

Justis- og politidepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref.
08/438-2-TK

Deres ref.

Dato:
16.06.2008

FRA ORD TIL HANDLING - BEKJEMPELSE AV VOLDTEKT KREVER HANDLING

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) viser til høringsbrev av 14. mars 2008 fra Justis- og politidepartementet vedrørende Voldtektsutvalgets rapport NOU 2008:4 "Fra ord til handling – Bekjempelse av voldtekt krever handling."

LDO støtter utvalget i deres forslag til endringer i eksisterende praksiser og til nye tiltak med hensyn til forebygging av voldtekt, ivaretagelse av voldtektsutsattes behov for ulike typer bistand, og styrking av politi- og påtalemyndighetenes håndtering av voldtektssaker.

LDO er positive til samtlige av tiltakene foreslått i utvalgets rapport. Kommentarene fra LDO vil begrense seg til tiltak vi ønsker å kommentere spesielt, blant annet på grunn av ønske om å uttrykke visse forbehold med hensyn til gjennomføring av tiltak som beskrevet i rapporten.

Generelle kommentarer

Utvalgets gjennomgang av arbeidet med voldtektsutsatte i de ulike sektorene som beskrevet i rapporten kan, etter LDOs mening, kort summeres som en anbefaling om å iverksette en gjennomgående profesjonalisering av arbeid knyttet til voldtekt.

Som utvalget påpeker i sin rapport, blir Norge kritisert av FNs kvinnekommisjon fordi svært få kvinner velger å anmelde voldtekter, og fordi svært få voldtektsanmeldelser ender med domfellelse. Utvalget anslår at under 1 % av alle gjerningsmenn blir domfelt.

Voldtekt anerkjennes som en av de verste formene for overgrep et menneske kan bli utsatt for. Det er derfor svært alvorlig at Norge ikke har klart å håndtere dette

samfunnsproblemet på en mer profesjonell og ansvarlig måte. LDO mener vi er på overtid med hensyn til ikke bare med ord, men også ved handling, å sikre en betydelig forbedring av voldtektsofres stilling på alle områder, inklusive offerets rettssikkerhet, og at det forebyggende arbeidet mot voldtekt profesjonaliseres og formaliseres innenfor alle aktuelle sektorer.

Kommentarer til mandatet

LDO ønsker å uttrykke forståelse og støtte for utvalgets valg i å ikke sette opp en særskilt liste over tiltak som ikke fordrer uendret ressursbruk. LDO forventer at en anerkjennelse av det kritikkverdige ved dagens situasjon også imøtekommes med viljen til økte bevilgninger til dette arbeidet på alle områder innenfor aktuelle sektorer.

I den forbindelse støtter også LDO utvalgets presisering av viktigheten av at alle støttetiltak for den utsatte må være kostnadsfrie. LDO vil understreke at tilgangen til eksisterende og nødvendig hjelpetilbud for voldtektsofre ikke skal være avhengig av den enkeltes privatøkonomi.

Eksisterende kunnskap om omfanget av voldtekt

LDO støtter utvalget sitt forslag om at det settes av midler til å gjennomføre en nasjonal representativ undersøkelse som kartlegger omfanget av voldtekter i Norge. I forhold til styrking av forebyggende arbeid, foreslår LDO i tillegg at det også settes av ressurser til et forskningsprosjekt som ser på mulige koblinger mellom den stadig økende graden av seksualisering og pornografisering av jenter og kvinner, og seksualiserte overgrep mot jenter og kvinner, og da særlig de såkalte vennevoldtektene blant ungdom.

Skolen som aktør i forebyggende arbeid mot voldtekt og seksualisert trakassering

Utvalget mener at forebyggende arbeid mot voldtekt og overgrep må begynne tidligere enn i dag. Utvalget foreslår at temaet seksuelle overgrep inkorporeres inn i undervisningen om samliv og seksualitet på barne- og ungdomstrinnet. LDO støtter dette forslaget. For å forebygge seksualisert trakassering og voldtekt, har LDO tidligere tatt til ordet for at temaene seksuelle overgrep og seksualisert trakassering må bli en sentral del av skolens seksualundervisning. Dette er også i tråd med mannspanelets anbefalinger. Ombudet ønsker at det i tillegg blir undervist i seksualisert vold også i videregående skole.

