

Justisminister
Grete Faremo
Justisdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL NORWAY
Grensen 3, N-0159 Oslo
P.O. Box 702 Sentrum, N-0106 Oslo
T: +47 22402200 F: +47 22402250
E: info@amnesty.no W: www.amnesty.no

Oslo, 5. mars 2012

Amnesty Internationals innspill til handlingsplan mot voldtekt

1. Innledning – voldtekt som kjønnsbasert vold

Amnesty International har siden 2008 etterlyst en handlingsplan mot voldtekt, og er svært glad departementet nå har tatt initiativ til å påbegynne dette arbeidet.

En voldtekt er en krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter, som retten til fysisk og psykisk integritet, retten til seksuell selvbestemmelse og retten til beskyttelse mot diskriminering. En voldtekt har alvorlige og ofte langsiktige konsekvenser for den fysiske og psykiske helsen til den som blir utsatt for overgrepet, og kan påvirke utdanning, arbeid og sosiale relasjoner. Voldtekt har også store sosiale og samfunnsmessige konsekvenser. De samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til voldtekt, inkludert tap av inntekter og utgifter til nødvendige helsetjenester og strafferettslig forfølgelse, er betydelige.

Voldtekt er en form for kjønnsbasert vold som i all hovedsak rammer kvinner, og der det nesten utelukkende er menn som er overgripere.¹ Etter Amnestys vurdering bør derfor kjønnsdiskrimineringsperspektivet legges til grunn i handlingsplanen. Amnesty underkjenner ikke det faktum at også unge gutter og menn blir utsatt for voldtekt, men mener at årsakene til at det er ekstra vanskelig for gutter og menn å søke hjelp nettopp skyldes at voldtekt er et «kjønnet» overgrep.

Norske myndigheter har en menneskerettslig forpliktelse til å forebygge, etterforske og straffe alle former for kjønnsbasert vold, og til å sikre ofre for overgrep kompensasjon.² Myndighetene kan også holdes ansvarlig for overgrep begått av privatpersoner dersom myndighetene ikke ivaretar denne forpliktelsen med tilbørlig aktsomhet.³

Det har aldri vært foretatt noen nasjonal omfangsundersøkelse av verken årlig eller livsløpsforekomst av voldtekt i Norge, men på bakgrunn av annen forskningsbasert kunnskap må det entydig kunne konstateres at omfanget av voldtekt i Norge er stort. Det regjeringsoppnevnte Voldtekts utvalget anslår at det er mellom 8.000 og 16.000 kvinner som blir utsatt for voldtekt eller voldtektsforsøk hvert eneste år.⁴

¹ Amnesty International, *Case Closed, Rape and Human Rights in the Nordic Countries* (2010)

² CEDAW General Recommendation 19/1992, se særlig pkt 9.

³ Dette omtales også som staten positive menneskerettslige forpliktelser. Se bla Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD), *M.C. versus Bulgaria* 2004

⁴ Se Voldtektsutvalgets innstilling NOU 2008:4. Andre undersøkelser omfatter rapporten til Pape/Stefansen (2004), som viser at 2 prosent av kvinnene 24 -55 år i Oslo oppgir å ha vært utsatt for voldtekt/voldtektsforsøk det siste året, og rapporten til Mossige/Stefansen (2007), som dokumenterer at 7 prosent av jentene (0,7 prosent av guttene) blant

2. Forslag til tiltak

Amnesty vil understreke at en effektiv handlingsplan mot voldtekt forutsetter tydelig forankring av oppfølgingsansvar, klare tidsfrister, offentlig tilgjengelige rapporteringsmekanismer og ikke minst, det må avsettes betydelige midler til gjennomføring. Hvis ikke disse rammebetingelsene er på plass vil den kommende handlingsplanen mot voldtekt vanskelig kunne bli annet enn ord på papir.

I det følgende kommer Amnesty Internationals konkrete forslag til tiltak som regjeringens Handlingsplan mot voldtekt etter vår vurdering bør inkludere.

2.1. Forebygging

Norske myndigheter har en klar menneskerettslig forpliktelse til å forebygge alle former for kjønnsbasert vold, inkludert voldtekt og seksuelle overgrep. Amnesty oppfordrer departementet til å vektlegge forebyggende og holdningsskapende tiltak blant barn og unge som kan motvirke holdninger som legitimerer kjønnsbasert diskriminering og vold.⁵

2.1.1 Holdningsskapende tiltak i skolen må prioriteres

Undervisning om seksuell integritet, grensesetting, kjønnsroller og overgrep må inngå som en sentral del av læreplanen i relevante fag som samfunnsfag og religion, livssyn og etikk i grunnskole og videregående opplæring.

