

Verdien av bilateralt samarbeid mellom Bulgaria og Norge om vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold i Bulgaria

Av Lillian Hjorth and Solveig Bergman¹

Fra desember 2019 til februar 2022, samarbeidet den ideelle stiftelsen *Menneskerettighetsakademiet* med *PULSE Foundation* og *Center for the Study of Democracy* – begge bulgarske ikke-statlige organisasjoner – i prosjektet: “Utvikling av en kartleggingsmetode og gjennomføring av en nasjonal kartlegging av politikk og institusjonell praksis når det gjelder vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold i Bulgaria”². Prosjektet har blitt støttet med EØS-midler. I denne artikkelen vil vi fokusere på verdien av det bilaterale samarbeidet. Hva har det norske bidraget betydd? Hva har den norske partneren lært av samarbeidet? Kan man på bakgrunn av erfaringene i prosjektet, si noe generelt om verdien av internasjonalt samarbeid mot vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold?

Bakgrunn, mål og metoder

I land verden over er det mange – særlig kvinner – som blir ofre for vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold. I 2020 og 2021, som en konsekvens av COVID-19-pandemien, tilsier indisiene at fenomenet er intensivert i den grad at volden nå omtales som en «skygge»-pandemi. Innesperret i sine hjem, har mange kvinner hatt det enda vanskeligere med å søke hjelp enn tidligere. Det samme gjelder for andre utsatte grupper som barn, eldre og personer med funksjonshemninger.³

Kjønnsbasert vold og vold i nære relasjoner i Bulgaria har vært temaet i dette prosjektet. Et viktig mål har vært å utvikle et metodeverktøy for å kartlegge hva slags politikk, regelverk og institusjonelle praksiser som eksisterer når det gjelder arbeid mot vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold. Et annet mål har vært å utarbeide en rapport om situasjonen i Bulgaria i dag. Hvilke utfordringer eksisterer? På hvilke felter bør innsatsen forbedres? Hvilke lovendringer, strategier og politiske endringer trengs?

De bulgarske partnerne har hatt hovedansvaret for å utvikle metodeverktøyet, samle inn data og gjennomføre kartleggingen. Menneskerettighetsakademiets eksperter har vært jevnlig konsultert og

¹ Solveig Bergman (PhD) er senior forsker på Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKSVTS). Bergman har fungert som Menneskerettighetsakademiets ekspert i prosjektet. Lillian Hjorth er daglig leder i Menneskerettighetsakademiet.

² Engelsk tittel: Development of a monitoring methodology and conducting national monitoring of policies and institutional practices regarding domestic and gender-based violence in Bulgaria

³ Policy brief: Tackling Domestic and Gender Based Violence in Bulgaria: Challenges and Next Steps

kommentert utkast. Akademiet har også bidratt med å understreke prosjektets viktige menneskerettslige dimensjon, samt formidlet erfaringer og gode eksempler fra Norge.⁴

Selv om pandemien skapte utfordringer for enkelte av prosjektaktivitetene, har både metodeverktøyet og den nasjonale kartleggingen blitt ferdigstilt på en god måte. Begge dokumentene ble presentert på sluttkonferansen i Sofia i Bulgaria, 24. februar 2022, sammen med en oppsummerende anbefaling til bulgarske politikere.

Viktige funn

En hovedkonklusjon er at Bulgaria fremdeles har problemer med å iverksette hensiktsmessige og helhetlige virkemidler for å motvirke vold mot kvinner og kjønnsbasert vold. Myndighetene har problemer med å se alvoret i situasjonen, og må bli tydeligere i å fordømme volden.

Sentrale anbefalinger og utfordringer inkluderer blant annet:

- En tydelig, gjennomarbeidet og kunnskapsbasert politikk for å motvirke vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold, som involverer ulike aktører og definerer deres mandatområder, rettigheter og plikter, må på plass så fort som mulig.
- Det finnes ingen offisiell definisjon av «gender-based violence»⁵ blant omfattende misforståelser, feilinformasjon og manipulering knyttet til begrepet «gender».
- Enkelte deler av den nåværende definisjonen av «vold i nære relasjoner» er svært omstridt, for eksempel kravet om at volden må være «systematisk».⁶
- Vold i nære relasjoner, og spesielt vold i intime parforhold, utgjør en alvorlig utfordring, spesielt under COVID-19-pandemien. Likevel blir det ikke innhentet nøyaktig, detaljert og relevant statistikk og data.
- Overgrep mot eldre, mellom søsken, kjærestevold, samt digital vold er typer av overgrep som ennå ikke i tilstrekkelig grad er forstått og håndtert på en god måte.

