



Temarapport 2018

Vold og overgrep i samiske samfunn



Norges nasjonale institusjon
for menneskerettigheter

Innhold

FORORD	4
SAMMENDRAG	6
1. INNLEDNING	10
2. DE MENNESKERETTLIGE RAMMENE I EN SAMISK KONTEKST	12
2.1 Innledning	12
2.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon	13
2.2.1 Generelt om konvensjonen	13
2.2.2 Rettshåndhevelsesapparatet	14
2.2.3 Øvrig hjelpeapparat	15
2.2.4 Diskrimineringsperspektivet	16
2.2.5 Forpliktelsene i en samisk kontekst	16
2.3 FNs kvinnekonvensjon	16
2.3.1 Generelt om konvensjonen	16
2.3.2 Forpliktelsene i en samisk kontekst	17
2.4 Istanbulkonvensjonen	19
2.4.1 Generelt om konvensjonen	19
2.4.2 Forpliktelsene i en samisk kontekst	20
2.5 FNs barnekonvensjon	24
2.6 Oppsummering av rettstilstanden	25
3. DAGENS UTFORDRINGER – EN SITUASJONSBEKRIVELSE	28
3.1 Den voldsutsattes situasjon	28
3.1.1 Innledning	28
3.1.2 NKVTS' rapport fra mars 2017 – vold i nære relasjoner	29
3.1.3 Nordland politidistriks rapport fra november 2017 – Tysfjordsakene	31
3.1.4 NIMs innspillmøte i Kautokeino oktober 2017 – vold i nære relasjoner	32
3.1.5 Barneombudets rapport fra 2018 – seksuelle krenkninger	33
3.1.6 Det historiske bakteppet	34
3.1.7 Oppsummering	35
3.2 Hva gjør myndighetene?	36
4. KONKLUSJONER OG NIMs ANBEFALINGER	38
4.1 Er menneskerettighetene til den samiske voldsutsatte ivaretatt?	38
4.2 NIMs anbefalinger	40
5. LITTERATURLISTE	42

Forord

¹ NIM-loven § 1.

² NIM-loven § 3.

³ Se nærmere i vår strategi der vi blant annet har bestemt at NIM skal «påvirke og bidra til et styrket menneskerettsvern», strategien s. 7.

⁴ Den 30. oktober 2017 organiserte NIM, i samarbeid med Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Sametingsrådet, et innspillmøte i Kautokeino om vold i nære relasjoner i samiske samfunn. Formålet var å høre hva samiske organisasjoner, enkeltpersoner og offentlige instanser selv mente om hvordan samer som opplevde vold i nære relasjoner, kunne få tilpasset hjelp fra politi og øvrig hjelpeapparat, se mer om dette møtet i kapittel 3.1.4. I arbeidet med denne rapporten har vi også hatt egne møter med relevante aktører, som Sametinget og SANKS. I tillegg har flere bidratt med egne anbefalinger til myndighetene, inntatt som egne sitater i rapporten.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som lovpålagt mandat «å fremme og beskytte menneskerettighetene».¹ I dette ligger det en forpliktelse til å «bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene» i Norge.² Dette betyr at vi skal si klart ifra der det foreligger krenkelse av menneskerettighetene. Men det innebærer også at vi skal peke på svakheter i lovverk eller en praksis som bidrar til å øke risikoen for at det kan forekomme menneskerettsbrudd på ulike områder. Forebygging av menneskerettsbrudd ligger med andre ord i kjernen av vårt mandat, og vi skal være en faglig sterk pådriver for effektiv ivaretagelse av menneskerettsvernet.³

En viktig side ved dette arbeidet er å skape større bevissthet rundt hvilke menneskerettslige forpliktelser myndighetene har på et felt. Ved å peke på styrker og svakheter ved myndighetenes ivaretagelse av disse forpliktelsene kan vi også belyse felt der statens sikringsplikt kan bli bedre ivarettatt.

Med denne rapporten ønsker vi å redegjøre nærmere for myndighetenes menneskerettslige plikt til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep der den voldsutsatte er samisk. Rapporten søker også å gi en beskrivelse av situasjonen i dag – hva hindrer den samiske voldsutsatte i å få tilstrekkelig hjelp, og hvilke tiltak har myndighetene iverksatt? Vi peker på svakheter ved hvordan staten ivaretar sin sikringsplikt, og fremmer flere anbefalinger på hvordan denne kan forbedres.

For å skape et godt grunnlag for rapporten har vi bedt relevante aktører som samiske organisasjoner, forskningsmiljøer og offentlige instanser som jobber på feltet, om å gi sine innspill til hvordan staten bedre kan jobbe for å forhindre vold og overgrep.⁴ Tusen takk til dere alle.

God lesning!



Petter Wille
direktør



Stine Langlete
seniorrådgiver

«Så lenge vold mot samiske kvinner skjer, er det et brudd på enkeltmenneskets rettigheter og muligheter for utvikling. Så lenge vold forekommer mot menn eller kvinner, bremser det utviklingen av det samiske samfunn og levesett. Vi kan rett og slett ikke godta det.»

Sametinget

Sametingspresident Aili Keskitalo

Sammendrag

⁵ Flere samiske personer enn ikke-samiske rapporterer om voldsutsatthet, se Astrid M.A. Eriksen, *Breaking the silence – Interpersonal violence and health among Sami and non-Sami. A population-based study in Mid- and Northern Norway*, s. 47 og 49, UiT, juni 2017.

⁶ Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn, NKVTS, rapport nr. 2, 2017.

Samiske personer er mer utsatt for vold enn andre.⁵ Når hverken hjelpeapparatet eller politiet har særskilt kompetanse om samiske språk og kultur, er det vanskeligere for dem å beskytte personer med samisk bakgrunn mot vold og overgrep.⁶ Vold og overgrep der den voldsutsatte er samisk er et samfunnsproblem og en alvorlig menneskerettsutfordring i Norge.

Denne rapporten analyserer statens menneskerettslige forpliktelser til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep overfor samer. Rapporten gir en beskrivelse av situasjonen i dag: Hvilke faktiske utfordringer hindrer den samiske voldsutsatte i å få hjelp, og hvilke tiltak har myndighetene iverksatt for å avbøte de problemer som finnes?

Staten kan ikke avverge alle voldshandlinger utført av privatpersoner. Menneskerettighetene forplikter i utgangspunktet stater og ikke privatpersoner. Statene har likevel en menneskerettslig plikt til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep mellom privatpersoner gjennom det som omtales som positive forpliktelser – de forplikter ikke statene til å avstå fra å handle, men til å handle. De positive forpliktelsene innebærer at politiet må beskytte voldsutsatte og sikre effektiv etterforskning av vold og overgrep. Forpliktelsene innebærer også at norske myndigheter må sørge for at annet hjelpeapparat enn politiet har gode og effektive tiltak for å beskytte personer mot vold.

De positive forpliktelsene oppstår der staten må ha visst eller burde ha visst at det forelå en reell risiko for slike handlinger. Hvis den burde det, er spørsmålet om myndighetene har utført alle rimelige tiltak som kunne forhindre risikoen; det såkalte tiltakskravet.

Staten kan selv vurdere hvilke tiltak som settes inn, men tiltakene må være egnet til å forhindre risikoen, og gi praktisk og effektiv beskyttelse. Staten har forebyggingsforpliktelser, noe som innebærer at den må ha en kunnskapsbasert tilnærming til de problemer som søkes løst. På dette feltet må staten sørge for holdnings- og informasjonskampanjer om vold og overgrep, at barn får kunnskap om kropp, seksualitet og grensesetting, og at tjenesteyterne har kunnskap som gjør dem i stand til å forebygge og oppdage vold og overgrep. Kjernen i forpliktelsene er at staten må ha et helhetlig system på plass, som er egnet til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep mot enkeltindivider. I urfolksrettslig sammenheng plikter statlige myndigheter også å konsultere samenes representative organer før det iverksettes tiltak som nevnt ovenfor.

Spørsmålet i denne rapporten er hvilket innhold de menneskerettslige forpliktelsene har i en samisk kontekst, og hvordan disse forpliktelsene er ivaretatt av norske myndigheter.

Staten må sørge for at de som jobber i skolen, barnevernet, helsetjenesten og i politiet, har kompetanse om samiske forhold der det er nødvendig, for å forebygge, avverge eller etterforske vold og overgrep mot samiske voldsutsatte. Eksempler på tjenesteytere som trenger slik kompetanse, er lærere, barnevernspedagoger, helsesøstre, psykologer og polititjenestemenn. NIM mener at det finnes klare indikasjoner på at slik kompetanse mangler mange steder. Det betyr at måten myndighetene ivaretar sin menneskerettslige forpliktelse og sørger for samisk språk- og kulturkompetanse i det offentlige tjenesteapparatet på, er for dårlig.

Når det trengs, må også holdnings- og informasjonsarbeid tilrettelegges for den samiske voldsutsatte. Dette kan innebære at informasjon om vold og overgrep, for eksempel om grensesetting eller hvor man kan få hjelp, bør gis på samisk og rette seg mot utfordringer av språklig og kulturell art. NIM mener at også ivaretagelsen av denne forpliktelsen er for svak. Hjelpeapparatet må bli mer synlig slik at voldsutsatte vet hvor de kan henvende seg, og holdnings- og opplysningsarbeidet må skje på samiske språk.

Der det er nødvendig, kan forpliktelsene også innebære at barn får opplæring om kropp, grenser og seksualitet i skolen og på andre mer uformelle plattformer. Barna må få tilegne seg denne kunnskapen på sitt eget språk. NIM mener at også denne forpliktelsen kan ivaretas bedre enn i dag.

Staten må også ha en kunnskapsbasert tilnærming til denne voldsproblematikken. Den er forpliktet til å sørge for datainnsamling og forskning som gjør tjenestene og tiltakene egnet for sitt formål. Dette betyr at staten må ha oppdatert kunnskap om den samiske voldsutsatte, og hvordan staten kan forebygge mot vold og overgrep og beskytte nettopp denne gruppen. NIM mener at staten har en kunnskapsbasert tilnærming til problematikken. Samtidig står en rekke forskningsbehov udekket. Dette gjelder både forekomsten av vold og overgrep, årsakssammenhenger, fornorskningens betydning, hvem som er voldsutøveren, og hvordan hjelpetiltakene kan tilpasses den samiske voldsutsatte. For at staten skal fortsette å ivareta sin sikringsplikt på dette punktet, mener NIM at den bør svare på flere av disse forskningsbehovene ved snarest å finansiere ny forskning.

NIM mener at Tysfjordsakene er et eksempel på hvordan flere av svakhetene vi påpeker, førte til at det offentlige hjelpeapparatet sviktet de samiske voldsutsatte i Tysfjord. Sakene derfra viser hvordan grov omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep har foregått over flere år, uten at offentlige hjelpeinstanser har grepet inn. Tysfjordsakene har mange dimensjoner, også ikke-samiske. Det samiske perspektivet på sakene er likevel viktig for å forstå hvor det har sviktet – hjelpeapparatet har manglet innsikt i samiske språk, kultur og tradisjoner. I tillegg har samiske kommunikasjonsmåter forsterket konsekvensene hjelpeapparatets mangel på kunnskap fikk.

NIM berømmer flere adekvate tiltak fra myndighetenes side. Samlet sett mener vi imidlertid at innsatsen for å ivareta menneskerettighetene til samiske voldsutsatte ikke har vært god nok. Det foreligger svakheter i statens overholdelse av sin sikringsplikt. Staten er kjent med samiske voldsutsattes situasjon, og denne kunnskapen hos myndighetene skjerper statens sikringsplikt.

NIM anbefaler norske myndigheter å styrke sin innsats for å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep mot samiske voldsutsatte. NIM mener at en ny handlingsplan mot vold og overgrep i samiske samfunn vil kunne være et egnet tiltak for å møte utfordringene som er beskrevet i denne rapporten. En slik handlingsplan kan også inngå som en del av en overordnet handlingsplan mot vold og overgrep i Norge. En slik handlingsplan finnes ikke i dag, men bør bli utarbeidet.

ANBEFALINGER

- ▶ Myndighetene må styrke sin innsats for å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep mot den samiske voldsutsatte. Myndighetene bør utarbeide og iverksette en handlingsplan mot vold og overgrep i samiske samfunn, der særlig følgende tiltak bør være implementert:
 - Planverket må sørge for nødvendig forskning på vold og overgrep i samiske samfunn. Forskningen bør være både kvantitativ og kvalitativ og se på både forekomst, årsakssammenhenger, fornorskningens betydning, hvem som er voldsutøveren, og hvordan tiltakene kan tilpasses den samiske voldsutsatte.
 - Planverket må sørge for at tjenesteyterne har nødvendig kompetanse om samiske språk, kultur og tradisjoner som gjør dem i stand til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep overfor den samiske voldsutsatte.
 - Planverket må sikre at det utvikles godt opplæringsmateriale i/på samisk om grensesetting og seksuelle krenkelser til bruk i skoler med opplæring på samisk. Samiske barn og ungdom må involveres i dette arbeidet.
 - Planverket må sørge for holdnings- og informasjonsarbeid om vold og overgrep på samisk og at både generelle utfordringer og utfordringer av språklig og kulturell art knyttet til vold og overgrep adresseres.
 - Planverket må forankres i det samiske samfunn, ved konsultasjon av fagpersoner, sivile organisasjoner og Sametinget.
 - Planverket må være i tråd med og bidra til å implementere Norges menneskerettslige forpliktelser, herunder relevante bestemmelser i FNs urfolkserklæring. Anbefalinger fra FNs tre urfolksmekanismer bør vurderes når ulike tiltak iverksettes, herunder også relevante forslag som har til formål å styrke og effektivisere den internasjonale overvåkingen av urfolkskvinnens og -jenters rettigheter.
 - Planverket må inneholde tilstrekkelige økonomiske ressurser og forpliktende tidsfrister.

- Myndighetene må følge opp Tysfjordsakene tilstrekkelig:
- Myndighetene må sørge for at det fortsatt gis tilstrekkelige ressurser til å muliggjøre forebyggende, kultursensitive tiltak i Tysfjord kommune, samt oppfølging av overgrepsutsatte.
 - Myndighetene bør av eget tiltak gjennomgå Tysfjordsakene på individnivå, for å vurdere om staten har ivaretatt sin positive forpliktelse til å beskytte de fornærmede i hver enkelt sak, og hvis dette ikke er tilfelle – sikre at de fornærmede gis en *effective remedy* etter EMK artikkel 13 jf. Grunnloven § 92, om ikke det alt er gjort.
-

1. Innledning

⁷ Vista Analyse Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner, Rapport 2012/41 s. 8.

⁸ NOU 2017: 12 Svikt og svik s. 28.

⁹ Se mer om både generelle og spesifikke beskyttelses tiltak i kapittel 3.2.

¹⁰ Astrid M.A. Eriksen, *Breaking the silence – Interpersonal violence and health among Sami and non-Sami. A population-based study in Mid- and Northern Norway*, s. 47 og 49, UiT, juni 2017.

¹¹ *Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*, NKVTS, rapport nr. 2, 2017.

¹² *Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning*, Nordland politidistrikt, 2017.

¹³ A/HRC/30/41 kapittel D. FN har tre urfolksmekanismer: FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter, FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP) og FNs permanente forum for urfolkssaker (PFII).

Vold og seksuelle overgrep er et omfattende samfunnsproblem i Norge. Det er anslått at omkring 150 000 personer utsettes for vold i nære relasjoner hvert år.⁷ Mellom åtte og fjorten prosent av den kvinnelige befolkningen har vært utsatt for vold fra partner, og én av ti 16–17 åringer opplyser om erfaring med vold fra foresatte.⁸ Ved siden av de traumer og skader dette påfører enkeltindivider, er dette også en alvorlig menneskerettsutfordring i Norge.

Bekjempelsen av vold og overgrep har i flere år vært et politisk prioritert område i Norge. Norske myndigheter har iverksatt flere handlingsplaner og satt i gang en rekke tiltak for å beskytte og ivareta voldsutsatte. Noen grupper er mer sårbare enn andre, slik at de i større grad risikerer ikke å få den beskyttelsen de har krav på, og som de har behov for. En slik gruppe er det samiske folk i Norge. Norske myndigheter har derfor satt i gang flere tiltak som er egnet til å beskytte den samiske voldsutsatte spesielt, i tillegg til de generelle tiltakene som er iverksatt.⁹ Til tross for myndighetenes oppmerksomhet rettet spesifikt mot denne gruppen mener NIM at det finnes særskilte menneskerettslige utfordringer knyttet til beskyttelsen av den samiske voldsutsatte i Norge.

