

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005  
0030 Oslo

Også sendt pr. epost: arnt-even.hustad@jd.dep.no

Dato:

27. juni 2018

Vår referanse:

[Vår ref.]

Deres referanse:

[Deres ref.]

## Innspill til ny handlingsplan mot voldtekt

### 1. Innledning

Vi viser til brev av 6. juni 2018, med invitasjon til å komme med innspill til arbeidet med en ny handlingsplan mot voldtekt. Det vises videre til telefonsamtale mellom seniorrådgiver Stine Langlete og seniorrådgiver Arnt Even Hustad 19. juni der det ble gitt fristutsettelse til 27. juni 2018.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («NIM») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivningen, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig, jf. lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 1 annet ledd.

Norge har en menneskerettslig forpliktelse til å forebygge, beskytte mot og etterforske vold- og overgrepssaker. Denne positive forpliktelsen innebærer at politiet må beskytte voldsutsatte og sikre effektiv etterforskning av vold og overgrep. Norge må videre sikre at annet hjelpeapparat enn politiet iverksetter effektive tiltak for å beskytte personer mot å bli utsatt for vold fra andre. Dette følger av blant annet av Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon og Istanbulkonvensjonen.<sup>1</sup>

I invitasjonen til innspillmøtet ble det presentert noen spørsmål som et utgangspunkt for diskusjon. Disse omfattet hvilke forebyggingstiltak som kan fungere, hvilke sårbare personer eller grupper som må prioriteres, bistand til voldtektsutsatte, organisering av politiet, påtalemyndigheten og domstolen, oppfølging av gjerningspersonene og spørsmålet om behov for utredning av straffelovens kapittel om seksualforbrytelser.

I det følgende vi vi gjøre rede for tre hovedpunkter som vi anser viktige i det videre arbeidet med handlingsplanen: (1) Norges forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen, (2) beskyttelsen av sårbare grupper, og (3) viktigheten av effektive prosessuelle beskyttelsesmekanismer.

---

<sup>1</sup> Se blant annet Rt. 2013 s. 588 og *Opuz v. Tyrkia* (33401/02). Se også NIMs temarapport «Vold og overgrep i samiske samfunn» fra 2018 for en grundig gjennomgang av statens menneskerettslige forpliktelser.

Bakgrunnen for dette er at Istanbulkonvensjonen har trådt i kraft etter den foregående handlingsplanen og etter opptrappingsplanen samt at sårbare grupper og rettspleie er temaer som NIM har arbeidet med tidligere.

Grensesnittet mellom handlingsplan mot voldtekt og relevante handlingsplaner for andre former for vold og overgrep, herunder vold i nære relasjoner, er ikke helt opplagt. Voldtekt, vold og overgrep foregår i stor grad innenfor hjemmet, og vil derfor i mange tilfeller også omfattes av forebyggingsarbeidet spesifikt rettet mot vold i nære relasjoner. NIM mener derfor det er viktig å anlegge et bredt perspektiv hvor tiltakene under disse ulike aspektene ved vold og overgrep sees i en sammenheng.

Selv om NIM er positive til at det utarbeides en ny handlingsplan mot voldtekt, vil vi likevel understreke at det bør utarbeides en ny *overordnet* handlingsplan mot vold og overgrep, herunder vold i nære relasjoner. I dag eksisterer det ingen slik overordnet plan.

## **2. Forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen**

Istanbulkonvensjonen trådte i kraft 1. november 2017. Konvensjonen skal beskytte kvinner mot alle former for vold, herunder voldtekt, jf. artikkel 2 nr. 1. Selv om konvensjonen er rettet mot beskyttelsen av kvinner og jenter, bes statene la den få anvendelse overfor alle ofre for vold i nære relasjoner, herunder menn og gutter, jf. artikkel 2 nr. 2.

Konvensjonen var ikke i kraft under utarbeidelsen av den forrige handlingsplanen eller opptrappingsplanen mot vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn.<sup>2</sup> Istanbulkonvensjonen går lenger enn andre menneskerettskonvensjoner i å konkretisere medlemsstatenes *positive forpliktelser*. Den er svært eksplisitt i sin ordlyd vedrørende hvordan statene skal utforme sin politikk på feltet. NIM mener at en ny handlingsplan mot voldtekt bør ta utgangspunkt i Istanbulkonvensjonen.

Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og har derfor ikke forrang foran andre lover. Konvensjonen er likevel folkerettslig bindende for Norge, og får betydning i norsk rett gjennom presumsjonsprinsippet.