Det bør utarbeides nytt og oppdatert undervisningsmaterieell om seksuelle overgrep tilpasset et slikt undervisningsopplegg for lærere og ressurspersoner i skolen.

Det bør også utarbeides opplæringstiltak som sikrer kunnskap om vold, seksuelle overgrep og samtalemotodikk for alle relevante profesjonsutdanninger, inkludert lærerutdanning, sykepleierutdanning, jordmorutdanning og sosionomutdanning.

2.1.2 Brede holdningsskapende kampanjer

Det bør gjennomføres omfattende informasjons- og holdningskampanjer blant barn og ungdom for å forebygge seksuelle overgrep og krenkelser. Myndighetenes pågående anti-røykekampanje kan stå som et eksempel både i form og omfang.

Det anbefales også å iverksette brede informasjonstiltak og holdningskampanjer rettet mot befolkningen som helhet som blant annet retter fokus på utsatthet og de omfattende skadevirkningene etter seksuelle overgrep og voldtekt.

2.2. Helsevesenets oppfølging av overgrepsutsatte

Voldtekt og seksuelle overgrep har alvorlige fysiske, psykiske og sosiale konsekvenser for den som blir utsatt for overgrepet. Dette er uavhengig av om gjerningspersonen er en bekjent, venn eller kjæreste, eller om voldtekten er begått av en ukjent. Et helhetlig og likeverdig tilbud til voldtektsutsatte gjennom tilrettelagt medisinsk og psykososial behandling på overgrepsmottak er helt avgjørende for å begrense langsiktige

avgangselever i videregående skole oppgir å ha vært utsatt for voldtektsforsøk, 4 prosent for voldtekt (0,4 prosent av guttene).

⁵ FNs Kvinnekonvensjon artikkel 5

skadevirkninger etter overgrep. Det er videre av avgjørende betydning for befolkningens rettssikkerhet at overgrepsmottakene tilbyr overgrepsutsatte et likeverdig tilbud til rettsmedisinsk sporsikring.

Nasjonalt kompetansesenter for legevaktsmedisin la i 2009 fram en evaluering av overgrepsmottakene i Norge som viser store variasjoner i kompetanse og praksis ved mottakene. Manglende retningslinjer for finansiering, vaktordninger, journalføring og oppfølgingsrutiner fører til ulikheter i tilbudet. ⁶ I følge rapporten har kun 48 prosent av mottakene tilbud om medisinsk oppfølging, mens bare 35 prosent har tilbud om psykososial oppfølging.

2.2.1 Lovfeste overgrepsmottak

Retten til tilrettelagt helsehjelp ved overgrepsmottak for volds- og overgrepsutsatte må lovfestes for å sikre nødvendig finansiering, tilfredsstillende faglig standard og døgnbemanning ved alle landets overgrepsmottak.

Loven må fastsette at det skal være minst ett overgrepsmottak i hvert fylke.

Alle kommuner skal forpliktes til å inngå avtale med et mottak for å sikre kommunens innbyggere et døgnkontinuerlig tilbud etter vold og overgrep.

2.2.2 Kvalitetssikring av overgrepsmottak

Det må utvikles en nasjonal standard for sentrale prosedyrer som medisinsk- og psykososial oppfølging, samt for gjennomføring av eksisterende prosedyrer inkludert bruk av sporsikringspakken til rettsmedisinske undersøkelser ved overgrepsmottak.

Ethvert overgrepsmottak må ha et tilrettelagt tilbud for grupper som er særlig sårbare for å bli utsatt for voldtekt og seksuelle overgrep, herunder ungdom generelt og unge jenter spesielt, personer med tidligere overgrepserfaring, personer med funksjonshemninger, papirløse migranter og kvinner i prostitusjon.

Det bør innføres opplæringskrav til medisinsk personell ved overgrepsmottak om gjennomføringen av kriminaltekniske undersøkelser og sikring av kriminaltekniske spor.

Det bør innføres obligatorisk grunnkurs, kurs i fagutvikling og nødvendig veiledning for sykepleiere og sosionomer tilknyttet overgrepsmottak.

2.2.3 Nødvendig psykologhjelp skal være kostnadsfritt

Nødvendig oppfølging hos psykolog/psykiater, utover akutfasen, bør være kostnadsfritt for offeret i ett år fra slik behandling blir påbegynt og uavhengig av om hjelpen ytes av spesialist med eller uten avtale med det offentlige.