I en undersøkelse fra 2015 rapporterer samiske personer om mer voldsutsatthet enn ikke-samiske.¹⁰ Videre viser Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) i sin rapport fra 2017 hvordan hjelpeapparatet og politiets manglende kompetanse på samiske språk og kultur kan vanskeliggjøre arbeidet med å beskytte personer med samisk bakgrunn fra å utsettes for vold og overgrep.¹¹ I 2016 og 2017 ble også de såkalte Tysfjordsakene avdekket.¹² I tillegg har FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter i 2015 gjort en global studie av menneskerettssituasjonen for urfolk, der hun konkluderte med at urfolk er spesielt utsatt for vold og overgrep.¹³

Med denne rapporten ønsker vi å forklare myndighetenes menneskerettslige plikt til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep der den voldsutsatte er samisk (kapittel 2). Rapporten søker å gi en beskrivelse av hvilke faktiske utfordringer den samiske voldsutsatte møter for å få hjelp, og hvilke tiltak myndighetene har iverksatt (kapittel 3). Vi konkluderer med at det finnes flere svakheter i den menneskerettslige beskyttelsen av den samiske voldsutsatte, og anbefaler at myndighetene iverksetter en egen handlingsplan rettet mot vold og overgrep i samiske samfunn. Vi gir også anbefalinger om hvordan myndighetene bør følge opp Tysfjordsakene (kapittel 4).

«Samiske samfunn må selv erkjenne overgrep og vold som et problem. Når det er gjort, så trengs menneskelige og økonomiske ressurser. Disse sakene trenger kontinuerlig oppmerksomhet lokalt, og et hjelpeapparat både til de utsatte og de som er overgripere. Menn må stå fram som gode forbilder.»

Sámi NissonForum Samisk KvinneForum
Biret Elle Láilá - Laila Somby Sandvik

2. De menneskerettslige rammene i en samisk kontekst

¹⁴ Bakgrunnen for dette valget er blant annet at grunnlovsbestemmelsene i stor grad skal tolkes i lys av sine internasjonale forbilder, det vil si at de, grovt sett, har tilnærmet sammenfallende innhold som tilsvarende bestemmelser i konvensjonene, ref. Dokument 16 (2011–2012) og rettspraksis (eks: HR-2016-2017-A). Av plasshensyn avgrenses også mot diskriminerings spørsmål der diskrimineringsgrunnlaget er etnisitet.

¹⁵ Bestemmelsen er først og fremst rettet mot regjering og Storting, men prinsippet som kommer til uttrykk i bestemmelsen, kan få betydning ved tolkning av lover og ved anvendelse av sedvanerettslige regler, for eksempel som en retningsgivende bestemmelse for forvaltningens skjønnsette, se Dokument 16 (2011–2012) s. 215.

¹⁶ Dokument 16 (2011–2012) s. 215. Se også HR-2017-2247-A avsnitt 118. Konvensjonen er gjennomført i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 3 og har således forrang i norsk rett.

¹⁷ NOU 2016: 18 Hjertespråket kapittel 5.11.3–5.11.6. Både FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, EMK og FNs barnekonvensjon gir viktige bestemmelser som verner om språk og kultur i denne konteksten. Alle er gjennomført i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 3 og har således forrang i norsk rett.

¹⁸ Hvor langt denne plikten strekker seg, vil avhenge av den konkrete sak.

2.1 Innledning

Selv om menneskerettighetene i utgangspunktet forplikter stater og ikke privatpersoner, har statene en menneskerettslig plikt til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep mellom privatpersoner – gjerne omtalt som positive forpliktelser. Disse positive forpliktelsene innebærer at politiet må beskytte voldsutsatte, samt sikre effektiv etterforskning av vold og overgrep. Forpliktelsene innebærer også at norske myndigheter må sikre at annet hjelpeapparat enn politiet iverksetter effektive tiltak for å beskytte personer mot å utsettes for vold fra andre.

Statens positive menneskerettslige forpliktelser følger av både Grunnloven og av en rekke menneskerettskonvensjoner. Rapporten vil primært omhandle fire sentrale menneskerettskonvensjoner, og det avgrenses derfor mot Grunnloven og øvrige konvensjoner i det videre.¹⁴

Et grunnleggende utgangspunkt for forståelsen av de menneskerettslige rammene det vil bli gjort rede for i det følgende, er likevel Grunnloven § 108 og det spesielle vernet av språk og kultur samene som urfolk har. Bestemmelsen pålegger staten å «legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.»¹⁵

Grunnloven § 108 bygger blant annet på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, som verner om minoriteters rett til bruk og utvikling av sitt eget språk og kultur.¹⁶ I tillegg finnes det en rekke bestemmelser i andre menneskerettskonvensjoner som på ulikt vis forutsetter at staten skal ta hensyn til enkeltindividets kulturelle og språklige bakgrunn, for eksempel innenfor helse- og omsorgssektoren eller innen rettsvesenet.¹⁷ Dette innebærer at staten er forpliktet til å ta hensyn til den samiske voldsutsattes behov for tjenester som er kulturelt og språklig tilrettelagt for vedkommende.¹⁸ I urfolksrettslig sammenheng plikter statlige myndigheter også å konsultere samenes representative organer før det iverksettes tiltak som nevnt ovenfor.¹⁹

Et annet viktig utgangspunkt for det følgende er FNs urfolkserklæring artikkel 22 andre ledd. Bestemmelsen gir urfolk et særskilt vern mot å bli utsatt for vold. Erklæringen er ikke rettslig bindende, men den bygger i stor grad på tolkninger av andre bindende konvensjoner og er utarbeidet i samarbeid med urfolk. Norge har ennå ikke utformet en nasjonal handlingsplan for gjennomføring av erklæringen, slik det ble vedtatt i sluttdokumentet fra FNs verdenskonferanse om urfolk i 2014.²⁰

Et tredje grunnleggende utgangspunkt for det følgende er at vold og overgrep, særlig vold i nære relasjoner, er et kjønnsbasert voldsproblem.²¹ Kvinner rammes uproporsjonalt mye sett opp mot hvor mye denne type vold rammer menn. Alle konvensjonene som vi omtaler, har i ulik grad hensyntatt dette, idet forpliktelsene ofte er særlig rettet mot kvinner og beskyttelsen av dem. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at både kvinner og menn har det samme menneskerettslige vernet mot å bli utsatt for vold og overgrep.

Spørsmål som vil bli forsøkt besvart i det følgende, er blant annet om det følger av menneskerettighetene at skoler med samiske barn bør ha personell med samisk språk- og kulturkompetanse for å kunne oppdage om disse utsettes for vold og overgrep? Gjelder det slike forpliktelser når barnevernet eller helsepersonell møter en person med samisk bakgrunn? Bør politiets tjenestemenn, i politiavhør med samiske fornærmede, ha kunnskap om samiske familietradisjoner og hvordan disse påvirker den fornærmedes liv? Hva med andre tiltak, som holdnings- og informasjonskampanjer eller forskning, finnes det krav til hvordan urfolksperspektivet skal ivaretas?

2.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon

2.2.1 GENERELT OM KONVENSJONEN

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) har en bred rettighetskatalog som i all hovedsak er rettet mot de sivile og politiske rettighetene. Konvensjonen er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 3 og har forrang over annen lovgivning i norsk rett, jf. menneskerettsloven § 2.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) overvåker statenes gjennomføring av konvensjonen. Dette skjer ved at enkeltindivider klager inn den respektive stat for brudd på rettighetene i konvensjonen, og domstolen avsier deretter dom i saken. Praksis fra EMD blir dermed avgjørende for å forstå innholdet i de enkelte bestemmelsene i konvensjonen.²²

EMK artikkel 2 (retten til liv), artikkel 3 (retten til fravær av tortur, nedverdiggende og umenneskelig behandling) og artikkel 8 (retten til privatliv) gir alle vern mot inngrep i enkelt individets fysiske og psykiske integritet. Utgangspunktet er at staten og de som handler på vegne av staten, må avstå fra handlinger som er i strid med konvensjonens bestemmelser. Men EMD har også lagt til grunn at bestemmelsene pålegger statene positive forpliktelser til å sikre at *privatpersoner* ikke krenker hverandres rettigheter.²³

EMD har utviklet en omfattende praksis vedrørende de positive forpliktelsene etter artikkel 2, 3 og 8. De positive forpliktelsene vil ha ulikt omfang og innhold avhengig av det konkrete saksforholdet og hvilken artikkel som blir påberopt. Samtidig er det visse overordnede likhetstegn mellom de ulike forpliktelsene, som for denne rapportens formål gjør det

¹⁹ ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 6.

²⁰ Se vår årsmelding for 2017 s. 98.

²¹ Dette vil på ulikt vis bli belyst i det følgende ved gjennomgangen av de ulike konvensjonene.

²² Ved anvendelsen av reglene i EMK skal samme metode som EMD selv bruker, anvendes. Som rettsansvender må man forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser. Konvensjonen skal tolkes effektivt og dynamisk, men det er et viktig prinsipp at det er EMD selv som skal stå for denne utviklingen, norske domstoler skal ikke utvikle konvensjonen på samme måte, jf. Rt. 2005 s. 833.

²³ EMD har for eksempel beskrevet det slik i relasjon til EMK artikkel 3: «[...], the Court reiterates that the obligation on the High Contracting Parties under Article 1 of the Convention to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention, taken together with Article 3, requires States to take measures designed to ensure that individuals within their jurisdiction are not subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment, including such ill-treatment administered by private individuals [...]», jf. *Opuz v. Tyrkia* (33401/02), avsnitt 159. For retten til liv forankrer EMD de positive forpliktelsene direkte i ordlyden i artikkel 2, se samme dom § 128. Hva gjelder EMK artikkel 8, forankres de positive forpliktelsene i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 sammenholdt med EMK artikkel 1, se *X og Y v. Nederland* (8978/80) § 23, se også Rt. 2013 s. 588 avsnitt 41–45.

²⁴ I *Talpis v. Italia* (41237/14) av 18. september 2017 omtales de positive forpliktelsene etter alle disse tre bestemmelsene i §§ 99-101, med særlig fokus på artikkel 2 og 3. Se også Rt. 2013 s. 588.

²⁵ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 49 med videre henvisninger til EMD-praksis. Se også *D.M.D. v. Romania* (23022/13) avsnitt 41.

²⁶ Se blant annet *Erstatning for ikke-økonomisk tap ved krenkelser av EMK*, Henrik Vaaler, Lov og rett 05/2017.

²⁷ Det nærmere innholdet av EMK artikkel 13, herunder hva som eventuelt vil være en adekvat rettsfølge, vil selvsagt variere fra sak til sak.

²⁸ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 45–50.

²⁹ *Opuz v. Tyrkia* (33401/02) avsnitt 129.

³⁰ *Opuz v. Tyrkia* (33401/02) avsnitt 165.

³¹ *Opuz v. Tyrkia* (33401/02) avsnitt 129.

hensiktsmessig å behandle bestemmelsene samlet.²⁴ EMDs praksis knytter seg særlig til de pliktene som påligger rettshåndhevelsesapparatet, det vil si politi og påtalemyndighet, og hvor langt plikten til å avverge slike straffbare handlinger går, men har også behandlet saker om svikt fra hjelpeapparatet for øvrig.

Der saken gjelder vold mot kvinner, barn eller andre sårbare grupper, har staten en særlig oppfordring til både å treffe tiltak og til å sørge for at disse gis reell beskyttelse.²⁵

Etter EMK artikkel 13 har alle som får sine rettigheter krenket etter EMK, rett på en *effective remedy* (et effektivt rettsmiddel). Det vil si at den krenkede har krav på at krenkelsen får rettsfølger for staten, det være seg erstatning, fastsettelsesdom eller andre tiltak som gir et adekvat oppgjør for den krenkede.²⁶ Denne retten til et effektivt rettsmiddel vil også være en rettighet for den krenkede dersom myndighetene ikke oppfyller sine positive forpliktelser etter EMK artikkel 2, 3 eller 8.²⁷

Det finnes ikke dommer fra EMD som eksplisitt tar stilling til hvordan disse forpliktelsene operasjonaliseres i et urfolksperspektiv, men det kan utledes en rekke relevante kriterier fra domstolens generelle praksis. Domstolen skiller mellom hvilke forpliktelser man pålegger rettshåndhevelsesapparatet, og hvilke forpliktelser som pålegges hjelpeapparatet for øvrig. Dette vil gjennomgås nærmere i det følgende.

2.2.2 RETTSHÅNDHEVELSESAPPARATET

Høyesterett har oppsummert rettstilstanden når det gjelder statens positive forpliktelser etter EMK artikkel 3 og 8 i Rt. 2013 s. 588 i relasjon til rettshåndhevelsesapparatet.²⁸ I denne saken ble staten domfelt for brudd på den positive forpliktelsen etter EMK artikkel 8 til å beskytte en kvinne mot omfattende personforfølgelse fra en tidligere voldelig eks-kjæreste. Høyesterett oppsummerte kravene som kan utledes av EMDs praksis, i fire punkter: (1) Det må reageres på *reell og umiddelbar risiko* som myndighetene var kjent med eller burde ha vært kjent med, med de tiltak som er rimelig å forvente ut fra situasjonen, (2) staten har en viss skjønnsmargin i valg av virkemidler, men de må være *forholdsmessige og adekvate*, (3) samtidig må virkemidlene bidra til *reell beskyttelse*, og (4) kravene til aktivitet avhenger av hvilket saksområde man er på.

Staten har med andre ord ikke et ansvar for, og kan følgelig ikke avverge, *alle* voldshandlinger utført av privatpersoner. Statens positive forpliktelse slår inn dersom staten *må ha visst*, eller *burde ha visst* at det forelå en *reell risiko* for slike handlinger. Dersom dette kunnskapskravet er oppfylt, er spørsmålet om myndighetene har utført *alle rimelige tiltak* som kunne forhindre risikoen; det såkalte tiltakskravet.²⁹ Staten har til en viss grad en vid skjønnsmargin på *hvilke* tiltak som kan settes inn, men tiltakene må være *egnedede og forholdsmessige* og gi *praktisk og effektiv beskyttelse*.³⁰

De tiltakene som settes inn, kan likevel ikke gå på bekostning av den potensielle gjerningspersonens rettigheter etter konvensjonen.³¹

Når det gjelder *den prosessuelle siden* av de positive forpliktelsene som gjelder rettshåndhevelsesapparatet, har staten ansvar for å utføre en uavhengig og effektiv etterforskning, der etterforskningen er egnet til å fastsette de faktiske omstendighetene ved en handling og til å identifisere og straffe gjerningspersonen. Dette er ikke en resultatforpliktelse, men handler mer om relevante tiltak – som for eksempel tilgjengelige etterforskningsmetoder, etterforskningens bredde, grundighet ved bevisvurderingen og så videre.³² Et viktig aspekt ved en effektiv etterforskning er at den utføres raskt og uten unødige forsinkelser.³³

2.2.3 ØVRIG HJELPEAPPARAT

De positive forpliktelsene gjelder også andre deler av hjelpeapparatet. I saken *Z og andre v. Storbritannia* hadde lokale myndigheter latt være å gripe inn overfor fire barn som ble utsatt for grov omsorgssvikt og vold i hjemmet.³⁴

Både skole, helsesøster, politi og barnevern hadde kunnskap om barnas omsorgsbetingelser, og det ble arrangert ulike møter om temaet mellom flere av aktørene. Når myndighetene på tross av denne kunnskapen over flere år unnlot å sette i verk tilgjengelige og adekvate tiltak for å beskytte barna, fant EMD at det forelå et brudd på EMK artikkel 3 gjennom myndighetenes manglende evne til å beskytte barna fra grov omsorgssvikt og vold.

I saken *O’Keeffe v. Irland* hadde en elev blitt utsatt for seksuelle overgrep fra en lærer, altså fra en person *utenfor* hjemmet. Også andre barn ved skolen var misbrukt av samme lærer. EMD tok utgangspunkt i at der staten har eller burde hatt kunnskap om mishandling av barn eller andre sårbare personer, så må staten sette i gang alle rimelige tiltak som kan forhindre slik mishandling.³⁵

Myndighetene hadde både et rapporteringssystem og tilsynspersoner som kom til skolen for å kontrollere virksomheten. Likevel hadde ingen av disse to tiltakene mekanismer for å kontrollere hvordan lærere behandlet barna. EMD mente derfor at systemene ikke var effektive nok, og Irland ble dømt for krenkelse av EMK artikkel 3. EMD uttalte blant annet følgende om tilsynspersonenes rolle på den aktuelle skolen:

*There was no specific reference, in the instruments on which the Government relied, to an obligation on inspectors to inquire into or to monitor a teacher’s treatment of children, to any opportunity for children or parents to complain directly to an inspector, to a requirement to give notice to parents in advance of an inspector’s visit or, indeed, to any direct interaction between an inspector and pupils and/or their parents.*³⁶

EMD har også fremhevet at mangelfull agering og koordinering når ulike deler av det offentlige, både politi og øvrig hjelpeapparat, har kunnskap om at noen utsettes for vold, overgrep eller omsorgssvikt, kan føre til at staten domfelles for brudd på sine positive forpliktelser etter EMK.³⁷

³² Se *D.M.D. v. Romania* (23022/13) avsnitt 40, og *Kjelby, Påtalerett* s. 126 med videre henvisninger.