For det første er økonomisk forpliktende og sektorovergripende handlingsplaner et godt tiltak for å adressere komplekse problemer som vold og overgrep.<sup>3</sup> Ifølge konvensjonens artikkel 7 skal staten ta de nødvendige steg for å implementere «state-wide, effective, comprehensive and co-ordinated policies». Det omfatter alle relevante tiltak og skal utgjøre en helhetlig respons på problemet med vold og overgrep mot kvinner. Explanatory Report til konvensjonen fremhever samarbeid mellom rettshåndhevelsesapparatet, domstolene, organisasjoner og andre relevante aktører som viktig for å sikre gjennomføring av tiltakene.<sup>4</sup> En handlingsplan mot voldtekt bør derfor adressere hvordan man

---

<sup>2</sup> Handlingsplan mot voldtekt (2012-2014) og opptrappingsplan mot vold og overgrep (prop. 12 S (2016-2017) og Innst. 247 (2016-2017)).

<sup>3</sup> The Istanbul Convention – The Nordic Way, s. 92–93, Stubberud, Hovde og Aarbakke, Forlaget Nora, 2018.

<sup>4</sup> Dokumentet Explanatory Report forklarer nærmere hva konvensjonens forpliktelser innebærer. Rapporten er utarbeidet av Europarådet og er et viktig bidrag i forståelsen av konvensjonen. «Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence», Council of Europe Treaty Series nr. 210, 2011, avsnitt 64.

ser for seg å operasjonalisere et slikt samarbeid. Tilsvarende gjelder plikten til å samarbeide med ikke-statlige organisasjoner og sivilsamfunnet som følger av konvensjonens artikkel 9. Etter artikkel 8 må staten stille med tilstrekkelige ressurser til å sikre implementering av konvensjonen. Ifølge Explanatory Report omfatter dette både allokering av tilstrekkelige økonomiske midler, og de nødvendige menneskelige ressurser til aktiviteter i regi av både myndigheter og sivilsamfunn.<sup>5</sup> Handlingsplanen bør utarbeides i tråd med disse bestemmelsene.

For det andre må handlingsplanen følges opp med evaluering og overvåkning av tiltakenes effekt både underveis og i ettertid. Ifølge artikkel 10 skal staten etablere ett eller flere offisielle organer som skal være ansvarlige for gjennomføringen og oppfølgingen av tiltakene for å oppfylle konvensjonens bestemmelser. Et slikt overvåkningsorgan skal etter Explanatory Report sikre en god koordinering og samlet innsats fra alle de relevante aktørene, og sørge for reell implementering.<sup>6</sup> Dette betyr at myndighetene bør sikre at det gjennomføres en reell overvåkning og evaluering av handlingsplanen mot voldtekt.

For det tredje må handlingsplanen implementere de konkrete forpliktelsene som fremgår av konvensjonens øvrige kapitler. Konvensjonen pålegger statene blant annet å styrke diskrimineringsvernet for kvinner, sørge for effektiv koordinering, prioritere offerets perspektiv og ha en helhetlig og kunnskapsbasert tilnærming til problemet. Dette bør reflekteres i handlingsplanen.

### **3. Sårbare grupper**

#### *3.1. Innledning*

NIM ønsker å fremheve at vold og overgrep rammer mennesker på tvers av alder og bakgrunn, der noen grupper fremstår som særlig sårbare.

Istanbulkonvensjonens kapittel 3, «Prevention», har en rekke bestemmelser om forebyggende tiltak. I artikkel 11 gis det bestemmelser om holdnings- og informasjonsarbeid. Artikkel 14 omhandler utdanning av barn. Artikkel 15 regulerer opplæring av tjenesteytere i det offentlige hjelpeapparatet. Kapitlets artikkel 12, «General obligations» gir viktige føringer for hvordan resten av artiklene i kapittel 3 skal forstås. For vårt formål er særlig artikkel 12 nr. 3 viktig:

*Any measures taken pursuant to this chapter shall take into account and address the specific needs of persons made vulnerable by particular circumstances and shall place the human rights of all victims at their centre.*

I dokumentet Explanatory Report er sårbare personer blant annet beskrevet som «persons of national or ethnic minority background [...] children and the elderly».<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ibid. avsnitt 66.

<sup>6</sup> Ibid. avsnitt 71.

<sup>7</sup> «Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence», Council of Europe Treaty Series nr. 210, 2011, avsnitt 87.

