



LANDINFO

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Temanotat

Albania

Vold mot kvinner

27. mai 2020



© Landinfo 2020

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Alle henvendelser om Landinfos rapporter kan rettes til:

Landinfo
Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Storgata 33 A
Postboks 2098 Vika
0125 Oslo
Tel: 23 30 94 70
E-post: landinfo@landinfo.no
www.landinfo.no

Om Landinfos temanotater

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) innhenter og analyserer informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om.

Landinfos temanotater er basert på opplysninger fra nøye utvalgte kilder. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

Temanotatene bygger på både skriftlig og muntlig kildemateriale. En del av informasjonen som formidles, er innhentet gjennom samtaler med kilder på informasjonsinnhentingstreiser. Landinfo tilstreber bredde i kildetilfanget, og så langt mulig er det innhentet informasjon fra kilder som arbeider uavhengig av hverandre. Alt benyttet kildemateriale er fortløpende referert i temanotatene. Hensyn til enkelte kilders ønske om anonymitet er ivarettatt.

Notatene gir ikke et uttømmende bilde av temaene som undersøkes, men belyser problemstillinger som er relevante for UDIs og UNEs behandling av utlendingssaker.

Landinfo er en faglig uavhengig enhet, og informasjonen som presenteres, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos temanotater gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

About Landinfo's reports

The Norwegian Country of Origin Information Centre, Landinfo, is an independent body within the Norwegian Immigration Authorities. Landinfo provides country of origin information (COI) to the Norwegian Directorate of Immigration (Utlendingsdirektoratet – UDI), the Immigration Appeals Board (Utlendingsnemnda – UNE) and the Norwegian Ministry of Justice and Public Security.

Reports produced by Landinfo are based on information from carefully selected sources. The information is collected and analysed in accordance with [common methodology for processing COI](#) and [Landinfo's internal guidelines on source and information analysis](#).

To ensure balanced reports, efforts are made to obtain information from a wide range of sources. Many of our reports draw on findings and interviews conducted on fact-finding missions. All sources used are referenced. Sources hesitant to provide information to be cited in a public report have retained anonymity.

The reports do not provide exhaustive overviews of topics or themes, but cover aspects relevant for the processing of asylum and residency cases.

Country of Origin Information presented in Landinfo's reports does not contain policy recommendations nor does it reflect official Norwegian views.

Summary

Violence against women is a widespread phenomenon in Albania, a country in which patriarchal norms are still dominant. National surveys show that about half of the female population between the ages of 18 and 74 is exposed to violence from a partner, spouse or other close relative during their lives. Only a small number of women report the abuses. The assistance available to vulnerable women varies according to geographical locations and regarding which assistance can be expected. Many women lack economic means to reestablish themselves on their own. Regardless, there is continuous improvement and strengthening of national legislation and policies covering the field of domestic violence, most recently through a series of legislative changes since 2016 to the present. Continuous challenges are related, among other things, to the actual implementation of protection measures, to a general scarcity of resources, and to a lack of understanding and thereby approach to family violence as a phenomenon.

Sammendrag

Vold mot kvinner er et utbredt fenomen i Albania, der patriarkalske normer og levesett fortsatt er utbredt. Nasjonale undersøkelser viser at omtrent halvparten av den kvinnelige befolkningen mellom 18 og 74 år i løpet av livet utsettes for vold fra partner, ektefelle eller andre i nær relasjon. Kun et fåtall kvinner anmelder overgrepene, og hjelpetilbudene for utsatte kvinner varierer geografisk og med hensyn til hvilken oppfølging man kan påregne. Mange kvinner har heller ikke økonomiske muligheter til å etablere seg på nytt i egen bolig. Lovverk og rammeplaner som omhandler familievold blir imidlertid kontinuerlig forbedret og styrket, senest ved en rekke lovendringer fra 2016 og frem til i dag. Vedvarende utfordringer er blant annet knyttet til selve implementeringen av beskyttelsestiltak, ressursproblematikk, samt manglende kompetanse og tilnærming til familievold som fenomen.

Innhold

1 Innledning	6
2 Utbredelse av vold mot kvinner.....	7
2.1 Holdninger og forståelse av familievold	7
2.2 Demografiske variasjoner	9
2.3 Regionale variasjoner.....	9
3 Henvisningssystemet – «National Referral Mechanism»	10
3.2 Operasjonalisering av henvisningssystemet	12
4 Rapportering og politianmeldelser av vold mot kvinner.....	14
4.1 Politianmeldelser av overgrep	15
4.2 Hvorfor så lav anmeldelsesprosent?	15
5 Lovverk og straffereaksjoner	16
5.1 Nye lovendringer og tiltak.....	17
5.2 Beskyttelsesordre	18
5.3 Domstolsbehandling og straffeprosess.....	19
5.3.2 Henleggelse av saker og uteblitt straffeforfølgelse.....	20
6 Politiets håndtering av familievoldssaker	21
7 Tilbud for voldsutsatte kvinner	22
7.1 Fri rettshjelp og sentre for rettshjelp	22
7.2 Sheltere og krisesentre for voldsutsatte kvinner	23
7.2.1 Vurderinger av tilbudene ved sheltere og krisesentre	25
7.3 Kommunale bostøtteordninger for voldsutsatte kvinner	26
7.3.1 Økonomisk bistand til familievoldsofre.....	27
7.3.2 Hjelpetelefoner/nødnumre.....	27
8 Referanser	29

1 Innledning

Dette temanotatet omhandler vold i nære relasjoner som rammer kvinner i Albania, og er en oppdatering av en respons om samme tema fra 2015. Temaet familievold er omfattende, og overgrep rammer ikke bare kvinner, men også barn og menn. Innenfor kategorien voldsutsatte kvinner, finnes det videre store variasjoner med hensyn til overgrepstyper og individuell sårbarhet.

Notatet er avgrenset til kvinners situasjon og adgang til offentlige tjenester – fra politi og rettsvesen, helse- og sosialvesen og annet relevant hjelpeapparat. Frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet er sterkt engasjert på feltet i Albania, slik at en lang rekke av tjenestetilbudene som omtales, drives og utvikles av disse ikke-statlige aktørene. Til tross for at tilbudene i svært mange tilfeller også vil gjelde for barn, fokuserer notatet altså primært på kvinners tilgang til bistand.

Det er viktig å presisere at notatet kun beskriver hovedtrekkene ved situasjonen for kvinner som utsettes for vold i nære relasjoner. Lokale og regionale forskjeller samt temaer som vil ha stor betydning for voldsutsatte kvinner – som tilgang til fysiske og psykiske helsetjenester og arbeidsmarkedstiltak – behandles ikke særskilt i dette notatet. Notatet har heller ikke fokus på enkeltkategorier av kvinner, som for eksempel ofre for menneskehandel.

Notatets første del handler om utbredelse av vold, og om samfunnets holdninger til familievold. Denne bakgrunnsinformasjonen er viktig for å sette voldsutsatte kvinners situasjon i perspektiv, og kan med fordel ses i sammenheng med Landinfos temanotat om familie og ekteskap i Albania, der patriarkalske normer og tradisjoner er nærmere omtalt (Landinfo 2015). Deretter beskrives den nasjonale henvisningsstrukturen for familievoldsofre, samt relevante lovverk og politiets og rettsvesenets rolle i korte trekk. Avslutningsvis beskriver vi ulike tjenestetilbud til voldsutsatte kvinner.

Notatet bygger på offentlig tilgjengelig informasjon, som er omfattende på fagfeltet. Mange nasjonale og internasjonale organisasjoner følger utviklingen i Albania tett, og det er i en årrekke gjort sammenlignbare studier om familievold i landet – blant annet av det albanske statistikkbyrået INSTAT. FN-organisasjoner som UN Development Program (UNDP), Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) og lokale NGOer publiserer også jevnlig rapporter basert på egne undersøkelser. Vi har benyttet funn fra disse undersøkelsene i notatet, idet de gir en god oversikt over utviklingstrekk det siste tiåret. Samtidig viser vi til informasjon som ble innhentet på Landinfos tjenestereise til Albania i april 2015, der kvinners situasjon var et av hovedtemaene. Uttalelsene fra de muntlige kildene Landinfo møtte resonnerer fortsatt med nyere funn og trender, og anses derfor som fortsatt relevant i 2020.

Det kan ellers bemerkes at kildene på fagfeltet er overveiende samstemte. Mange bygger vurderingene sine på innsamlede kvantitative data over utbredelse og holdninger til vold, rapporterte hendelser, anmeldelser, domfellelser og liknende.

Det foreligger derimot færre grundige kvalitative undersøkelser av hvordan selve hjelpetilbudet reelt sett oppleves, som følge av at en begrenset andel kvinner faktisk oppsøker og mottar bistand. Samtidig har en lang rekke lovendringer og tiltak blitt iverksatt i løpet av de siste to-tre årene. Foreløpig finnes det ikke undersøkelser eller empiri som kan si noe om eventuelle utslag av disse tiltakene.

2 Utbredelse av vold mot kvinner

Familievold og vold mot kvinner er et utbredt fenomen i Albania. En nasjonal undersøkelse gjennomført av det albanske statistikkbyrået INSTAT i 2018,¹ viste at like under halvparten av den kvinnelige befolkningen mellom 18 og 74 år i løpet av livet hadde blitt utsatt for vold fra partner eller ektefelle. Over en tredjedel av kvinnene rapporterte at de hadde vært utsatt for vold fra partner eller ektefelle i løpet av de siste tolv månedene før studien. Omtrent annenhver kvinne oppgav å ha blitt utsatt for vold etter fylte 15 år av andre enn partner eller ektefelle («non-partner violence») (INSTAT 2019, s. 13, 16, 60). I sistnevnte gruppe var volden som oftest påført av familiemedlemmer, som mor/stemor, far/stefar eller søsken (INSTAT 2019, s. 21).

I perioden 2016 til juni 2018 ble 28 kvinner drept av familiemedlemmer; av disse drapene var 19 utført av ektefelle/partner (data fra albansk politi, som gjengitt i CEDAW 2019, s. 6).

Drap som følge av familievold, utgjør om lag en fjerdedel av det totale antallet registrerte drap årlig i Albania (INSTAT 2018, s. 87).²

2.1 Holdninger og forståelse av familievold

Familievold er rotfestet i landets patriarkalske tradisjoner og normer, der mannsdominerte regelsett og markante kjønnsrollemønstre har blitt praktisert i mange generasjoner (les mer om den albanske familien, samlivsformer og patriarki i Landinfo 2015).

¹ Undersøkelsen er basert på et representativt utvalg kvinner i alle landsdeler, i aldersspennet 18-74. 3443 kvinner deltok. Detaljert demografisk informasjon om utvalget gis i INSTAT 2019, kapittel 3. Tilsvarende undersøkelser ble ellers utført i 2007 og 2013, slik at det foreligger sammenlignbare tall. Se INSTAT 2019 (s. 44) for utfyllende informasjon.

² Se INSTATs tabell for en oversikt over prosentvis familievoldsrelaterte drap i perioden 2013-2017 (INSTAT 2018, s. 87).

Det er ikke bare blant den mannlige befolkningen at aksepten for voldsbruk er høy – også blant kvinner er toleransen både betydelig og vedvarende. Omtrent en tredjedel av de kvinnelige respondentene i INSTATs nasjonale studie fra 2008-2009 mente at det var akseptabelt at en mann slo sin ektefelle dersom «[...] wife burns the food, wife argues with him, wife goes out without telling him, wife neglects the children, and wife refuses sexual relations» (INSTAT & Institute of Public Health 2010, s. xxx).

Tallene har holdt seg stabilt høye. I INSTATs siste undersøkelse fra 2018 oppgav fortsatt like under halvparten at kvinner bør tolerere *noe* voldsbruk for å holde familien samlet. Omtrent halvparten av de kvinnelige respondentene svarte at hele eller majoriteten av befolkningen synes at vold mellom ektefeller er et privat anliggende som utenforstående ikke skal gripe inn i (INSTAT 2019, s. 15). Funnene overenstemmer med OSCEs funn fra en tilsvarende undersøkelse i 2018 (se OSCE 2019a, s. iv; OSCE 2019a, kap. 3).³

INSTAT (2019, s. 29) skriver at:

[...] many Albanians tend to consider domestic violence to be a private, family matter and a normal part of marriage and family life.

OSCE (2019a, s. vi), påpeker likeledes at:

Cultural norms and attitudes in Albania support women's obedience to men, and sexual violence in intimate partner relationships is widely accepted. Many women in Albania believe that women should obey their husbands, and sexual violence within intimate relationships is considered widespread and normal. These beliefs contribute to an environment where violence against women is tolerated.

Aurela Bozo, sosiolog og advokat ved Centre for Legal Civic Initiatives i Tirana, har i en årrekke arbeidet med rettslig bistand til ofre for familievold. I samtale med Landinfo i 2015, viste Bozo blant annet til at svekkelsen av mannens posisjon i løpet av de siste tiårene, som familiens ubestridte overhode og forsørger, i mange tilfeller synes å ha medført økt frustrasjon og voldsbruk innen familier (samtale i Tirana, april 2015).

³ Rapporten presenterer funnene fra OSCEs kvalitative og kvantitative undersøkelse i Albania om vold mot kvinner, som ble gjennomført i 2018. Respondentene i undersøkelsen omfattet 14 fageksperter, et representativt utvalg av 1858 kvinner i alderen 18-74 år, syv fokusgrupper med kvinner fra forskjellige bakgrunner og fire dybdeintervjuer med kvinner for å se nærmere på virkningen av overgrepene de har opplevd.

2.2 Demografiske variasjoner

Kvinner i hele landet og fra alle samfunnsklasser rammes av kjønnsbasert vold, og overgriperne har heller ingen entydig profil. Dette understøttes av flere kilder (INSTAT 2019, kap. 3; OSCE 2019a, s. iii; HDRC 2017, s. kap. 3).

Europarådets Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) påpeker også i sin evalueringsrapport fra 2017 at kjønnsbasert vold i Albania ikke nødvendigvis er knyttet til fattigdomsproblematikk eller til enkelte samfunnsgrupper alene, men rammer store deler av befolkningen og er forårsaket av en lang rekke faktorer (GREVIO 2017, s. 7).

2.3 Regionale variasjoner

INSTATs årlige rapport *Women and Men in Albania* (INSTAT 2018, s. 82) stadfester at den høyeste prosentandelen av kvinner utsatt for vold i hjemmet er observert i Tirana-området (omtrent 36 prosent voldsutsatte kvinner), etterfulgt av Durrës (omtrent 14 prosent). Kukës og Dibra hadde den laveste prosentandelen med henholdsvis omtrent 1 og 1,5 prosent voldsutsatte kvinner.

Ser man på antallet voldsutsatte kvinner som andel av befolkningen (per 10 000 kvinner), har Durrës, Vlora og Tirana den høyeste andelen krenkede kvinner, mens Kukës, Dibra og Shkodra har den laveste andelen (INSTAT 2018, s. 82).

Landinfo bemerker at tallene over geografisk utbredelse er basert på registrerte eller anmeldte saker samt data fra de representative utvalgene i begge undersøkelsene (der OSCE har intervjuet både kvinner i lokalsamfunn og en rekke fagekspertter og personer med erfaringer fra feltet, mens INSTATs respondenter utelukkende er kvinner i lokalsamfunn). Derfor kan det finnes mørketall eller variasjoner som ikke fanges opp, eller som delvis gjør at studiene gir ulike funn, eller variasjoner i funn. OSCE (2019a, s. 62) sine funn viser for eksempel at vold synes å ramme flere kvinner i nordlige strøk enn i sentrale strøk, sett hen til befolkningstetthet, uten at det spesifiseres om sakene anmeldes. Resultatene fra undersøkelsene bør derfor anses som indikative, snarere enn helt nøyaktige.

OSCE (2019a, s. 13) påpeker at eksperter som ble intervjuet i deres undersøkelse fra 2018, rapporterte at data fra statlige institusjoner ofte er inkonsistent, fordi rapporteringsfrekvensen varierer betydelig mellom ulike områder av landet. Kildene opplyste at kvinner i større byer oftere innrapporterer overgrep enn det

som er tilfellet i rurale strøk. Det samme viser funn fra den albanske organisasjonen Human Rights in Democracy Centre (HRDC 2017, s. 55).⁴

3 Henvisningssystemet – «National Referral Mechanism»

Regjeringen vedtok i 2011 å etablere et nasjonalt henvisningssystem for familievoldssaker, det såkalte National Referral Mechanism (NRM) for beskyttelse og reintegrering av ofre for menneskehandel og familievold.⁵ Med henvisningssystemet ble det vedtatt felles prosedyrer for hvordan lokale myndigheter skal samarbeide om og viderehenvise overgrepssaker.

NRM består av et råd på regjeringsnivå, samt tverrfaglige team på kommunalt nivå. De tverrfaglige teamene består av en lokal koordinator og representanter fra blant annet påtalemyndigheten, politiet, distriktsmyndighetene og helse- og sosialvesenet (herunder barnevernet). De tverrfaglige teamene skal komme frem til og tilby kortvarige og langvarige tjenestetilbud til voldsofre. Kortvarige tilbud omfatter (GADC 2013, s. 32-34; CEDAW 2014, s. 19):

- Beskyttelse i akutsituasjoner
- Helsebistand
- Botilbud og transport til trygg bopel
- Bistand til å begjære beskyttelsesordre
- Henvisning til andre tjenester

De langvarige tilbudene dreier seg blant annet om (GADC 2013, s. 32-34; CEDAW 2014, s. 19):⁶

- Sysselsettingsbistand
- Boligbistand
- Juridisk rådgiving
- Helsehjelp/terapi
- Bistand til ivaretagelse av barn

Systemet skal fungere slik at hver eneste deltager i det lokale NRM-nettverket er forpliktet til å samarbeide med andre nettverksdeltagere for å gi relevant bistand

⁴ HRDCs studie fulgte 1928 rettsprosesser for utstedelse av beskyttelsesordre og 930 strafferettsaker som omhandlet familievold. Studien ble gjennomført i perioden 2016-2017.

⁵ Decision of the Council of Ministers No. 334, dated 07.02.2011 “On the establishment of a nationwide cross referral system for victims of domestic violence and its way of functioning”.

⁶ En detaljert fremstilling av systemet og nettverksmedlemmenes konkrete ansvarsområder kan finnes i Gender Alliance for Development Centers (GADC) rapport *Manual - How to respond to domestic violence* (GADC 2013, del II).

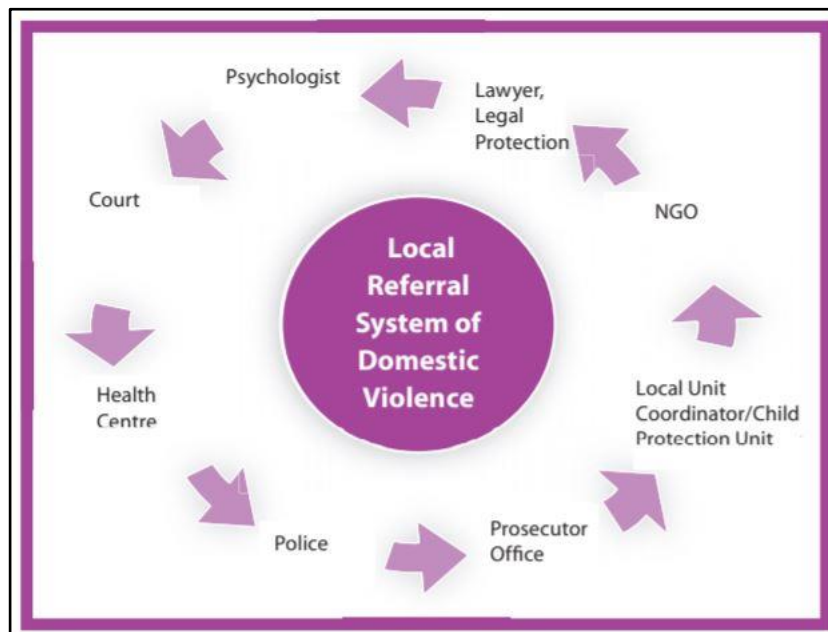
til voldsofre. Offeret selv eller andre kan melde fra om familievold. Politiet skal (over telefon, sms, e-post eller på andre måter) ta imot rapporter om familievold uavhengig av hvem som melder det inn; det være seg informasjon fra offeret selv, familiemedlemmer, naboer eller instanser i nettverket – altså både fra angjeldende ofre og vitner til overgrep. Instansene i nettverket, uavhengig av hvilke instans som mottar melding om overgrep, skal samarbeide om hvordan en sak behandles videre (GADC 2013, s. 35-36; UK Home Office 2018, s. 90).

I Tirana, som må antas å ha et av de best fungerende nettverkene, er for eksempel følgende instanser delaktige (Director of Social Services, Tirana, som gjengitt i UK Home Office 2018, s. 143):

- Local DV Coordinator in the Municipality
- Police Department
- District Court
- Prosecutor Office
- Bailiff Office
- Forensic Institute
- Regional Directory of Public Health
- Mother Teresa Hospital
- Directory of Social Services
- Regional Education Directory
- Employment Office
- Shelter for Women and Girls
- Community Development Centre “Today for the Future”

Deltagerne i de lokale nettverkene kan variere, men prinsipielt skal følgende instanser være delaktige:

Figur 3.1 Fundamentale bidragsytere i nettverket



Kilde: GADC 2013, s. 35.

3.2 Operasjonalisering av henvisningssystemet

Henvisningssystemet er ment å fungere i alle landets kommuner. Ifølge myndighetenes rammeplan for 2016-2020 skal samtlige 61 kommuner i landet etablere et fungerende henvisningssystem (gjennom nettverk) innen utløpet av 2020, samtidig som at antallet spesialisttjenester skal være betydelig utvidet fra rammeplanens utgangspunkt i 2016 (Ministry of Social Welfare and Youth 2016, s. 23, Objective 3.2).

Per mai 2019 var henvisningssystemet operativt i 40 av 61 kommuner, og det var ansatt lokale koordinatore for familievoldssaker på fulltid i 23 av kommunene (UNDP 2019, s. 9, 29, 41). I desember 2019 vurderte UN Development Program (UNDP) at systemet var operativt «with varying degree of effectiveness» i 35 av de 40 kommunene. UNDP vurderte systemet som kun delvis operativt i kommunene Kolonja and Cërrik og ikke-fungerende i kommunene Kurbin, Librazhd og Puka (UNDP 2019, s. 10; se også UNDP 2019, s. 34, for fullstendig kart over hvor NRM er etablert). UNDP er delaktig i pågående arbeid for å etablere henvisningssystemer i ytterligere 15 kommuner i løpet av perioden 2019-2021 (UNDP 2019, s. 22).

Ressursmangler og ulikheter i lokale tjenestetilbud har preget NRM-systemet siden oppstarten. Hver kommunale NRM-struktur er tilpasset lokal kontekst, og er

utviklet i tråd med hvilken støtte ordningen har fått fra kommunale myndigheter, tilgjengelige lokale midler, kompetanse og samarbeidspartnere (UNDP 2019, s. 10). Tjenestetilbudet fungerer altså ulikt avhengig av hvor i landet man befinner seg (UNDP 2019; OSCE 2019a, s. 14; CEDAW, som gjengitt i OSCE 2019a, s. 14).

OSCEs og UNDPs nylige rapporter (OSCE 2019a, s. 13; UNDP 2019, s. 10-11) bekrefter at utfordringene som gjorde seg gjeldende allerede ved etableringen av henvisningssystemet, og som ble beskrevet av Landinfos kilder i 2015, til dels vedvarer i dag. Blant annet har mange av de lokale NRM-koordinatorene fortsatt begrenset tid og ressurser til å utføre oppgavene de er satt til, de får utilstrekkelig opplæring og det er en høy turn-over blant ansatte. Det samme gjelder andre viktige aktører i nettverkene, som for eksempel politiansatte (UNDP 2019, s. 37, 64). Mangelfull registrering av voldshendelser i et felles registreringssystem som alle NRM-tilknyttede etater har tilgang til, fører til at lokale myndigheter ikke alltid har tilstrekkelig oversikt eller beslutningsgrunnlag (UNDP 2019, s. 12).⁷ Dårlig koordinering mellom de ulike aktørene i systemet – som lokale NRM-koordinatorer, politi, domstoler og helsevesen – bidrar til ineffektivitet.

Generelt sett vil rurale områder ha et dårligere tjenestetilbud enn urbane områder. I tillegg til logistiske utfordringer med å rekke ut til nærområder med bistand eller for å monitorere, er det en utfordring for tjenestepersonell ved mindre og avsidesliggende steder at de ofte mangler grunnleggende arbeidsverktøy som datamaskiner og stabilt internett (UNDP 2019, s. 64).

UNDP oppsummerer dagens situasjon i sin rapport fra 2019 (s. 44):

Overall, it is assessed that the typology and availability of services for SDVs⁸ at local level continues to be limited, underfunded, and understaffed, although there are noted efforts by several municipalities to improve availability of services on site regarding emergency shelters, housing and women's economic empowerment.

I enkelte kommuner kan det likevel synes som om systemet begynner å fungere bedre. Ved gjennomgang av omtrent 700 familievoldssaker under domstolsbehandling i utvalgte kommuner i 2018, viste studien til Aurela Bozo en positiv trend med hensyn til koordinering og samarbeid i familievoldssaker.⁹

⁷ Ifølge UNDP (2019, s. 12) ble det felles datasystemet (Recording Violence in Albania, forkortet REVALB) per desember 2019 kun benyttet av 26 av de 40 kommunene som har et etablert NRM-system. Mangelfulle data fører blant annet til dårligere tilpassing av tiltak.

⁸ Survivors of domestic violence (SDV).

⁹ Studien til Bozo fra 2018 er basert på totalt 709 saker knyttet til utstedelse av beskyttelsesordre ved distriktsdomstolene i Vlora, Durrës, Korca, Pogradec, Elbasan, Dibra, Shkodra og Saranda i perioden mai 2017 til februar 2018. De nye endringene i loven om familievold og den nye loven

An increasing number of the actors that provide support to victims of domestic violence is noticed. Police, courts, civil society organizations members to AWEN¹⁰ in the monitored districts, Municipal Social Service Offices, Administrative Units are some of the most active actors that have supported victims of domestic violence and have made the work of Referral Mechanism dynamic and effective (Bozo 2018, s. 40).

UNDP (2019, s. 13) påpeker også at flere kommuner (Tirana, Elbasan, Durrës, Korca, Shkodra og Bulqiza) har begynt å avsette midler i sine lokale budsjetter til arbeid mot familievold og kjønnsbasert vold, som bidrar til et mer effektivt NRM-system (for en nærmere oversikt, se UNDP 2019, s. 56-58).

4 Rapportering og politianmeldelser av vold mot kvinner

Andelen kvinner som søker hjelp fra offentlige instanser for partnervold, har holdt seg stabilt lav det siste tiåret. Av INSTATs undersøkelse fra 2018 fremkommer det at like over 8 prosent av voldsutsatte kvinner har søkt hjelp utenom familien og nær omgangskrets (INSTAT 2019, s. 19). Prosentandelen er den samme som fremgikk av INSTATs forrige nasjonale undersøkelse i 2013 (INSTAT 2013, s. 55-56).

De fleste respondentene i den nevnte undersøkelsen fra 2018 hadde søkt hjelp fra familie eller svigerfamilie (henholdsvis 98 og 40 prosent). Den lille andelen som har tatt kontakt med formelle instanser, har henvendt seg til politiet (litt over 4 prosent), lege eller helsevesen (omtrent 3 prosent), advokater (litt over 3 prosent), dommere (litt over 3 prosent) eller sosialvesen (under 2 prosent) (INSTAT 2019, s. 97). Andelen som søker hjelp for vold påført av *andre* enn ektefelle/partner, er enda lavere, og ligger på under 5 prosent (INSTAT 2019, s. 106).