³³ *D.M.D. v. Romania* (23022/13) avsnitt 40, se også *Opuz v. Tyrkia* (33401/02) avsnitt 150.

³⁴ *Z og andre v. Storbritannia* (29392/95) avsnitt 69–75.

³⁵ *O’Keeffe v. Irland* (35810/09) avsnitt 144.

³⁶ *O’Keeffe v. Irland* (35810/09) avsnitt 164.

³⁷ *Kjelby, Påtalerett* s. 125 (fotnote 316); se også *Tagayeva og andre v. Russland* (26562/07), avsnitt 486.

³⁸ Se senest *Talpis v. Italia* (41237/14) av 18. september 2017.

³⁹ *Opuz v. Tyrkia* (33401/02) avsnitt 183–202.

⁴⁰ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 49 med videre henvisninger til EMD-praksis. Se også *D.M.D. v. Romania* (23022/13) avsnitt 41.

⁴¹ I 2002 ratifiserte Norge også individklageordningen til konvensjonen. Så vidt vi kan se, har ikke komiteen behandlet noen saker mot Norge til nå. Ved statsrapporteringen avgir komiteen sine anbefalinger til Norge gjennom «concluding observations», mens den ved enkeltsaker gir sine anbefalinger i form av «views». Anbefalingene er ikke bindende for Norge, men kan likevel få betydning i tolkningen av en konvensjonsbestemmelse, jf. Ot.prp. nr.93 (2008–2009) s. 32 og *Høyesteretts anvendelse av traktatorganers tolkningspraksis*, Geir Ulfstein, Lov og Rett 07/2016.

2.2.4 DISKRIMINERINGSPEKTIKET

EMD har også flere ganger behandlet vold mot kvinner som et diskriminerings spørsmål etter EMK artikkel 14.³⁸

I *Opuz v. Tyrkia*, en av de grunnleggende dommene fra EMD på dette feltet, viste EMD til flere rapporter om vold i nære relasjoner i Tyrkia. Rapportene viste at denne type vold mot kvinner, til tross for at det fantes beskyttelsestiltak i loven, i realiteten ble tolerert av tyrkiske myndigheter. Vold i nære relasjoner rammet primært kvinner, og det var kvinnene som ikke fikk den beskyttelsen de skulle ha. I den konkrete saken konkluderte EMD med at den volden som de to kvinnene hadde blitt utsatt for av eksmannen til den ene, var å anse som kjønnsbasert vold. De to kvinnene fikk ikke den hjelpen de hadde krav på fra tyrkiske myndigheter, og tyrkiske myndigheters passivitet var diskriminerende etter EMK artikkel 14, jf. artikkel 2 og 3.³⁹

2.2.5 FORPLIKTELSENE I EN SAMISK KONTEKST

EMD har fremhevet at de positive forpliktelsene gjør seg særlig gjeldende overfor sårbare grupper.⁴⁰ En slik sårbarhet kan være å høre til en annen etnisitet enn majoriteten, her et urfolk. Dette skjerper statens sikringsplikt.

Som vist til ovenfor er det kun tilfeller der staten har kunnskap om, eller burde ha kunnskap om, at en person risikerer å bli utsatt for vold eller overgrep, at staten må reagere adekvat og effektivt for å forsøke å beskytte vedkommende. Dette fordrer at staten har et system på plass, som er *egnet til* å oppdage voldutsatthet, og som er *egnet til* å beskytte den voldsutsatte.

Der den voldsutsatte er samisk, kan dette bety at tjenesteyteren bør ha kompetanse på samisk språk, kultur og tradisjoner for å kunne forebygge, avverge eller beskytte den samiske personen mot å bli utsatt for vold eller overgrep. Uten slik kunnskap hos den enkelte tjenestemann, vil denne manglende kompetansen kunne være et moment, i ytterste konsekvens det *avgjørende* momentet, som taler *for* at staten i en enkeltsak ikke hadde adekvate tiltak for å beskytte individet mot handlinger som beskrevet i EMK artikkel 2, 3 eller 8. I en enkeltsak vil den voldsutsatte gjerne være i kontakt med flere instanser i tjenesteapparatet. Sett i sammenheng vil slike mangler i *flere* ledd kunne utgjøre ytterligere momenter som taler for en krenkelse i en enkeltsak.

2.3 FNs kvinnekonvensjon

2.3.1 GENERELT OM KONVENSJONEN

Formålet med FNs kvinnekonvensjon er å eliminere all diskriminering av kvinner og sikre at alle kvinner får sine menneskerettigheter oppfylt på lik linje med menn. Konvensjonen forplikter statene til å føre en politikk som tar sikte på å avskaffe alle former for kvinne-diskriminering. Konvensjonen er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 3 og har forrang over annen lovgivning i norsk rett, jf. menneskerettighetsloven § 2.

FNs kvinnekomité overvåker statenes gjennomføring av konvensjonen ved statsrapporteringer og ved individklager.⁴¹ I tillegg utarbeider komiteen såkalte *general recommendations* (generelle tilrådninger).

De generelle tilrådingene fra komiteen er ikke rettslig bindende. Ifølge forarbeidene til menneskerettsloven skal de tillegges «stor vekt» i en rent folkerettslig sammenheng, mens deres vekt i den enkelte sak i Norge «vil kunne variere alt etter kor klar fråsegna er, og i kva grad den konkrete saka er identisk med dei situasjonane komiteen truleg har hatt for auge under utarbeidinga».⁴² Komiteen har utarbeidet to slike generelle tilrådingar om kjønnsbasert vold, nr. 19 og 35, hvorav den siste er fra juli 2017.⁴³

Komiteen har så langt ikke utformet en generell tilråding om urfolksskvinne og -jenter, men har blitt anbefalt å gjøre det av FN's permanente forum for urfolkssaker (PFII).⁴⁴

Etter konvensjonens artikkel 1 regnes forskjellsbehandling av kvinner, som gjør at kvinnens menneskerettigheter ikke blir oppfylt fordi hun er kvinne, som kvinnediskriminering. I komiteens generelle tilrådingar om kjønnsbasert vold uttales at kjønnsbasert vold mot kvinner, det vil si vold som en kvinne utsettes for fordi hun er kvinne, eller som kvinner utsettes for på en uproporsjonal måte, er å regne som diskriminering etter konvensjonens artikkel 1. Dette inkluderer både psykisk, fysisk og seksuell vold.⁴⁵

Staten har ikke bare en forpliktelse til å hindre at statens *egne* organer eller personell utfører vold mot kvinner, den har også *positive* forpliktelser etter konvensjonen til å hindre at slik vold skjer mellom to privatpersoner. Det vil si at staten har en forpliktelse etter konvensjonen til å beskytte kvinner fra en person som *ikke* handler på vegne av staten.⁴⁶ De positive forpliktelsene innebærer altså at staten må ha et adekvat system på plass, som er egnet til å beskytte kvinner mot vold og overgrep. Som etter EMK, er det kun der risikoen for vold og overgrep har vært kjent eller burde ha vært kjent for myndighetene, at disse forpliktelsene slår inn.

2.3.2 FORPLIKTELSENE I EN SAMISK KONTEKST

I artikkel 2 nevnes generelle virkemidler staten er forpliktet til å iverksette for å fjerne diskriminering av kvinner. Staten har plikt til å ta inn prinsippet om likestilling mellom menn og kvinner i den nasjonale lovgivningen og sette inn nødvendige tiltak for å forby og hindre diskriminering av kvinner. Det følger av artikkel 3 at staten på alle felt skal ta i bruk alle passende tiltak, inkludert lovgivning, for å sikre at kvinner garanteres oppfyllelsen av menneskerettighetene på lik linje med menn. I artikkel 5 pålegges staten å sette i verk tiltak for å avskaffe fordommer og praksis som bygger på stereotype manns- og kvinneroller, eller på forestillingen om at et av kjønnene er mindre verdt enn det andre.

Ordlyden i alle disse bestemmelsene er vid, men den forplikter staten til å innføre passende lovgivning og tiltak som er egnet til å garantere for at kvinner får sine menneskerettigheter oppfylt. I vår kontekst vil det si lovgivning og tiltak for å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep mot samiske kvinner.

I den generelle tilrådingen nr. 35 utdypes forpliktelsene etter konvensjonen om å avskaffe kjønnsbasert vold, med vekt på tre ulike nivåer: et *legislative level*, et *judicial level* og et *executive level*. De to første nivåene dreier seg blant annet om å innføre lovgivning som forbyr alle former for vold mot kvinner, og sørge for at rettssystemet på ingen måte opptrer

⁴² Jf. Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) s. 32 og Høyesteretts anvendelse av traktatorrens tolkningspraksis, Geir Ulfstein, Lov og Rett 07/2016. Betydningen av komiteens generelle tilrådingar er ennå ikke blitt behandlet i norske domstolar. I det følgende markeres det i fotnote om den generelle tilrådingen som omtales, bør ses som en tolkningsuttalelse eller mer som en anbefaling om optimal praksis på feltet. Samtidig er det viktig å understreke at det vil være nyanse som ikke fanges opp her, og som i en gitt situasjon kan bety at uttalelsene i de generelle tilrådingene vil få mer eller mindre vekt.

⁴³ Forholdet dem imellom er kommentert i den generelle tilråding nr. 35, som i avsnitt 8 uttaler at «This document complements and updates the guidance to States parties set out in general recommendation No. 19, and should be read in conjunction with it». Videre har EMD i sin praksis vist til både konvensjonen og komiteens ulike uttalelser i sine begrunnelser i saker om vold og overgrep mot kvinner, se *Opuz v. Tyrkia* (33401/02) avsnitt 147 og 164. EMDs bruk av komiteens uttalelser styrker vekten denne praksisen vil ha i norsk rett.

⁴⁴ *General Discussion on Rural Women*, 7. oktober 2013, PFII.

⁴⁵ Generell tilråding nr. 19 avsnitt 6 og 7. Uttalelsen bør ses som en tolkningsuttalelse. Den uttaler seg generelt om forståelsen av artikkel 1, som også er i tråd med konvensjonens ordlyd. I tillegg er uttalelsen plassert under kapitlet «General comments» i motsetning til «Recommendations» som kommer senere. Se også generell tilråding nr. 35.

⁴⁶ Generell tilråding nr. 35 avsnitt 24b. Uttalelsen bør ses som en tolkningsuttalelse. Uttalelsen kommenterer rekkevidden av konvensjonen, som også kan forankres i konvensjonens ordlyd. I tillegg er uttalelsen plassert under kapitlet «State party obligations in relation to gender-based violence against women», i motsetning til andre kapitler av tilrådingen som er gitt navn som «Recommendations».

⁴⁷ Generell tilråding nr. 35 avsnitt 26b. Denne delen av tilrådingen bør også ses som en tolkningsuttalelse. Uttalelsen sier noe generelt om innholdet av bestemmelser i konvensjonen, som også kan forankres i konvensjonens ordlyd. I tillegg er uttalelsen plassert under kapittelet «General obligations of States parties under the Convention relating to gender-based violence against women» i motsetning til «Recommendations» som kommer senere.

⁴⁸ Denne delen av tilrådingen bør ses som en anbefaling om optimal praksis. Uttalelsen står plassert under «Recommendations» i motsetning til den andre overskriften i tilrådingen: «General obligations of States parties under the Convention relating to gender-based violence against women». En anbefaling fra komiteen har i prinsippet mindre vekt som tolkningsmoment i tolkningen av konvensjonens forpliktelse. Det er likevel interessant at anbefalingen er tuftet på en rekke avgjørelser fra komiteens egne enkeltsaker (se henvisninger i fotnotesystemet i den generelle tilrådingen). En enkeltsak vil i norsk sammenheng ha stor rettskildemessig vekt, noe som styrker vekten av uttalelsen til tross for at den «bare» er en anbefaling.

⁴⁹ Generell tilråding nr. 35 avsnitt 35.

⁵⁰ Generell tilråding nr. 35 avsnitt 35.

⁵¹ CEDAW/C/NOR/CO/9 avsnitt 25 e.

diskriminerende i saker om kjønnsbasert vold. Det er særlig forpliktelsene på et *executive level* som er relevante i vår sammenheng:

*States parties should provide accessible, affordable and adequate services to protect women from gender-based violence, prevent its reoccurrence and provide or ensure funding for reparations to all victims/survivors. States parties must also eliminate the institutional practices and individual conduct and behaviour of public officials that constitute gender-based violence against women, or tolerate such violence, and that provide a context for lack of a response or for a negligent response.*⁴⁷

Tiltak som skal forhindre vold mot kvinner, bør nødvendigvis være sensitive for kulturelle og sosiale strukturer i det samfunnet tiltaket skal virke. Er de ikke det, vil tiltakene heller ikke være egnet («adequate») til å hjelpe en kvinne som utsettes for vold. I vår kontekst vil det si at både politi og hjelpeapparat («services») som skal arbeide for å hindre vold og overgrep mot kvinner, bør være sensitive for spesielle særtrekk ved den samiske kultur, språk og tradisjoner, dersom det er nødvendig for at disse kvinnene ikke skal utsettes for vold og overgrep.

Oppsummert forplikter konvensjonen statene til å ha kultursensitive tiltak på plass for å kunne forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep i tråd med konvensjonens forpliktelser. En slik konklusjon har langt på vei støtte i sitatet over fra generell tilråding nr. 35, sammenholdt med konvensjonens ordlyd i artikkel 2 og 5. Hvor langt disse forpliktelsene strekker seg, er likevel ikke helt klart og vil avhenge av den enkelte sak.

I den generelle tilrådingen gir FNs kvinnekomité også en rekke konkrete anbefalinger til statene om tiltak som bør utføres for å hindre kjønnsbasert vold.⁴⁸ En viktig anbefaling er å sørge for datainnsamling og forskning på kjønnsbasert vold.⁴⁹ En annen anbefaling dreier seg om preventive tiltak i form av obligatorisk opplæring av påtalemyndighet, advokater, politi, helsepersonell, lærere og sosialtjenesten som gjør dem i stand til å hindre og adressere vold mot kvinner på en adekvat måte.⁵⁰ Slike anbefalinger gir viktige politiske føringer til staten om hvordan denne bør innrette sitt system.

Som nevnt overvåker FNs kvinnekomité hvordan Norge overholder konvensjonen gjennom statsrapporteringer. I november 2017 ble Norge eksaminert av komiteen, som anbefalte Norge følgende (*concluding observations*):

*Devise an action plan for enhanced prevention, protection and redress of gender-based violence, in particular sexual violence, against Sami women and girl victims, including with a view to overcoming cultural and linguistic barriers, based on further research into the root causes, and allocate sufficient resources for its implementation.*⁵¹

Ifølge forarbeidene til menneskerettsloven, skal slike uttalelser fra FNs kvinnekomité «i utgangspunktet tilleggjast stor vekt». Samtidig må det blant annet skilles mellom uttalelser som direkte gjelder forholdet mellom norsk rett og en konkret konvensjonsbestemmelse, og mer generelle anbefalinger om hvordan norske myndigheter kan forbedre diskrimineringsvernet.⁵²

Det underliggende premisset for anbefalingen er at norske myndigheter ikke gjør nok for å beskytte den samiske voldsutsatte. Det er derfor grunn til å tillegge denne delen av anbefalingen, at Norge ikke gjør nok, stor vekt. Når komiteen foreslår en handlingsplan som middel for oppfyllelse av forpliktelsene, bør dette ses mer som et forslag til hvordan staten kan innfri sin forpliktelse.

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter og FNs torturkonvensjon omtales ikke i denne rapporten, men for sammenhengens skyld er det verdt å merke seg at begge komiteene hadde tilsvarende anbefalinger til Norge etter statsrapporteringene til disse konvensjonene. I april 2018 anbefalte FNs menneskerettskomité Norge følgende:

*Investigate further the root causes of higher levels of violence against women in the Sami community. Take effective measures to address these root causes, eliminate cultural and linguistic barriers and build trust between the Sami community and authorities.*⁵³

I mai 2018 anbefalte FNs torturkomité Norge følgende:

*Investigate the root causes and develop an action plan aimed at prevention of, protection from and addressing violence, including sexual assault in the Sami community in consultation with the Sami community and enhance efforts to build up confidence towards public authorities.*⁵⁴

Datainnsamling og forskning er en essensiell komponent for å utvikle effektive og adekvate tiltak for å forhindre, avverge og beskytte mot vold og overgrep, og samtlige komiteer understreker derfor at staten må sørge for god forskning for bedre å forstå grunnleggende årsaker. Komiteene understreker også betydningen av at tiltak må utformes i samråd med dem det gjelder, og på en måte som er egnet til å styrke tilliten i samiske miljøer til norske myndigheter.

