

Justisminister
Knut Storberget
Justisdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 16.06.08

Høringsuttalelse NOU 2008:4 – Fra ord til handling

1. Innledning – voldtekt som kjønnsbasert vold

Voldtekt er en form for kjønnsbasert vold mot kvinner. Overgrepet rammer i all hovedsak kvinner, og overgriper er nesten utelukkende menn. Voldtekt fratrukker kvinner tilgang på grunnleggende rettigheter, som retten til fysisk og psykisk integritet, og retten til selvbestemmelse. Omfanget av voldtekt og samfunnets manglende evne og/eller vilje til å iverksette effektive tiltak for å forebygge og stanse overgrepene avdekker en omfattende kjønnsbasert diskriminering av kvinner i Norge.

Etter Amnestys syn bør kjønnsdiskrimineringsperspektivet legges til grunn når en skal forstå årsakene til voldtekt, og når en vurderer hvilke tiltak som skal iverksettes for å forebygge og stanse overgrepene. Amnesty International underkjenner ikke det faktum at også unge gutter og menn blir utsatt for voldtekt. Årsakene til at det ofte vil være ekstra vanskelig for menn å søke beskyttelse og hjelp mot overgrep skyldes nettopp at voldtekt er et kjønnet overgrep.

2. Kommentarer til NOU 2008:4 – Fra ord til handling

FNs kvinnekomité uttrykte i 2003 sin bekymring over omfanget av vold mot kvinner i Norge. Komiteen var særlig bekymret over at svært få voldtektsanmeldelser i Norge førte til en strafferettslig reaksjon, og oppfordret norske myndigheter til å kartlegge hvorfor så få voldtektsanmeldelser fører til straffesak og domfellelse. Det tok noe tid før norske myndigheter forholdt seg aktivt til denne kritikken. Amnesty International er imidlertid svært fornøyd med at regjeringen i 2006 oppnevnte et voldtektsutvalg som i sitt mandat blant annet fikk i oppdrag å se på anmeldelsesfrekvens og etterforskning i voldtektssaker.

I det følgende kommer Amnesty International Norges innspill og kommentarer til NOU 2008:4 – Fra ord til handling, heretter referert til som Voldtektsutvalgets innstilling.

2.1. Gjennomføring av omfangsundersøkelse

Det finnes per i dag ingen sikre tall på hvor mange kvinner som årlig utsettes for voldtekt i Norge. Myndighetenes manglende vilje til å fremskaffe kunnskap om det reelle omfanget av voldtekt kan i seg selv betraktes som et uttrykk for kjønnsbasert diskriminering av kvinner.

Amnesty International Norge støtter Voldtektsutvalgets anbefaling om en snarlig gjennomføring av en nasjonal omfangsundersøkelse om voldtekt. En nasjonal omfangsundersøkelse bør gjennomføres med jevne mellomrom for å følge utviklingen, og måle effekten av iverksatte tiltak.

Kunnskap er en forutsetning for å kunne sette voldtekt på dagsorden som et omfattende samfunnsproblem som har strukturelle årsaker og som dermed også krever kollektive løsninger. Mangel på kunnskap bidrar til å usynliggjøre problemet, og fører til at voldtekt fortsatt blir betraktet som et individuelt problem som rammer den enkelte kvinnen, framfor et kollektivt anliggende som berører samfunnet som helhet.

En voldtekt vil ofte ha langsiktige og dramatiske konsekvenser, og kvinner som har vært utsatt for voldtekt har dermed et stort behov for medisinsk og psykososial hjelp og oppfølging. Før det finnes kunnskap som dokumenterer det årlige omfanget av voldtekt er det vanskelig å vite hva som er en riktig dimensjonering av hjelpeapparatet i forhold til voldtektsfrenes faktiske behov for oppfølging. Når det ikke finnes kunnskap om det reelle omfanget av voldtekt kan helsevesenet også velge å betrakte et lavt antall henvendelser som et tegn på at behovet er lite, framfor å se på dette som et uttrykk for at helsevesenet ikke når fram til denne pasientgruppen.