Funnene ovenfor understøttes av OSCE (2019a, s. iii; OSCE 2019a, s. 50), samtidig som OSCE rapporterer at mange kjenner til tilgjengelige tilbud, uten å benytte seg av det:

Many women [...] indicated that they have heard of services available to help affected women; 68% had heard of at least one of the victim support organizations asked about. However, few women have actually accessed those services – just 1% of those who have experienced physical and/or sexual violence contacted a women's shelter or a victim support organization following the most serious incident (OSCE 2019a, s. iii).

om fri rettshjelp trådte i kraft i henholdsvis 2019 og 2018, slik at studien ikke nødvendigvis fanger opp eventuelle virkninger av lovendringene.

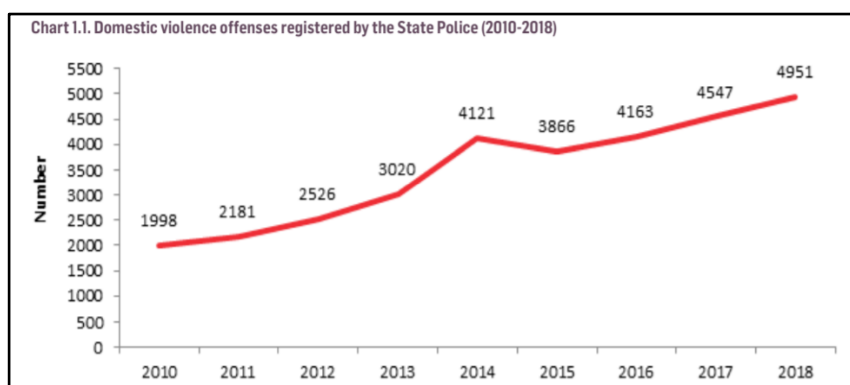
¹⁰ Albanian Women Empowerment Network.

4.1 Politianmeldelser av overgrep

Selv om det fortsatt kun er et lite antall kvinner som velger å anmelde, har antallet overgrep som politianmeldes uansett økt i løpet av det siste tiåret. Human Rights in Democracy Centre (HRDC 2017, s. 11) knytter økningen blant annet til forbedringen av statlige tiltak på feltet generelt, mens INSTAT (2019, s. 34) mer konkret relaterer økningen til endringene som er gjort siden 2006 i loven om familievold (les mer om lovendringene i neste kapittel om lovverk og straffereaksjoner).

Økningen i politianmeldelser har videre medført en liten økning i antallet straffeforfølgelser. Som regel foretas anmeldelsen av kvinnen selv (INSTAT 2019, s. 34-36; Bozo og Berzani, møter i Tirana, april 2015; Bozo 2015).

Figur 4.1 Politianmeldte familievoldshendelser 2010-2018



Kilde: Albanian State Police 2019, som gjengitt i INSTAT 2019, s. 34.

4.2 Hvorfor så lav anmeldelsesprosent?

OSCEs undersøkelse fra 2019 bekrefter at det bare er få kvinner som tar kontakt med politiet etter å ha blitt utsatt for overgrep. Skam, frykt for gjerningsmannen, manglende tillit til institusjoner og mangel på økonomisk støtte, er barrierer for kvinners rapportering og eventuell anmeldelse av overgrep. Kulturelle normer om kvinners lydighet mot menn og om seksuell vold i intime forhold, bidrar videre til et miljø som tolererer vold mot kvinner og jenter (OSCE 2019b; OSCE 2019a, s. iv).¹¹

Under samtaler i Tirana i 2015, understrekte både advokat Aurela Bozo og Alketa Berzani, psykolog og leder av Data Centrum Research Institute (utgiver av *Baseline Study Report on Domestic Violence and Albanian State Police*), at samfunnet generelt anser vold i hjemmet som en privatsak, til tross for kampanjer og en gradvis større åpenhet rundt temaet.

¹¹ Kapitlene 6 og 7 i INSTATs rapport fra 2019 gir også omfattende informasjon om ulike årsaker til at så få kvinner kontakter politiet eller anmelder overgrep.

Terskelen for å anmelde familievold viser seg å holde seg vedvarende høy. Hvorvidt en kvinne anmelder, og hvilken livssituasjon hun har etter en anmeldelse, avhenger av kvinnens sosiale og økonomiske situasjon. Det er av betydning om kvinnen har annet støttenettverk som kan ta seg av henne, om hun har selvstendig inntekt, eller på annen måte er i stand til å underholde seg selv og eventuelle barn. Både Bozo og Berzani understrekte (samtaler i Tirana, april 2015) at avgjørelsen om å anmelde har direkte sammenheng med hvilken livssituasjon kvinnen reelt ser for seg etter anmeldelsen (disse tidligere uttalelsene reflekteres i nylige studier og rapporter, som for eksempel OSCE 2019a, s. iv).

Bevissthet rundt familievold, at det er straffbart, at straffene faktisk implementeres, og at systemet – fra anmeldelse hos politiet til behandling i rettsvesenet – fungerer, er også vesentlige forutsetninger for at familievold skal bli anmeldt. Under en samtale i 2015 påpekte Bozo at det formelle juridiske rammeverket, lovgivningen og henvisningsmekanismene (NRM) for familievoldsofre var på plass, men at man mislykkes i selve implementeringen av regelverket, og med å gi ofrene effektiv bistand når de først har anmeldt. Hun opplevde at det var vanskelig å gi kvinnen reell beskyttelse, blant annet fordi «[...] å fjerne overgriperen er svært vanskelig» (Landinfos oversettelse).

Når mange kvinner unnlater å anmelde overgrep, begrunnes dette først og fremst med æresbegrepets sterke betydning; at man ikke vil bringe skam på mannen eller familien. Samtidig frykter mange kvinner at skylden skal legges på henne, eller at en anmeldelse ikke vil medføre positive endringer, men tvert imot forverre situasjonen. Kvinner som lever i voldelige ekteskap, anmelder ofte ikke fordi de ikke har andre alternativer enn å bli værende i ekteskapet (Alketa Berzani, samtale i Tirana 2015). Disse betraktningene fra 2015 understøttes av nyere kildemateriale – som blant annet presentert i INSTAT (2019), OSCE (2019a), HRDC (2017), Bozo (2018) og UN Women Albania (2019).

UNDP beskriver den samme problemstillingen i sin rapport fra 2019; at tilgang til grunnleggende tjenester, der offeret kan føle seg trygg og ivaretatt med hensyn til shelter-opphold eller annen boligløsning, ikke er tilgjengelig i alle landets kommuner. Der tjenestene finnes, kan de ha lav kapasitet. Mangelen på boligløsninger, i kombinasjon med mangel på arbeidsmuligheter «lead the survivors of domestic violence to return to the perpetrator and withdraw the complaint» (UNDP 2019, s. 64).

5 Lovverk og straffereaksjoner

Albanias lov om familievold,¹² som trådte i kraft i juni 2007, definerer familievold som «enhver voldshandling begått mellom personer som er, eller som har vært i familierelasjon» (Landinfos oversettelse), og anerkjenner emosjonell, seksuell og

¹² Law on measures against violence in family relations (2006).

psykologisk vold på lik linje med fysisk vold (Law on Measures against Violence in Family Relations 2006, art. 3).

Familievold ble først kriminalisert i den albanske straffeloven i 2012 (Criminal Code 1995, med senere endringer).¹³

5.1 Nye lovendringer og tiltak

De siste endringene i loven om familievold ble vedtatt i 2018 og trådte i kraft i september 2019, og er ment å skulle forbedre beskyttelsestiltak for ofre for familievold (se blant annet EU Commission 2019, s. 28; UN Women Albania 2018). Det er også vedtatt andre lover i senere tid, der familievoldsofre er blant kategoriene som skal prioriteres for bistand – som lov om bostøtteordninger av 2018 og lov om fri rettshjelp fra 2017.¹⁴

Blant tiltakene som har blitt iverksatt siden 2016, og som er hjemlet i de ulike lovene og iverksatt som ledd i den nasjonale strategien for å bekjempe familievold (Amendments to Law on Measures against Violence in Family Relations 2018, art. 3, 14; CEDAW 2019, s. 2-9; OSCE 2019a, s. 11; The Advocates for Human Rights 2019, s. 5), er:

- Utvidelse av definisjonen av familievold og hvem som har krav på beskyttelse. Etter lovendringene omfatter definisjonen ofre som er i forhold med, men som ikke er gift eller bosatt med overgriperen (altså ikke i familierelasjon).
- Tilgang til umiddelbar beskyttelse og midlertidig husly (uten 48-timers ventetid som tidligere) gjennom en beskyttelsesordre («Preliminary Emergency Protection Order»), som utstedes av politiet og som etter lovendringen også inkluderer barn.
- Etablering av ordning med fri rettshjelp, med virkning fra juni 2018 (se mer om fri rettshjelp i kap. 7.1).
- Etablering av sentre for rettshjelp («Primary Legal Assistance Centres»), med oppstart i 2017 (se mer om sentrene i kap. 7.1).
- Etablering av bostøtteordninger («Social Housing»), som gir ofre for familievold prioritet (se mer om lov om bostøtteordninger i kap. 7.3).

¹³ Voldsbruk innen familien fikk en strafferamme på opptil fem års fengsel (Criminal Code 1995, med senere endringer, art. 130a), mens strafferammen for enkelte grove voldshandlinger ble hevet (Criminal Code 1995, med senere endringer, art. 88). Senere endringer i straffeloven i 2013 kriminaliserte voldtekt og seksualisert vold innenfor ekteskapet (Criminal Code 1995, med senere endringer, art. 102).

¹⁴ Law on Social Housing (2018) og Law on Legal Aid (2017).