Verdien av bilateralt samarbeid. Bidrag fra Menneskerettighetsakademiet

Den menneskerettslige dimensjon

Som en menneskerettighetsorganisasjon, har det vært vesentlig for Menneskerettighetsakademiet å fokusere på den menneskerettslige dimensjon i prosjektet. Dette perspektivet er viktig fordi det understreker at det er den bulgarske staten som har hovedansvaret for å sette kjønnsbasert vold og

⁴ På grunn av Korona-pandemien, skjedde samarbeidet mellom partnerne hovedsakelig gjennom digitale møter og elektronisk kommunikasjon. Et fysisk møte mellom norske og bulgarske partnere fant sted i Pernik i Bulgaria i februar 2020.

⁵ På norsk: kjønnsbasert vold

⁶ Kravet om at volden må være «systematisk» er problematisk fordi det aksepterer at annen vold enn den «systematiske» (og hvordan skal dette defineres?) ikke er alvorlig nok til å bli definert som lovstridig.

vold i nære relasjoner på dagsorden, og for å iverksette forebyggende og gjenopprettende virkemidler.

Retten til å bli beskyttet mot vold, inkludert vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold, er regulert i flere internasjonale avtaler om menneskerettigheter. Sentrale dokumenter er *FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner* (1979) ofte bare kalt «Kvinnekonvensjonen», *FNs konvensjon om barnets rettigheter* (1989), ofte bare kalt Barnekonvensjonen, og sist, men ikke minst, *Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner* (2011), ofte bare kalt Istanbul-konvensjonen.

Norge har ratifisert alle de overnevnte konvensjonene. Bulgaria har bundet seg til de to første, men motsatt seg sterkt å ratifisere Istanbul-konvensjonen.⁷ Dette innebærer at bulgarske myndigheters forpliktelser når det gjelder å beskytte befolkningen mot vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold, er svakere enn i land som har ratifisert konvensjonen. Folk i Bulgaria blir dermed fratatt muligheten for bedre beskyttelse. Politikere, eksperter, aktivister og andre blir dessuten hindret fra å håndtere problemene gjennom bedre mekanismer for å beskytte, forebygge, rettsforfølge og iverksette en mer helhetlig og integrert politikk.

Erfaringer og gode eksempler fra Norge

Menneskerettighetsakademiet's viktigste bidrag i prosjektet har vært å inkludere erfaringer og gode eksempler fra de mer enn 40 årene som det norske samfunnet har arbeidet for å motvirke kjønnsbasert vold og vold i nære relasjoner. Artikkelen “Public Policies and Institutional Practices in Relation to Violence in Close Relationships in Norway”,⁸ gir en detaljert beskrivelse. Informasjonen har gjennom prosjektperioden vært presentert på møter og seminarer for partnere og andre relevante aktører i Bulgaria.

40 år med utvikling av politikk og praksis

Siden 1970-tallet, har innsatsen i Norge mot vold mot kvinner utviklet seg fra å være primært private initiativer ledet av frivillige organisasjoner – spesielt kvinne- og feminist-grupper – til å bli inkludert i den offentlige politikken og bli myndighetenes ansvar. I økende grad har slik vold blitt anerkjent som et samfunnsproblem, som både myndigheter og fellesskapet må ta ansvar for. Omfattende innsats er blitt lagt ned for å håndtere ulike former for vold. I dag skjer mye av arbeidet innenfor rammene av Istanbul-konvensjonen som Norge ratifiserte i 2017.

Karakteristisk for den norske tilnærmingen, er at den er en blanding av offentlig politikk og tiltak, og samarbeid med og engasjement fra sivilsamfunnet. Nedenfor vil vi løfte frem sentrale politiske grep

⁷ 35 stater har per dags dato ratifisert konvensjonen.

