepartementet om beskyttelse og oppfølging av kvinner utsatt for vold i nære relasjoner til LDO, 14.06.2020). Bufdir har spilt inn til fylkesmann/kommuner at krisesentertilbudet og tiltak mot vold i nære relasjoner må inngå i lokale beredskapsplaner i kommunene.

## 6. Videre

I denne rapporten har vi redegjort for likestillingskonsekvenser av koronatiltak for personer utsatt for vold. Bufdir vil levere ytterligere rapporteringer på likestillingskonsekvenser av koronatiltakene til Kulturdepartementet høsten 2020. Neste notat vil omhandle økonomi og arbeidsliv.

Til orientering arrangerer Europarådet og det greske formannskapet en workshop med temaet "Advancing Gender Equality: The Role and Situation of Institutional Mechanisms for Gender Equality in the Aftermath of Covid-19" 14. oktober i forbindelse med Gender Equality Commissions møte i Hellas.

Bufdir vil videre vurdere å bruke Likestillingskonferansen 2021 til å utveksle erfaringer om likestillingskonsekvenser av koronatiltakene.

## 7. Referanser

Askeland, Ingunn Rangul, Linda Holen Moen, Lisa Govasli Nilsen, Anja Emilie Kruse, Ole Kristian Hjemdal og Tonje Holt 2016. Behandlingstilbudet til voksne som utøver vold: En nasjonal kartleggingsundersøkelse. Oslo: NKVTS (Rapport 10/2016).

Backe, Emma Louise, Pamela Lilleston og Jennifer McCleary-Sills 2018. «Networked individuals, gendered violence: a literature review of Cyberviolence», *Violence and Gender*, 5(3): 135–146.

Bergman, Solveig, Margunn Bjørnholt, Hannah Helseth, Anja E. Kruse, Carolina Øverlien og Mary Vold 2020. Krisesentrene og covid-19 – resultat fra en kartlegging i april 2020. NKVTS/RVTS Øst. <https://www.nkvts.no/content/uploads/2020/05/Krisesentre-og-covid-19.pdf>

Bjørgo, Tore og Ingvild Magnæs Gjelsvik 2018. «Utvikling og utbredelse av høyreekstremisme i Norge» i T. Bjørgo (red), *Høyreekstremisme i Norge: Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier*.

Bratsberg, Bernt, Simen Markussen, Knut Røed og Oddbjørn Raaum, Trond Vigtel og Gaute Eielsen 2020. Hvem tar støytet? Arbeidsmarkedet under Korona-krisen. Oslo: Frischsenteret, SSB og NAV. <https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/pdf/rapportdagpengesoknader.pdf>

Bredal, Anja, Helga Eggebø og Astrid Eriksen (red.) 2020. Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Bufdir 2020. Statusrapport nr. 1: Barn og unges tjenestetilbud under Covid-19 pandemien. Oslo: Bufdir.

Bufdir/Sentio Research Norge AS 2017/2018. Kunnskap om og holdninger til vold i befolkningen. [https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Kunnskap\\_om\\_og\\_holdninger\\_til\\_vold\\_i\\_befolkningen\\_Gjenno\\_mfort\\_av\\_Sentio\\_Research\\_Norge\\_2017\\_2018.pdf](https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Kunnskap_om_og_holdninger_til_vold_i_befolkningen_Gjenno_mfort_av_Sentio_Research_Norge_2017_2018.pdf)

Bufdir/Sentio Research Norge AS 2020. Upublisert og foreløpig statistikk over aktiviteten på krisesentrene fram til og med 31.05.2020.

Døving, Cora Alexa (2018). «Konspirasjonsteorier i det ytterliggående høyrelandskapet i Norge», i T. Bjørgo, *Høyreekstremisme i Norge: Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier*.

Europarådet 2011. Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210 (Istanbul-konvensjonen). <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2011-05-11-22>

Hafstad, Gertrud Sofie, and Else-Marie Augusti 2019. "Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten." En nasjonal undersøkelse av norsk ungdom i alderen 12-16 år. Oslo: NKVTS

Hellevik, Per Moum 2019. «Teenagers' personal accounts of experiences with digital intimate partner violence and abuse», *Computers in Human Behavior* 92: 178–187.