Tilrettelagt samtale mellom den voldtektsutsatte og gjerningspersonen i et rehabiliteringsperspektiv

LDO mener det bør prioriteres å styrke det generelle helse- og behandlingstilbudet til utsatte. Først når dette er på plass og den utsatte er i behandling mener vi det kan være aktuelt å gi et tilbud om samtale. Mange overgrepsofre er såpass traumatiserte etter et overgrep at det kan være vanskelig å ta inn over seg rekkevidden av hva en slik samtale kan medføre. Hvis den utsatte er under profesjonell behandling, er det lettere å få klarhet i hvorvidt dette kan være riktig for den enkelte, og den utsatte kan motta faglig profesjonell hjelp til å ta i mot eller si fra seg tilbudet. Her bør man kanskje særlig se på en styrking av voldtektsmottakene og sikre at disse kan tilby god tverrfaglig assistanse. Vi trenger i tillegg mer kunnskap om hvem som omfattes av

mørketallene før vi kan si noe sikkert om hvilke behov som finnes blant de som inngår i denne gruppen.

LDO støtter utvalget i at denne typen samtaler ikke må sees som en erstatning av en rettslig behandling, og at en slik dialog, der dette er ønskelig fra begge parter, må foregå uavhengig av en eventuell straffesak.

LDO ønsker å understreke at tilrettelagt samtale mellom offer og overgriper skal være et tilbud. Det er svært viktig at den utsatte ikke får inntrykk av at den utsattes troverdighet avhenger av å takke ja til dette tilbudet. I tillegg er det viktig at tilbudet ikke oppleves som en ansvarliggjøring av offeret for at overgrepet fant sted.

Kommentarer til utvalgets drøfting av tiltak for økt anmeldeshyppighet

Utvalget drøfter kort hvorvidt det er ønskelig å innføre tiltak for å øke anmeldeshyppigheten. Utvalget konkluderer med at det er lite hensiktsmessig å øke anmeldeshyppigheten dersom tiltaleprosenten fortsetter å være så lav som den er i dag (mellom 14-20%). Dette ikke minst av hensyn til offeret og hvordan det oppleves å få saken sin henlagt. LDO har stor forståelse for at utvalget trekker denne konklusjonen.

Samtidig peker utvalget på en rekke positive effekter ved at voldtekter anmeldes til politiet. Blant annet påpekes det at anmeldelser kan ha en allmennpreventiv effekt og at en straffeforfølgelse (selv der saken henlegges) vil styrke den moralske fordømmelsen av voldtekt. Videre kan offeret oppleve det som positivt å ha anmeldt overgrepet - til tross for at saken henlegges.

LDO mener man skal være forsiktig med å ikke anbefale å anmelde voldtekt til politiet. En henleggelse er en opprivende opplevelse for den enkelte som anmelder. Samtidig er det helt avgjørende at voldtekt anmeldes for at vi skal få synliggjort hvorvidt rettsapparatet og hjelpeapparatet for øvrig fungerer tilfredsstillende i møte med ofre for voldtekt. Slik LDO ser det må målet uansett være å få så mange utsatte som mulig til å anmelde. Dette kan i neste omgang bidra til å presse gjennom nødvendige endringer for å øke antall tiltaler. Økning i antall anmeldelser kan også ha preventive effekter.