2.4 Istanbulkonvensjonen

2.4.1 GENERELT OM KONVENSJONEN

Istanbulkonvensjonen er en europeisk menneskerettskonvensjon, utarbeidet av Europarådet, som trådte i kraft i Norge den 1. november 2017. Hovedformålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe alle former for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.

Istanbulkonvensjonen er utviklet i lys av praksis fra den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), FNs kvinnekonvensjon samt andre menneskerettslige instrumenter.⁵⁵ Samtidig er Istanbulkonvensjonen mer eksplisitt i sin ordlyd hva gjelder hvilke krav som settes til hvordan statene skal utforme sin politikk på feltet, og er derfor tydeligere og mer spesifikk enn flere tidligere menneskerettsinstrumenter.

Konvensjonen er tuftet på noen viktige grunnprinsipper. Staten skal styrke diskrimineringsvernet for kvinner, den skal sørge for effektiv koordinering av tjenestene, prioritere offerets perspektiv og ha en helhetlig og kunnskapsbasert tilnærming til problematikken. Den skal også hensynta sårbarhet hos ofrene og legge til rette for en proaktiv og oppsøkende virksomhet – det kan ikke forventes at ofrene selv kommer til tjenesteapparatet.

⁵² Jf. Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) s. 32 og Høyesteretts anvendelse av traktatorga-ners tolkningspraksis, Geir Ulfstein, Lov og Rett 07/2016. Heller ikke denne type anbefaling er så vidt vi kan se, behandlet av norske domstoler.

⁵³ CCPR/C/NOR/CO/7, para 15, bokstav e).

⁵⁴ CAT/C/NOR/CO/8, para 24, bokstav c).

⁵⁵ Jf. konvensjonens fortale. Disse konvensjonene vil dermed også kunne kaste lys over Istanbulkonvensjonens innhold.

⁵⁶ Prinsippet går ut på at norsk rett presumeres å være i tråd med konvensjonen. Dersom det viser seg å være motstrid mellom konvensjonen og den aktuelle norske rettsregelen, vil norsk rett gå foran. Se f.eks. HR-2016-2591-A.

⁵⁷ Se Explanatory Report avsnitt 70–73. Den tyske nasjonale institusjonen har utredet hvordan konvensjonens artikkel 10 er gjennomført i flere av konvensjonslandene, blant annet i Sverige og Spania, se *Implementing article 10 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence – establishing national co-ordinating bodies*, Rabe og Unsal, november 2016, Council of Europe.

⁵⁸ Konvensjonen skal også overvåkes av en egen overvåkningsmekanisme, GREVIO. Den har startet sine første statsrapporteringsrunder og har også myndighet til å gi generelle kommentarer. Foreløpig finnes ingen slike generelle kommentarer, og Norge er ennå ikke eksaminert. For øvrig har norske myndigheter uttalt at norsk rett oppfyller kravene til konvensjonen, jf. Prop. 66 S (2016–2017).

⁵⁹ Voldshandlingene det siktes til, inkluderer alle typer fysisk, seksuell, psykisk og økonomisk vold, jf. artikkel 3.

⁶⁰ Staten skal «take the necessary legislative and other measures to exercise due diligence to prevent, investigate, punish and provide reparation for acts of violence [...] that are perpetrated by non-State actors», jf. artikkel 5 nr. 2, se også Explanatory Report avsnitt 57–60.

⁶¹ Jf. ordlyden *due diligence* i artikkel 5 og Explanatory avsnitt 59.

⁶² Jf. bestemmelsens nr. 1 a.

Forebyggingsaspektet er sterkt fremhevet i konvensjonen. Med sin unike menneskerettslige tilnærming til dette samfunnsproblemet er konvensjonen en nyvinning og en styrking av voldsutsattes menneskerettslige vern.

Noen eksempler på ulike krav i konvensjonen er at staten må sørge for at visse typer voldshandlinger gjøres straffbare, relevant opplæring av tjenesteyterne, holdnings- og informasjonsarbeid om vold og overgrep, forskning og datainnsamling, behandlingsprogrammer for gjerningspersoner, beskyttelsestiltak som krisesentre og besøksforbud og effektiv etterforskning og irettføring av straffesaker.

Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og har derfor ikke forrang foran andre lover. Konvensjonen skal dermed anvendes i tråd med det såkalte presumsjonsprinsippet.⁵⁶ Samtidig pålegger konvensjonen staten klare forpliktelser som må følges opp, og legger også opp til at staten må etablere et nasjonalt monitoreringssystem: Ifølge konvensjonens artikkel 10 skal staten etablere ett eller flere offisielle organer som skal være ansvarlige for koordineringen, implementeringen, overvåkingen og evalueringen av de tiltakene som iverksettes for å forhindre vold og overgrep.⁵⁷

Dokumentet *Explanatory Report* forklarer nærmere hva konvensjonens forpliktelser innebærer. Rapporten er utarbeidet av Europarådet og er å anse som et viktig bidrag i forståelsen av konvensjonen.⁵⁸

Etter konvensjonens artikkel 2 nr. 1 får konvensjonen anvendelse ved vold mot kvinner.⁵⁹ Selv om konvensjonen er rettet mot beskyttelsen av kvinner og jenter, henstilles statene til å la konvensjonen få anvendelse overfor alle ofre for «domestic violence», det vil si også menn og gutter, jf. artikkel 2 nr. 2.

Som et utgangspunkt er det staten og de som handler på vegne av staten, som skal avstå fra handlinger definert som voldshandlinger i konvensjonen, jf. artikkel 5 nr. 1. De positive forpliktelsene dreier seg om at staten også skal sikre at *privatpersoner* ikke utsetter andre privatpersoner for voldshandlinger.⁶⁰ De positive forpliktelsene er ikke en resultatforpliktelse, men en innsatsforpliktelse: Staten må på en aktsom måte forebygge, avverge og beskytte mot vold og overgrep.⁶¹

2.4.2 FORPLIKTELSENE I EN SAMISK KONTEKST

I kapittel 2, «Integrated policies and data collection», finnes bestemmelser om hvordan staten skal sørge for å ha en kunnskapsbasert tilnærming til vold og overgrepssproblematikken.

Kapitlets artikkel 11, «Data collection and research», er en bestemmelse med krav til datainnsamling og forskning. For det første skal staten sørge for statistikk om alle former for vold og overgrep som dekkes av konvensjonen.⁶² For det andre skal staten «support research in the field of all forms of violence covered by the scope of this Convention in order to study its root causes and effects, incidences and conviction rates, as well as the efficacy of measures taken to implement this Convention», jf. bestemmelsens nr. 1 b. I artikkel 11 nr. 2 er det også et krav om å «endeavour to conduct population-based surveys

at regular intervals to assess the prevalence of and trends in all forms of violence covered by the scope of this Convention». I Explanatory Report er det understreket at datainn-samling og forskning er en essensiell komponent for å utvikle effektive og adekvate tiltak for å forhindre, avverge og beskytte mot vold og overgrep.⁶³

De tiltakene som staten setter i verk for å forebygge, beskytte og etterforske vold overfor de samiske voldsutsatte, må altså være basert på oppdatert kunnskap om temaer som volds-utsatthet, årsaksforhold og hvordan tjenesteapparatet fungerer i en samisk kontekst. Uten en god problemforståelse er det vanskelig å sette inn adekvate tiltak. God statistikk og forskning vil også gi grunnlag for å forstå om tiltakene som settes inn, faktisk virker over tid. Ifølge konvensjonens artikkel 10 nr. 1 siste setning, er det organet/organene som er ansvarlige for det nasjonale monitoreringssystemet som skal koordinere, analysere og spre denne kunnskapen.⁶⁴

Konvensjonens kapittel 3, «Prevention», har en rekke bestemmelser om forebyggende tiltak.

I kapittelets artikkel 12, «General obligations», forpliktes staten til å ta alle nødvendige skritt, både lovmessige og andre tiltak, for å forebygge vold og overgrep. Bestemmelsen gir viktige føringer for hvordan resten av artiklene i kapittel 3 skal forstås.⁶⁵ For vårt formål er særlig artikkel 12 nr. 3 viktig:

Any measures taken pursuant to this chapter shall take into account and address the specific needs of persons made vulnerable by particular circumstances and shall place the human rights of all victims at their centre.

I Explanatory Report er sårbare personer blant annet beskrevet som «persons of national or ethnic minority background».⁶⁶

Dette betyr at staten, ved alle preventive tiltak, må ta hensyn til og aktivt adressere de spesielle behov som en person måtte ha på grunn av en eventuell sårbarhet. Å tilhøre et urfolk kan i en gitt situasjon gjøre en person mer sårbar for voldsutsatthet enn andre, og dette må staten i så fall hensynta i utarbeidelsen og implementeringen av forebyggings-tiltak.

Kapittelets artikkel 13, «Awareness-raising», forplikter staten til å gjennomføre kampanjer eller programmer for å bevisstgjøre alle om voldens uttrykk og konsekvensene den har for de involverte. Dette må gjøres «on a regular basis and at all levels», jf. artikkel 13 nr. 1. Poenget med slikt informasjons- og holdningsarbeid er at alle medlemmer av samfunnet skal kunne kjenne igjen vold der den skjer, være i stand til å stå opp mot den og støtte dem som blir utsatt for den.⁶⁷

Videre forplikter konvensjonens artikkel 14 nr. 1, «Education», staten til å «take, where appropriate, the necessary steps to include teaching material on issues such as [...] the right to personal integrity [...] in all formal curricula and at all levels of education». Bestemmelsen forplikter dermed statene til å legge til rette for opplæring i skolen om hvor grensene for

⁶³ Explanatory Report avsnitt 74–82. Explanatory Report gir en utførlig beskrivelse av hvilken informasjon som bør fremkomme i datainnsamlingen og i forskningen, og hvilke formål informasjonen skal tjene.

⁶⁴ Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for koordineringen av regjeringens innsats for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner. I tillegg til den koordinerende posisjonen, som ble etablert i Justis- og beredskapsdepartementet i 2000, er det etablert en interdepartemental arbeidsgruppe som har hovedansvaret for koordinering, implementering, monitorering og evaluering av politikk og tiltak som dekkes av Istanbulkonvensjonen, jf. *The Istanbul Convention – The Nordic Way*, s. 55, Stubberud, Hovde og Aarbakke, Forlaget Nora, 2018.

⁶⁵ Explanatory Report avsnitt 84.

⁶⁶ Explanatory Report avsnitt 87.

⁶⁷ Explanatory Report avsnitt 91.

⁶⁸ Explanatory Report avsnitt 95.

⁶⁹ Explanatory Report avsnitt 99: «Initial vocational training and in-service training should enable the relevant professionals to acquire the appropriate tools for identifying and managing cases of violence, at an early stage, and to take preventive measures accordingly, by fostering the sensitivity and skills required to respond appropriately and effectively on the job. The drafters felt it best to leave to the Parties how to organise the training of relevant professionals. However, it is important to ensure that relevant training be on-going and sustained with appropriate follow-up to ensure that newly acquired skills are adequately applied. Finally, it is important that relevant training should be supported and reinforced by clear protocols and guidelines that set the standards staff are expected to follow in their respective fields. The effectiveness of these protocols where relevant, should be regularly monitored, reviewed and, where necessary, improved.»

⁷⁰ Denne tolkningen støttes også av utdypningen i Explanatory Report.

egen og andres kropp går. Etter artikkel 14 nr. 2 skal denne opplæringen ikke bare skje i skolen, men også på mer uformelle plattformer som gjennom fritids- og kulturaktiviteter.⁶⁸

Sett i sammenheng med artikkel 12 nr. 3 må både informasjons- og holdningskampanjer/-programmer samt opplæringsprogrammene i skolen ta hensyn til og adressere særskilte sårbarheter hos den voldsutsatte. I en samisk kontekst kan dette bety at tiltakene må skje på samisk og/eller rette seg spesifikt mot utfordringer av språklig og kulturell art.

En annen viktig bestemmelse i kapittel 3 er artikkel 15 nr. 1, «Training of professionals», med følgende ordlyd:

Parties shall provide or strengthen appropriate training for the relevant professionals dealing with victims or perpetrators of all acts of violence covered by the scope of this Convention, on the prevention and detection of such violence, equality between women and men, the needs and rights of victims, as well as on how to prevent secondary victimisation.

Slik utdanning av hjelpeapparat skal ifølge Explanatory Report innebære at den enkelte tjenesteyter har kunnskap om adekvate måter å identifisere og håndtere vold og overgrep på, samt kunne forebygge eventuell voldsutøvelse. Det uttales også at utdanningen må suppleres med gode retningslinjer til tjenesteyteren for å sikre god implementering av kunnskapen.⁶⁹

Det er altså en forpliktelse etter konvensjonens ordlyd å sørge for at relevante tjenesteytere, altså alle i det offentlige tjenesteapparatet som er i kontakt med den voldsutsatte, har kompetanse til å oppdage vold og overgrep. I ordlyden ligger det et krav til at kompetansen skal være egnet («appropriate»). Det vil si at tjenesteyteren må ha relevant kompetanse om særtrekk eller sårbarheter ved den voldsutsatte, som for eksempel kjønn, etnisitet, språk eller religion, dersom disse har direkte betydning for muligheten til å oppdage at noen utsettes for vold og overgrep, jf. også artikkel 12 nr. 3. Hvilken kunnskap som er egnet for å oppdage vold eller overgrep i en konkret situasjon, vil dermed avhenge av omstendighetene i saken.⁷⁰

Konvensjonen stiller altså krav til hvilken kompetanse tjenesteyteren som møter en voldsutsatt, skal ha. Der den voldsutsatte er samisk, må tjenesteyteren, der det er nødvendig, ha kompetanse innen samiske språk, kultur og tradisjoner, for nettopp å kunne forebygge og avverge, eller beskytte personen mot å utsettes for, vold og overgrep. Er det spesielle særtrekk ved den voldsutsattes situasjon, må tjenesteyteren også ha kunnskap om dette og hvordan slike utfordringer skal håndteres. I tillegg ser vi at konvensjonen setter tydelige krav til at staten må ha en kunnskapsbasert tilnærming til problematikken, og den må sørge for holdnings- og informasjonsarbeid om vold og overgrep samt at barn får relevant opplæring om temaet. Alle tiltak må ta hensyn til at den voldsutsatte er samisk, for eksempel ved aktivt å bruke samiske språk ved implementeringen av tiltakene.

«Vi trenger å forstå vold i Sápmi ut fra historisk kontekst, sosial og politisk kontekst og ut fra en urfolkskontekst. Hvordan har generasjoner med fornorskning påvirket oss, hvordan påvirker pågående erfaringer med diskriminering både strukturelt og fra menneske-til-menneske her og nå? Avmakt og vold pleier ofte å henge sammen, vi trenger å finne ut av hva det er med samfunnet vi lever i nå som gjør at både forskning og voldsstatistikker tyder på at dette er et stort samfunnsproblem hos oss.»

SANKS
Leder Gunn Heatta

⁷¹ Generell kommentar nr. 5 (2003) avsnitt 12. Slike generelle kommentarer er ikke rettslig bindende, men vektlegges av Høyesterett ved tolkning av konvensjonen. Hvilken vekt Høyesterett tillegger slike generelle kommentarer avhenger blant annet av om kommentaren anses som en tolkningsuttalelse eller en tilrådning om best practise. Se også Høstmølingen, Kjørholt, Sandberg (red.), *Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge*, 3. utgave s. 80.

⁷² Generell kommentar nr. 12 (2009) avsnitt 74.

⁷³ NOU 2017:12 Svikt og svik s. 106..

⁷⁴ Se også generell kommentar nr. 11 (2009) avsnitt 1.

⁷⁵ *Høyesteretts anvendelse av traktatorganers tolkningspraksis*, Geir Ulfstein, Lov og Rett 07/2016. Det finnes også eksempler på at Høyesterett har sett hen til slike anbefalinger ved tolkningen av hvordan en bestemmelse etter barnekonvensjonen er å forstå. Rt. 2009 s. 1261 punkt 63 fig.

⁷⁶ CRC/C/NOR/CO/5-6 avsnitt 18 a.

2.5 FNs barnekonvensjon

I et barneperspektiv er det viktig å se hen til FNs barnekonvensjon som gir alle barn et særskilt vern mot vold og overgrep. Konvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 3 og gis ved motstrid forrang foran annen norsk lovgivning.

Retten til liv, overlevelse og utvikling følger av FNs barnekonvensjon artikkel 6: «States Parties shall ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child.» Barnekomiteen forutsetter at statene legger til grunn en helhetlig forståelse av begrepet utvikling, som inneholder både en rett til fysisk og sosial utvikling.⁷¹

Utover retten til utvikling, inneholder barnekonvensjonen to mer konkrete forpliktelser som statene har for å sikre barn mot vold og overgrep. Artikkel 19 pålegger staten å sikre barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt, og artikkel 34 pålegger statene å sikre barn mot alle former for seksuell utnytting og misbruk.