NIM mener derfor at handlingsplanen bør tilpasses den særlige situasjonen som kan gjøre enkelte grupper mer utsatte enn andre. I det følgende vil vi særlig kommentere situasjonen til barn, eldre og samiske personer.<sup>8</sup>

### 3.2. Barn

Utredningen NOU 2017:12 «Svikt og svik» underbygger behovet for flere tiltak rettet eksplisitt mot barn. Den viste at det hadde forekommet alvorlig svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av saker der barn og ungdom var utsatt for seksuelle overgrep.<sup>9</sup>

En sentral årsak var manglende kunnskap og kompetanse i tjenestene, og dårlig samarbeid mellom tjenestene. Menneskerettighetene pålegger statene å sørge for at tjenestene har kompetanse til å oppdage vold og overgrep. Mangelfull agering og koordinering når ulike deler av det offentlige, både politi og øvrig hjelpeapparat, har kunnskap om at noen utsettes for vold, overgrep eller omsorgssvikt, kan blant annet innebære brudd på statens positive forpliktelser etter EMK art. 3.<sup>10</sup> At det ble avdekket alvorlig svikt viser viktigheten av at staten med jevne mellomrom initierer slike uavhengige gjennomganger for å sikre rettighetene til særlig sårbare grupper.

Utvalget bak utredningen fant også en rekke eksempler på at det offentlige tjenesteapparatet ikke snakket med barna, eller at barna ble snakket med på en utrygg måte.<sup>11</sup> Det følger av barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104 at barn har rett til å bli hørt ved alle handlinger og avgjørelser som angår dem.<sup>12</sup> Det er helt grunnleggende å ha innsikt i barnets eget syn for å kunne identifisere hva som er barnets beste. Det er avgjørende at man snakker med barna dersom man skal kunne forebygge, avdekke og forhindre vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.

NIM mener at handlingsplanen mot voldtekt bør følge opp funnene som ble gjort i utredningen.

Behovet for ytterligere tiltak underbygges også av FNs barnekomités konkluderende merknader etter eksaminasjonen av Norge i 2018.<sup>13</sup> Komiteen anbefalte økt innsats mot seksuelle overgrep og voldtekt mot barn. Komiteen anbefaler blant annet at handlingsplaner mot vold og seksuelle overgrep inneholder tiltak for å forhindre og bekjempe seksuell utnyttelse som finner sted på, eller starter med kontakt gjennom internett. NIM mener at en ny handlingsplan mot voldtekt også bør følge opp komiteens anbefalinger.

### 3.3. Eldre

En studie fra Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) fra 2017 indikerer at mellom 56 500 og 76 000 hjemmeboende personer har vært utsatt for vold eller overgrep etter fylte

---

<sup>8</sup> Statens forebyggingsforpliktelser overfor sårbare grupper er utdypet i NIMs temarapport «Vold og overgrep i samiske samfunn» (2018).

<sup>9</sup> NIM (2017) «Høring – NOU 2017:12 Svikt og svik».

<sup>10</sup> Se for eksempel Kjellby, Påtalerett s. 125 (fotnote 316), *Tagayeva og andre v. Russland* (26562/07), avsnitt 486 og Istanbolkonvensjonen artikkel 15.

<sup>11</sup> NOU 2017:12 «Svikt og svik» s. 106.

<sup>12</sup> HR-2017-1996-U og HR-2017-18-U.

<sup>13</sup> CRC/C/NOR/CO/5-6 avsnitt 18.

65 år.<sup>14</sup> Dette dreier seg om både psykiske og fysiske overgrep, herunder seksuell vold. I rapporten karakteriseres vold og overgrep mot eldre som et «usynlig samfunnsproblem». Rapporten viser at eldre som har vært utsatt for alvorlig fysisk vold eller alvorlige seksuelle overgrep tidligere i livet, også er mer voldsutsatt i sine eldre år. Dette underbygger betydningen av forebyggingsarbeidet overfor barn og unge.<sup>15</sup>

NIM mener det er positivt at regjeringen har iverksatt forskning på denne gruppen. Det har gitt et bedre kunnskapsgrunnlag om forekomsten av vold og overgrep mot eldre. Generelle tiltak for å forebygge vold og overgrep gjelder selvsagt også for eldre. Spesifikke tiltak rettet mot eldre nevnes imidlertid i liten grad i regjeringens opptrappingsplan mot vold i nære relasjoner. Det er heller ikke særlig nevnt i den tidligere handlingsplanen.<sup>16</sup>