Kommentarer til utvalgets forslag til undervisning om kjønn og likestilling som forebyggende tiltak

Utvalget foreslår at det i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere tas inn "spesifikk opplæring om temaet voldtekt, herunder holdninger, grensesetting og norsk kultur i et kjønnsperspektiv" (s. 54). LDO er usikker på effekten av at voldtekt tas opp som et eget tema. Det er viktig at deltakerne på introduksjonsprogrammet diskuterer temaer knyttet til likestilling. Da vil det være naturlig å også diskutere temaer knyttet til kjønn, kropp og seksualitet. Ombudet mener at den undervisningen som gis i disse temaene til deltakere i introduksjonsprogrammet, skal være den samme som den som tilbys de som gjennomfører militær førstegangstjenesten (jf utvalgets forslag s 54).

LDO ønsker å påpeke at hvis man skal diskutere "norsk kultur" i denne sammenhengen, er det viktig at det skilles mellom uttalte idealer og faktiske

praksiser. Som rapporten viser, er voldtekt et stort samfunnsproblem som ikke kan knyttes til innvandrerbefolkningen, men som i vel så stor grad må knyttes til norske kjønnskulturer. Rapportens omtale av nyere kommunikasjonsteknologi knyttet til utsatthet for seksualiserte overgrep, viser med all tydelighet at norsk kjønnskultur og ideologier, verdier og praksiser knyttet til kjønn, kropp og seksualitet ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med uttalte likestillingsdelaler.

Det finnes med andre ord ikke en ensartet kultur i Norge, ei heller en ensartet kjønnskultur. Voldtekt og andre seksualiserte overgrep er som nevnt i rapporten et utbredt problem også i norske ungdomsmiljøer, og vi har de siste par årene også sett hvordan denne typen overgrepskulturer har preget deler av russefeiringene rundt om i landet. Det er derfor etter LDOs mening lite hensiktsmessig å snakke om 'den norske kulturen'. Dette kan i verste fall bidra til å undergrave arbeidet mot vold og seksualiserte overgrep gjennom en systematisk ansvarsfraskrivelse. Det kan også bidra til å usynliggjøre sider av de ulike norske mannskulturene som bidrar til at gutter og menn forgriper seg seksuelt på jenter og kvinner. LDO vil i den sammenheng også vise til Mannspanelets anbefaling om å se nærmere på hvilke kjønnete praksiser vi som samfunn ønsker å endre på, og hvilke vi ønsker å ta med oss inn i fremtiden (Mannspanelets konklusjonsnotat, mars 2008).

I mandatet står det at utvalget skal se på hvilke særskilte behov menn, ungdom, personer med minoritetsbakgrunn og personer med ulike typer funksjonsnedsettelse har etter å ha vært utsatt for seksuelle overgrep. LDO anbefaler i den sammenheng at det rettes særlig oppmerksomhet på kvinner fra ikke-vestlige land som kommer til Norge gjennom ekteskapsinngåelse med norske menn. Krisesentrene melder om en stadig større pågang fra denne gruppen kvinner. Disse kvinnene bør derfor regnes for å være i en særlig sårbar situasjon. LDO foreslår en utvidelse av de som kvalifiserer til deltakelse i introduksjonsordningen til også å omfatte ikke-vestlige kvinner som kommer til Norge gjennom ekteskapsinngåelse med norske menn. Norskundervisning og god informasjon om hvilke rettigheter de har når de kommer til Norge, vil være viktige redskap for å forebygge vold og overgrep mot denne gruppen kvinner.

For øvrig er LDO positive til utvalgets forslag om å behandle temaet voldtekt i forbindelse med militær førstegangstjeneste. LDO foreslår i tillegg at temaet voldtekt diskuteres i sammenheng med kjønnsroller, holdninger til kropp, grensesetting, kjønn og seksualitet i tråd med utvalgets forslag til undervisning om likestilling i Introduksjonsprogrammet.

Kommentarer til avsnitt om politiets håndtering

Utvalget har fra ulike kilder, deriblant Riksadvokatens siste arbeidsgruppe, blitt informert om at det både i politiet og påtalemyndigheter "arbeider enkelte personer med uheldige holdninger" (s. 58). Utvalget velger å ikke forfølge dette med begrunnelse i at "liten oppmerksomhet på systemnivå utgjør et større problem enn hva enkeltstående aktører med fordommer gjør" (s. 58).