En annen viktig bestemmelse er artikkel 12 om barns rett til å bli hørt ved alle handlinger og avgjørelser som angår dem. FNs barnekomité har påpekt sammenhengen mellom barnets rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen artikkel 12 og prinsippet om at hensynet til barnets beste etter artikkel 3 skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn.⁷² Det er helt sentralt å snakke med barn dersom man skal kunne forebygge, avdekke og forhindre vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.⁷³

I tillegg til rettighetene som nå er redegjort for, har urfolksbarn også et *spesifikt* vern etter FNs barnekonvensjon i kraft av statusen som urfolk. I fortalen til konvensjonen henvises det til at statene skal ta «due account of the importance and cultural values of each people for the protection and harmonious development of the child».⁷⁴ Det finnes også referanser til urfolksbarn i flere av konvensjonens bestemmelser, for eksempel i artikkel 30 om retten til egen kultur og språk.

FNs barnekomité overvåker hvordan Norge overholder konvensjonen gjennom statsrapporteringer, og avgir såkalte *concluding observations*. Hvordan en slik anbefaling skal forstås i en rettslig sammenheng, avhenger av om anbefalingen direkte gjelder forholdet mellom norsk rett og en konkret konvensjonsbestemmelse, eller om det dreier seg om mer generelle anbefalinger om hvordan norske myndigheter kan forbedre barns rettsstilling.⁷⁵ I mai 2018 ble Norge eksaminert av komiteén. Komiteen anbefalte den norske stat blant annet følgende:

*Adopt a specific plan of action to combat violence against women and girls, which focuses on the elimination of rape and other forms of sexual violence, including in the Sami community, and include precise segments on preventing and combating sexual abuse and exploitation occurring or being initiated online, and increase efforts to prevent and combat grooming, sexual extortion and child pornography.*⁷⁶

Det underliggende premisset for anbefalingen er at norske myndigheter ikke gjør nok for å beskytte voldsutsatte, samiske barn. Det er derfor grunn til å tillegge denne delen av

anbefalingen stor vekt. Når komiteen foreslår en handlingsplan som middel for oppfyllelse av forpliktelsene, bør dette ses mer som et forslag til hvordan staten kan innfri sin forpliktelse.

I vår kontekst innebærer dette at staten er forpliktet til å ta spesielle hensyn i sin politikk dersom den voldsutsatte er et barn. Staten må også ta hensyn til barnets urfolksbakgrunn. Hvor langt disse forpliktelsene strekker seg, vil avhenge av den konkrete sak.

2.6 Oppsummering av rettstilstanden

Både EMK, FNs kvinnekonvensjon, Istanbulkonvensjonen og FNs barnekonvensjon pålegger staten å sørge for at både rettshåndhevelsesapparatet og tjenesteapparatet for øvrig er egnet til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep. Forpliktelsene gjelder overfor alle mennesker under norsk jurisdiksjon, både samiske og ikke-samiske personer.

De fire konvensjonene har ulike anvendelsesområder. To av dem retter seg spesielt mot kvinner og jenter (FNs kvinnekonvensjon og Istanbulkonvensjonen), mens EMK gir beskyttelse til både kvinner og menn, herunder barn. FNs barnekonvensjon retter seg mot barn. I det store og hele har kvinner, menn og barn det samme menneskerettslige vernet som er redegjort for her. Det er samtidig viktig å understreke at særlig vold i nære relasjoner er et kjønnsbasert voldsproblem. Kvinner rammes uproporsjonalt mye sett opp mot hvor mye denne type vold rammer menn. Alle konvensjonene har i ulik grad hensyntatt dette, idet forpliktelsene ofte er særlig rettet mot kvinner og beskyttelsen av dem.

Mer konkret slår statens positive forpliktelse inn dersom staten *må ha visst* eller *burde ha visst* at det forelå en *reell risiko* for slike handlinger. Dersom dette kunnskapskravet er oppfylt, er spørsmålet om myndighetene har utført *alle rimelige tiltak* som kunne forhindre risikoen; det såkalte tiltakskravet. Staten har en viss skjønnsmargin på *hvilke* tiltak som settes inn, men tiltakene må være egnede og forholdsmessige og gi praktisk og effektiv beskyttelse. Kjernen i forpliktelsene er at staten må ha et helhetlig system på plass, som er *egnet til* å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep mot enkeltindividet. I tillegg ser vi at det eksisterer klare *forebyggingsforpliktelser*, som særlig fremgår av Istanbulkonvensjonen. For eksempel må staten ha en kunnskapsbasert tilnærming til problematikken, staten må sørge for holdnings- og informasjonskampanjer om vold og overgrep, barn skal ha kunnskap om kropp, seksualitet og grensesetting, og tjenesteyterne må ha kunnskap som gjør dem i stand til å forebygge og oppdage vold og overgrep. I urfolksrettslig sammenheng plikter statlige myndigheter også å konsultere samenes representative organer før det iverksettes tiltak som nevnt ovenfor.

I kapittel 2.2–2.5 har vi sett på disse forpliktelsene i en samisk kontekst.

Samlet ser vi at statene har en menneskerettslig forpliktelse til å sørge for at tjenesteyteren, både i skolen, barnevernet, helsetjenesten og i politiet har kompetanse om samiske språk, kultur og tradisjoner der dette er nødvendig for å forebygge, avverge eller etterforske vold og overgrep mot den samiske voldsutsatte. Eksempler på slike tjenesteytere er lærere, barnevernspedagoger, helsesøstre, psykologer og polititjenestemenn.

Dersom det er nødvendig, må også holdnings- og informasjonsarbeid tilrettelegges for den samiske voldsutsatte. Dette kan bety at informasjon om vold og overgrep, for eksempel om grensesetting eller hvor man kan få hjelp, bør gis på samiske språk og rette seg mot utfordringer av språklig og kulturell art.

Der det er nødvendig, kan forpliktelsene også innebære at barn får opplæring i skolen og på andre mer uformelle plattformer om kropp, grenser og seksualitet, og at barna skal få tilegne seg denne kunnskapen på sitt eget språk, her samiske språk.

I tillegg ser vi at det er et eksplisitt krav om at staten må ha en kunnskapsbasert tilnærming til problematikken. De menneskerettslige forpliktelsene pålegger staten å sørge for data-innsamling og forskning som sørger for at tjenestene og tiltakene er egnet for sitt formål. Dette betyr at staten må ha oppdatert kunnskap om den *samiske* voldsutsatte og hvordan staten kan forebygge vold og overgrep, og beskytte den samiske voldsutsatte.

«Det er nødvendig med en helhetlig handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Den må inkludere tiltak som sikrer den samiske voldsutsatte et fullverdig og koordinert tilbud hvor hele hjelpekjeden har kunnskap om samisk kultur og historie. I tillegg må språklig tilrettelegging sikres i alle ledd fra forebygging, hjelp til utsatte og rettsforfølgelse.»

LDO

Likestillings- og diskrimineringsombud
Hanne Bjurstrøm

3. Dagens utfordringer – en situasjonsbeskrivelse

⁷⁷ Dette inkluderer både psykisk, fysisk og seksuell vold.

⁷⁸ Dette gjør at det er lite kunnskap om hvem det er som utøver vold mot samiske kvinner/barn/menn. En problemstilling er om dette gjelder interne forhold, eller om det også er en problemstilling som berører forholdet mellom folkegrupper, minoritet/majoritet, tradisjon/modernitet og så videre.

⁷⁹ Astrid M. A. Eriksen, *Breaking the silence – Interpersonal violence and health among Sami and non-Sami. A population-based study in Mid- and Northern Norway*, s. 47 og 49, UiT, juni 2017.

⁸⁰ *Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*, NKVTS, rapport nr. 2 2017, s. 78 flg. *Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning*, Nordland politidistrikt, 2017 s. 6.

⁸¹ *Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*, NKVTS, rapport nr. 2 2017, s. 78 flg.

⁸² *Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*, NKVTS, rapport nr. 2 2017 s. 97.

⁸³ Et aspekt ved dette begrepsapparatet, og som er viktig å være seg bevisst, er at det også er vanskelig å definere hva som er en *allmenn* utfordring, gitt at alle mennesker har ulike måter å kommunisere på, livssyn, oppvekst og så videre, og dermed ulike behov. Det understrekes derfor at det ikke er slik at alle voldsutsatte samer opplever de utfordringene som beskrives i dette kapitlet. Her vil det nødvendigvis være individuelle forskjeller.

3.1 Den voldsutsattes situasjon

3.1.1 INNLEDNING

Et viktig utgangspunkt er en undersøkelse fra 2015, der samiske personer rapporterer om mer voldsutsatthet enn ikke-samiske personer. 49 prosent av de samiske kvinnene og 35 prosent ikke-samiske kvinner rapporterer at de er utsatt for vold.⁷⁷ 22 prosent av samiske kvinner rapporterer om seksuell vold, mens 16 prosent ikke-samiske kvinner rapporterer om det samme. Men også samiske menn rapporterer om en høyere forekomst av opplevd vold (40 prosent) enn ikke-samiske menn (23 prosent). Forskningen gir ikke noen svar på voldsutøvernes etnisitet eller kulturelle bakgrunn.⁷⁸ Undersøkelsen viser også at 80 prosent av de spurte kjente voldsutøveren. Tallene indikerer at samisk etnisitet er en risikofaktor for å utsettes for vold.⁷⁹

Det er et utfordrende arbeid å skulle forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep. For eksempel viser forskning at voldsutsatte kvier seg for å fortelle hva de har opplevd, og at det er avgjørende at den voldsutsatte blir hørt og får forståelse og tillit av tjenesteyterne.⁸⁰ Forskning viser også at en del ansatte i tjenester hvor deler av arbeidsoppgavene nettopp er å snakke om vold og overgrep, vegrer seg for å spørre.⁸¹ Dette er generelle utfordringer, som vil gjelde i alle voldsutsattes situasjon. Et viktig premiss for det følgende er derfor å være seg bevisst hva som er en allmenn utfordring i møtet mellom hjelpetilbudet og den voldsutsatte, og hva som er *særegent* for den *samiske* voldsutsattes møte med hjelpetilbudet.⁸² Vår fremstilling vil forsøke å ta for seg det som kan sies å være særegent i en samisk kontekst.⁸³

Et annet premiss er at temaet vold og overgrep i en samisk kontekst er et underutforsket område. NKVTS påpeker at det finnes mye forskning på at mange voldsutsatte samer har behov for kulturelt og språklig tilrettelagte tiltak, men at det finnes begrenset med empiriske studier om hvorvidt slike behov blir ivarettatt og inkludert i utformingen av tjenestene for voldsutsatte i samiske samfunn i dag.⁸⁴ Som vi skal se i det følgende, er det fortsatt behov for mer forskningsbasert kunnskap om temaet.⁸⁵

Et tredje premiss er at kildene, samlet sett, omtaler både voldsutsatte kvinner og menn, alle typer vold, både psykisk, fysisk og seksuell vold, i nære relasjoner og under andre omstendigheter samt situasjonen for både voldsutsatte voksne og barn.

Vi nevner også at det finnes et viktig historisk bakteppe til problematikken. Samene ble utsatt for en hard fornorskningsspolitikk i Norge, og det er i ulike forskningsmiljøer stilt spørsmål ved om det finnes en sammenheng mellom denne politikken og forekomsten av vold og overgrep i samiske samfunn. Dette perspektivet vil bli kort redegjort for.

Vår fremstilling er ikke uttømmende, men gir et bilde av situasjonen slik den ser ut i 2017/2018.

3.1.2 NKVTS' RAPPORT FRA MARS 2017 – VOLD I NÆRE RELASJONER

I mars 2017 lanserte NKVTS sin rapport *Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*. Rapporten er bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet og Sametinget og dreier seg om hvordan tjenesteyterne møter samer som er utsatt for vold i nære relasjoner.⁸⁶

Problemstillingene i rapporten er blant annet hvilke erfaringer tjenesteyterne har fra sitt arbeid med vold i nære relasjoner i samiske samfunn, og hvilke spesifikke utfordringer tjenesteyterne opplever. Rapporten peker på fire hovedutfordringer som gjerne oppstår i møtet mellom tjenesteyteren og den samiske voldsutsatte, og som kan vanskeliggjøre tjenesteyterne sitt arbeid med å avverge, forebygge og etterforske vold i nære relasjoner.⁸⁷

En første utfordring er behovet for at tjenesteyteren, i møte med den samiske voldsutsatte, har tilstrekkelig kompetanse på samisk språk og kultur. Rapporten peker på at det å kunne kommunisere med tjenesteyteren på eget morsmål, her samisk, skaper tillit for den voldsutsatte. Tillit etableres gjennom felles språk, og tillit er avgjørende for å kunne avdekke vold i nære relasjoner. Det pekes også på at det synes å være tabu å snakke om kropp, grenser og seksualitet i noen samiske miljøer. Dette har som konsekvens at man mangler et språk om vold og seksuelle overgrep. Manglende språk hos den voldsutsatte kan gjøre det vanskeligere for tjenesteyteren å oppdage og avverge vold og overgrep.

Rapporten peker også på at ikke bare det talte språk er viktig i møte med den samiske voldsutsatte. Tjenesteyteren bør også ha evne til å benytte seg av mer kulturspesifikke kommunikasjonsmåter. Rapporten viser til at det å uttrykke seg på indirekte måter, ofte ved hjelp av metaforer, taushet og kroppsspråk, er en typisk samisk kommunikasjonsmåte. Taushet om tabubelagte temaer som vold og overgrep kan forsterkes av slike kommunikasjonsmåter. Tjenesteyteren bør derfor ha innsikt i denne mekanismen, slik at han eller hun er i stand til å kommunisere adekvat med den samiske voldsutsatte.

En annen utfordring er hvordan den manglende tilliten til det offentlige blant urfolk kan påvirke møtet mellom den voldsutsatte og tjenesteyteren. Rapporten viser til at relasjonen mellom urfolk og offentlig tjenesteutøvende kan være farget av fornorskningstiden og årtier med undertrykkende og diskriminerende politikk mot urfolk i Norge. En som kommer utenfra det samiske samfunnet, må derfor være særlig bevisst sin egen maktposisjon i møtet med det samiske folk. Tjenesteyteren kan forbindes med en undertrykkende norsk stat, som igjen gjør det vanskeligere å bygge opp det tillitsforholdet som man er avhengig av for å kunne hjelpe. Det er viktig at tjenesteyteren er klar over denne historiske

⁸⁴ *Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*, NKVTS, rapport nr. 2 2017 s. 63.

⁸⁵ *Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*, NKVTS, rapport nr. 2 2017 s. 104. Dette var også tilbakemeldingen fra deltakerne fra vårt møte i Kautokeino den 30. oktober 2017.

⁸⁶ Rapporten baserer seg på fokusgrupper som forskningsmetode og er en kvalitativ studie. Deltakerne kommer fra ulike deler av helsetjenesten, sosialtjenesten, politi og rettsvesen, og deltakerne er både samiske og ikke-samiske. I tillegg blir funn fra fokusgruppene supplert og understøttet med et stort tilfang annet relevant forskningsmateriale.

⁸⁷ Utfordringene er grundig beskrevet i kapittel 5 i rapporten, og det gis et kort ikke-uttømmende sammenheng i det følgende.

⁸⁸ Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn, NKVTS, rapport nr. 2 2017 kapittel 6.

dimensjonen i møtet med den samiske voldsutsatte, slik at denne dimensjonen ikke blir til hindring for den hjelpen som skal ytes.

Samtidig påpekes at tjenesteytere som ikke selv er samiske, og som ikke har lokal tilhørighet, noen ganger kan opptre for forsiktig i frykt for å støte noen, ved at de ikke stiller spørsmål om vold til personer med samisk bakgrunn. Rapporten peker på at generell forskning på temaet vold og overgrep viser at det er avgjørende for voldsutsatte å bli hørt og vist forståelse og tillit. Rapporten peker på at for stor vektlegging av det særegne ved samers kommunikasjonsmåter, og frykten for å krenke, paradoksalt nok, kan føre til at samer opplever å bli møtt med mindre forståelse fra politi og hjelpeapparat. Dette kan igjen svekke grunnlaget for tilliten til de samme tjenesteyterne.

En tredje utfordring er det rapporten velger å kalle «taushet om vold i tette samfunn». Rapporten peker på at tjenesteyterne opplever at tette relasjoner og avhengighet innad i samisk familie og slekt medvirker til at vold i nære relasjoner ikke kommer frem i lyset. Manglende kunnskap om denne siden ved det samiske samfunnet hos tjenesteyteren kan dermed føre til at vold ikke blir avdekket. En beslektet hindring er skikken med å holde problematiske ting innad i familien og være taus om private ting. I tillegg til at dette bidrar til at samiske voldsutsatte ikke snakker utad om sine opplevelser, kan skikken få den følge at tjenesteyteren lar være å involvere seg i voldsutsatte familier. Tjenesteyteren har da erfart at man i samiske familier og lokalmiljø «ordner opp innad».