En studie fra NKVTS fra 2015 viser at det i hjelpeapparatet i stor grad mangler kartleggingsverktøy og rutineguider spesielt rettet mot eldre for å avdekke vold i nære relasjoner.<sup>17</sup> En annen studie fra NKVTS fra 2016 viser videre at hjemmeboende personer over 65 år i liten grad er spesifikt nevnt i de kommunale handlingsplanene mot vold i nære relasjoner. Ifølge studien hadde rundt en tredel av kommunene fulgt oppfordringen fra myndighetene og utarbeidet kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Én av fire kommunale handlingsplaner hadde ikke inkludert eldre voldsutsatte. I handlingsplanene som nevnte eldre som målgruppe, var det få eller ingen tiltak rettet mot denne gruppen.<sup>18</sup>

NIM mener at myndighetene må styrke det forebyggende arbeidet mot vold og overgrep mot hjemmeboende eldre, herunder sørge for flere spesifikke beskyttelsestiltak rettet mot denne sårbare gruppen. Hvorvidt dette skal inngå i handlingsplan mot voldtekt eller omhandles i en eventuell ny overordnet plan om vold og overgrep må departementet selvsagt vurdere, men poenget må være at det iverksettes konkrete tiltak også ovenfor denne gruppen, på bakgrunn av funnene i forskningen som referert ovenfor.

### *3.4. Personer med samisk bakgrunn*

I temarapporten «Vold og overgrep i samiske samfunn» har NIM sett nærmere på hvilke utfordringer Norge står overfor i arbeidet med å forebygge vold og overgrep i samiske samfunn. Rapporten gir en analyse av de menneskerettslige forpliktelsene Norge har for å forebygge, beskytte mot og etterforske vold og overgrep mot den samiske voldsutsatte.<sup>19</sup> I tillegg gjennomgår rapporten dagens faktiske situasjon, basert blant annet på NKVTSs rapport «Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets

---

<sup>14</sup> «Vold og overgrep mot eldre personer. En nasjonal forekomststudie», Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS), rapport nr. 9 2017.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Prop. 12 S (2016-2017) og Innst. 247 S (2016-2017) samt «Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner» (2014-2017).

<sup>17</sup> «Oversikt over rutineguider og kartleggingsverktøy for avdekking av vold i nære relasjoner». Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS), rapport nr. 4 2015.

<sup>18</sup> «Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner – også for eldre utsatte?» Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) rapport nr. 9 2016.

<sup>19</sup> NIM (2018), «Vold og overgrep i samiske samfunn», Temarapport 2018.

og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn».<sup>20</sup> Temarapporten viser at det er svakheter i hvordan myndighetene ivaretar den samiske voldsutsattes menneskerettigheter. Tysfjordsakene er eksempler på tilfeller av at hjelpeapparatet har sviktet overfor denne gruppen voldsutsatte.

Behovet for ytterligere tiltak rettet mot denne gruppen, underbygges også av flere FN-komiteers anbefalinger til Norge det siste året. Norge ble i 2017 og 2018 eksaminert av FNs kvinnekomité, FNs torturkomité, FNs menneskerettskomité og FNs barnekomité. Komiteene understreker eksplisitt at staten må gjøre mer for å forhindre vold og overgrep i samiske samfunn.<sup>21</sup> Norge bør iverksette forskning for å identifisere årsakssammenhenger, lage en handlingsplan for forebygging av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, inkludert overgrep i samiske samfunn. Staten bør også arbeide for å bygge opp tillit mellom samiske samfunn og myndighetene i slike saker. Det innebærer å sikre at hjelpeapparatet har kunnskap om og innsikt i samisk språk og kultur, slik at tilbudet til den samiske voldsutsatte kan tilrettelegges på en god måte.

NIM mener at hjelpeapparatet bør ha bedre kunnskap og innsikt i samisk språk, kultur og tradisjoner enn det har i dag. Slik kan forebyggingsarbeidet bli tilstrekkelig effektivt. I tillegg kan holdnings- og informasjonsarbeid på samiske språk bli bedre, og samiske barn bør få opplæring om grensesetting, kropp og seksualitet i og på samisk. For å ivareta sin sikringsplikt bør staten videre sørge for å finansiere ny forskning om utforskede problemstillinger i samarbeid med samiske personer, samfunnsaktører og sivile organisasjoner. Mer kunnskap vil være viktig i arbeidet med å forebygge vold og overgrep.

NIM mener disse anbefalingene, både fra vår temarapport og FN-komiteene, bør sees i sammenheng med arbeidet med en ny handlingsplan mot voldtekt.