LDO er noe kritisk til at utvalget hopper så lett over disse utsagnene. I utvalgets mandat står det at utvalget skal "utrede tiltak for å sikre bedre oppfølging av personer som blir utsatt for voldtekt" (s10). Videre står det at utvalget skal "rette et særlig fokus mot mørketallsproblematikken og identifisere faktorer som er avgjørende for om en voldtekt anmeldes eller ikke. På bakgrunn av disse undersøkelsene skal

utvalget peke på tiltak som kan øke anmeldeshyppigheten i voldtektssaker” (s.9). LDO mener at negative holdninger hos politi og påtalemyndighet kan være en årsak til den lave statusen voldtektssaker har. Dette kan i neste omgang bidra til at henleggelsesprosenten er så høy i voldtektssaker. Hvis voldtatte ikke har noen tro på å bli tatt på alvor eller på at de vil få saken sin opp for retten, kan dette igjen være en faktor som er avgjørende for om en voldtekt anmeldes eller ikke.

Videre merker LDO seg at utvalget har valgt å legge vekt på kulturell bakgrunn i forhold til innvandrere som deltar i introduksjonsordningen. LDO mener som nevnt over at det er vel så viktig å kartlegge og arbeide mot negative kjønnskulturer også i det norske samfunnet. Dette gjelder også for politiet og påtalemyndighetene.

I tillegg har politiet mye til felles med forsvaret med hensyn til hvilke typer mannskulturer som er rådende. LDO mener det er kritikkverdig at utvalget, i motsetning til hva som er tilfelle med forsvaret og ikke-vestlige innvandrere som deltar i introduksjonsordningen, ikke gir noen anbefalinger til hvordan man kan motvirke og bekjempe eventuelle negative holdninger hos politi og påtalemyndigheter.

Utvalget slår fast at det som særlig kjennetegner voldtekt er at det er primært gutter/menn som voldtar og jenter/kvinner som er utsatt. Med andre ord har vi en klar kjønn problemstilling. Voldtekt må derfor forstås med utgangspunkt i kjønnskulturer, også når overgriper er etnisk norsk gutt eller mann. Media og andre aktører har en tendens til å forklare kjønn vold, deriblant voldtekt, med kultur når overgriper tilhører en etnisk minoritet. Når overgriper er etnisk norsk knytter vi derimot årsaksforklaringer direkte til egenskaper ved personen løsrevet fra personens kjønn og etniske tilhørighet. Det er svært uheldig hvis videre arbeid mot kjønn vold, deriblant voldtekt, tilnærmer seg dette alvorlige samfunnsproblemet med en etnosentrisk forestilling om at ikke-vestlige menn voldtar på grunn av kultur, mens det kun ligger individuelle forklaringer bak at etnisk norske menn voldtar.

Utvalget påpeker at voldtektssaker gis lav prioritet og har generelt lav status i politiet. De påpeker videre det paradoksale ved at til tross for kompleksiteten og de store etterforskningsmessige utfordringene generelt ved voldtektssaker, settes disse gjerne bort til yngre og mindre erfarne etterforskere. Her mener ombudet at det ligger innenfor utvalgets mandat å undersøke i hvilken grad såkalte 'uheldige holdninger' i politiet bidrar til den høye henleggelsesprosenten i voldtektssaker.

Opprettelse av SEPOL

LDO er enig med utvalget i at opprettelse av en egen sentralisert enhet mot seksualisert vold (SEPOL) er nødvendig. Det kan ikke være akseptabelt at hensynet til fleksibilitet skal gå foran hensynet til kvinners vern mot seksuelle overgrep. LDO deler dermed utvalgets syn i at det må en radikal reform til for å bedre kvaliteten både på etterforskningen av voldtektssaker og på påtalemyndighetens arbeid med voldtektssaker. Mye tyder på at det også må en radikal reform til for å at politiet skal behandle voldtektssaker med samme grad av profesjonalitet og ressurser som for eksempel narkotikasaker.