- Etablering av gratis rådgivningslinje («Free Counselling Line»), som fra begynnelsen av 2017 har tilbudt profesjonell psyko-emosjonell støtte, ulike former for rådgivning, samt hjelp til viderehenvisning.¹⁵
- Etablering av politiets døgnbemannede nødtelefon.¹⁶
- Etablering av flere sheltere og krisesentre for voldsutsatte kvinner (se mer om tilbud i kap. 7).

Mange av de nevnte tiltakene og endringene ble først vedtatt og trådte i kraft i perioden 2017 til 2019. Derfor foreligger det enda ikke omfattende eller detaljert empiri om hvilke eventuelle utslag lovendringene har hatt.

Kildene påpeker uansett at det har vært en kontinuerlig forbedring og styrking av lovverket og rammeplanene som omhandler familievold, til tross for vedvarende utfordringer, som ofte knytter seg til selve implementeringen av beskyttelsestiltak (se blant annet UNDP 2019, s. 9; EU Commission 2019, s. 4; Bozo 2018, s. 39; OSCE 2019, s. 12).

5.2 Beskyttelsesordre

Loven om familievold gir domstolen ulike sanksjonsmuligheter overfor voldelige ektefeller. Blant de viktigste virkemidlene er de to ulike formene for beskyttelsesordre («protection order» og «immediate protection order»).

Domstolen kan ilegge beskyttelsesordre («protection order») som er tidsbegrenset til 12 måneder, men som kan forlenges (Law on Measures against Violence in Family Relations 2006, art. 17). Brudd på beskyttelsesordren innebærer brudd på straffelovens art. 320, som har en strafferamme på opptil to år.

Loven åpner også for at beskyttelsesordre kan ilegges som en hurtigreaksjon (umiddelbar beskyttelsesordre, eller «immediate protection order») etter spesielle prosessregler, dersom det for eksempel er umiddelbar fare for offerets eller andre familiemedlemmers sikkerhet eller helse. Domstolen skal ilegge en slik umiddelbar beskyttelsesordre innen 48 timer, og skal innen tjue dager vurdere om ordren skal forlenges. En umiddelbar beskyttelsesordre varer frem til ordinær beskyttelsesordre er behandlet av domstolen (Law on Measures against Violence in Family Relations 2006, art. 19).

De nylige endringene i loven om familievold innebærer at voldsutsatte kvinner fra september 2019 skal gis umiddelbar beskyttelse av politiet så snart de melder fra om voldssaker (Amendments to Law on Measures against Violence in Family Relations 2018, art. 14). Til forskjell fra tidligere, skal kvinner ikke lenger måtte vente på rettens utstedelse av beskyttelsesordre i opptil 48 timer etter å ha rapportert gjerningsmannen. Politiet kan selv fatte beslutning om å utstede

¹⁵ I løpet av 2017 mottok linjen omtrent 1500 samtaler. Omtrent 200 saker ble henvist til politiet for videre oppfølging (CEDAW 2019, s. 6).

¹⁶ Nødtelefonen mottok i perioden 2016-2018 litt over 7000 henvendelser om familievold (CEDAW 2019, s. 5).

umiddelbar beskyttelsesordre, og også å anmelde overgriperen. Utsatte kvinner skal nå umiddelbart bli plassert i et trygt husly sammen med eventuelle barn , også i tilfeller der barna opplever vold indirekte (Amendments to Law on Measures against Violence in Family Relations, art. 14, bokstav ç; The Advocates for Human Rights 2019, s. 5; UN Women Albania 2018).

Som figur 5.1 viser, har antallet begjæringer om beskyttelsesordre økt i det siste tiåret. The Advocates for Human Rights (2019, s. 8) hevder at dette har sammenheng med økt kunnskap blant ofre og en forbedring i måten ansvarlige etater håndterer familievold på.

Figur 5.1 Antall begjæringer om beskyttelsesordre 2010-2018



Kilde: Albanian State Police 2019, som gjengitt i INSTAT 2019, s. 35.

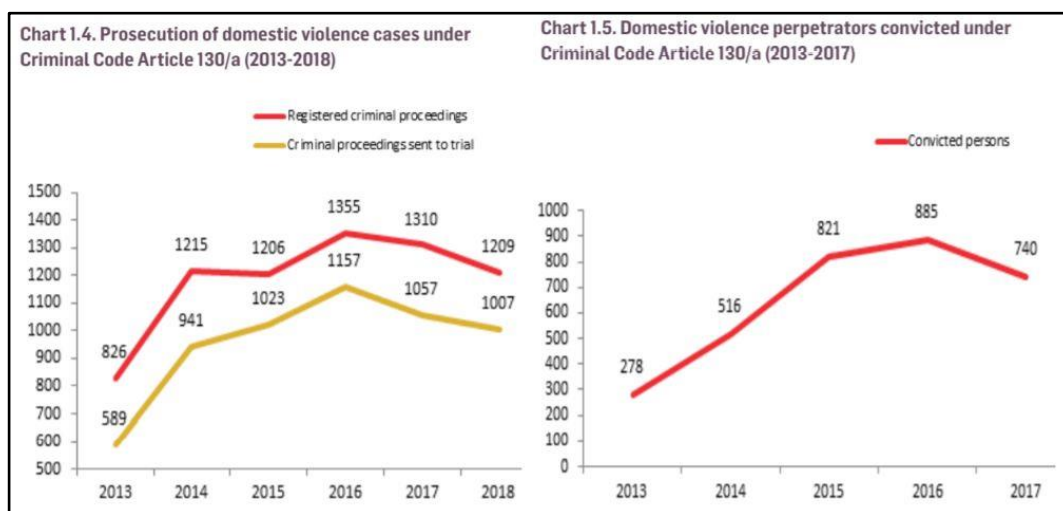
Studien til Bozo (2018, s. 24, 39) viste flere positive utviklinger hva angår prosessene med beskyttelseordre. Hun observerte blant annet at domstolene i stor grad overholder frister og forsøker å benytte seg av flere ulike beskyttelsestiltak, og at nettverkene av aktører som bistår familievoldsofre har blitt utvidet.

5.3 Domstolsbehandling og straffeprosess

INSTAT gir en oversikt over saker som ble domstolsbehandlet etter straffelovens art. 130a.¹⁷ I 2017 behandlet domstolene 1057 saker, hvorav 740 personer ble ilagt straff (INSTAT 2019, s. 36).

¹⁷ Straffelovens art. 130a omhandler vold i nære relasjoner.

Figur 5.2 Politianmeldte familievoldshendelser som har ledet til straffeforfølgelse / domfellelse etter straffelovens art. 130a i 2013-2017/18



Kilde: INSTAT 2019, s. 36.

5.3.2 Henleggelse av saker og uteblitt straffeforfølgelse

Mange saker blir imidlertid ikke straffeforfulgt. Advokat Aurela Bozo har tidligere problematisert, både i møte med Landinfo og i tilgjengelige akademiske artikler (se blant annet Bozo 2015), at svært mange kvinner trekker tilbake begjæringen om beskyttelsesordre, eller unnlater å møte til rettsforhandlinger, slik at sakene blir henlagt.

Uteblitt straffeforfølgelse grunnet tilbaketrekking av beskyttelsesordre eller unnlatt oppmøte synes å være en vedvarende situasjon. Det fremgår av studien til Aurela Bozo fra 2018 at de hyppigste hovedårsakene til at saker ble henlagt var at anmelder trakk tilbake begjæringen om beskyttelseordre, anmelder unnløt å møte til rettsforhandlinger eller at anmelder hevdet at forholdet var «normalisert» og at beskyttelse derfor ikke lenger var påkrevd (Bozo 2018, s. 22-23).

Bozo understreker at forhold som er påstått «normalisert» og der partene er påstått gjenforent, påkaller oppmerksomhet, fordi dette ofte ikke er reelt. Gjentatte anmeldelser av overgrep indikerer at slike gjenforeningstilfeller ikke er reelle. I nær 30 prosent av sakene hun fulgte fra Durrës var overgriperne såkalte «repeat offenders» (Bozo 2018, s. 23). Andre kilder påpeker også dette problemet. The Advocates for Human Rights (2019, s. 2) viser til at – parallelt med økningen i anmeldelser og straffeforfølgelse de siste årene, har det skjedd en økning i antallet som blir straffeforfulgt for gjentatte overgrep, og for å bryte pålagte forbud.

Albanske myndigheter bekrefter i sin innrapportering til UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) (CEDAW 2019, s. 8-9) at et høyt antall saker trekkes på grunn av «normalisering av

relasjoner» eller fordi anmelder ikke møter til rettsforhandlinger, og at denne utviklingen er bekymringsfull.

6 Politiets håndtering av familievoldssaker

Parallelt med innlemmelse av familievold som eget felt i lovgivning og nasjonale tiltak, har det blitt opprettet særskilte enheter innenfor politiet som skal forebygge og bekjempe familievold. Såkalte *Child Protection and Domestic Violence Sections* er en del av politistrukturen, både nasjonalt og i hvert regionale politidistrikt. Polititjenestemenn får opplæring i håndtering av familievoldssaker (blant annet fra OSCE), og i 2008 ble det utarbeidet felles prosedyrer for hvordan politiet skal respondere på familievold (DCRI 2012, s. 23).¹⁸

Til tross for opplæring og økende kunnskap om håndtering av familievoldssaker, er kilder enige om at politiets arbeid på feltet ikke alltid er tilstrekkelig godt nok, verken i kvalitet eller omfang.