2.3. Kunnskap

Kunnskap er en forutsetning for å kunne sette voldtekt på dagsorden som et omfattende samfunnsproblem med strukturelle årsaker som krever kollektive løsninger. I dag er det

⁶ Nasjonalt kompetansesenter for overgrepsmottak, rapport 2-2010, *Overgrepsmottak i Norge 2009*.

en utpreget mangel på forskningsbasert kunnskap og kompetanse om voldtekt i Norge. Det 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.

2.3.1. Gjennomføring av en nasjonal omfangsundersøkelse om voldtekt

Det må gjennomføres en nasjonal omfangsundersøkelse som kan sikre forskningsbasert kunnskap om omfang, årsaker og konsekvenser av voldtekt og seksuelle overgrep. Omfangsundersøkelsen må inkludere erfaringene til grupper som er særlig sårbare for å bli utsatt for voldtekt og seksuelle overgrep, herunder ungdom generelt og unge jenter spesielt, personer med tidligere overgrepserfaring, personer med funksjonshemninger, papirløse migranter og kvinner i prostitusjon.

En omfangsundersøkelse bør gjennomføres med jevnlige mellomrom for å følge utviklingen av omfanget over tid, og måle effekten av iverksatte tiltak.

2.3.2. Forskningsbasert kunnskap om voldtekt og seksuelle overgrep

Det bør sikres en betydelig satsing på å fremskaffe forskningsbasert kunnskap om voldtekt og seksuelle overgrep i Norge, inkludert forskning om effektive forebyggingsstrategier.

2.4. Rettsvesen

Voldtektsbestemmelsen i straffeloven er i dag ikke i overensstemmelse med internasjonale menneskerettighetsstandarder. Straffelovens voldtektsbestemmelse har fremdeles vold eller truende adferd som sitt definerende element. Den internasjonale standarden rundt voldtekt, slik den blant annet fremkommer i Europarådets konvensjon for å forebygge og bekjempe vold mot kvinner og i nære relasjoner ⁷, og *case law* fra både Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) og Den internasjonale straffedomstolen (ICC) vektlegger imidlertid krenkelsen av en persons seksuelle selvbestemmelse og personlige integritet, og har mangelen på oppriktig samtykke som sitt definerende element. Norge har signert Europarådets konvensjon, og plikter dermed å bringe norsk lovverk i overensstemmelse med den standarden som fremkommer der.

I 2011 mottok politiet totalt 1077 voldtektsanmeldelser. Dette er et gjennomsnitt på nesten tre voldtekter daglig. Dette er en markant økning på 14 prosent sammenlignet med året før da 945 voldtekter ble meldt til politiet. Over en femårsperiode har antallet

⁷ COE Convention on preventing violence against women, Article 36, Sexual violence, including rape:

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conducts are criminalised: a) engaging in non-consensual vaginal, anal or oral penetration of a sexual nature of the body of another person with any bodily part or object; b) engaging in other non-consensual acts of a sexual nature with a person; c) causing another person to engage in non-consensual acts of a sexual nature with a third person.

2 Consent must be given voluntarily as the result of the person's free will assessed in the context of the surrounding circumstances.

3 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the provisions of paragraph 1 also apply to acts committed against former or current spouses or partners as recognised by internal law.

seksuelle overgrep økt med mer enn 22,1 prosent.⁸

I følge et utvalg nedsatt av Riksadvokaten som undersøkte alle voldtektsanmelder i perioden 2003-2005 ender 84 prosent av voldtektsanmeldelsene med henleggelse, mens hver tredje sak ender med frifinnelse i retten.⁹ Antallet tiltaler og rettskraftige dommer i voldtektssaker er fortsatt svært lavt. I 2009 ble 953 voldtekter og voldtektsforsøk anmeldt til politiet. I 166 saker ble det tatt ut tiltalebeslutning.¹⁰ Samme år endte 78 saker med fellende dom.

Amnestys rapport *Case Closed: Rape and Human Rights in the Nordic Countries*¹¹ viser at mangelfull politietterforskning er en viktig årsak til henleggelse av voldtektssaker. Rapporten viser videre at fordommer om kvinners seksualitet svekker kvinners troverdighet i rettsystemet, mens tilsvarende forestillinger om menns seksualitet tvert i mot styrker mannens troverdighet.

Det høye antall henleggelse på hvert eneste trinn i rettsprosessen er ikke bare et uttrykk for en omfattende kjønnsbasert diskriminering av kvinner i Norden, men også et alvorlig angrep på kvinners rett til rettslig beskyttelse og likhet for loven på linje med menn.