Antallet voldtektsanmeldelser til politiet har økt dramatisk de siste årene – fra 599 i 2001 til 840 i 2006. Likeledes har antallet henvendelser til landets overgrepsmottak økt. Det er imidlertid vanskelig å vite om dette gjenspeiler en faktisk økning i omfanget av voldtekt. Når det ikke er mulig å vite hvorvidt omfanget av seksuelle overgrep og voldtekt øker, minker eller er stabilt, er det også vanskelig å vite hvorvidt forebyggende tiltak har noen effekt.

Amnesty International Norge har siden 2005 oppfordret norske myndigheter om å gjennomføre en landsdekkende og representativ undersøkelse om forekomsten av voldtekt i Norge, senest i forbindelse med Amnestys innspill til ny nasjonal handlingsplan om vold i nære relasjoner sommeren 2007.

I mars 2008 gjennomførte Amnesty en webbasert aksjon til støtte for kravet om gjennomføring av en nasjonal omfangsundersøkelse, og samlet 11.528 underskrifter til støtte for dette kravet. Underskriftene vil bli sendt med eget følgebrev.

2.2. Holdningsskapende tiltak i skolen må prioriteres

Amnesty International Norge støtter Voldtektsutvalgets forslag om satsing på forebyggende - og holdningsskapende arbeid blant relevante målgrupper. Amnesty vil særlig fremheve nødvendigheten av å sikre at tema knyttet til kjønnsroller, seksuell integritet og overgrep snarest inkluderes i læreplanen for grunnskolen og videregående skole. Det må i tillegg utvikles nytt og oppdatert undervisningsmaterieell til et slikt undervisningsopplegg.

Norske myndigheter har en klar menneskerettslig forpliktelse til å forebygge alle former for kjønnsbasert vold. Dette inkluderer ansvaret for å gjennomføre tiltak som motvirker holdninger

som legger grunnlaget for vold, inkludert holdninger som legitimerer kjønnsbasert diskriminering av og vold mot kvinner.

Våren 2007 publiserte Amnesty International Norge og Reform - Ressurscenter for menn rapporten: *Hvem bryr seg? En rapport om menns holdninger til vold mot kvinner*. En sentral konklusjon i rapporten er at mange menn legger hele eller deler av ansvaret for å bli utsatt for seksuelle overgrep på kvinner.

Holdninger skapes tidlig i livet. Derfor har Amnesty oppfordret regjeringen til å satse på undervisning og holdningsskapende arbeid blant barn og unge. Dette er særlig viktig fordi svært mange ofre for overgrep er unge. Ifølge Statistisk Sentralbyrå er 45 % av ofrene i anmeldte voldtektssaker under 20 år. I en rapport fra NOVA (NOVA 20/07) om forekomsten av vold blant ungdom oppgir 9 % av jentene, og 1 % av guttene, å ha vært utsatt for voldtekt eller voldtektsforsøk. Om lag halvparten av ungdommene oppgir å ha vært utsatt for overgrep fra jevnaldrende. Det viser med all tydelighet nødvendigheten av å ta det forebyggende og holdningsskapende arbeidet blant barn og unge på alvor.

2.3. Evaluering av eksisterende lovverk

Amnesty International Norge anerkjenner myndighetenes innsats for å sikre ofre for overgrep en bedre rettslig beskyttelse gjennom reformer av lovverket. Endringene i Straffeloven i 2000 og endringene i Straffeprosessloven i 2007 har vært viktige i så måte.

Likevel finne Amnesty grunn til å be Justisdepartementet om en vurdering av hvorvidt voldtektsparagrafen Strl § 192 fullt og helt er i overensstemmelse med standardene i internasjonal rett. Det objektive skyldkravet i Strl § 192 er knyttet til to forhold: det skal ha skjedd en seksuell handling, og handlingen skal ha vært *tvunget fram gjennom vold eller trusler om vold*. Utviklingen i de internasjonale juridiske standardene rundt voldtekt, slik det fremkommer i bla Den europeiske menneskerettighetsdomstolens (EMD) dom i voldtektssaken M.C. vs Bulgaria, og i utviklingen av Den internasjonale straffedomstolens (ICC) bestemmelser rundt voldtekt, vektlegger imidlertid krenkelse av en persons seksuelle integritet gjennom en *mangel på samtykke* snarere enn tvang gjennom vold eller trusler om vold.