⁸ Solveig Bergman og Lillian Hjorth. Februar 2021.

og virkemidler. Innsatsen inkluderer en helhetlig og koordinert tilnærming i arbeidet mot volden på nasjonalt og lokalt nivå, viktigheten av forebyggende arbeid, krisesentrene som nøkkelspillere når det gjelder å hjelpe ofrene, samt behovet for en solid kunnskapsbase for å videreutvikle politikk og hjelpetiltak.

Omfattende og koordinert tilnærming

Norge har utviklet omfattende nasjonale handlingsplaner og strategidokumenter i arbeidet mot vold i nære relasjoner, som også samsvarer med målene i Istanbul-konvensjonen. Planene understreker behovet for å se arbeidet mot vold i et integrert tverrsektorielt perspektiv. Vold i nære relasjoner er et fagfelt som krever bred koordinering mellom ulike politikkområder og strategier. For å jobbe effektivt mot de ulike formene for vold, er det utviklet egne planer og strategier for de ulike typene. Planene og strategiene utfyller hverandre og skal sikre en sammenhengende, helhetlig tilnærming.

Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar for å koordinere myndighetenes innsats på feltet, inkludert arbeidet med Istanbul-konvensjonen. I tillegg er det nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe. Gruppens mandat er å sikre gjennomføringen av tiltakene i de nasjonale handlingsplanene og Istanbul-konvensjonen, samt å koordinere de ulike aktørers og myndigheters aktiviteter.

På kommunalt nivå er det også behov for samarbeid og koordinering, blant annet i helse- og sosialsektoren, og i politiet. Til tross for at staten har kommet med en sterk anbefaling til kommunene om å utarbeide lokale handlingsplaner, er det bare halvparten som har gjort dette. Det å avskaffe vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold kan ikke skje uten dedikert og koordinert arbeid på kommunalt nivå, og i samarbeid med initiativer og prosjekter fra sivilsamfunnet.

Forebygging og bevisstgjøring

I tillegg til politiske og juridiske virkemidler på nasjonalt og lokalt nivå, er det avgjørende med godt forebyggende arbeid og informasjonskampanjer som kan føre til holdningsendring i befolkningen. I Norge gjennomføres slike kampanjer både av sentrale og lokale myndigheter samt frivillige organisasjoner. Videre er det viktig å utfordre stereotypier og fordommer gjennom utdannelse-systemene og i arbeid som retter seg mot ungdom.

Et hovedfokus i den norske forebyggingsstrategien, har vært primærforebygging, samt virkemidler som reduserer sårbarhet. Regjeringen har styrket samarbeidet med frivillige organisasjoner gjennom en ny tilskuddsordning, og gjennom etableringen av et felles forum for diskusjoner om vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold.

Behandling av voldsutøvere er også viktig i et forebyggende perspektiv. Regjeringen gir midler til stiftelsen *Alternativ til Vold* (ATV), et behandlings- og kompetansesenter som gir behandling til

voldsutøvere. De siste årene har også tjenester innen familierådgivning innført egne tilbud for voldsutøvere, og for familier og barn som har vært utsatt for vold.

Krisesentre som nøkkelinstitusjoner

Det er 46 krisesentre i Norge, et land med 5.4 millioner innbyggere. Sentrene hjelper voldsofre og er nøkkelinstitusjoner i det forebyggende arbeidet. Siden 1970-tallet begynte frivillige omkring i landet å etablere krisesentre. Inntil nylig ble de fleste sentrene drevet av frivillige ikke-statlige aktører. Tendensen har imidlertid vært økt profesjonalisering og i dag har de fleste sentrene lønnete ansatte. Fra 1981 har myndighetene delvis finansiert sentrene og fra 2010 ble det lovpålagt for kommunene å sikre at kvinner, menn og barn som er utsatt for vold, kan få beskyttelse.

I dag er cirka halvparten av krisesentrene eid og drevet av kommuner eller interkommunale enheter. Siden det er lovpålagt for kommunene å drive sentrene, er de fullt ut finansiert av lokale myndigheter. Flere sentre må imidlertid begrense driften på grunn av lave budsjetter. Selv om målet er å sikre god kvalitetsbeskyttelse over hele landet, er derfor målet ikke fullt ut realisert. I et sammenlignende perspektiv, er Norge likevel et av få land i Europa som tilfredsstillt Istanbulkonvensjonens krav til krisesenter-beskyttelse.