Hellevik, Per Moum, Kristin Alve Glad og Carolina Øverlien 2020, 20. mai. «Koronapandemien kan gjøre barn mer utsatt for overgrep på nett», *forskersonen.no*. <https://forskersonen.no/barn-ogungdom-kronikk-meninger/koronapandemien-kan-gjore-barn-mer-utsatt-for-overgrep-panett/1685703>

Henry, Nicola og Anastasia Powell 2016. «Technology-Facilitated Sexual Violence: A Literature Review of Empirical Research», *Trauma, Violence, & Abuse* 19(2): 195–208.

Jamställdsmyndigheten 2020. Coronapandemin ökar risken för våld mot kvinnor och barn.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) 2017. Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020).

Kluge, Hans Henri, Zsuzsanna Jakab, Jozef Bartovic, Veronika D'Anna og Santino Severoni 2020. «Refugee and migrant health in the COVID-19 response (Comment)», *The Lancet* 395(10232):12371239.

LDO 2020. Beskyttelse og oppfølging av kvinner utsatt for vold i nære relasjoner. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet 22.04.2020. Oslo: LDO.

Nergaard, Kristine 2020. Hjemmekontor og digitale løsninger. Faktaflak april 2020. Oslo: Fafo. <https://www.faf.no/images/pub/2020/300420-hjemmekontor-faktaflak.pdf>

NKLM (Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin) 2020. Vedr. forespørsel om hvordan de nasjonale tiltakene under koronapandemien har påvirket overgrepsmottakene. Brev til Helsedirektoratet 14.05.2020. Bergen: NORCE.

NKVTS 2020. Flyktninger og asylsøkere – familier, barn og enslige under koronapandemien: Hva er risikofaktorer og hvem kan fange opp sårbare personer? Oslo: NKVTS.

Regjeringen 2020. Pressemelding: Skoleferien nærmer seg: Regjeringen ber skoler om hjelp til å forebygge at barn blir utsatt for negativ sosial. Oslo: Regjeringen.

Sjåfjell, Linda 2018. «Vold i nære relasjoner» – et likestillingsprosjekt? En sosiologisk studie av diskurser om kvinner og vold. Doktoravhandling, Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord universitet.

Buen Sommerfeldt, Marianne, Mona-Iren Hauge, and Carolina Øverlien 2014. Minoritetsetniske barn og unge og vold i hjemmet: utsatthet og sosialfaglig arbeid (Rapport 3/2014).. Oslo: NKVTS.

Thoresen, Siri og Ole Kristian Hjemdal (red.) 2014. Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv. Oslo: NKVTS.

UN Women (2020). COVID-19 and ending violence against women and girls.  
<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/issue-brief-covid-19-and-ending-violence-against-women-and-girls>

Van Der Wilk, Adriane 2018. Cyber violence and hate speech online against women. The European Parliament's Committee on Women's Rights and Gender Equality, 12.  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL\\_STU\(2018\)604979\\_EN.Pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU(2018)604979_EN.Pdf)

Vatnar, S.-K.-B. & Bjørkly, S. (2013). Lethal Intimate Partner Violence: An Interactional Perspective on Women's Perceptions on Lethal Incidents, in Violence and Victims (Volume 28, number 5).

Vrålstad, Signe, and Kjersti Stabell Wiggen 2017. Levekår blant innvandrere i Norge 2016. SSB-rapport 13.

## 8. Vedlegg

**Vedlegg 1.** Kilden (30.06.2020). *Likestillingskonsekvenser av covid-19, vold mot kvinner*. Notat på oppdrag fra Bufdir.

**Vedlegg 2.** Likestillings- og diskrimineringsombudet (22.04.2020). *Beskyttelse og oppfølging av kvinner utsatt for vold i nære relasjoner*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet

**Vedlegg 3.** Justis- og beredskapsdepartementet (14.05.2020). *Om beskyttelse og oppfølging av kvinner utsatt for vold i nære relasjoner*. Brev til Likestillings- og diskrimineringsombudet.