Under Norges høring for FNs kvinnekommisjon (CEDAW) i Genève i februar 2012 uttrykte komiteen en stor bekymring for omfanget av kjønnsbasert vold, inkludert voldtekt.¹² Komiteen satte både spørsmålsteget ved voldtektsbestemmelsen i straffeloven, og mangelfull opplæring av dommere og jurymedlemmer.

2.4.1 Voldtektsbestemmelsen i straffeloven må endres

Voldtektsbestemmelsen i straffeloven må snarest bringes i overensstemmelse med internasjonale menneskerettighetsstandarder, slik at mangelen på oppriktig samtykke som blir det definerende elementet i voldtektsbestemmelsen.

2.4.2. Politiets etterforskningskapasitet må styrkes

Politets enhet mot seksualisert vold må tilføres betydelige ressurser slik at den kan være operativ 24 timer i døgnet, alle dager i uken, og til enhver tid kan bistå og kvalitetssikre etterforskning i enkeltsaker i nært samarbeid med landets politidistrikter. Dette er også en forutsetning for at enheten på sikt skal kunne utvikle seg til å bli et nasjonalt kompetansesenter som kan bidra til nødvendig heving av kvaliteten på etterforskningen i voldtektssaker.

Det må utarbeides rutiner som sikrer at KRIPOS' veileder for etterforskning i voldtektssaker faktisk legges til grunn ved etterforskning

⁸ Kommenterte STRASAK-tall 2011 side 15

⁹ Riksadvokatens rapport nr. 1/2007, *En undersøkelse av kvaliteten på påtalevedtak i voldtektssaker som har endt med frifinnelse m.v.*

¹⁰ Kriminalstatistikk SSB 2010 på http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2011-05-03-07.html

¹¹ Case Closed. Rape and Human Rights in the Nordic Countries. Amnesty International 2008

¹² CEDAW considers report of Norway (16.02.2012)

http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/%28httpNewsByYear_en%29/4C34852B283856DBC12579A60045B7A0?OpenDocument

av alle voldtektssaker i politidistriktene. Veilederen må kontinuerlig utvikles og oppdateres.

Saksbehandlingstid og antallet henlagte voldtektsanmeldelser ved Vold- og sedelighetsavdelingene ved alle politidistrikt må kartlegges. Politidistrikt som viser betydelige avvik i forhold til gjennomsnitt må følges tett opp for å få ned saksbehandlingstid og avklare årsakene til henleggelsene.

2.4.3 Opplæring av dommere og jurymedlemmer

Det må iverksettes systematisk opplæring og kompetansehevende tiltak for dommere, legdommere og jurymedlemmer som tilfører grunnleggende kunnskap om kjønnsbasert vold mot kvinner. Opplæringen skal ha som målsetting å få en grunnleggende forståelse av Kvinnekonvensjonens ikke-diskrimineringsbestemmelser, og særlig vektlegge å øke forståelsen av Konvensjonens artikkel 5. Målsetningen for opplæringstiltakene bør være å motvirke fordommer og kjønnsstereotype forestillinger som fremdeles påvirker politiets påtalevurdering, rettens bevisvurdering og juryens avgjørelse av skyldspørsmålet.

2.4.4. Seksuelle overgrepsteam

Myndighetene må sikre at alle politidistriktene reelt sett har en familie- og seksualvoldskoordinator som er fast ansatt i full stilling. Alle større politidistrikt må etablere egne seksuelle overgrepsteam.

2.4.5. Uavhengig overvåkingsmekanisme

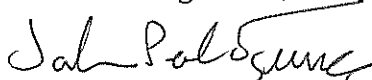
Det bør etableres en uavhengig overvåkingsmekanisme som planmessig analyserer alle henlagte voldtektsanmeldelser for å avdekke feilvurderinger og sikre enhetlig nasjonal praksis.

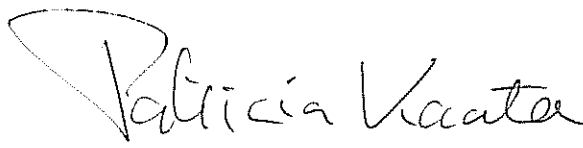
2.4.6. Sporsikring

Det bør innføres en systematisk prosedyre for å senke terskelen for innsending av kriminaltekniske sporsikringer og at behandlingstiden for disse kortes ned til inntil tre uker.

Amnesty International vil avslutningsvis påpeke at en helhetlig og helhjertet innsats mot voldtekt forutsetter at alle berørte departementer, inkludert Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunaldepartementet og Statsministerens kontor, har et tydelig eierskap til denne prosessen, og viser et aktivt engasjement mot voldtekt.

Med vennlig hilsen,


John Peder Egenæs
Generalsekretær



Patricia Kaatee
Politisk rådgiver