Innhenting av data og forskning

For å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner, er det viktig å innhente systematisk og relevant informasjon om administrative og juridiske forhold, gjennomføre regelmessige befolkningsundersøkelser og drive annen form for forskning. Flere representative omfangsstudier er gjort på nasjonalt nivå for å få bedre kunnskap om forekomsten av vold og overgrep mot barn, voksne og eldre. Det er imidlertid behov for bedre datagrunnlag på lavere nivå, og i forhold til ulike grupper voldsofre. For å få det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for å forbedre politikken, har Justisdepartementet finansiert store forskningsprogrammer i regi av *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)* og *Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)* ((2014–2019 og 2019–2024).

Spørreundersøkelser og andre former for kvantitativ og kvalitativ forskning er viktig både for å undersøke vold i nære relasjoner som fenomen, samt å finne ut hva som er årsakene til og konsekvensene av vold og overgrep. Forskningsresultatene kan sørge for mer handling og at problemene blir håndtert på en målrettet og systematisk måte. Funnene kan også brukes i holdningskampanjer og til å informere om tilgjengelige hjelpetjenester.

En kjønnsbasert forståelse av vold

Vold i nære relasjoner påvirker kvinner i uforholdsmessig stor grad, til tross for at uttrykket er kjønnsnøytralt. På denne bakgrunn er det viktig å koble vold i nære relasjoner med “kjønnsbasert vold” som relaterer volden til kjønnsbaserte sosiale strukturer. Ulikheter mellom kjønnene er nemlig

både en årsak til, og en konsekvens av, vold mot kvinner. Kvinner som blir utsatt for vold, får begrenset sine muligheter og sin rett til fullt ut å delta i samfunnets politiske, økonomiske og offentlige liv. Så lenge diskriminering av kvinner fortsetter å være en sammenvevd del av samfunnsstrukturen, er det umulig å forebygge og motvirke volden på en effektiv måte.

Likestilling og kvinners rettigheter fortsetter å være en tverrpolitisk målsetting i Norge, også når det gjelder politikken mot vold i nære relasjoner. I dag er det nulltoleranse for vold i nære relasjoner. Likevel, til tross for at landet er blant de mest likestilte i verden, fortsetter volden å være et omfattende problem.

Til slutt vil vi poengtere at det trengs mer kunnskap om hvordan volden påvirker ulike grupper. Vold i nære relasjoner handler nemlig ikke bare om kjønn, men relaterer seg til en rekke andre aspekter, identitetsmarkører og sosiale kategorier utover kjønn, som for eksempel etnisitet, generasjonskløfter, regionale og kulturelle bakgrunner, seksuell orientering eller kjønnsidentitet.

Hva har Menneskerettighetsakademiet lært av samarbeidet med de bulgarske partnerne?

Menneskerettighetsakademiet har fått bekreftet at det bilaterale samarbeidet i prosjektet har vært verdifullt og viktig. At det norske samfunnet har kommet lenger enn det bulgarske i å håndtere utfordringene med vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold – selv om dette fremdeles representerer et omfattende problem – gjør at utveksling av kunnskap og erfaring blir viktig. Til tross for at mange sider ved volden ligner i de to landene, er problemene mer omfattende i Bulgaria. Dette har delvis å gjøre med at utviklingen av politikkkfeltet og håndteringen har kommet senere i gang der.

En observasjon er at det er mange frivillige organisasjoner og aktører i sivilsamfunnet i dagens Bulgaria som er viktige pådrivere for å sette vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold på den politiske dagsorden. En annen iaktakelse er at det er flere kvinner som engasjerer seg på feltet enn menn. Disse observasjonene ligner på erfaringene fra Norge, der frivillige organisasjoner og private initiativ - særlig kvinne- og feministgrupper - var viktige aktører i den første fasen. Gjennom et systematisk og stadig mer profesjonalisert arbeid, lyktes de frivillige med å sette utfordringene på dagsorden og få staten til å ta mer ansvar. Erfaringene fra Norge kan fungere som en inspirasjon for de bulgarske partnerne.