LDO mener det er viktig at hver voldtektssak behandles individuelt og på en forsvarlig måte. Etterforskningen og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker skal ha god kvalitet uansett hvor i landet voldtekten har funnet sted og uansett hvem som har blitt voldtatt. LDO støtter utvalget i at opprettelsen av SEPOL

på en bedre måte kan bidra til at dette ivaretas. LDO mener at dette er et argument som bør veie tungt ved vurderingen av om SEPOL bør opprettes.

LDO mener, som utvalget, at også andre former for seksualisert/kjønnsbasert vold bør ligge under den sentrale enheten. Som utvalget påpeker, faller det utenfor utvalgets mandat å ta stilling til dette. LDO vil likevel bemerke at enkelte former for seksualisert vold reiser særlige problemstillinger i denne sammenheng. Dette gjelder særlig menneskehandel. Menneskehandel behandles i dag som organisert kriminalitet. LDO ser at denne typen kriminalitet har mange fellestrekk og ofte står i sammenheng med annen organisert kriminalitet. Samtidig vil menneskehandel, særlig i saker som gjelder utnyttelse til seksuelle formål, høre naturlig innunder SEPOL. Ved en eventuell opprettelse av SEPOL vil dette måtte utredes særskilt.

SEPOL – egne aktører?

LDO mener at SEPOL i så stor grad som mulig skal ha ansvaret for å utforme tiltale og aktører i voldtektssaker. Påtalemyndighetens utforming av tiltale og aktorering har stor betydning for voldtektsfres rettsvern. At påtalemyndigheten har god kunnskap om straffelovens bestemmelser om seksualforbrytelser og om de særlige utfordringer voldtektssaker reiser, er en forutsetning for et godt rettsvern. Stud.jur Anne Jorun Bolken Ballangruds undersøkelse av rettspraksis vedrørende §§ 192 og 193 viser dette. Undersøkelsen viste at voldtekter mot personer med psykisk utviklingshemming i enkelte tilfeller ble dømt som utnyttelse etter § 193 istedenfor voldtekt etter § 192. Den feilaktige nedsubsumsjonen skyldtes flere forhold, men i flere av tilfellene kom nedsubsumsjonen av at påtalemyndigheten hadde unnlatt å utforme tiltale etter riktig alternativ i voldtektsbestemmelsen. En slik feilaktig nedsubsumsjon kunne i enkelte tilfeller vært unngått dersom påtalemyndigheten hadde bedre kunnskap om straffeloven § 192. På denne bakgrunn ser LDO klart behovet for at SEPOL også i størst mulig grad bør utforme tiltale og aktører i voldtektssaker.

LDO støtter også utvalgets syn på at dommere bør få særskilt opplæring om seksualforbrytelser.

Angående voldsoffererstatning

Utvalgets mandat er begrenset til voldtekt etter straffeloven § 192.

LDO tar derfor ikke stilling til om et eventuelt senket beviskrav bare skal gjelde for voldtekt eller om straffbare handlinger skal graderes med hensyn til beviskrav.

LDO støtter utvalgets forslag om å senke beviskravet i voldsoffererstatningsloven § 3, slik at beviskravet blir vanlig sannsynlighetsovervekt. LDO vurderer det slik at hensynet til skadevolder og hensynet til at voldsoffererstatningen skal være en subsidiær ordning, ikke veier tungt nok til å beholde kravet om klar sannsynlighetsovervekt.

LDO ser at det er grunnleggende at skadevolderens rettssikkerhet ivaretas, og LDO ser at spørsmålet om voldsoffererstatning reiser særlige problemstillinger når det gjelder dette. LDO mener imidlertid at innføringen av et senket beviskrav i voldsoffererstatningsloven kan gjennomføres på en slik måte at det ikke går på bekostning av skadevolderens rettssikkerhet.