Endringen av Straffeloven i 2000 resulterte blant annet i innføringen av et fjerde ledd om grov uaktsom voldtekt i Strl § 192. Innføringen av denne bestemmelsen har vært omdiskutert. Fra juridisk hold ble det hevdet at den ville være vanskelig å bruke. Justisdepartementet tilrådte innføringen av bestemmelsen med den begrunnelsen at den kunne bidra til å styrke offerets stilling. Bestemmelsen er i dag lite brukt. Det er de siste årene i snitt rundt ti voldtektsanmeldelser i året som registreres etter bestemmelsene om grov uaktsom voldtekt.

Amnesty International Norge mener innføringen av bestemmelsen om grov uaktsom voldtekt var et positivt skritt som bidro til å utvikle det norske lovverket i overensstemmelse med internasjonale juridiske standarder. Amnesty International Norge er imidlertid betenkt over at denne lovbestemmelsen brukes i liten grad, og ber regjeringen om å kartlegge hvorfor bestemmelsen om grov uaktsom voldtekt ikke anvendes i større utstrekning av politi og påtalemyndighet.

2.4. Opprettelse av SO-team i distriktene og SO-enhet sentralt i politiet nødvendig

Amnesty er svært bekymret over rapportene om at etterforskning i voldtektssaker fremdeles blir systematisk nedprioritert til fordel for andre saksfelt. Når det i tillegg rapporteres at etterforskning av voldtektssaker i liten grad medfører prestisje og opprykksmuligheter i politiet, angivelig fordi dette er saker med en høy henleggelsesprosent som ofte ender med frifinnelse i retten, er det åpenbart nødvendig å sikre en reell prioritering av voldtektssaker gjennom en strukturell forankring av saksfeltet. God etterforskning i voldtektssaker forutsetter en organisering som sikrer koordinering og effektiv ressursutnyttelse lokalt, og som bidrar til å gi saksfeltet økt status og anseelse både lokalt og sentralt.

Amnesty International Norge støtter derfor Voldtektsutvalgets forslag om å opprette seksuelle overgrepsteam i alle politidistrikt som sikrer at etterforskning i voldtektssaker får reell prioritet, tilstrekkelig med ressurser og god koordinering. Amnesty støtter videre Voldtektsutvalgets forslag om å opprette en sentral enhet mot seksualisert vold i Politidirektoratet. Opprettelsen av en slik enhet vil ikke bare bidra til en bedre koordinering og ressursutnyttelse på tvers av politidistrikt, og til en nødvendig utvikling av kunnskap og kompetanse, men også til en helt avgjørende heving av fagfeltets status innen politiet.

2.5. Holdningsskapende arbeid i politi og påtalemyndighet påkrevd

Kong Christian Vs lov av 1687 ga bare tre kategorier kvinner beskyttelse mot voldtekt: gifte kvinner, enker og jomfruer. Voldtekt av disse medførte døden. Alternativt kunne overgriperen få gifte seg med sitt offer, siden han var ansvarlig for å ha ødelagt kvinnens ”markedsverdi”. Andre kvinner ble derimot ikke betraktet som verdige ofre, og var dermed utestengt fra rettsapparats beskyttelse mot overgrep.

Voldtekt er fremdeles et stigmatisert og tabubelagt overgrep. Forestillingen om at noen voldteker er mer ”ekte” enn andre lever i beste velgående, og oppfatningen av at bare de ”verdige” ofrene har krav på beskyttelse er fremdeles utbredt. En ”ekte” voldtekt beskrives som en voldtekt der en fremmed mann overfaller en edru kvinne, og ved bruk av rå makt tiltvinger seg samleie.