Mange frivillige organisasjoner som arbeider mot vold i hjemmet og kjønnsbasert vold i Bulgaria, inkludert *PULSE Foundation*, er svært kompetente og arbeider bredt. I tillegg til å drive kresentre og tilby omsorg til voldsofrene, utvikler de skolekampanjer, materiell og bevisstgjørende programmer. De initierer også forskning og driver lobbyvirksomhet opp mot kommunale og statlige myndigheter. *Centre for the Study of Democracy* har, som et uavhengig forskningsinstitutt, gjort en utmerket jobb med å utvikle metodeverktøyet og utarbeide den nasjonale kartleggingsrapporten. Begge prosjektpartnerne bruker sin kunnskap og sine plattformer til å stille politiske krav. Et redskap de bruker er de internasjonale menneskerettighetene. Et hovedkrav fra alle partnere i prosjektet har

vært at Bulgaria må ratifisere Istanbul-konvensjonen, og dermed styrke statens forpliktelser for å beskytte sine innbyggere mot vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold.

Til tross for Bulgaria og Norge har ulike historiske og politiske kontekster, deler partnerne mye av den samme forståelsen av vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold, og hva som er effektive forebyggende og gjenopprettede virkemidler. Dette felles fundamentet har vært avgjørende for det gode samarbeidet og de vellykkede resultatene.

Verdien av internasjonalt samarbeid i arbeidet mot vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold

Vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold har negative effekter på enkeltpersoner, familier og samfunnet. Fordi alle stater er berørt av problemet, er det åpenbart at de bør lære av hverandre. Feil som noen har gjort, bør ikke gjentas av andre. På denne bakgrunn er det svært viktig med internasjonalt samarbeid. Nedenfor vil vi, gjennom erfaringene fra dette bilaterale prosjektet, forsøke å si noe generelt om verdien av internasjonalt samarbeid om arbeid mot vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold.

Selv om representanter fra organisasjoner og forskningsinstitusjoner kommer fra stater med ulike kulturelle, historiske og politiske bakgrunner, kan de ofte dele den samme forståelsen av fenomenet. De felles perspektivene kan skape et godt grunnlag for utveksling av kunnskap og erfaring.

En forutsetning for at arbeidet mot vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold skal være bærekraftig og sikres ressurser, må saken anerkjennes som politisk viktig. For at politikken skal virke, trengs en bred tilnærming som inkluderer lovgivning, praktiske virkemidler samt forebyggende tiltak. Dette kan ikke frivillige organisasjoner gjøre alene. Statene må ta ansvar. På denne bakgrunn kan internasjonalt samarbeid ha som mål å inkludere offentlige myndigheter, enten dette gjelder kommunale eller statlige aktører, eller oppfordre dem til å gjøre mer.

Som vi har sett i Bulgaria og Norge, er frivillige organisasjoner ofte viktige pådrivere i arbeidet for å få statene til å ta mer ansvar. Alt internasjonalt samarbeid bør være seg bevisst den viktige rollen som sivilsamfunnet spiller. Jo mer profesjonelle de ikke-statlige organisasjoner blir, jo større muligheter vil de ha for å få statene til å ta mer ansvar. Organisasjonene må støttes.

Arbeid mot vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold bør ta inn over seg fenomenets komplekse natur. Så lenge diskriminering av kvinner er innvevd i samfunnsstrukturen, er det umulig å forebygge og reagere på volden på en effektiv måte. På denne bakgrunn bør tematikken tas opp både i de formelle utdanningssystemene, samt i uformell sektor. Innsatsen må inkludere bevisstgjøring om kvinners rettigheter, kjønnsrollemønstre, stereotyper og fordommer. Jenter bør oppmuntres til å delta på alle nivåer i samfunnet. Jo flere kvinner i politikken og i ledende posisjoner i samfunnet, jo mer sannsynlig er det at voldsproblemet kommer høyere opp på dagsorden og trolig også vil bli håndtert bedre.

Vold i nære relasjoner og kjønnsbasert vold er, i likhet med likestilling og kvinners rettigheter, fagområder der internasjonalt samarbeid er helt nødvendig. Den gode nyheten er at slikt samarbeid har et stort potensial. Samfunnene kan hjelpe hverandre med å utvikle mer effektive måter å håndtere disse felles utfordringene på.