LDO viser til at spørsmålet om voldsoffererstatning behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Erstatningskravet behandles dermed løsrevet fra straffesaken, og skadevolderen er ikke part i denne saken. Skadevolder vil dermed ikke bli trukket inn i saken eller identifisert i vedtaket før i en eventuell regressomgang. LDO ser, som utvalget påpeker, at regressomgangen kan være problematisk når det gjelder

skadevolderens vern mot skyldkonstatering. LDO er derfor enig med utvalget i at adgangen til å søke regress hos skadevolder må snevres inn dersom skyldkravet senkes til vanlig sannsynlighetsovervekt. På denne bakgrunn støtter LDO utvalgets forslag om at regress bare kan søkes der skadevolderen er dømt til å betale erstatning av domstolene. Uansett vil LDO bemerke at det fortsatt skal være et krav om sannsynlighetsovervekt, og at det derfor vil være større sannsynlighet for at voldtekten er begått enn at den ikke er begått.

LDO mener at argumentasjonen om at et senket beviskrav bidrar til større kostnader for det offentlige, ikke kan veie tungt i vurderingen av om beviskravet skal senkes. LDO mener imidlertid at staten må ta risikoen for at erstatningsansvaret i større grad vil bli ført over på staten, ved at skadevolderen selv ikke blir idømt erstatning på grunn av ulikheter i beviskravet. At fornærmede i større grad gis rett til erstatning i voldtektssaker vil være viktig i arbeidet med å styrke fornærmedes rettsstilling. At fornærmedes rettsvern i voldtektssaker styrkes, er ikke bare viktig for fornærmede, men også for samfunnet.

LDO mener etter dette at hensynet til fornærmedes interesse bør veie tyngre enn hensynet til skadevolderen og samfunnets økonomi. Stud. jur. Hanne Nicolaisen viser i sin undersøkelse av vedtak fra Kontoret for voldsoffererstatning, at senket beviskrav i voldsoffererstatningsloven kan bidra til å styrke fornærmedes rettsstilling i voldtektssaker. Av Nicolaisens undersøkelse fremgår det at dagens vilkår om klar sannsynlighetsovervekt skaper særlige utfordringer for fornærmedes rettsvern. Undersøkelsen viste at kravet om klar sannsynlighetsovervekt alene eller sammen med andre grunnlag var avslagsgrunn i 64 % av sakene.

Nicolaisen trekker særlig frem at kravet om klar sannsynlighetsovervekt skaper særlige utfordringer der voldtekter er begått uten vold og av personer som fornærmede står i en relasjon til. Svært mange voldtekter begås i forbindelse med rus og av personer fornærmede har en relasjon til. Det er i stor grad knyttet negative holdninger til denne typen voldtekt både i og utenfor domstolene, og undersøkelser viser at dette påvirker fornærmedes rettsvern (Ballangrud 2007). Undersøkelsen til Nicolaisen viser blant annet at det er enklere å få erstatning i saker hvor gjerningspersonen er ukjent enn i saker hvor fornærmede har en relasjon til gjerningspersonen. Videre viste undersøkelsen at syv av 61 avslag var begrunnet i at fornærmede i liten grad kunne redegjøre for handlingen eller at det ikke var utvist vold. LDO anser dette som svært kritikkverdig, i og med at den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 192 (1) b er at fornærmede er bevisstløs eller ute av stand til å motsette seg handlingen. Et senket beviskrav kan føre til økt rettsvern for fornærmede i slike saker. LDO mener dette er et argument som bør veie svært tungt ved vurderingen av om beviskravet bør senkes, da det er spesielt viktig å bedre rettsvernet til fornærmede i denne type saker.

Med vennlig hilsen

Ingeborg Grimsmo
Fungerende likestillingsombud

Taran Knudstad
Rådgiver