Når noen voldteker oppleves som ”virkelige” eller ”ekte”, betyr det selvfølgelig også at andre voldteker ikke oppleves som fullt så ekte. Voldtektsmottaket ved legevakten i Oslo melder at svært mange som er utsatt for voldtekt nøler med å ta kontakt fordi deres opplevelse av overgrep ikke samstemmer med beretningen om en ”ekte” voldtekt jf rapporten *Et sinnsykt stort kjempeskille i livet* fra Voldtektsmottaket ved legevakten i Oslo 2004.

Slike forestillinger og fordommer er utbredt i samfunnet som helhet. De senere årene har det vært offentliggjort flere undersøkelser som dokumenterer hvordan også rettsapparatet er preget av slike forutinntatte holdninger jf bla Riksadvokatens rapport 1/2007, Texmo og Aarvik 1998 og Likestillings- og Barneombudet 2001.

Amnesty International Norge støtter derfor Voldtektsutvalgets anbefaling om opplæring og andre kompetansehevende tiltak for politijurister og statsadvokater. Amnesty mener at det også

må iverksettes opplæring og kompetansehevende tiltak for forsvars- og bistandsadvokater samt for både fag- og legdommere. Opplæringstiltakene bør bidra til å tilføre grunnleggende kunnskap om kjønnsbasert vold mot kvinner, med et hovedfokus på seksuelle overgrep og voldtekt, og ha som målsetning å fjerne fordommer og kjønnsstereotyper som forbindes med både offer og overgriper. Opplæringstiltakene bør vektlegge informasjon om akutte og mer langsiktige stress- og sjokkskader hos ofre for seksuelle overgrep.

Amnesty International Norge er i denne forbindelsen noe forbeholden til bruk av videotape av sentrale avhør i voldtektssaker. Så lenge fordommer og kulturelle kjønnsstereotyper har såpass fritt spillerom i rettsystemet er det en fare for at et voldtektsoffer som ikke oppfører seg som et "verdig" eller et "riktig" offer oppleves som mindre troverdig. Tilsvarende vil selvfølgelig være tilfelle for en angivelig overgriper. Før videotapet intervju tas i bruk bør det klargjøres hvordan departementet mener dette reelt sett kan bidra til å skjerpe rettsystemets fokus på bevis og fakta i voldtektssaker. .

2.6. Forskning av henlagte voldtektsanmeldelser

Amnesty International Norge er bekymret over at over 80 % av voldtektsanmeldelsene i Norge ender med henleggelse. Det gjelder både henleggelse av saker som betegnes som oppklarte, der henleggelsen for eksempel kan begrunnes med at intet straffbart forhold anses som bevist, og henleggelse av uoppklarte saker, som for eksempel henlegges på grunn av bevisets stilling.

Amnesty International støtter Voldtektsutvalgets forslag om at det trengs mer forskning omkring årsakene til at så mange anmeldte voldtektssaker ender med henleggelse. Amnesty International anbefaler opprettelsen av en uavhengig og temporær overvåkningsenhet som har som oppgave å granske alle henlagte voldtektsanmeldelser med det formål å analysere og rapportere om årsakene til at voldtektsanmeldelser blir henlagt. En slik granskning kan bidra til å skaffe nødvendig kunnskap som kan danne grunnlag for framtidige forbedringer av rettsvesenets håndtering av voldtektssaker. Systematisk granskning av alle henlagte voldtektsanmeldelser vil også kunne bidra til at tiltak som blir vedtatt for å bedre kvaliteten på etterforskningen faktisk blir iverksatt og blir en del av politidistriktenes praksis.

Amnesty International mener det er ønskelig at flere voldtektsanmeldelser blir avgjort i retten. Særlig i saker der ord står mot ord kan det være en fordel å belyse sakens ulike elementer gjennom en transparent rettsprosess der partene kan legge fram sine synspunkter og bevis på en åpen og redelig måte, framfor at saken henlegges på grunn av bevisets stilling av påtalemyndighetene.

Amnesty støtter Voldtektsutvalgets forslaget om kollegial påtalemessig vurdering i alle voldtektssaker.