Noe av kritikken som er fremmet mot politiet i de senere årene, omhandler passivitet, eller manglende bruk av de virkemidlene som er gitt politiet. Politiet er for eksempel autorisert til, på eget initiativ, å anmelde overgrep når de kommer til at en person er utsatt for eller risikerer overgrep (The Advocates for Human Rights 2019, s. 5). The Advocates for Human Rights påpeker at en slik praksis kan være positiv i de tilfellene ofrene er for redde til selv å anmelde overgrep til politiet eller domstolene, og i de tilfellene hvor behovet for beskyttelse er presserende (The Advocates for Human Rights 2019, s. 10):

[...] victims may feel intimidated, abandoned, or threatened by the perpetrator and may seek to withdraw requests for protection orders. When police are the plaintiff, the court will not dismiss cases in these circumstances, and an immediate or longer protection order will be issued against the perpetrator.

Det skal imidlertid ikke finnes noen kjente tilfeller der politiet faktisk har benyttet seg av anledningen til å anmelde på vegne av ofre (The Advocates for Human Rights 2019, s. 10). Det samme fremgår av Aurela Bozos gjennomgang av omtrent 700 rettsaker i 2017-2018: «[...] monitoring has not shown any lawsuit

¹⁸ «On standard procedures to be implemented by the Albanian State Police personnel when undertaking measures for the prevention of domestic violence, protection and care for the victims of domestic violence» approved following order No. 1035, dated 17.11.2008, by General Police Director. (For en generell beskrivelse av de konkrete prosessene som iverksettes idet en kvinne kontakter politiet, se intervju med ledere innen General Directory of Police, som gjengitt i UK Home Office 2018, s. 99-101.)

where the plaintiff was either the police or the prosecution office» (Bozo 2018, s. 26).

Som nevnt innebærer de nylige endringene i loven om familievold blant annet at politiet er gitt mulighet til å utstede en umiddelbar beskyttelsesordre, som skal være gyldig i 48 timer i påvente av domstolenes videre vurdering. De skal også sikre for trygt husly for voldsutsatte kvinner og eventuelt barn i slike tilfeller. Landinfo vil bemerke at disse lovendringene trådte i kraft i september 2019. Således inneholder ingen av de nevnte studiene data over hvordan ordningen fra slutten av 2019 har vært praktisert av politiet.

Samtidig påpeker flere av kildene at politiets oppgave er utfordrende. Når kvinner for eksempel forlater shelterene, kan det i praksis være vanskelig å følge opp tiltakene som er bestemt i beskyttelsesordren. Dette påpekes av en redaktør i Balkan Investigative Reporting Network (BIRN), Besar Likmeta (som gjengitt i UK Home Office 2018, s. 96):

Courts blame the police for not enforcing the PO's¹⁹; police blame the courts for issuing PO's that are not enforceable.

Til tross for svakhetene som er påpekt ovenfor, har både tidligere og mer nylige undersøkelser indikert at politiet nyter tillit blant familievoldsofre (DCRI 2012; Alketa Berzani, samtale med Landinfo i Tirana 2015). Slik tillit stadfestes også i Aurela Bozo's studie fra 2018:

It is obvious that the victims trust the police and continue to report the incurred violence mainly to the police, as a body responsible for providing safety for their life (Bozo 2018, s. 25).

7 Tilbud for voldsutsatte kvinner

7.1 Fri rettshjelp og sentre for rettshjelp

En ny lov om fri rettshjelp ble vedtatt i 2017 og trådte i kraft i juni 2018.²⁰ Loven prioriterer ofre for familievold som «first special category of legal aid beneficiaries», som innebærer at denne kategorien ofre skal prioriteres for fri rettshjelp (Law on Legal Aid 2017, art. 11, bokstav a; The Advocates for Human Rights 2019, s. 11).

¹⁹ Protection Order (PO).

²⁰ Law No.111 / 2017 On legal aid guaranteed by the state.

Det foreligger foreløpig ikke oversikter eller empiri over hvor mange som eventuelt har fått tilkjent slik fri rettshjelp siden juni 2018. Ved utløpet av 2019 forelå det enda ikke lister over utnevnte adokater som skal bistå med slik fri rettshjelp ved landets største distriktsdomstol (Tirana) (The Advocates for Human Rights 2019, s. 11).

Som ledd i å implementere loven om fri rettshjelp av 2017, har det blitt etablert flere sentre for rettshjelp («Primary Legal Assistance Centres»), der ofre skal kunne søke bistand fra et nettverk av autoriserte advokater/jurister fra frivillige organisasjoner, sivilsamfunnet og myndighetene. Fire pilotsentre drevet av ulike sivilorganisasjoner ble etablert i Tirana, Durrës, Fier og Lezha ved utløpet av 2017, med støtte fra UNDP. Tre tilsvarende sentre er etablert i Durrës, Vlora og Shkodra, med støtte av Open Society Foundation for Albania (CEDAW 2019, s. 3-4; Ministry of Justice 2019, s. 28; UNDP 2019, s. 51).

Ofre for familievold har også hatt krav på fri rettshjelp etter den tidligere loven om fri rettshjelp fra 2008 (CEDAW 2014, s. 10). Frem til dags dato skal allikevel få kvinner faktisk ha mottatt slik fri rettshjelp. Det fremgikk av HRDCs studie fra 2017 at offeret ikke hadde hatt tilgang til advokat i omtrent 90 prosent av familievoldssakene som ble henlagt. Av sakene som ble ført for retten, var det like i overkant av 40 prosent av ofrene som hadde fri advokatbistand (HRDC 2017 s. 19, 37). Inntil i dag, og som påpekt av blant annet Bozo's studie fra 2018, har fri rettshjelp og juridisk bistand blitt gitt av frivillige organisasjoner, sivilsamfunn og andre eksperter, i fravær av offentlige fungerende ordninger (Bozo 2018, s. 35; se også UNDP u.å.).

7.2 Sheltere og krisesentre for voldsutsatte kvinner

De fleste kvinner som anmelder familievold, søker tilflukt hos foreldre eller annen slekt. Både med hensyn til de patriarkalske normene, men også fordi felles barn ofte blir værende igjen hos den voldelige partneren, vil mange kvinner omsider velge å returnere hjem. En utbredt oppfatning, ifølge advokat Aurela Bozo, er at «[...] en voldelig familie er bedre enn ingen familie»²¹ (samtale i Tirana, april 2015). Dette overenstemmer med funn eller uttalelser i nyere kildemateriale (se blant annet UNDP 2019, s. 64).

Ifølge Women against Violence Europe (WAVE 2019, s. 52) finnes det per 2019 totalt 20 operative sheltere, drevet av myndighetene, eller myndighetene i samarbeid med frivillige- og sivile organisasjoner (som er en økning fra 3 sheltere i WAVEs rapportering for 2014, se WAVE 2015, s. 29). Fire av de nasjonale

²¹ Advokat Bozo viste til tilfeller der menn har sonet for familievold eller for å ha brutt beskyttelsesordre, hvor kvinnene selv har oppfattet det som svært skamfullt å ha «sendt sin mann i fengsel» - «[...] this can't happen that a woman puts her husband in jail» (samtale i Tirana, april 2015).

shelterene er lokalisert i Tirana. Ti av de tyve shelterene kategoriseres som krisessentre som *ikke* tilbyr langvarige boligløsninger. Disse tar kun imot kvinner og jenter, har en samlet kapasitet på 170 senger, og er døgnåpne. Det kreves ikke betaling for opphold. WAVE navngir følgende sheltere og krisesentre (WAVE 2019, s. 52):²²

- National Centre for the Treatment and Rehabilitation of the Victims of Domestic Abuse.
- Lilium Crisis Management Centre for Sexual Violence (som også er et akuttsenter for alle ofre for seksualisert vold).
- LGBT Shelter.
- National Centre for Women.
- National Centre for victims of human trafficking.
- Krisesentre i ulike kommuner.

Det finnes også 13 sentre som tilbyr tverrfaglige tjenester – som rådgivning, psykososial og juridisk bistand, retts hjelp, bistand til å finne bolig, akutt boligassistanse, medisinsk bistand og yrkesopplæring. To av disse er åpne for ofre for kjønnsbasert vold uavhengig av kjønn, mens ett er forbeholdt kvinnelige ofre. Sentrene drives av ulike kvinneorganisasjoner i samarbeid med albanske myndigheter (WAVE 2019, s. 53).

I gjennomsnitt oppholder kvinner seg mellom tre til seks måneder i shelterene. Oppholdets lengde avhenger av sakens art og spesielt av hvilken type beskyttelsesordre som er bestemt av retten. Retten kan, etter søknad, utvide oppholdstiden (WAVE 2019, s. 53; UK Home Office 2018, s. 44).

I løpet av 2018, skal like i underkant av 5000 kvinner ha blitt bistått av shelterene, krisesentrene og kvinnesentrene som er omtalt i WAVEs oversikt (WAVE 2019, s. 53).

Landinfo har ikke kunnet stadfeste om krisesentrene som albanske myndigheter nevner i sin innrapportering til CEDAW i 2019, er inkludert i WAVEs oversikt, som kun lister opp hjelpetilbud gitt av myndighetene i samarbeid med frivillige organisasjoner. Albanske myndigheter (CEDAW 2019, s. 8) oppgir at det skal finnes seks private sentre som tilbyr bolig tjenester/husly; to i Tirana, og henholdsvis ett i Berat, Korca, Elbasan og Vlora.

UNDP (2019, s. 11, 45) opplyser at midlertidig shelter/husly (24-72-timer) kun finnes i 11 av landets 61 kommuner: Permet, Pogradec, Roskovec, Sarande,

²² National Centre for the Treatment and Rehabilitation of the Victims of Domestic Abuse, Lilium the Crisis Management Centre for Sexual Violence og National Centre for Victims of Human Trafficking finansieres over statsbudsjettet. Øvrige sentre finansieres ved kommunale budsjetter og ved internasjonale bidragsytere (WAVE 2019, s. 53).

Diber, Korca, Elbasan (2), Tirana (3), Vlora og Berat (se også full kommuneoversikt over tilgjengelige tilbud i UNDP 2019, s. 46, samt alternative tilbud i UNDP 2019, s. 47).

Organisasjonen Different and Equal (som gjengitt i UK Home Office 2018, s. 95), som er en av NGOene som tilbyr husly og en rekke andre former for bistand til ofre for familievold, opplyser blant annet at de holder kontakt med kvinner etter at de har forlatt senteret. Det lengste de følger opp er fem år, men det også anledning for kvinnene å holde kontakt på eget initiativ.

Det foreligger planer om å opprette akuttmottak («emergency centres») i samtlige kommuner i landet (UK Home Office 2018, s. 48).

7.2.1 Vurderinger av tilbudene ved sheltere og krisesentre

Det eksisterende hjelpetilbudet er begrenset sett opp mot omfanget av personer med behov for bistand. Videre er tjenestetilbudet som vist, varierende, avhengig av hvor i landet man befinner seg. Mange kvinner har derfor ikke enkel tilgang til sheltere eller annen akuttbistand. Det finnes generelt sett færre (om noen) tilbud i rurale strøk, og shelterene er kun lokalisert i de større byene (UNDP 2019, s. 11, 45; The Advocates for Human Rights 2019, s. 7; OSCE 2019a, s. 15).

Fordi mange tilbud drives av NGO-er eller frivillige organisasjoner som er sårbare når det gjelder finansiering, er det en generell mangel på langsiktighet i tjenestene som finnes. Det gjør det også vanskelig å få en fullstendig oversikt over tilbud som til enhver tid eksisterer.

Et av hindrene som påpekes av flere kilder, er at helsemyndighetene ikke utfører sine pålagte oppgaver, som kreves for å sikre tilbud for utsatte kvinner:

In almost all municipalities, there is reported a lack of cooperation by health institutions (particularly hospitals and health centers) in referring cases of domestic violence. Although they are very close to community particularly women and children, their role in identifying and referring them to MTT is very limited in most cases (UNDP 2019, s. 40).²³

Loven om familievold (art. 7) pålegger helsemyndigheter å utstede dokumentasjon («Special Medical Report») som skal brukes til bevisføring i familievoldssaker for retten. The Advocates for Human Rights (2019, s. 8) påpeker at helsemyndighetene sjeldent utsteder slik dokumentasjon. HRDC sine undersøkelser viste at, i de nesten 3000 sakene studien omfattet i perioden 2016-2017, hadde det kun blitt utstedt syv slike medisinske rapporter (HRDC 2017, s.

²³ Multidisciplinary Technical Team (MTT).

32). Manglende dokumentasjon fra helsemyndighetene kan gjøre det vanskelig å få tilgang til sheltere (The Advocates for Human Rights 2019, s. 7).

Både Bozo og Berzani (møter i Tirana, april 2015) påpekte at de aller fleste kvinnene uansett stilles overfor en vanskelig situasjon etter endt opphold – hvor skal kvinnen reise? Hjem til overgriper og eventuelle barn, til egen familie, eller etablere seg på egen hånd? Mange har ikke økonomisk anledning til å etablere seg på nytt og på egen hånd. UNDP (2019, s. 64) påpeker i sin nylige rapport at manglende boligstøtte og mulighet til å skaffe arbeid, fortsatt fører til at mange kvinner reiser tilbake til hjemmet.

7.3 Kommunale bostøtteordninger for voldsutsatte kvinner

Den nye loven om bostøtteordninger fra 2018 (Law on Social Housing 2018, art. 43, bokstav f og g) skal gi prioritet til blant annet ofre for familievold og menneskehandel. Siden loven er av såpass ny dato, finnes det foreløpig ikke representativ empiri som kan si noe om og i hvilken utstrekning ordningen har hatt positiv effekt for målgruppen. Ordningen skal sikre at statlige tilskudd innlemmes i kommunale budsjetter, som etter loven tilkjennes de prioriterte gruppene (UNDP 2019, s. 19).

Både UNDP (2019, s. 46-58, boks 7-11) og The Advocates for Human Rights (2019, s. 6) opplyser at mange kommuner ikke tilbyr boligstøtte eller sosialboliger. Der det finnes ordninger, er boligene som tilbys, ofte ikke tilpasset ofrenes særskilte behov.

Ingen av kildene spesifiserer hvilke kommuner som mangler boligordninger, men UNDP gir eksempler på «best practices» i kommuner der det faktisk finnes ordninger (der kommunene har øremerket midler i sine kommunale budsjetter til tjenester som skal gagne familievoldsofre). Ifølge UNDP (2019, s. 11, 47), finnes det kortvarige og langvarige boligordninger gjennom sosialboligformidling («social housing») i Tirana, Elbasan, Mirdita, Tropoja, Bulqiza og Patos, og gjennom tilskuddsordninger til husleie («rent bonus programs») i Diber, Vlora, Klos, Mallakaster, Korca, Elbasan and Tirana.

Som en illustrasjon, gir direktøren for sosialtjenester i Tirana (som gjengitt i UK Home Office 2018, s. 143) følgende informasjon om økonomisk boligstøtte til ofre for familievold i hovedstaden. Tilbudet som er skissert, kan gis uavhengig av om kvinnen har anmeldt overgrep eller har fått utstedt beskyttelsesordre. Det kan med andre ord gis i det overgrep blir rapportert inn til et av leddene i nettverket av kvinnen selv eller andre:

We help women to pay for the rent in a house. We pay for 100% of the rent and do this for a year, through the Lease Bonus Programme. If the case is the same after a year, we carry on paying it. But we try to empower the

women to become independent, but cases are dynamic, therefore it depends. We refer children to a kindergarten or school and our social services.

I 2017 skal myndighetene i Tirana ha betalt månedlig husleie for omtrent 400 familier, herunder ofre for familievold (UK Home Office 2018, s. 144).²⁴

Artikkelen *New law in Albania will provide low-cost housing for domestic violence survivors* (UN Women Albania 2019) beskriver boligproblematikken og betydningen av den nye ordningen for familievoldsofre.

7.3.1 Økonomisk bistand til familievoldsofre

Familievoldsofre som har blitt tilkjent beskyttelsesordre, har krav på økonomisk bistand. Tilskuddet skal ligge på 3000 albanske lek (omtrent 270 norske kroner) og være tidsbegrenset til varigheten av beskyttelseordren.²⁵ Den økonomiske støtten skal etter bestemmelsene tilkjennes offeret, selv om vedkommende mottar annen økonomisk støtte grunnet manglende eller lav inntekt (UNDP 2019, s. 11, 48).

Ifølge UNDP (2019, s. 48) tilkjennes ikke ofrene i realiteten det de etter loven har krav på:

[...] SDVs²⁶ do not simultaneously benefit both payments provided by law due to low awareness of EA²⁷ employee on this provision and consequently as a result of improper law enforcement, the SDV is forced to choose only one of the financial aid benefits, which is quite low to meet their basic needs.

Eksempler på andre lokale ordninger som finnes, såkalte «best practices», er beskrevet i UNDPs rapport (2019, s. 49, boks 5-6) og i UK Home Office (2018).

7.3.2 Hjelpetelefoner/nødnumre

I 2017 ble det opprettet en nasjonal hjelpetelefon for kvinner, som er en gratis tjeneste og som er døgnbemannet syv dager i uken («National Counselling Line for Women and Girls»). Tjenesten omfatter juridisk bistand, rådgivning og viderehenvisning til andre tjenester. Omtrent 100 000 kvinner benyttet seg av tjenesten i 2018. Det finnes også tre øvrige regionale hjelpetelefoner for ofre for

²⁴ Se UK Home Office 2018, s. 144, for ytterligere beskrivelser av hvordan støtteordningene fungerer i Tirana.

²⁵ UNDP spesifiserer ikke hvor ofte beløpet utbetales. Basert på andre satser som gjelder for ulike tilskuddsordninger i Albania, er det uansett rimelig å anta at denne summen utbetales månedlig.

²⁶ Survivors of domestic violence (SDV).

²⁷ Economic Assistance (EA).

kjønnsbasert vold, men disse er ikke nødvendigvis døgnbemannet eller gratis å benytte seg av (WAVE 2019, s. 52; OSCE 2019a, s. 15; UNDP 2019, s. 11).

I tillegg har politiet, som nevnt tidligere, opprettet en døgnbemannet nødtelefon.

Skriftlige kilder

The Advocates for Human Rights (2019, mai). *Albania Stakeholder Report for the United Nations Universal Periodic Review*. Minneapolis: The Advocates for Human Rights. Tilgjengelig fra https://www.theadvocatesforhumanrights.org/uploads/albania_report.pdf [lastet ned 27. april 2020]

[Amendments to Law on Measures against Violence in Family Relations] (2018, 23. juli). *Law No. 47/2018 On some Addenda and Amendments to Law No. 9669, dated 18/12/2006 "On Measures Against Violence in Family Relations", as amended*. Tilgjengelig fra https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/submissions/Albania_NHRI_Annex2_GA-Report.pdf [lastet ned 6. mai 2020]

Bozo, Aurela (2015, januar). Domestic Violence, Institutional Response and challenges in Addressing Domestic Violence in Albania. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(1), 450-457. Tilgjengelig fra <http://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/5560/5363> [lastet ned 26. april 2020]

Bozo, Aurela (2018, mars). *Findings from the monitoring of the decisions of the judicial district courts of Shkodra, Durres, Elbasan, Podradec, Vlora, Korca, Dibra and Sarana on the issuance of IPO/PO. Monitoring period: May 2017 - February 2018 Implementation of the Law "On Measures Against Violence In Family Relations" (Law No. 9669, dated 18/12/2006), as amended*. Tirana: AWEN, dvs. Albanian Women Empowerment Network. Tilgjengelig fra https://awenetwork.org/wp-content/uploads/2020/02/Report-on-IPO_PO-AWEN-English_compressed.pdf [lastet ned 26. april 2020]

CEDAW, dvs. Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2014, 24. november). *Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention. Fourth periodic report of States parties due in 2014. Albania*. New York: CEDAW. Tilgjengelig via <https://www.refworld.org/docid/5787913b4.html> [lastet ned 5. mai 2020]

CEDAW (2019, 27. januar). *Concluding observations on the fourth periodic report of Albania. Addendum. Information provided by Albania in follow-up to the concluding observations*. New York: CEDAW. Tilgjengelig fra https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fALB%2fCO%2f4%2fAdd.1&Lang=en [lastet ned 26. april 2020]

[Criminal Code] (1995, med senere endringer). *Criminal Code of the Republic of Albania*. Tilgjengelig fra Legislation online https://www.legislationline.org/download/id/8235/file/Albania_CC_1995_am2017_en.pdf [lastet ned 5. mai 2020]

De seneste endringene av 2017 er reflektert i den uoffisielle oversettelsen som er vedlagt.

DCRI, dvs. Data Centrum Research Institute (2012, oktober). *Baseline Study Report on Domestic Violence and Albanian State Police*. Tirana: DCRI. Tilgjengelig fra <http://www.cp-project.al/archive/wp-content/uploads/2014/01/study-report-Domestic-Violence-ASP.pdf> [lastet ned 23. april 2020]

EU Commission (2019, 29. mai). *Albania 2019 Report*. Brussel: EU Commission. Tilgjengelig fra <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf> [lastet ned 23. april 2020]

- GADC, dvs. Gender Alliance for Development Center (2013, 26. desember). *Manual - How to respond to domestic violence*. Tirana: GADC. Tilgjengelig fra https://www.gadc.org.al/media/files/upload/Manuali_Anglisht_FINAL.pdf [lastet ned 5. mai 2020]
- GREVIO, dvs. Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2017). *Baseline Evaluation Report Albania*. Strasbourg: Council of Europe. Tilgjengelig fra <https://rm.coe.int/grevio-first-baseline-report-on-albania/16807688a7> [lastet ned 23. april 2020]
- HRDC, dvs. Human Rights in Democracy Centre (2017). *Respect of the Rights of Victims/Survivors of Domestic Violence in the Judicial Process. Findings and recommendations from the monitoring of judgments of Tirana District court*. Tirana: HRDC. Tilgjengelig fra http://www.stopvaw.org/uploads/study_hrdc_2016_2017_1.pdf [lastet ned 23. april 2020]
- INSTAT, dvs. Instituti i Statistikave (2013, november). *Domestic Violence in Albania: 2013 National population-based survey*. Tirana: INSTAT. Tilgjengelig fra <https://www.undp.org/content/dam/albania/docs/Second%20Domestic%20Violence%20Survey%202013%20english.pdf> [lastet ned 5. mai 2020]
- INSTAT (2018). *Women and Men in Albania 2018*. Tirana: INSTAT. Tilgjengelig fra <http://www.instat.gov.al/media/4764/burra-dhe-grate-ne-shqiperi-2018.pdf> [lastet ned 28. april 2020]
- INSTAT (2019, mars). *Violence Against Women and Girls in Albania*. Tirana: INSTAT. Tilgjengelig fra <http://www.instat.gov.al/media/6123/publication-violence-against-women.pdf> [lastet ned 28. april 2020]
- INSTAT & Institute of Public Health (2010, mars). *Albania Demographic and Health Survey 2008-09*. Tirana: INSTAT. Tilgjengelig fra <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR230/FR230.pdf> [lastet ned 25. april 2020]
- Landinfo (2015, 5. juni). *Familie og ekteskap*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra http://www.landinfo.no/asset/3146/1/3146_1.pdf [lastet ned 25. april 2020]
- [Law on Social Housing] (2018, mai). *Ligj Nr. 22/2018 Për Strehimin Social [Law No. 22 “On Social Housing”]*. Tilgjengelig fra <http://www.sherbimisocial.gov.al/wp-content/uploads/2018/06/ligj-nr.-22-dt.-3.5.2018-Per-strehimin-social.pdf> [lastet ned 6. mai 2020]
- [Law on Measures against Violence in Family Relations] (2006, 18. desember). *Law No. 9669 of 18.12.2006 “On Measures Against Violence in family relations”*. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/albania/30436?download=true> [lastet ned 6. mai 2020]
- [Law on Legal Aid] (2017). *Law No.111 / 2017 On legal aid guaranteed by the state*. Tilgjengelig fra <http://komentarielektronik.magjistratura.edu.al/en/eli/fz/2017/111> [lastet ned 6. mai 2020]
- Ministry of Justice (2019). *Monitoring Report January-June 2019*. Tirana: Ministry of Justice. Tilgjengelig fra <https://drejtesia.gov.al/wp-content/uploads/2019/09/January-June-2019-Monitoring-Report-of-Cross-Sector-Justice-Strategy.pdf> [lastet ned 25. april 2020]
- Ministry of Social Welfare and Youth (2016). *National Strategy and Action Plan on Gender Equality 2016-2020*. Tirana: Government of Albania. Tilgjengelig fra <https://awenetwork.org/wp-content/uploads/2017/01/SKGJB-EN-web.pdf> [lastet ned 25. april 2020]

- OSCE, dvs. Organization for Security and Co-operation in Europe (2019a). *Well-being and safety of women – Albania results report*. Tirana: OSCE. Tilgjengelig fra <https://www.osce.org/secretariat/434849?download=true> [lastet ned 27. april 2020]
- OSCE (2019b, 8. oktober) OSCE presents results of Survey on the Well-being and Safety of Women in Albania. *OSCE*. Tilgjengelig fra <https://www.osce.org/presence-in-albania/434885> [lastet ned 27. april 2020]
- UK Home Office (2018, februar). *Report of Fact-Finding Mission, Albania, 31 October to 7 November 2017*. Croydon: UK Home Office. Tilgjengelig fra https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/681071/Home_Office_FFM_Report_-_Albania.pdf [lastet ned 12. mai 2020]
- UNDP, dvs. UN Development Program (2019, desember). *Analysis of the Functioning of the Coordinated Referral Mechanism of Cases of Domestic Violence at the Local Level in Albania*. Tirana: UNDP. Tilgjengelig fra <https://www.undp.org/content/dam/albania/GenderEquality/Analysis%20of%20the%20Functioning%20of%20the%20Coordinated%20Referral%20Mechanism%20of%20Cases%20of%20Domestic%20Violence%20at%20the%20Local%20Level%20in%20Albania.pdf> [lastet ned 26. april 2020]
- UNDP (u.å.). Free legal aid helps women forge ahead in Albania. *UNDP Europe and Central Asia*. Tilgjengelig fra <https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/ourwork/gender-equality/successstories/Free-legal-aid-helps-women-forge-ahead-in-Albania.html> [lastet ned 26. april 2020]
- UN Women Albania (2018, 17. september). Amendments to domestic violence law in Albania strengthens protection of women survivors of violence. *UN Women Albania*. Tilgjengelig fra <https://albania.unwomen.org/en/news-and-events/stories/2018/09/amendments-to-domestic-violence-law-in-albania-strengthens-protection-of-women-survivors-of-violence> [lastet ned 27. april 2020]
- UN Women Albania (2019, 5. mars). New law in Albania will provide low-cost housing for domestic violence survivors. *UN Women Albania*. Tilgjengelig fra <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/3/feature-story-new-law-in-albania-will-provide-low-cost-housing-for-domestic-violence-survivors> [lastet ned 27. april 2020]
- WAVE, dvs. Women against Violence Europe (2015). *WAVE Report 2015*. Wien: WAVE. Tilgjengelig fra http://files.wave-network.org/researchreports/COUNTRY_REPORT_2014.pdf [lastet ned 14. mai 2020]
- WAVE (2019). *WAVE Country Report 2019. The Situation of Women's Specialist Support Services in Europe*. Wien: WAVE. Tilgjengelig fra https://www.wave-network.org/wp-content/uploads/WAVE_CR_200123_web.pdf [lastet ned 24. april 2020]

Muntlige kilder

Bozo, Aurela. Advokat og sosiolog ved Center for Legal Civic Initiatives. Møte i Tirana 19. april 2015.

Aurela Bozo har omfattende erfaring fra familievoldssaker, og har skrevet en rekke akademiske artikler om temaet. Henvisninger til dette kildemateriale finnes i den skriftlige kildelisten.

Berzani, Alketa. General Director ved Data Centrum Research Institute. Møte i Tirana 23. april 2015.

Berzani ledet forskningsprosjektet *Baseline Study Report on Domestic Violence and Albanian State Police i 2013*, som blant annet tok for seg holdninger og oppfatninger rundt familievold blant ofre, nærmiljø og polititjenestemenn- og kvinner. Rapporten finnes i den skriftlige kildelisten.