En spesiell problemstilling i denne konteksten er læstadianismens rolle. I noen samiske områder står læstadianismen sterkt. Rapporten peker på at det finnes betydelig overlapp mellom læstadianismen og samiske tradisjoner, som for eksempel slektens sterke betydning, det indre samholdet og lojaliteten samt tradisjonen for å ordne opp internt. Rapporten peker på at enkelte skikker og leveregler innen læstadianismen kan forsterke andre barrierer for ikke å søke hjelp.

En fjerde utfordring som adresseres, er det samiske idealet om å være et sterkt og herdet individ, som ikke viser svakhet, men som står støtt og tåler alt. Rapporten peker på at det eksisterer en tendens til å nedtone og bagatellisere, som igjen er en viktig årsak til at det ikke meldes fra om vold og overgrep. Dette gjelder både for voldsutsatte samiske kvinner og menn og representerer en utfordring for tjenesteyteren å håndtere i sitt møte med den voldsutsatte.

Disse fire hovedutfordringene stiller krav til tjenesteyternes kompetanse om samisk språk, kultur og tradisjoner. Rapporten understreker at denne kunnskapen og erfaringen *ikke* er jevnt fordelt i hjelpeapparatet. Den viser til at det ligger et stort forbedringspotensial i å spre kunnskap og erfaring til alle aktuelle deler av tjenestene. Det er i dag, ifølge rapporten, et behov for en kompetanseheving i kommunene og mellom kommunene, slik at språk- og kulturkompetansen hos tjenesteyterne kan økes og tilliten mellom hjelpeapparat og den samiske voldsutsatte styrkes.⁸⁸ I tillegg trekker rapporten frem at tjenesteyteren må våge å hjelpe mer, og ikke la seg stoppe av en frykt for å krenke den samiske voldsutsatte eller samer.

NKVTS peker også på en rekke forskningsbehov; (i) forskning som gir utdypet kunnskap om omfang av vold og overgrep som barn, unge, voksne og eldre med samisk bakgrunn er berørt av, (ii) forskning som fokuserer på risikofaktorer for utøvelse av vold, med vekt på samiske samfunn, (iii) forskning om møter mellom hjelpeapparat og politi og brukere med samisk bakgrunn, (vi) forskning om fenomenet vold og overgrep i samiske samfunn og (v) forskning som undersøker hvorvidt ulike kulturelle og sosiale forhold kan ha mestringsfremmende effekt, og om dette kan ha en beskyttende og styrkende verdi for voldsutsatte personer i samiske samfunn.⁸⁹

3.1.3 NORDLAND POLITIDISTRIKTS RAPPORT FRA NOVEMBER 2017 – TYSFJORDSAKENE

I juni 2016, stod 11 personer frem i VG og fortalte om grove seksuelle overgrep de var blitt utsatt for i Tysfjord kommune. Siden den gang har Nordland politidistrikt etterforsket en rekke overgrepssaker. I en rapport fra november 2017 gjør politiet rede for dette etterforskningsarbeidet.⁹⁰

Det er avdekket til sammen 151 seksuelle overgrepssaker og 10 saker om familievold, trusler og brudd på varslingsplikten i Tysfjord kommune, med til sammen 82 fornærmede og 92 mistenkte personer. I Tysfjord kommune bor det i dag i underkant av 2 000 mennesker. Gjerningstidspunktet for sakene spenner fra 1953 og helt frem til august 2017. Et flertall av de fornærmede var under 16 år på gjerningstidspunktet. Nærmere 70 prosent av de fornærmede og mistenkte tilhører det lulesamiske miljøet i Tysfjord. Mange har også tilknytning til det læstadianske miljøet.

Politiet beskriver noen av de samme utfordringene som er omhandlet i rapporten fra NKVTS.⁹¹

Blant annet ble etterforskningen av sakene vanskeliggjort av det samiske samfunnets manglende tillit til det offentlige. Fraværet av tillit begrunnes av politiet med fornorskningspolitikken og konsekvensene den har fått. Politiet så seg nødt til «å jobbe annerledes» enn de normalt ville gjort, for å skape tillit, både når det gjaldt innhenting av informasjon, forebyggende politiarbeid og etterforskning av straffesaker.

De beskriver også hvordan kompetanse innen samisk språk og kultur, spesielt den lulesamiske kulturen, er nødvendig for å skape tillit og forståelse i møte med involverte med samisk bakgrunn. Politiet forstod at de hadde lite kunnskap på feltet, og innhentet råd og veiledning fra ulike samiske kompetansemiljøer for å kunne gå inn i tabubelagte og sensitive temaer som omhandlet seksuelle overgrep, incest, religion, menneskesyn, sjamanisme og så videre.

Læstadianismens betydning for enkelte av de involverte i Tysfjordsakene, blir også beskrevet av politiet. Noen av aktørenes læstadianske tilknytning gjorde det vanskeligere å innhente informasjon om det som hadde skjedd. Politiet viser til en praksis der gjerningspersonen blir tilgitt for sine overgrep i menigheten. Dette betyr at saken, med tilgivelsen, er avgjort og dermed heller ikke mulig for politiet å innhente opplysninger om.

⁸⁹ Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn, NKVTS, rapport nr. 2 2017 kapittel 6.

⁹⁰ Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning, Nordland politidistrikt, 2017. Det følgende er basert på denne rapporten.

⁹¹ Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning, Nordland politidistrikt, 2017 kapittel 1.3.

⁹² Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning, Nordland politidistrikt, 2017 kapittel 6.

⁹³ Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning, Nordland politidistrikt, 2017 s. 10. Fylkesmannen i Nordland førte for øvrig tilsyn med Tysfjord kommune i 2017, og det ble avdekket at kommunen manglet gode systemer for å følge opp meldeplikten innenfor noen av de kommunale tjenestene, se Fylkesmannen i Nordland, *Tilsynsrapport: Meldeplikten til barnevernet og barnevernets arbeid med meldinger* 19. juni 2017.

⁹⁴ Komiteen overvåker hvordan statene oppfyller sine forpliktelser etter FNs kvinnekonsvensjon. I Norge er konsvensjonen inn tatt i menneskerettsloven. Se mer i kapittel 2.

⁹⁵ Tre sivile organisasjoner, Finnmark politidistrikt, forskere fra UiT – Norges arktiske universitet og flere fagpersoner fra Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus (SANKS) var representert i møtet, i tillegg til representanter fra de tre arrangørene. Flere av deltakernes egen forskning eller kunnskapsbidrag er for øvrig vist til i NKVTS sin rapport.

Politiet beskriver hvordan flere av de fornærmede var tilbakeholdne med å melde fra eller fortelle sin historie til dem. Det er flere mekanismer som skaper taushet om overgrep, men politiet mener at de sterke familiebandene i lulesamiske miljøer har betydning for slik taushet om overgrep. Lojalitet til familien, storfamilien, slekten og lojalitet til egen etnisk gruppe er sterk, og de fornærmede vegret seg for å involvere det norske samfunnet og hjelpeapparatet. Samtidig ser politiet en sterk tendens til at denne tausheten nå er i ferd med å brytes.

Politiet vil ikke konkludere med om de samme utfordringene er en del av årsaksbildet til hvorfor overgrepene ikke ble oppdaget *tidligere*, altså før oppslagene i VG, som utgjorde startpunktet for etterforskningen. De mener dette må utredes nærmere i det videre arbeidet med disse sakene.⁹² Politiet uttaler også følgende i sin rapport:

Selv om mange av forholdene ligger langt tilbake i tid, er det likevel vanskelig å forstå at ingen har sett noe eller grepet inn. I noen familier har det vært snakk om omfattende alkoholmisbruk, grov vold, grove seksuelle overgrep og annen alvorlig omsorgssvikt. Det er også avdekket en rekke saker der foreldre ikke har beskyttet barna sine mot grove seksuelle overgrep fra andre. I flere av sakene har omsorgssvikten vært åpenbar og synlig utad.

*På bakgrunn av de historiene som fortelles er det svært vanskelig å forstå at ikke samfunnet i større grad har grepet inn. Her må det offentlige i form av helsevesen, skoler, barnehager, barnevern og politi påta seg et ansvar for at ingen har grepet inn på et tidligere tidspunkt. Naboer og familie burde også ha sett og forstått at disse barna ikke hadde det bra.*⁹³

3.1.4 NIMS INNSPILLSMØTE I KAUTOKEINO OKTOBER 2017 – VOLD I NÆRE RELASJONER

Den 30. oktober 2017 organiserte NIM, i samarbeid med Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Sametingsrådet, et innspillsmøte i Kautokeino om vold i nære relasjoner i samiske samfunn. Bakgrunnen for møtet var den ovennevnte rapporten fra NKVTS samt den forestående eksamineringen av regjeringen i FNs kvinnekomité den 7. november 2017.⁹⁴

NIM, LDO og Sametingsrådet ønsket å høre hva samiske organisasjoner, enkeltpersoner og offentlige instanser selv mente om hvordan samer som opplevde vold i nære relasjoner, kunne få tilpasset hjelp fra politi og øvrig hjelpeapparat. Vi ønsket å høre hvordan myndighetene kunne bidra til å forebygge vold i nære relasjoner.⁹⁵ Hensikten var å få direkte informasjon fra det samiske samfunnet, som vi igjen kunne bruke i våre anbefalinger til regjeringen og til FNs kvinnekomité.

Også i dette møtet beskrives flere av de samme utfordringene som i rapporten fra NKVTS, men møtedeltakerne tok også opp andre utfordringer. Mangel på kultursensitiv kompetanse i hjelpetilbudet, manglende språklig tilrettelegging i møtet med tjenesteytere, manglende koordinert og helhetlig hjelpetilbud, behov for informasjon og holdningsarbeid, behov for tilpassning til geografisk avstand, manglende tilpassede klageordninger og manglende tillit til det offentlige var noe av det som ble nevnt som reelle utfordringer voldsutsatte urfolk møtte på i kontakt med tjenesteyterne.

Flere forslag til tiltak for å bedre situasjonen ble nevnt:⁹⁶

Behovet for mer forskning på feltet ble understreket av flere. Det gjaldt både forekomst- og årsaksstudier samt studier om hvordan politi og hjelpeapparat evner å hjelpe den samiske voldsutsatte. Som et underliggende premiss ble det også fremhevet at forskningen må skje i samarbeid og i samhandling med urfolk gjennom hele forskningsprosessen, fra utforming av forskningsspørsmål, til tolkning og intervensjoner.

Betydningen av lokale prosesser ble også fremhevet på andre måter: Konkrete tiltak må forankres i det samiske miljøet for å ha full effekt. Det ble også nevnt et ønske om et samisk kontor for likestilling og diskriminering, et sterkere nettverk blant NGOer slik at disse kan involveres mer i dette arbeidet, samt at man må ta i bruk sosiale ordninger som allerede ligger i kulturen for å løse konflikter.

Et flertall understreket også behovet for holdnings- og opplysningsarbeid: Barn må lære mer om hva som er lov og ikke lov hva gjelder egen kropp og seksualitet. Mennene må involveres; her ble det gitt en referanse til kampanjen «Kjernekar». Hjelpeapparatet må bli mer synlig slik at voldsutsatte vet hvor de kan henvende seg. Det ble også understreket at holdnings- og opplysningsarbeidet må gjøres på samiske språk.

Kompetanseheving i de offentlige tjenestene på samisk språk, kultur og tradisjoner ble også understreket av flere, og et helt konkret tiltak som ble nevnt, er at rammeplanene for helse- og sosialfagene i profesjonsutdanninger må styrkes hva gjelder kompetansekrav til samiske språk, kultur og tradisjoner.

3.1.5 BARNEOMBUDETS RAPPORT FRA 2018 – SEKSUELLE KRENKELSER

Barneombudet publiserte i 2018 sin rapport *Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser*. Rapporten er basert på kvalitative samtaler med 200 barn og ungdom fordelt på fire steder i landet, herunder i Kautokeino. Rapporten ble initiert på bakgrunn av ønsket om å forstå tallene som fremkom av en rapport fra NOVA. Den viste at det i perioden 2007–2015 var en betydelig økning i andelen ungdommer som var blitt utsatt for seksuelle krenkelser fra en jevnaldrende venn, venninne, kjæreste eller bekjent, men rapporten forklarte ikke hvorfor.

Barneombudets samtaler viser at ungdom krenker hverandres grenser, og blir utsatt for krenkelser fra voksne med makt. Ungdommene vet dessuten for lite om hva som er ulovlig, og hvilke konsekvenser slike hendelser kan ha.⁹⁷

Ungdommene ble blant annet bedt om å svare på spørsmålet: «Hva tenker dere at seksuelle krenkelser er?» Flere av ungdommene i Kautokeino problematiserer at noen av de norske ordene som ungdommene bruker for seksuelle krenkelser, ikke finnes på samisk, og at man på samisk har andre ord som ikke finnes på norsk.⁹⁸ Under temaet «Er det greit å si ifra?» beskriver Barneombudet videre hvordan samisk ungdom opplever det å si fra om seksuelle krenkelser:

⁹⁶ Dette er en ikke-uttømmende redegjørelse for noen av tiltakene som ble nevnt under møtet.

⁹⁷ *Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser*, Barneombudet, 2018 s. 5. Med begrepet seksuelle krenkelser viser Barneombudet til opplæringsloven kapittel 9A og uttaler at begrepet kan omfatte alt fra seksuelle bemerkninger til seksuell vold som voldtekt. De seksuelle krenkelsene kan være digitale, verbale, fysiske og indirekte i form av ryktspredning og baksnakking.

⁹⁸ *Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser*, Barneombudet, 2018 s. 11.

⁹⁹ Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser, Barneombudet, 2018 s. 28.

¹⁰⁰ Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser, Barneombudet, 2018 s. 32.

¹⁰¹ Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser, Barneombudet, 2018 s. 33.

¹⁰² Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn, NKVTS, rapport nr. 2 2017 kapittel 2.2.

¹⁰³ Det følgende er basert på kapittel 2.2. i NKVTS sin rapport.

De dro frem kultur som en viktig utfordring knyttet til å si ifra. Ære er viktig, og familien likeså. De beskriver en kultur der man forsøker å løse problemene med de nærmeste før man går til andre – hvis man i det hele tatt tør å gå til andre. Aller størst er problemet hvis det er noen i egen slekt som krenker. Da er husfreden viktigst.⁹⁹

Barneombudet beskriver også at det ikke finnes læringsressurser på samisk om gode og dårlige relasjoner, grenser for egen og andres kropp, vold og overgrep og retten til beskyttelse.¹⁰⁰ Barneombudet har en rekke anbefalinger til myndighetene om hvordan forebygge seksuelle krenkelser overfor ungdom; blant annet bes Sametinget om å «sikre at det utvikles godt opplæringsmateriale på samisk om grensesetting og seksuelle krenkelser til bruk i skoler med opplæring på samisk. Samisk ungdom må involveres i dette arbeidet.»¹⁰¹

3.1.6 DET HISTORISKE BAKTEPPET

Flere forskningsmiljøer har trukket frem den harde fornorskningspolitikken samene ble utsatt for, og om det finnes en sammenheng mellom denne politikken og forekomsten av vold og overgrep i samiske samfunn.¹⁰²

Fra og med midten av 1800-tallet og frem til bare for noen tiår siden hadde norske myndigheter en uttalt målsetting om å assimilere samer og kvener.¹⁰³ Dette foregikk særlig gjennom skole- og språkpolitikken, der samene skulle lære norsk og ikke snakke samisk. Det ble etablert flere barnehjem og internatskoler for samiske barn. Politikken førte til at samisk språk, kultur, tradisjoner og identitet forsvant for mange. Etter andre verdenskrig begynte myndighetenes holdninger til samene å endre seg, og politikken ble etter hvert avsluttet.

NKVTS påpeker at ettervirkningene av denne politikken kan sitte i lenge, i form av diskriminering, nedvurderende holdninger og manglende anerkjennelse av samisk språk og kultur:

Historisk-kollektive traumer brukes som et begrep for å beskrive innvirkningen på urfolk fra kolonisering, kulturell underordning og historisk undertrykkelse (Kirmayer, Gone og Moses, 2014). Traumene fra fornorskningspolitikken kan, sammen med dagens diskriminering, stereotyper og negative holdninger fra storsamfunnets side, ha hatt innvirkninger på mange samer. Internasjonalt har flere forskere knyttet volden og overgrepene blant dagens urfolk til den historiske arven fra koloniseringstiden (Kirmayer, Gone og Moses, 2014). Rauna Kuokkanen, finsk-samisk forsker, virksom i Canada, ser en sammenheng mellom kolonisering og ulike uttrykk for problemer i dagens urfolkssamfunn, som for eksempel psykisk stress, identitetskriser, selvhat, rusproblemer og vold og overgrep (Kuokkanen, 2013; jf. Smith, 2005). Foreløpig har vi lite forskning i de nordiske landene om de mer langsiktige innvirkningene som denne typen historiske traumer kan ha hatt på samers psykososiale helse (Stoor, 2016, s. 26–27).

Barns utsatthet for vold og overgrep i internatskolene er et annet eksempel på overgrep på urfolk fra storsamfunnets side. Her blir sammenhengen mellom statlig og mellommennekelig vold tydelig. Overgrepene ble lenge ignorert av myndighetene, og de utsatte internaliserte skammen og skyldsatte seg selv. Mange mener at dette kan ha bidratt til ulike typer av sosiale problemer i urfolkssamfunn, inklusive den vold og de overgrep som skjer i dag

(Smith, 2005). Internatskolene i Finnmark og andre deler av Sápmi er en viktig og tragisk del av koloniseringshistorien i de nordiske landene, men det finnes fortsatt lite forskning om vold, seksuelle overgrep og andre traumatiske erfaringer som samiske elever opplevde i disse institusjonene (men se Rasmus, 2006).¹⁰⁴

¹⁰⁴ Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn, NKVTS, rapport nr. 2 2017 s. 33–34.

3.1.7 OPPSUMMERING

Dagens situasjon kan oppsummeres i følgende punkter:

- Forekomsttallene fra undersøkelsen i 2015 indikerer at samisk etnisitet er en risikofaktor for å utsettes for vold eller overgrep.
- NKVTS bekrefter at samiske voldsutsatte har behov for et språk- og kultursensitivt hjelpetilbud. Ulike språk- og kulturforskjeller kan representere en barriere for den samiske voldsutsatte i møtet med hjelpeapparatet, noe som kan gjøre det vanskeligere å få hjelp.
- Det finnes klare indikasjoner på at tjenesteytere i hjelpeapparatet i varierende grad innehar den samiske språk- og kulturkompetansen som er nødvendig for å møte disse utfordringene:
 - NKVTS understreker i sin rapport at kompetanse tilpasset den samiske voldsutsatte ikke er jevnt fordelt på alle nivå i tjenestene. Det påpekes at det er et stort forbedringspotensial i å spre kunnskap og erfaring til alle aktuelle deler av tjenesteapparatet.
 - I sin rapport innrømmer Nordland politidistrikt selv at politiet på etterforskningstidspunktet i 2016 ikke hadde den nødvendige språk- og kulturkompetansen som trengtes for å etterforske Tysfjordsakene.
 - Også møtedeltakerne fra NIMs møte i Kautokeino bekrefter på ulikt vis at utfordringene langt på vei ikke er ivaretatt av relevante tjenesteytere.
- Det er behov for mer informasjons- og holdningsarbeid om vold og seksuelle overgrep rettet mot samiske samfunn, på samisk, slik som beskrevet av flere på møtet i Kautokeino 30. oktober 2017.
- Det er et behov for mer kunnskap hos samiske barn og unge om gode og dårlige relasjoner, grenser for egen og andres kropp, vold og overgrep og retten til beskyttelse, slik det er beskrevet av Barneombudet.
- Det er et stort forskningsbehov på en rekke ulike aspekter ved temaet, slik det er beskrevet av både NKVTS og av flere møtedeltakere fra NIMs møte i Kautokeino.
 - Det er behov for både kvantitativ og kvalitativ forskning, som ser på både forekomst, årsakssammenhenger, fornuftspolitikkens betydning, hvem som er voldsutøver, og hvordan tiltakene kan tilpasses den samiske voldsutsatte.

¹⁰⁵ Prop. 12 S (2016–2017) og Innst. 247 S (2016–2017).

¹⁰⁶ Tannhelsetjenesteloven § 1-3 c, spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 f, helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3a. Se Prop. 71 L (2016–2017).

¹⁰⁷ Tidligere offeromsorgskontoret.

¹⁰⁸ Se også Kunnskapssenteret KUNs rapport fra 2018, finansiert av Nordisk Ministerråd, om implementeringen av Istanbulkonvensjonen i de nordiske landene som beskriver en rekke tiltak i Norge, jf. *The Istanbul Convention – The Nordic Way*, Stubberud, Hovde og Aarbakke, Forlaget Nora, 2018.

¹⁰⁹ Vår fremstilling er ikke uttømmende, men kan gi et inntrykk av det som gjøres på feltet.

¹¹⁰ *Statusrapport for handlingsplan mot vold i nære relasjoner – juli 2017*, www.regjeringen.no

¹¹¹ Prop. 12 S *Opptappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021).

¹¹² Innst. 247 S (2016–2017).

¹¹³ Karasjok, Kautokeino, Lavangen, Nesseby, Porsanger, Tana, Kåfjord, Tysfjord, Snåsa, Røyrvik og Hattfjelldal, jf. Forskrift om endring av forskrift 17. juni 2005 nr. 657 om forvaltningsområdet for samisk språk.

¹¹⁴ Basert på vår uformelle undersøkelse til kommunene og gjennomlesning av de handlingsplanene vi fikk tilsendt. En av kommunene opplyste at de ville lansere sin handlingsplan i juni 2018.

¹¹⁵ SANKS er både en nasjonal kompetansetjeneste og et distriktspyskiatrisk senter (DPS), med kontorer over hele landet. I tillegg til klinisk virksomhet, driver SANKS utstrakt informasjons-, undervisnings- og forskningsformidlingsvirksomhet, og har sin egen forsknings- og fagutviklingsenhet.

¹¹⁶ Etablert i 1991 for at den samiske befolkningen i indre og østre Finnmark skulle få hjelp med familierelaterte problemer.

¹¹⁷ Opprettet i 2011 der hovedoppgaven er fagutvikling på familierelaterte utfordringer i de samiske samfunnene.

3.2 Hva gjør myndighetene?

Som nevnt i kapittel 3.1.1. er det et utfordrende arbeid å skulle forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep. Norske myndigheter har iverksatt flere tiltak. Bekjempelse av vold og overgrep har vært et politisk prioritert område i flere år.

I april 2017 behandlet Justiskomiteen regjeringens opptappingsplan mot vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn.¹⁰⁵ Opptappingsplanen gjelder for perioden 2017–2021, og planen er blant annet en oppfølger av regjeringens handlingsplan *Et liv uten vold* (2014–2017). De aller fleste tiltakene i dette planverket vil gjelde alle, inkludert den samiske voldsutsatte. Eksempler på slike generelle tiltak er helselovgivning som tydeliggjør ansvaret helse- og omsorgstjenestens ledelse har for å bidra til at vold og seksuelle overgrep blir forebygget, avdekket og avverget.¹⁰⁶ Et annet eksempel er Støttesenter for kriminalitetsutsatte i alle de 12 politidistriktene, som skal gi hjelp og veiledning til fornærmede.¹⁰⁷ Et tredje eksempel er *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*, som gir et godt grunnlag for å styrke politiets behandling av denne type saker ytterligere. Disse generelle tiltakene vil selvfølgelig også være egnet til å beskytte den samiske voldsutsatte.¹⁰⁸ I det følgende vil vi beskrive tiltak som retter seg *spesifikt* mot det samiske folk.¹⁰⁹

I det nevnte planverket er det noen referanser til samer som urfolk. I handlingsplan mot vold i nære relasjoner *Et liv uten vold* (2014–2017) er FNs urfolkserklæring og ILOs konvensjon 169 om urfolks rettigheter nevnt. Til handlingsplanen følger halvårlige statusrapporter der Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgår tiltak som er satt i verk under handlingsplanen. Statusrapporten for 2017 har ingen referanser til samer eller urfolk.¹¹⁰ I den nevnte opptappingsplanen mot vold og overgrep er samer og urfolk nevnt flere ganger: s. 9 (behov for kultursensitivitet i hjelpeapparatet), s. 36 (foreldreveiledning), s. 38 (mobbing), s. 38 (informasjonsarbeid i skoler og barnehager), s. 44, 51 og 52 (forskning), s. 78 (barnehus) og s. 94 (risikofaktorer).¹¹¹ Da Justiskomiteen behandlet opptappingsplanen, ble samer nevnt én gang i komiteens innstilling til Stortinget.¹¹²

Statlige myndigheter har også oppfordret alle kommuner til å lage sine egne handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. I de elleve kommunene i samisk forvaltningsområde¹¹³ har tre av kommunene slike handlingsplaner, og alle nevner urfolk spesifikt.¹¹⁴

Utover det overnevnte planverket vil vi også nevne noen konkrete tiltak utviklet spesifikt med tanke på den samiske bruker. Et første er opprettelsen av SANKS (Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus) i 2002.¹¹⁵ SANKS skal bidra til at den samiske befolkningen får et likeverdig tilbud innen psykisk helsevern og rusarbeid. Andre tiltak er familievernkontoret i Karasjok¹¹⁶, Regionalt samisk kompetansesenter (RESAK)¹¹⁷, det samiske krise- og incestsenteret i Karasjok og Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging i Nord-Norge (RVTS Nord).¹¹⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også bevilget 7,5 MNOK til et oppfølgingsprosjekt rundt Tysfjordsakene, som skal arbeide med forebyggingstiltak mot vold og overgrep i Tysfjord.¹¹⁹ Nordland politidistrikt har i tillegg drevet et eget forebyggingssprosjekt parallelt med etterforskningen av Tysfjordsakene.¹²⁰

Det finnes også lovgivning rettet mot ivaretagelsen av samiske språk og kultur på et mer generelt nivå, som også vil ha betydning for å forebygge, avverge og beskytte den samiske voldsutsatte mot vold og overgrep. Samenes rett til å bruke samiske språk i sin kontakt med myndighetene er beskyttet i både Grunnloven og i sameloven. Samisk og norsk er likeverdige språk i henhold til sameloven § 1-5, og kapittel 3 gir en rekke rettigheter til å bruke samiske språk overfor myndighetene. Det er samtidig visse begrensninger i denne retten, for eksempel gjelder retten i all hovedsak i de kommuner som inngår i forvaltningsområdet for samiske språk, og bare for noen utvalgte offentlige tjenester. For eksempel har man en rett til å benytte seg av samiske språk i rettsvesenet og i avhør hos politiet, og i en rekke situasjoner i helse- og omsorgstjenesten. I tillegg har alle barn rett til å få sin utdanning på samisk i grunnskolen.¹²¹ I NOU 2016: 18 Hjertespråket påpekes en rekke områder der det eksisterer svakheter i ivaretagelsen av samiske språkrettigheter i Norge.

Sametinget vedtok i 2008 en egen handlingsplan for likestilling for perioden 2009–2013. Et av temaene i planen var arbeid mot vold i nære relasjoner, der strategien var «Et styrket hjelpeapparat bygd på samisk språk og kultur mot alle former for vold i nære relasjoner».¹²² Handlingsplanen har ikke blitt videreført etter 2013. Sammen med Justis- og beredskapsdepartementet initierte Sametinget i sin tid rapporten fra NKVTS (rapporten er omtalt i kapittel 3.1.2.). Etter opplæringsloven § 6-4 har Sametinget også myndighet til, innenfor rammer gitt av Kunnskapsdepartementet, å gi forskrift om innholdet av opplæring om den samiske folkegruppa, språket, kulturen og samfunnslivet og å fastsette de samiske språkplanene i grunnskolen og i den videregående skolen. Den 30. oktober 2017 inngikk også Sametinget en samarbeidsavtale med Likestillings- og diskrimineringsombudet, der et av samarbeidspunktene er arbeidet for å bekjempe vold i nære relasjoner.¹²³

¹¹⁸ Som har som oppgave å bidra med kunnskap til tjenesteapparatet i en region i Norge med stor samisk befolkning. Flere tiltak er beskrevet i *Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*, NKVTS, rapport nr. 2 2017, s. 39–40. I NOU 2016: 18 Hjertespråket beskrives også en rekke tiltak innen helse- og omsorgssektoren og rettsvesenet som skal bidra til å styrke bevarelsen av samisk språk og kultur, samt bidra til å styrke den enkeltes pasient- og rettsikkerhet.

¹¹⁹ *Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning*, Nordland politidistrikt, 2017 s. 37.

¹²⁰ *Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning*, Nordland politidistrikt, 2017 s. 6. Det finnes også en rekke tiltak som vil kunne ha en mer indirekte betydning for ivaretagelsen av den samiske voldsutsatte. For eksempel har UiT på oppdrag fra Bufdir nylig skrevet en utredning om blant annet barnevern for det samiske folk, se *Utredning om barnevern for den samiske befolkningen, innvandrere og nasjonale minoriteter i Norge. Kompetansehevende tiltak, kunnskapsmiljø og samiske barns særlige rettigheter*, Saus, Salamonsen, Douglas, Hansen, Thode, Rapport 2 2018, UiT, januar 2018.

¹²¹ Se nærmere utredning i NOU 2016: 18 Hjertespråket kapittel 10, 13 og 14.

¹²² Sak 46/Q8, *Sametingets handlingsplan for likestilling 2009–2013*, arkivnr. 07/5348.

¹²³ *Samarbeidsavtale mellom Sametinget og LDO 2017–2022*, 30. oktober 2017.

4. Konklusjoner og NIMs anbefalinger

¹²⁴ Se også kapittel 4, særlig s. 106 følgende, i Kunnskapscenteret KUNs rapport *The Istanbul Convention – The Nordic Way*, som både støtter opp under flere av våre funn og som gir nyttige perspektiver for det videre arbeidet med å forbedre svakheterne (jf. *The Istanbul Convention – The Nordic Way*, Stubberud, Hovde og Aarbakke, Forlaget Nora, 2018.)

4.1 Er menneskerettighetene til den samiske voldsutsatte ivaretatt?

Menneskerettighetene, slik som beskrevet i kapittel 2, pålegger staten å ha et egnet system for å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep. Menneskerettighetene stiller eksplisitte krav til hvordan staten skal ivareta sin sikringsplikt, og er tydelige på hvordan staten skal gå systematisk til verks.

Bekjempelsen av vold og overgrep er et prioritert område for norske myndigheter. Det har vært iverksatt flere handlingsplaner og satt i gang en rekke tiltak for å ivareta den voldsutsatte. I tillegg til de generelle tiltakene som vil kunne beskytte alle mot vold og overgrep, har norske myndigheter også satt i gang flere tiltak som er egnet til å beskytte den samiske voldsutsatte spesielt (kapittel 3.2). På tross av dette mener NIM at det finnes særskilte menneskerettslige utfordringer knyttet til beskyttelsen av den samiske voldsutsatte i Norge.¹²⁴

Et første spørsmål er hvordan staten ivaretar de menneskerettslige kravene om å sørge for at tjenesteyteren har kompetanse om samiske språk, kultur og tradisjoner der dette er nødvendig for å forebygge, avverge eller etterforske vold og overgrep mot den samiske voldsutsatte. Som beskrevet i kapittel 3.2 finnes flere konkrete tiltak utviklet spesifikt med tanke på den samiske bruker, for eksempel SANKS. Opptrappingsplanen mot vold og overgrep nevner også at samisk språk- og kulturkompetanse i tjenestene er viktig. NIM mener likevel at det er svakheter i hvordan staten ivaretar disse forpliktelsene i dag.

I kapittel 3.1.2–3.1.4 beskrives hvordan en rekke utfordringer knyttet til bruk av samisk språk, kulturspesifikke kommunikasjonsmåter, læstadianismens rolle, den samiske familiens tradisjoner og så videre kan representere en barriere for den samiske voldsutsatte når det gjelder å få hjelp. Det finnes også klare indikasjoner på at flere tjenesteytere i stor grad mangler kompetanse til å møte disse utfordringene; (i) NKVTS understreker i sin rapport at kompetanse tilpasset den samiske voldsutsatte ikke er jevnt fordelt på alle nivå i tjenestene, og at det er et stort forbedringspotensial i å spre kunnskap og erfaring til alle aktuelle deler av tjenesteapparatet, (ii) i sin rapport beskriver Nordland politidistrikt hvordan politiet ikke hadde den nødvendige språk- og kulturkompetansen som trengtes for å etterforske Tysfjordsakene, og (iii) møtedeltakerne fra NIMs møte i Kautokeino bekrefter på ulikt vis at utfordringene langt på vei ikke er ivaretatt av relevante tjenesteytere. NIM mener det er svakheter i hvordan myndighetene ivaretar sin menneskerettslige forpliktelse til å sørge for samisk språk- og kulturkompetanse i det offentlige tjenesteapparatet.

Videre er det et spørsmål hvordan staten ivaretar kravet til at barn skal få opplæring i skolen, og på andre mer uformelle plattformer, om kropp, grenser og seksualitet, og at barna skal få denne kunnskapen på samisk dersom dette er nødvendig.

Barneombudet har i sin rapport fra 2018 (se kapittel 3.1.5) beskrevet et behov for mer kunnskap hos barn og unge, også samiske, om gode og dårlige relasjoner, grenser for egen og andres kropp, vold og overgrep og retten til beskyttelse og gitt en rekke anbefalinger til myndighetene om hvordan denne utfordringen bør møtes, herunder til Sametinget. På denne bakgrunn mener NIM at det også finnes svakheter i hvordan myndighetene oppfyller kravet til at samiske barn skal ha kunnskap om kropp, grenser og seksualitet.

Et tredje spørsmål er hvordan staten ivaretar sin plikt til å tilrettelegge holdnings- og informasjonsarbeid overfor den samiske voldsutsatte. NIM mener at staten har et forbedringspotensial også her, og viser særlig til det som ble nevnt under NIMs møte i Kautokeino 30. oktober 2017 (se kapittel 3.1.4). Blant annet må hjelpeapparatet bli mer synlig slik at voldsutsatte vet hvor de kan henvende seg, og holdnings- og opplysningsarbeidet må gjøres på samiske språk.

Et fjerde spørsmål er om staten har en kunnskapsbasert tilnærming til problematikken, og om den sørger for tilstrekkelig datainnsamling og forskning så tjenestene og tiltakene er egnet for sitt formål. NIM mener at staten har en kunnskapsbasert tilnærming til tematikken; dette gjenspeiles i de eksisterende tiltakene som vist i kapittel 3.2. Staten har også blant annet initiert forskning på temaet ved NKVTS sin rapport.

I NKVTS-rapporten blir det imidlertid identifisert en rekke forskningsbehov; (i) forskning som gir utdypet kunnskap om omfang av vold og overgrep som barn, unge, voksne og eldre med samisk bakgrunn er berørt av, (ii) forskning som fokuserer på risikofaktorer for utøvelse av vold, med vekt på samiske samfunn, (iii) forskning om møter mellom hjelpeapparat og politi og brukere med samisk bakgrunn, (vi) forskning om fenomenet vold og overgrep i samiske samfunn og (v) forskning som undersøker hvorvidt ulike kulturelle og sosiale forhold kan ha mestringsfremmende effekt, og om dette kan ha en beskyttende og styrkende verdi for voldsutsatte personer i samiske samfunn. NIM mener at det også er et behov for forskning på hvordan det historiske bakteppet ved fornorskningspolitikken har påvirket fenomenet vold og overgrep i samiske samfunn. For at staten skal fortsette å ivareta sin sikringsplikt på dette punktet, mener NIM at den bør svare på flere av disse forskningsbehovene ved snarest å finansiere ny forskning.

NIM mener at Tysfjordsakene (beskrevet i kapittel 3.1.3) er et eksempel på hvordan flere av disse utfordringene i praksis førte til at det offentlige hjelpeapparatet sviktet de samiske voldsutsatte i Tysfjord. Sakene derfra viser hvordan grov omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep har foregått over flere år, uten at offentlige hjelpeinstanser har grepet inn. Tysfjordsakene har selvsagt mange dimensjoner, også ikke-samiske. Det samiske perspektivet på sakene er likevel viktig for å forstå hvor det har sviktet – hjelpeapparatet har manglet kompetanse på samisk språk, kultur og tradisjoner, og samiske kommunikasjonsmåter har tilsynelatende hatt en forsterkende effekt på konsekvensene av rettshåndhevelses- og hjelpeapparatets manglende kunnskaper.

¹²⁵ Økonomisk forpliktende handlingsplaner som er sektorovergripende, er av flere ansett å være et godt tiltak for å adressere komplekse problematikker slik som vold og overgrep, se mer om hvorfor i *The Istanbul Convention – The Nordic Way*, s. 92–93, Stubberud, Hovde og Aarbakke, Forlaget Nora, 2018.

¹²⁶ Årsmelding for 2017 s. 78.

¹²⁷ Dette synet ble fremmet i en felles kronikk fra LDO og NIM i VG i november 2017.

¹²⁸ *Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser*, Barneombudet, 2018 s. 30 flg.

¹²⁹ Se Sametingets innlegg til FNs kvinnekomité.

Samlet mener NIM at til tross for flere adekvate tiltak, som beskrevet under kapittel 3.2, har ikke myndighetenes innsats for å ivareta menneskerettighetene til den samiske voldsutsatte vært god nok. NIM mener at det foreligger svakheter i hvordan staten overholder sin sikringsplikt. Staten har et forbedringspotensial både når det gjelder samisk språk- og kulturkompetanse i det offentlige tjenesteapparatet, holdnings- og informasjonsarbeid, særlig rettet mot samiske barn, og forskning på tematikken.

Staten er kjent med den samiske voldsutsattes situasjon, samt at forekomsttallene fra undersøkelsen i 2015 indikerer at samisk etnisitet er en risikofaktor for å utsettes for vold eller overgrep. Denne kunnskapen hos myndighetene skjerper statens sikringsplikt.

4.2 NIMs anbefalinger

NIM anbefaler norske myndigheter å styrke sin innsats for å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep mot den samiske voldsutsatte. NIM mener at en ny handlingsplan mot vold og overgrep i samiske samfunn vil kunne være et egnet tiltak for å møte utfordringene som beskrevet i denne rapporten.¹²⁵

En slik egen handlingsplan kan også inngå som en del av en *overordnet* handlingsplan mot vold og overgrep i Norge. En slik overordnet handlingsplan mot vold og overgrep finnes ikke per i dag. NIM mener at det er grunn til å stille spørsmål ved om dagens opptrappingsplan er god nok til å svare på dette store samfunnsproblemet. Den er av flere, inkludert NIM, blitt kritisert for å være for lite forpliktende, og myndighetene bør vurdere å iverksette en ny overordnet handlingsplan.¹²⁶ En handlingsplan mot vold og overgrep i samiske samfunn kan dermed enten stå på egne ben, eller være en integrert, men tydelig, del av en overordnet handlingsplan.

Også Likestillings- og diskrimineringsombudet har bedt myndighetene gjøre mer og støtter forslaget om en ny handlingsplan mot vold og overgrep i samiske samfunn.¹²⁷ Som nevnt har også Barneombudet fremmet flere anbefalinger,¹²⁸ og Sametinget selv har etterlyst mer forskning og kultursensitive tiltak i hjelpeapparatet.¹²⁹

ANBEFALINGER

- ▶ Myndighetene må styrke sin innsats for å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep mot den samiske voldsutsatte. Myndighetene bør utarbeide og iverksette en handlingsplan mot vold og overgrep i samiske samfunn, der særlig følgende tiltak bør være implementert:
 - Planverket må sørge for nødvendig forskning på vold og overgrep i samiske samfunn. Forskingen bør være både kvantitativ og kvalitativ og se på både forekomst, årsakssammenhenger, forskningspolitikkenes betydning, hvem som er voldsutøveren, og hvordan tiltakene kan tilpasses den samiske voldsutsatte.
 - Planverket må sørge for at tjenesteyterne har nødvendig kompetanse om samiske språk, kultur og tradisjoner som gjør dem i stand til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep overfor den samiske voldsutsatte.
 - Planverket må sikre at det utvikles godt opplæringsmateriale i/på samisk om grensesetting og seksuelle krenkelsers bruk i skoler med opplæring på samisk. Samiske barn og ungdom må involveres i dette arbeidet.
 - Planverket må sørge for holdnings- og informasjonsarbeid om vold og overgrep på samisk og at både generelle utfordringer og utfordringer av språklig og kulturell art knyttet til vold og overgrep adresseres.
 - Planverket må forankres i det samiske samfunn, ved konsultasjon av fagpersoner, sivile organisasjoner og Sametinget.
 - Planverket må være i tråd med og bidra til å implementere Norges menneskerettslige forpliktelser, herunder relevante bestemmelser i FNs urfolkserklæring. Anbefalinger fra FNs tre urfolksmekanismer bør vurderes når ulike tiltak iverksettes, herunder også relevante forslag som har til formål å styrke og effektivisere den internasjonale overvåkingen av urfolkskvinner og -jentes rettigheter.
 - Planverket må inneholde tilstrekkelige økonomiske ressurser og forpliktende tidsfrister.

 - ▶ Myndighetene må følge opp Tysfjordsakene tilstrekkelig:
 - Myndighetene må sørge for at det fortsatt gis tilstrekkelige ressurser til å muliggjøre forebyggende, kultursensitive tiltak i Tysfjord kommune, samt oppfølging av overgrepsutsatte.
 - Myndighetene bør av eget tiltak gjennomgå Tysfjordsakene på individnivå, for å vurdere om staten har ivarett sin positive forpliktelse til å beskytte de fornærmede i hver enkelt sak, og hvis dette ikke er tilfelle – sikre at de fornærmede gis en *effective remedy* etter EMK artikkel 13 jf. Grunnloven § 92, om ikke det alt er gjort.
-

«I Tysfjordsakene har både regjeringen og politiet sagt at det offentlige hjelpeapparatet har sviktet. Spørsmålet er hvor det svikter, siden samenes menneskerettigheter ikke synes å bli ivaretatt godt nok i overgrepssaker. Handler det om ressurser og manglende kompetanse i samiske samfunnsforhold?»

**Árran Julevsáme guovdásj
– lulesamisk senter**
Direktør Lars Magne Andreassen

5. Litteraturliste

Lover og forskrifter

NIM-loven: Lov av 1. juli 2015 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

Helse- og omsorgstjenesteloven: Lov av 24. juni 2011 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

Spesialisthelsetjenesteloven: Lov av 2. juli 1999 om spesialisthelsetjenesten m.m.

Menneskerettsloven: Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Opplæringsloven: Lov av 17. juli 1998 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

Tannhelsetjenesteloven: Lov av 3. juni 1983 om tannhelsetjenesten.

Forskrift om endring av forskrift 17. juni 2005 nr. 657 om forvaltningsområdet for samisk språk: Forskrift av 20. april 2018 om endring av forskrift 17. juni 2005 nr. 657 om forvaltningsområdet for samisk språk.

Forarbeider til lover (herunder grunnlovsendringer)

Innst. 247 S (2016–2017): Innst. 247 S (2016–2017) Innstilling fra justiskomiteen om Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).

Prop. 12 S (2016–2017): Prop. 12 S (2016–2017) Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).

Prop. 66 S (2016–2017): Prop. 66 S (2016–2017) Samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.

Prop. 71 L (2016–2017): Prop. 71 L (2016–2017) Endringer i helselovgivningen (overføring av det offentlige tannhelsetjenesteansvaret, lovfesting av kompetansekrav m.m.).

Ot.prp. nr. 93 (2008–2009): Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) Om lov om endringar i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen).

Dokument 16 (2011–2012): Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.

Offentlige utredninger

NOU 2017: 12: NOU 2017: 12 Svikt og svik.

NOU 2016: 18: NOU 2016: 18 Hjertespråket.

Høyesterettsavgjørelser

HR-2017-2247-A.

HR-2016-2591-A.

HR-2016-2017-A.

Rt. 2013 s. 588.

Rt. 2005 s. 833.

Internasjonale konvensjoner mv.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK): Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK): FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16. desember 1966.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP): FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966.

Kvinnekonvensjonen: FNs kvinnekonvensjon av 18. desember 1979.

Torturkonvensjonen: FNs torturkonvensjon av 10. desember 1984.

Barnekonvensjonen: FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989.

Istanbulkonvensjonen: Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.

ILO-konvensjonen: ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

Uttalelser fra FN-organer og Europarådet

FNS KVINNEKOMITÉ:

- **Avsluttende merknader 2017:** Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the ninth periodic report of Norway 7 November 2017, CEDAW/C/NOR/CO/9.
- **Generell tilråkning nr. 35:** General recommendation No. 35 – sixty-seventh session on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19.
- **Generell tilråkning nr. 19:** General recommendation No. 19 – eleventh session, 1992 violence against women.

FNS BARNEKOMITÉ:

- **Generell kommentar nr. 12:** General Comment no. 12 (2009): The right of the child to be heard.
- **Generell kommentar nr. 11:** General Comment no. 11 (2009): Indigenous children and their rights under the Convention [on the Rights of the Child].
- **Generell kommentar nr. 5:** General Comment no. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child.

FNS MENNESKERETTIGHETSKOMITÉ:

- **Avsluttende merknader 2018:** Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of Norway 14 and 15 March 2018, CCPR/C/NOR/CO/7.

FNS TORTURKOMITÉ:

- **Avsluttende merknader 2018:** Committee against Torture, Concluding observations on the eighth periodic report of Norway 24 and 25 April 2018, CAT/C/NOR/CO/8.

FNS URFOLKSMEKANISMER:

- **Tauli-Corpuz (2015):** Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Victoria Tauli-Corpuz, 6 August 2015, A/HRC/30/41.
- **FNs permanente forum for urfolkssaker (2013):** General discussion on Rural Women, 7. oktober 2013.

EUROPARÅDET:

- **Explanatory Report:** Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Istanbul, 11.V.2011.

ANNET:

- **Sluttdokumentet fra FNs verdenskonferanse om urfolk i 2014:** Resolution adopted by the General Assembly on 22 September 2014A/RES/69/2S.

Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD)

Talpis v. Italia: Case of Talpis v. Italy, judgement of 18 September 2017, (41237/14).

D.M.D. v. Romania: Case of D.M.D. v. Romania, judgement of 3 October 2017, (23022/13).

Tagayeva og andre v. Russland: Case of Tagayeva and Others v. Russia, judgement of 13 April 2017, (26562/07).

O'Keefe v. Irland: Case of O'Keefe v. Irland, judgement of 28 January 2014, (35810/09).

Opuz v. Tyrkia: Case of Opuz v. Tyrkia, judgement of 9 June 2009, (33401/02).

Z. og andre v. Storbritannia: Case of Z. and Others v. The United Kingdom, judgement of 20 May 2001, (29392/95).

X og Y v. Nederland: Case of X and Y v. the Netherlands, judgement of 26 March 1985, (8978/80).

Litteratur

Eriksen (2017): Astrid M. A. Eriksen, *Breaking the silence – Interpersonal violence and health among Sami and non-Sami. A population-based study in Mid- and Northern Norway*, UiT, juni 2017.

Kjelby (2017): Gert Johan Kjelby, *Påtalerett*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2017.

Vaaler (2017): Henrik Vaaler, *Erstatning for ikke-økonomisk tap ved krenkelser av EMK*, Lov og rett 05/2017.

Høstmølingen mfl. (2016): Njål Høstmølingen, Elin Saga Kjørholt, Kirsten Sandberg (red), *Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge*, 3. utg., 2016.

Ulfstein (2016): Geir Ulfstein, *Høyesteretts anvendelse av traktatorganers tolkningspraksis*, Lov og Rett, 07/2016.

Rabe mfl. (2016): Heike Rabe, Nadiye Unsal, *Implementing article 10 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence – establishing national co-ordinating bodies*, Council of Europe, 2016.

Rapporter

Stubberud mfl. (2018): Elisabeth Stubberud, Karin Hovde, Mari Helendatter Aarbakke, *The Istanbul Convention – The Nordic Way*, Forlaget Nora, 2018.

Saus mfl. (2018): Merete Saus, Anita Salamonsen, Marcela Douglas, Ketil Lenert Hansen, Sunniva Katharina Thode, *Utredning om barnevern for den samiske befolkningen, innvandrere og nasjonale minoriteter i Norge. Kompetansehevende tiltak, kunnskapsmiljø og samiske barns særlige rettigheter*. RKB Nord – UiT, januar 2018 (Rapport 2/2018).

Barneombudet (2018): Barneombudets rapport om seksuelle krenkelser blant ungdom, *Alle kjenner noen som har opplevd det*. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser, 2018.

Fylkesmannen i Nordland (2017): Fylkesmannen i Nordland, *Tilsynsrapport: Meldeplikten til barnevernet og barnevernets arbeid med meldinger*, juni 2017.

Justis- og beredskapsdepartementet (2017): *Statusrapport for handlingsplan mot vold i nære relasjoner*, www.regjeringen.no, juli 2017.

Nordland politidistrikt (2017): *Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning*, november 2017.

Øverli mfl. (2017): Ingvil Thallaug Øverli, Solveig Bergman, Ann-Kristin Finstad, *Om du tør å spørre, tør folk å svare: Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*, Oslo: NKVTS, (Rapport 2/2017).

Rasmussen mfl. (2012): Ingeborg Rasmussen, Steinar Strøm, Sidsel Sverdrup, Haakon Vennemo, *Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner*. Vista Analyse, (Rapport 2012/41).

Annet

Årsmelding 2017: Dokument 6 (2017-2018), Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

Sametingets handlingsplan: Sak 46/08, *Sametingets handlingsplan for likestilling 2009–2013*, arkivnr. 07/5348.

Samarbeidsavtale: *Samarbeidsavtale mellom Sametinget og LDO 2017–2022*, 30. oktober 2017.

Kronikk fra LDO og NIM i VG: *Når kvinner ikke stoler på dem som skal gi hjelp* (publisert 13. november 2017).

Sametingets innlegg: Sametingets supplerende rapport til FN's kvinnekommité, 2017.

Strategi: NIMs strategi.

**Norges nasjonale
institusjon for
menneskerettigheter**

Postadresse
Postboks 299 Sentrum
0103 Oslo

Besøksadresse
Akersgata 8
0158 Oslo

Tel: 23 31 69 70
Epost: info@nhri.no
www: www.nhri.no