2.7. Overgrepsmottak må lovfestes

Et overgrepsmottak skal tilby ofre for overgrep medisinsk og psykososial behandling samt sikre rettsmedisinsk sporsikring. Overgrepsmottak ivaretar dermed både offerets behov for kortsiktig

og langsiktig hjelp, og er viktig i forhold til å skaffe til veie nødvendig rettsmedisinsk informasjon til bruk i en eventuell straffesak.

Amnesty International Norge har siden 2004 aksjonert for et landsdekkende behandlingstilbud for ofre for seksuelle overgrep.

I juni 2006 mottok Amnesty International et brev fra Helse- og sosialdirektoratet der direktoratet kunngjorde at voldtektsmottak nå enten var etablert eller under etablering i alle fylker i Norge. Siden den gang har det vist seg at fylkeslegen i Sogn- og fjordane ikke ønsker å opprette overgrepsmottak. I tillegg er det fylker der en usikker finansieringsordning truer driften av overgrepsmottaket, bla Oppland.

I tillegg avdekket Voldtektsutvalget i sin rapport at politiet i enkelte tilfeller unnlater å kontakte overgrepsmottak for å innhente tilgjengelig rettsmedisinsk dokumentasjon av økonomiske årsaker.

Amnesty International Norge ber regjeringen om å sikre overgrepsutsatte kvinner i Norge et adekvat behandlingstilbud uavhengig av hvor de bor i landet ved å lovfeste overgrepsmottak som en del av Kommunehelsetjenesteloven § 1-3.

Amnesty International Norge støtter Voldtektsutvalgets forslag om etableringen av en nasjonal finansieringsordning som sikrer beredskap og drift av overgrepsmottak, inkludert arbeidet knyttet til å utarbeide rettsmedisinsk dokumentasjon. Amnesty International Norge støtter videre Voldtektsutvalgets forslag om at hjelp og oppfølging etter en voldtekt skal være kostnadsfri for offeret.

2.8. Bedre bistand ved voldtekt i utlandet

Amnesty International Norge har vært i kontakt med flere unge jenter som har vært utsatt for voldtekt og seksuelle overgrep i utlandet. Det er et stort behov for å sikre jenter som har vært utsatt for overgrep i utlandet bedre bistand og oppfølging.

Amnesty International Norge anbefaler at også kvinner som er utsatt for overgrep i utlandet skal ha rett til bistandsadvokat, uavhengig av om det er norsk eller utenlands politi som etterforsker saker. Bistandsadvokatens oppgave er å støtte offeret i rettsprosessen, og gi informasjon om hjelpetilbud og rett til erstatning. Behovet for slik hjelp og støtte er ikke mindre om overgrepet er skjedd i utlandet.

Amnesty International Norge støtter Voldtektsutvalgets forslag om å gi adgang til å oversette saksdokumentene til norsk, og til å dekke reise og opphold i forbindelse med en eventuell rettssak i utlandet.

3. Avslutning og konklusjon

Amnesty International Norge vil få uttrykke sin anerkjennelse for den innsatsen som Justisdepartementet de senere årene har lagt ned for å utvikle gode tiltak for å forebygge, etterforske og straffe kjønnsbasert vold mot kvinner, inkludert vold i nære relasjoner og voldtekt, og sikre ofre for overgrep tilgang på rehabilitering og kompensasjon.

Vi er vel kjent med at det eksisterer en interdepartemental arbeidsgruppe ledet av Justisdepartementet som skal sikre nødvendig tverrdepartementalt samarbeid for å forebygge og stanse vold mot kvinner. Det er dessverre vårt inntrykk at det nødvendige engasjementet i mindre grad er til stede i andre departement. Uten en helhetlig og helhjertet satsing fra alle berørte departement, inkludert Statsministerens kontor, blir det imidlertid vanskelig å utvikle og iverksette effektive tiltak som kan forebygge og stanse kjønnsbasert vold mot kvinner i Norge.

Med vennlig hilsen,
Amnesty International Norge

John Peder Egenæs /s/
Generalsekretær

Patricia Kaatee /s/
Rådgiver