#### **4. Effektive prosessuelle beskyttelsesmekanismer**

Dersom politiet eller påtalemyndigheten får opplysninger som gir grunn til å undersøke om noe straffbart har skjedd, kan menneskerettighetene medføre en plikt til å etterforske og straffeforfølge.<sup>22</sup> Innholdet i denne plikten beror blant annet på hvilken type straffbart forhold det er snakk om og hvor alvorlig det er, i lys av de aktuelle rettighetene. Staten har generelt en plikt til å etterforske voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner. Overholdelse av etterforskningsplikten forutsetter at etterforskningen har en viss kvalitet. EMD har formulert dette som et generelt krav om at etterforskningen må være effektiv og egnet til å resultere i straffansvar.<sup>23</sup> Alvorlighetsgraden i voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner innebærer at EMD vil gå langt i å prøve om

---

<sup>20</sup> «Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn», Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) rapport nr. 2, 2017.

<sup>21</sup> CEDAW/C/NOR/CO/9 avsnitt 25, CAT/C/NOR/CO/8 avsnitt 24, CCPR/C/NOR/CO/7 avsnitt 15 og CRC/C/NOR/CO/5-6 avsnitt 18.

<sup>22</sup> Se EMDs vurdering i *Medlemmer av Gldani menigheten for Jehovas vitner v. Georgia* (71156/01) avsnitt 97, Kjellby «Påtalerett» (2017) s. 123 med videre henvisninger, sml. straffeprosessloven § 224.

<sup>23</sup> *Rantsev v. Kypros og Russland* (25965/04) avsnitt 232-233, *Söderman v. Sverige* (5786/08) avsnitt 83.

etterforskningen har vært effektiv. Sentrale momenter i vurderingen er bruken av etterforskningsmetoder, omfanget av etterforskningen og kvaliteten på bevisvurderingene.<sup>24</sup>

«Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående» bidrar til å klarlegge hvordan enkelte sider av etterforskningsplikten overholdes, og hvordan etterforskningsplikten kan ivaretas mer effektivt.<sup>25</sup> Funnene har relevans for momentene EMD ser hen til for å vurdere om etterforskningen har vært effektiv.

Et viktig funn i undersøkelsen er at politiet kan bli bedre til å sikre bevis i den tidlige fasen av etterforskningen. Slike bevis kan ha stor verdi. Undersøkelsen viser at flere slike bevis kan innhentes relativt enkelt og uten store merkostnader. I tillegg er kvaliteten på den innledende fasen av etterforskningen lavere i saker om mishandling i nære relasjoner enn i voldtektssaker. Kvalitetsundersøkelsen avdekker at det på sentrale punkter er svakheter og forbedringspotensial. Systematiske undersøkelser er viktige for å avdekke generelle tendenser og forbedringspunkter ved ivaretagelsen av etterforskningsplikten. NIM støtter gjennomføringen av slike undersøkelser.

Erfaringsmessig er kvinner særlig utsatt for den type forbrytelser kvalitetsundersøkelsen omhandler. I sine konkluderende merknader fra Norges eksaminasjon i 2017 har FNs kvinnekomité særlig understreket betydningen av å styrke kapasiteten i politiet og påtalemyndigheten for å etterforske og straffeforfølge kjønnsbasert vold, inkludert voldtekt og mishandling i nære relasjoner. FNs torturkomité og FNs menneskerettskomité anbefaler det samme i sine merknader fra 2018.<sup>26</sup>

NIM mener at funnene i kvalitetsundersøkelsen må følges opp i det videre arbeidet med handlingsplanen mot voldtekt.

## 5. Anbefaling

- **Handlingsplanen må implementere Norges forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen, sikre beskyttelsen av sårbare grupper gjennom tilpassede tiltak, og sikre effektive prosessuelle beskyttelsesmekanismer for fornærmede i etterforskningen og straffeforfølgelsen.**

---

<sup>24</sup> Se nærmere i Kjellby «Påtalerett» (2017) s. 126 med videre henvisninger.

<sup>25</sup> «Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående», Riksadvokaten 2017.

<sup>26</sup> CEDAW/C/NOR/CO/9 avsnitt 25, CAT/C/NOR/CO/8 avsnitt 24 og CCPR/C/NOR/CO/7 avsnitt 15.

Vennlig hilsen  
for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Petter Wille  
Direktør

Stine Langlete  
Seniorrådgiver

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur*