

NOU

Norges offentlige utredninger **2024: 4**

Voldtekt – et uløst samfunnsproblem



Norges offentlige utredninger 2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme:
Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem
Justis- og beredskapsdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2024: 4**

Voldtekt – et uløst samfunnsproblem

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 17. februar 2023
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 8. mars 2024

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2024

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

Aksell AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Voldtektsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 17. februar 2023 for å utrede problemstillinger knyttet til forebygging og straffeforfølgning av voldtekt, samt hvordan personer utsatt for overgrep blir ivaretatt. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 8. mars 2024

Ole Henrik Augestad
Leder

Ragnhild Hennum
Carolina Øverlien

Ståle Luther

Unni Sandøy

Maria Egeland Thorsnes
(Sekretariatsleder)

Hanne Lillemork

Innhold

Del I	Innledning	11	3	Lávdegotti cealkámuš	22
1	Utvalgets budskap	13	3.1	Álggahus	22
1.1	Innledning	13	3.2	Hástalusat veagalváldima	
1.2	Utfordringer i arbeidet mot		3.3	eastadeami barggus	22
	voldtekt	13	3.3.1	Mii ferte dahkkot?	23
1.3	Hva må gjøres?	14		Čielga jodiheapmi eiseválddiid	
1.3.1	Tydelig ledelse på myndighets-		3.3.2	dásis	23
	nivå	14	3.3.3	Stuora eastadanlokten	23
1.3.2	Et massivt forebyggingsløft	14	3.3.3	«Rabas ukxa» veagalválddi	
1.3.3	«Én dør inn» for voldtekts-		3.3.4	gillájeddjide	24
	utsatte	14		Dearvvašvuodafálaldat mánáide	
1.3.4	Et helsetilbud til barn og voksne		3.3.5	ja rávisolbmuide geat devdet	
	som etterlever krav	15		gáibádusaid	24
1.3.5	En styrket prioritering av		3.3.6	Politijiat ja áššaskuhttineiseválddit	
	voldtektssaker i politiet og		3.4	árvalit nannet veagalváldináššiid	
	påtalemyndigheten	15	3.4.1	vuoruheami	24
1.3.6	En etterforskning som ivaretar		3.4	Dutkan mii váldá vára gillájeaddjis	25
	den utsatte	15	3.4.1	Bajilgovva buot doaibmajuiin	25
1.4	Oversikt over alle tiltak	16	3.4.2	Ollislaš ja oktiiheivehuvvon	
1.4.1	En helhetlig og samordnet		3.4.2	politihkka	25
	politikk	16	3.4.3	Eastadeapmi	25
1.4.2	Forebygging	16	3.4.4	Doarjaortnegat	25
1.4.3	Støttetjenester	16	3.4.4	Ránngáštusčadaheapmi	26
1.4.4	Straffeforfølgning	16	4	Utvalgets oppnevning,	
2	The Committee's message	17	4.1	mandat og arbeid	27
2.1	Introduction	17	4.2	Utvalgets oppnevning	27
2.2	Challenges in the work against		4.2.1	Utvalgets mandat	27
	rape	17	4.3	Utsettelse av frist	28
2.3	What needs to be done?	18	4.3.1	Arbeidsform og møtevirksomhet..	28
2.3.1	Better leadership at the		4.3.2	Utvalgsmøter	28
	government level	18	4.3.3	Andre møter	29
2.3.2	A major prevention campaign	18	4.4	Deltakelse på seminarer,	
2.3.3	One door policy for victims		4.4.1	konferanser og lignende	30
	of rape	19	4.4.1	Referansegruppa	30
2.3.4	A health service for children and		4.5	Møter mellom utvalget og	
	adults which meets		4.6	referansegruppa	30
	requirements	19	4.6	Innspill	30
2.3.5	Prioritisation of rape cases		4.6.1	Utvalgets forståelse og avgrensing	
	in the police and prosecuting		4.6.1	av mandat	31
	authority	19	4.6.2	Utvalgets forståelse av voldtekts-	
2.3.6	Meeting the needs of victims		4.6.2	begrepet	31
	during investigations	20	4.7	Utvalgets forståelse av øvrige	
2.4	Overview of all measures	20	4.7	deler av mandatet	31
2.4.1	Comprehensive and coordinated		5	Kunnskapsgrunnlaget	33
	policy	20	5	Utvalgets utgangspunkt	34
2.4.2	Prevention	20	5.1	Innledning	34
2.4.3	Support services	20	5.2	Internasjonale forpliktelser	34
2.4.4	Prosecution	20	5.2.1	Internasjonale konvensjoner og	
				overvåkningsorganers betydning	
				for norsk rett	34

5.2.2	Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen)	35	7.6.2	Om ny utforming av voldtektsbestemmelsen	57
5.2.3	Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)	36	8	Omfang av voldtekt i Norge	59
5.2.4	FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (CEDAW)	36	8.1	Innledning	59
5.2.5	FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) ..	36	8.2	Om måling av omfang	59
5.2.6	Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)	37	8.3	Nasjonale omfangsundersøkelser	60
5.2.7	Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarotekonvensjonen)	37	8.3.1	Omfang	60
5.2.8	ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter	37	8.3.2	Utvikling over tid	61
5.3	Et kjønnsperspektiv på voldtekt	38	8.4	UngVold 2023	62
5.4	Sårbarhet	39	8.5	Internettrelaterte overgrep	64
5.5	Barn og unges perspektiver	40	8.6	Omfangsundersøkelser i Norden	64
6	Nasjonale myndigheters arbeid mot voldtekt siden 2008	41	8.7	Om den rapporterte økningen i omfang	65
6.1	Innledning	41	8.8	Utvalgets vurdering	65
6.2	NOU 2008: 4 Fra ord til handling ..	41	9	Konsekvenser av voldtekt	66
6.3	Handlingsplaner mot voldtekt	41	9.1	Innledning	66
6.3.1	Oppfølging og gjennomføring av Handlingsplan mot voldtekt 2019–2022	42	9.2	Konsekvenser for den utsatte	66
6.4	Regjeringens pågående arbeid mot vold og overgrep	42	9.3	Konsekvenser for pårørende	67
6.5	Utvalgets vurdering	43	9.4	Konsekvenser for kvinners opplevde trygghet	68
Del II	Om voldtekt	45	9.5	Samfunnsøkonomiske konsekvenser	68
7	Hva er voldtekt?	47	9.6	Utvalgets vurdering	69
7.1	Innledning	47	10	Årsaker til voldtekt	70
7.2	Den rettslige definisjonen av voldtekt	47	10.1	Innledning	70
7.2.1	Hvilke handlinger er omfattet av voldtektsbestemmelsen?	47	10.2	Forskning og teoretiske perspektiver	70
7.2.2	Voldtekt av barn	49	10.2.1	Evolusjonsteori	70
7.2.3	Skyldkravet	50	10.2.2	Psykologiske teorier	70
7.2.4	Straff for voldtekt	51	10.2.3	Feministiske teorier og perspektiver	71
7.2.5	Straffelovrådets forslag	52	10.2.4	Forskning på utøvere – risikofaktorer for utøvelse av voldtekt	71
7.3	Et historisk blick på den rettslige definisjonen av voldtekt	53	10.2.5	En endret seksualkultur?	72
7.4	Andre oppfatninger av hva voldtekt er	55	10.3	Risikofaktorer for utsatthet	74
7.5	Voldtekt i ulike kontekster	56	10.4	Utvalgets vurdering	75
7.6	Utvalgets vurdering	57	10.4.1	Årsaker og risikofaktorer	75
7.6.1	Om voldtekt	57	10.4.2	En endret seksualkultur?	75
			Del III	Forebygging	77
			11	Rettslige utgangspunkter for forebygging av voldtekt	79
			11.1	Innledning	79
			11.2	Internasjonale forpliktelser til å forebygge voldtekt	79
			11.2.1	Istanbulkonvensjonen	79
			11.2.2	Den europeiske menneskerettskonvensjonen	80

11.2.3	Lanzarotekonvensjonen	80	Del IV	Støttetjenester	105
11.2.4	Barnekonvensjonen	81			
11.2.5	Kvinnekonvensjonen	81	14	Rettslige utgangspunkter for støttetjenester for voldtektsutsatte	107
11.2.6	CRPD	81			
11.3	Plikt til å forebygge voldtekt etter norsk rett	82	14.1	Innledning	107
11.4	Særskilt om avvergingsplikt og meldeplikt	82	14.2	Internasjonale forpliktelser til å yte støttetjenester til voldtektsutsatte	107
11.4.1	Avvergingsplikt	82	14.2.1	Istanbulkonvensjonen	107
11.4.2	Meldeplikt til barnevernet	83	14.2.2	Barnekonvensjonen	107
			14.2.3	Lanzarotekonvensjonen	108
12	Dagens forebyggende arbeid mot voldtekt	85	14.2.4	CRPD	108
12.1	Innledning	85	14.2.5	Voldtektsutsattes rett til helsehjelp etter norsk rett	108
12.2	Forebygging av voldtekt – regjeringens hovedstrategi?	85	15	Dagens støttetjenester	109
12.3	Kommunenes ansvar for å forebygge voldtekt	86	15.1	Innledning	109
12.4	Forebygging, avdekking og avverging i det offentlige tjenesteapparatet	87	15.2	Organisering og ansvar for helsetjenesten i Norge	109
12.4.1	Kommune- og spesialisthelsetjenesten	87	15.3	Hvem oppsøker hjelp?	110
12.4.2	Familievernet	89	15.4	Akutt helsehjelp for voksne utsatt for voldtekt	110
12.4.3	Barnevernet	90	15.4.1	Overgrepsmottak	110
12.4.4	Usikkerhet rundt taushetsplikt, meldeplikt og avvergingsplikt.....	90	15.5	Akutt helsehjelp for barn utsatt for voldtekt	114
12.4.5	Seksualitetsundervisning	90	15.5.1	Barne- og ungdomsklinikkene ved sykehus	114
12.4.6	Forebygging rettet mot personer som har begått eller står i fare for å begå seksuell vold	93	15.5.2	Statens barnehus	116
12.4.7	Forebygging i kriminalomsorgen..	96	15.6	Klinisk rettsmedisinsk undersøkelse	117
12.4.8	Forebygging i politi og påtalemyndighet	97	15.6.1	Rettsmedisinsk undersøkelse av barn	118
12.5	Kunnskap og kompetanse i tjenestene	99	15.6.2	Rettsmedisinsk erklæring	118
12.5.1	De regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging	100	15.6.3	Kompetanse i klinisk rettsmedisin	119
12.5.2	TryggEST	101	15.7	Langsiktig helsehjelp etter voldtekt	119
12.5.3	Nasjonalt samisk kompetansesenter	101	15.7.1	Kommunehelsetjenesten	120
			15.7.2	Spesialisthelsetjenesten	120
13	Utvalgets vurdering av dagens forebyggende arbeid mot voldtekt	102	15.7.3	Hjelpetilbud utenfor ordinære helsetjenester	121
13.1	Innledning	102	15.7.4	Sentrene mot incest og seksuelle overgrep	121
13.2	Forebygging av voldtekt – i myndighetenes blindsoner	102	15.7.5	Krisesenter	123
13.3	Lite målrettet forebygging	102	15.7.6	Andre hjelpetilbud	123
13.4	Behov for en styrket seksualundervisning	103	15.7.7	Tjenestetilbud med spesialkompetanse i samisk språk og kultur	123
13.5	Avvergings- og meldeplikten	103	16	Utvalgets vurdering av støttetjenestene for voldtektsutsatte	125
13.6	Mangelfull kunnskap om hva som virker	104	16.1	Introduksjon	125
			16.2	Et komplekst tjenestelandskap	125

16.3	Mangelfull psykososial oppfølging av voldtektsutsatte	125	18.3.3	Politiet	144
16.4	For stor variasjon mellom overgrepsmottakene	126	18.3.4	Fagutviklingsapparatet	147
16.5	Ustabil finansiering av sentrale lavterskeltilbud	126	18.4	Krav til etterforskning av voldtektssaker	148
16.6	Mangelfullt akutt tilbud for barn utsatt for voldtekt	127	18.4.1	Formål og krav til kvalitet	148
16.7	Utfordringer med å sikre et godt rettsmedisinsk tilbud	127	18.4.2	Saker om alvorlige seksuell- lovbrudd skal prioriteres	148
16.8	Behov for kunnskap om hva som hjelper	127	18.4.3	Krav og rutiner for etterforskning av voldtektssaker	149
Del V	Straffeforfølgning av voldtektssaker	129	19	Politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker ..	150
17	Anmeldte voldtekter	131	19.1	Innledning	150
17.1	Innledning	131	19.2	Utfall av etterforskningen	150
17.2	Antall anmeldte voldtekter	131	19.2.1	Oppklaringsprosent	150
17.3	Kjennetegn ved de anmeldte voldtektene	132	19.2.2	Tiltaler og henleggelse	152
17.4	Kjennetegn ved de fornærmede i anmeldte saker om voldtekt	132	19.2.3	Domfellelser, frifinnelser og straffereaksjoner	154
17.4.1	De fornærmedes kjønn og alder ...	132	19.2.4	Fornærmedes opplevelse av etterforskningen	155
17.4.2	Andre kjennetegn ved fornærmede	135	19.2.5	Uriktige anklager om voldtekt	156
17.5	Kjennetegn ved siktede i anmeldte saker om voldtekt	135	19.2.6	Rettslig kategori	157
17.6	Økning i antall anmeldte voldtektssaker	137	19.3	Etterforskning av voldtektssaker ..	158
17.7	Hvorfor anmelder ikke flere utsatte?	138	19.3.1	Gjennomføring av etterforskningsskritt	158
18	Rettslige utgangspunkter og ansvar for politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker ..	141	19.3.2	Saksbehandlingstid og fremdrift...	162
18.1	Internasjonale forpliktelser	141	19.3.3	Styring av etterforskningen	165
18.1.1	Innledning	141	19.3.4	Håndtering av saker om internettrelaterte voldtekter	166
18.1.2	Etterforskningsplikt	141	19.3.5	Ivaretagelse av fornærmede under etterforskningen	168
18.1.3	Krav om effektiv etterforskning	141	20	Utvalgets vurdering av politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker ..	172
18.1.4	Ivaretagelse av fornærmede	142	20.1	Innledning	172
18.1.5	Særlig om personer med nedsatt funksjonsevne	142	20.2	Manglende prioritering av voldtektssaker fra ansvarlige myndigheter	172
18.1.6	Rett til å bruke samisk språk	143	20.3	Manglende ekspertorgan for voldtektssaker	173
18.2	Strafferettslige og straffeprosessuelle utgangspunkter	143	20.4	Mangelfull etterforskning	173
18.3	Organisering og ansvar for politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker	143	20.5	Manglende oppmerksomhet på fenomenforståelse	174
18.3.1	Innledning	143	20.6	Mangelfull ivaretagelse av fornærmede	174
18.3.2	Påtalemyndigheten	143	20.7	Utfordringer med saker om barn .	175
			20.8	Identifisering og ivaretagelse av sårbare voksne	175
			20.9	Mangelfull kunnskap om politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker	176

21	Voldserstatning	178	22.4.7	Et bedre rettsmedisinsk tilbud for utsatte	195
21.1	Innledning	178	22.4.8	Likeverdige støttetjenester for alle utsatte	196
21.2	Voldtektsutsattes rett til erstatning fra staten	178	22.5	Straffeforfølgning	196
21.2.1	Rett til erstatning ved dom og henleggelse	178	22.5.1	Innledning	196
21.2.2	Frist for å søke erstatning	178	22.5.2	Styrket prioritering av voldtektssaker i politiet og påtalemyndigheten	196
21.3	Den påståtte skadevolder som part i saken	179	22.5.3	Permanent voldtektsseksjon ved Kripos	197
21.4	Kontoret for voldsoffererstatnings anvendelse av straffebestemmelser	179	22.5.4	En forskningsbasert evaluering av håndteringen av voldtektssaker	197
21.5	Bistandsadvokat i saker om voldserstatning	180	22.5.5	Egne etterforskningsenheter og påtalejurister for saker om voldtekt og seksuallovbrudd	198
21.6	Utvalgets vurdering av endringene i voldserstatningsloven	181	22.5.6	Krav til saksbehandlingstid under etterforskningen og i domstolene	198
Del VI	Utvalgets anbefalinger	183	22.5.7	Styrket fagledelse og vurdering av endring i påtalekompetanse	198
22	Utvalgets tiltak	185	22.5.8	Undersøkelse av anvendelse av voldtektsbestemmelsen på saker om voldtekt av personer med psykiske lidelser eller utviklingshemning	200
22.1	Innledning	185	22.5.9	Retningslinjer for håndtering av «NCMEC-saker»	200
22.2	En helhetlig og samordnet politikk	185	22.5.10	Rundskriv om etterforskning av voldtektssaker	200
22.2.1	Inkorporering av Istanbulkonvensjonen	185	22.5.11	Vurdering av gruppen for tilrettelagte avhør	200
22.2.2	En tydelig og forsterket myndighetsstruktur	186	22.5.12	Avhør av fornærmede mellom 16 og 18 år foretas på barnehus ...	201
22.2.3	Et likeverdig tilbud for voldtektsutsatte i alle kommuner	188	22.5.13	Et større løft for fornærmede	201
22.2.4	En tverrdepartemental stortingsmelding om voldtekt	188	22.5.14	Styrking av bistandsadvokatens rolle	202
22.2.5	Et kompetanseløft i tjenestene	189	22.5.15	Styrking av voldserstatningsordningen for voldtektsutsatte	203
22.2.6	Et likeverdig tjenestetilbud for den samiske befolkningen	189	22.6	En satsing på forskning om seksuell vold	204
22.3	Forebygging	190	23	Økonomiske og administrative konsekvenser	205
22.3.1	Innledning	190	23.1	Innledning	205
22.3.2	Et massivt løft for å forebygge voldtekt	190	23.2	Tiltak som kan gjennomføres innenfor dagens ressursbruk	205
22.3.3	Tydeliggjøring og opplæring om avvergings- og meldeplikten	192	23.3	Tiltak som krever ny virksomhet..	206
22.4	Støttetjenester	192	Referanseliste	208	
22.4.1	Innledning	192			
22.4.2	En støttekoordinator for utsatte ...	192			
22.4.3	Styrket psykososial oppfølging ved overgrepsmottakene	193			
22.4.4	Etterlevelse av nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottakene	193			
22.4.5	En utvikling av lavterskeltilbudet for utsatte i hele landet	194			
22.4.6	Et likeverdig helsetjenestetilbud for overgrepsutsatte barn	194			

Del I
Innledning

Kapittel 1

Utvalgets budskap

1.1 Innledning

Altfor mange jenter og kvinner i Norge blir utsatt for én eller flere voldtekter i løpet av livet. Én av fem kvinner rapporterer å ha blitt voldtatt minst én gang i livet.¹ 16 prosent av jenter mellom 16 og 19 år sier de har vært utsatt for voldtekt.² Å bli utsatt for voldtekt kan medføre alvorlige konsekvenser for livskvalitet, psykisk og fysisk helse, utdanning og tilknytning til arbeidslivet.

Voldtekt er en alvorlig straffbar handling som rammer alle kjønn, men som i all hovedsak utføres av gutter og menn, mot jenter og kvinner. De fleste som utsettes for voldtekt, oppsøker ikke helsehjelp. De færreste voldtekter anmeldes, og av disse er det svært få som ender med domfellelse.

Til tross for at voldtekt og andre former for seksuell vold omtales som prioriterte områder for regjeringens politikk, har myndighetene ikke lykkes med å forebygge eller bekjempe voldtekt i Norge. Utvalget er av den oppfatning at voldtekt som samfunnsutfordring og folkehelseproblem er underkommunisert, og i liten grad prioritert i fordelingen av offentlige ressurser.

1.2 Utfordringer i arbeidet mot voldtekt

Norske myndigheter har gjennom internasjonale konvensjoner og norsk rett en rekke forpliktelser til å forebygge voldtekt, sikre gode støttetjenester for utsatte og å sørge for effektiv etterforskning i voldtektssaker. Til tross for flere handlingsplaner og opptrappingsplaner mot vold og overgrep de siste årene, finner utvalget få tegn til et systematisk arbeid på myndighetsnivå for å forebygge og bekjempe voldtekt. Dette har etter utvalgets vurdering resultert i at arbeidet mot voldtekt i dag

ikke prioriteres, verken innen forebygging, i helsetjenesten eller i politiet og påtalemyndigheten.

- Utvalget finner ikke tegn til at myndighetene tar tak i det store omfanget av voldtekt, verken gjennom forsøk på å avdekke hvorfor så mange jenter og kvinner i Norge utsettes for voldtekt, eller gjennom målrettede tiltak for å forebygge og bekjempe voldtekt.
- Handlingsplaner og opptrappingsplaner mot vold og overgrep ser ikke ut til å ha hatt ønsket virkning på omfanget av voldtekt; omfangsundersøkelser viser en økning i rapportert voldtekt av kvinner i alle aldersgrupper i 2023, sammenlignet med tidligere år. Rapportert økt omfang er særlig høyt blant unge kvinner.³
- Utvalget har grunn til å tro at situasjonen for sårbare utsatte personer, herunder personer med nedsatt funksjonsevne, er særlig bekymringsverdig. Utvalget merker seg manglende kunnskapsgrunnlag om risikoutsatte grupper, at forebyggingstiltak ikke tilpasses, at støttetilbudet ikke er tilgjengelig for alle, og at sårbare utsatte ikke ivaretas godt nok under etterforskning av voldtektssaker.
- Til tross for den samiske befolkningens rett til å bruke samiske språk i sin kontakt med myndighetene er muligheten til å benytte tolk begrenset eller totalt fraværende for samiske voldtektsutsatte i møte med det offentlige tjenesteapparatet.
- Det er betydelig geografisk variasjon i helsetilbudet til utsatte etter voldtekt, og det finnes ikke døgnåpne akutte helsetilbud til barn som utsettes for voldtekt.
- Det rettsmedisinske tilbudet til voldtektsutsatte fremstår som mangelfullt, og en betydelig andel utsatte barn får ikke tilbud om rettsmedisinske undersøkelser etter voldtekt.
- Til tross for at det finnes ulike tjenester som tilbyr hjelp og støtte etter en voldtekt, er det ikke alle utsatte som kjenner til hjelpen som finnes. En betydelig andel av befolkningen har proble-

¹ Dale mfl. (2023) s. 73.

² Frøyland mfl. (2023) s. 54.

³ Dale mfl. (2023) s. 188.

mer med å navigere i helsetjenestene. For voldtektsutsatte som nylig har opplevd et traume, kan dette oppleves særlig vanskelig.

- Den psykososiale oppfølgingen av utsatte er mangelfull, og utsatte opplever å bli avvist i spesialisthelsetjenesten. Lavterskeltilbudene for mennesker som har opplevd seksuelle overgrep, bidrar til å avlaste ordinære helsetjenester og gir mennesker rask hjelp. Det er imidlertid for store geografiske forskjeller mellom lavterskeltilbudene, og tilbudene er sårbare for kutt.
- De færreste voldtektssaker anmeldes, og det store flertallet av voldtektssaker ender med henleggelse av påtalemyndigheten eller frifinnelse i domstolen. Det er betydelig variasjon mellom politidistriktene når det gjelder politi- og påtalemyndighetenes håndtering av voldtektssaker.
- Til tross for at voldtektssaker har vært en uttalt prioritet for politiet og påtalemyndigheten i mange år, er oppklaringsprosenten for sakene det laveste den har vært siden 2013. Sakene håndteres av etterforskere og påtalejurister uten spesialkompetanse, og Kripos la i 2019 ned voldtektsgruppen som hadde spisskompetanse i etterforskning av voldtektssaker.
- Fornærmede opplever behandlingen av straffesaken som krevende, og flere føler seg dårlig ivaretatt under etterforskningen.
- Konsekvensen av disse utfordringene har en tydelig kjønnsdimensjon; ettersom det er flest kvinner og jenter som utsettes for voldtekt, vil også mangler innen forebygging, støtte-tjenester og straffefølgning ramme kvinner og jenter uproporsjonalt.

1.3 Hva må gjøres?

Arbeidet med å forebygge og bekjempe voldtekt krever tydelig ledelse som sikrer innsats fra flere ulike sektorer. Det handler om å utvikle og iverksette målrettede forebyggingstiltak, gjøre støtte-tjenester og nødvendig behandling tilgjengelig for alle utsatte, samt å sikre en effektiv straffesaksbehandling som ivaretar de involverte.

Utvalget har foreslått en rekke tiltak for å bidra til et styrket arbeid mot voldtekt. I det følgende oppsummerer utvalget noen av sine anbefalinger. For en oversikt over alle tiltakene utvalget anbefaler, se punkt 1.4.

1.3.1 Tydelig ledelse på myndighetsnivå

I dag er det ingen etat på nasjonalt myndighetsnivå som tar særskilt og overordnet ansvar for arbeidet mot voldtekt. Utvalget legger til grunn at forebygging og bekjempelse av voldtekt er en samfunnsutfordring som krever målrettet, tverrsektoriell innsats. For å lykkes er det nødvendig med et tydeligere og avklart lederskap og et dedikert arbeid for å utvikle en felles tilnærming på tvers av fagområder.

Utvalget anbefaler at det opprettes et nytt statlig organ med et tydelig tverrsektorielt ansvar for å sikre samordning, langsiktighet og helhetsforståelse i arbeidet mot vold og overgrep, og at arbeidet mot voldtekt tydelig inngår i dette. Utvalget ser etableringen av en styrket struktur på myndighetsnivå som en forutsetning for å lykkes med de tiltakene som utvalget anbefaler.

1.3.2 Et massivt forebyggingsløft

Til tross for mange initiativ på ulike nivåer fremstår dagens forebyggingstiltak som fragmenterte og lite rettet mot voldtekt. Utvalget anbefaler et *massivt løft* for å forebygge voldtekt og annen seksuell vold. Målet med løftet skal være å informere hele befolkningen om seksuell vold, de skadevirkningene den medfører og hvilke verktøy som finnes for å forebygge volden. Forebyggingsløftet bør ledes av relevante myndigheter, se punkt 1.3.1, involvere et vidt spekter av relevante aktører og være tredelt;

1. Forebygging rettet mot *hele befolkningen*, som inkluderer en styrket seksualitetsundervisning sammen med holdningskampanjer som benytter sterke virkemidler, formidlet gjennom relevante kanaler.
2. Forebygging rettet mot *personer som har begått eller står i fare for å begå voldtekt eller annen seksuell vold*, gjennom et massivt oppmerksomhets- og kompetanseløft samt øremerkede midler til tiltak for tidlig innsats i kommunale helse- og omsorgstjenester og i spesialisthelsetjenesten.
3. Forebygging rettet mot *personer som har opplevd å bli voldtatt*, og dermed er særlig utsatt for nye overgrep, gjennom økt kompetanse om gruppens utsatthet og økt tilgjengelighet av støttetjenester og behandling.

1.3.3 «En dør inn» for voldtektsutsatte

Voldtekt er en traumatisk opplevelse som kan ha store helsemessige konsekvenser. Voldtekt er

blant de traumatiske livsopplevelsene med sterkest betinget risiko for utvikling av alvorlige helseutfordringer.⁴ Det kan være krevende, særlig for en sårbar utsatt, å navigere i tjenestelandskapet. Overgrepsmottaket er ofte det første kontaktpunktet med helsevesenet etter en voldtekt. Utvalget anbefaler at det etableres en støttekoordinatordning tilknyttet alle overgrepsmottak, og at denne tjenesten gjøres tilgjengelig for alle utsatte. Koordinatoren vil blant annet bistå utsatte i å finne frem til tjenestene de har rett til og behov for.

Videre anbefaler utvalget et styrket psykososialt oppfølgingstilbud for utsatte ved overgrepsmottakene. Mange voldtektsutsatte opplever å bli avvist i spesialisthelsetjenesten når de ber om hjelp. Utvalget mener at muligheten for å styrke og standardisere tidlig psykologisk intervensjon ved overgrepsmottakene bør utredes.

1.3.4 Et helsetilbud til barn og voksne som etterlever krav

Utvalgets utredning viser at både internasjonale konvensjoner og nasjonal lovgiving pålegger norske myndigheter å sikre gode helse- og støtte-tjenester for alle voldtektsutsatte. Utvalgets funn viser imidlertid at variasjonen i helsehjelpen som tilbys utsatte, fremdeles er for stor til å sikre et likeverdig tilbud.

Utvalget mener det er urovekkende at nasjonale myndigheter er godt kjent med at variasjonen er betydelig. Det er ikke akseptabelt at barn som utsettes for seksuelle overgrep, har et dårligere akutttilbud enn voksne. Det er de regionale helseforetakene som har ansvar for helsetjenestetilbud både til voksne og barn som er utsatt for seksuelle overgrep. Utvalget mener at Helse- og omsorgsdepartementet tydeligere må ansvarliggjøre de regionale helseforetakene gjennom styringsdialogen for å utbedre mangler og variasjon i tilbudet. Det bør være et minstekrav at nasjonale faglige retningslinjer etterleves. Særlig mener utvalget at Helse- og omsorgsdepartementet må stille foretakene til ansvar for at barn og andre sårbare grupper sikres et godt og tilgjengelig tilbud.

Informasjon og tjenester til voldtektsutsatte må være tilgjengelige og kunne brukes av personer med ulik helsekompetanse, språklige forutsetninger og digitale ferdigheter. Utvalget understreker at samiske utsatte har rett til å bruke eget språk i møte med det offentlige tjenesteapparatet. Utvalget mener det haster med å få på plass en samisk tolkeutdanning, slik at man får et tilstrek-

kelig antall kvalifiserte tolker til å sikre at voldtektsutsatte kan bruke samisk i møte med offentlige tjenester.

1.3.5 En styrket prioritering av voldtektssaker i politiet og påtalemyndigheten

Voldtektssaker omtales ofte som prioriterte saker i politiet og påtalemyndigheten. Samtidig håndteres sakene av etterforskere og påtalejurister uten spesialkompetanse om voldtekt og seksuallovbrudd. Det finnes heller ikke en nasjonal instans med spisskompetanse i etterforskning av saker om voldtekt av voksne etter at Kripos la ned sin voldtektsgruppe i 2019. Utvikling av kunnskap om etterforskning av voldtektssaker og kompetanseheving i politiet løftes ikke frem av Politidirektoratet. Heller ikke styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og politidistriktene bærer preg av at etterforskning av voldtektssaker skal prioriteres.

Utvalget mener at voldtektssaker må etterforskes og påtales av spesialister fordi arbeidet stiller høye krav til fenomenkunnskap. Dette krever at politidistriktene har egne seksjoner for etterforskning og påtale av voldtektssaker. Utvalget mener videre at det må finnes en nasjonal instans som sørger for å utvikle spisskompetanse i etterforskning av voldtektssaker. Instansen bør holde oversikt over voldtektssituasjonen i Norge, slik voldtektsgruppen ved Kripos tidligere gjorde. Utvalget foreslår derfor en permanent voldtektsseksjon ved Kripos. Utvalget foreslår også flere andre tiltak for å heve kvaliteten på etterforskningen av voldtektsaker.

Utvalget finner videre at det mangler kunnskap om dagens håndtering av voldtektssaker og om hvordan sakene burde håndteres. Utvalget foreslår derfor en større forskningsbasert evaluering av politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker.

1.3.6 En etterforskning som ivaretar den utsatte

Straffesaksprosessen må ta hensyn til at fornærmede i voldtektssaker har vært utsatt for en traumatisk hendelse. Prosessen kan være svært belastende for fornærmede, og kan i verste fall bidra til å forverre psykiske helseplager fornærmede har som følge av voldtekten. Utvalget erfarer at flere utsatte opplever etterforskningen som krevende. Et stort antall fornærmede har ulike sårbarheter

⁴ Smith & Breiding (2011); Chen mfl. (2010).

og mange er unge. Etterforskningen kan være særlig belastende for disse gruppene.

Utvalget foreslår et større løft for å ivareta fornærmede på en bedre måte. At fornærmede opplever å bli godt ivaretatt, tatt på alvor og møtt med empati og forståelse, kan ha stor betydning for hvordan voldtekten preger den enkeltes liv. Hvordan dette best kan gjøres bør være gjenstand for et større arbeid fra myndighetene. Det trengs blant annet mer kunnskap om fornærmedes opplevelse og behov. Som en del av arbeidet foreslår utvalget blant annet egne vente- og avhørsrom for fornærmede i voldtektssaker, at fornærmede holdes bedre orientert under etterforskningen og at det utformes retningslinjer for ivaretagelse av fornærmede.

1.4 Oversikt over alle tiltak

Utvalget har fremmet forslag om 30 tiltak som utvalget anbefaler at regjeringen følger opp. Utvalget har valgt å kategorisere disse innen områdene helhetlig og samordnet politikk, forebygging, støttetjenester, straffeforfølgning og forskning:

1.4.1 En helhetlig og samordnet politikk

- inkorporering av Istanbulkonvensjonen
- en tydelig og forsterket myndighetsstruktur
- et likeverdig tilbud til voldtektsutsatte i alle kommuner
- en tverrdepartemental stortingsmelding om voldtekt
- et kompetanseløft i tjenestene
- et likeverdig tilbud for den samiske befolkningen

1.4.2 Forebygging

- et massivt løft for å forebygge voldtekt
- tydeliggjøring og opplæring om avverge- og meldeplikten

1.4.3 Støttetjenester

- en støttekoordinator for utsatte
- styrket psykososial oppfølging ved overgrepsmottakene
- etterlevelse av nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottakene
- en utvikling av lavterskeltilbudet for utsatte i hele landet
- et likeverdig helsetjenestetilbud for overgrepssatte barn
- et bedre rettsmedisinsk tilbud for utsatte
- likeverdige støttetjenester for alle utsatte

1.4.4 Straffeforfølgning

- styrket prioritering av voldtektssaker i politiet og påtalemyndigheten
- permanent voldtektsseksjon ved Kripos
- en forskningsbasert evaluering av håndteringen av voldtektssaker
- egne etterforskningsenheter og påtalejurister for saker om voldtekt og seksuallovbrudd
- krav til saksbehandlingstid under etterforskningen og i domstolene
- styrket fagledelse og vurdering av endring i påtalekompetanse
- undersøkelse av anvendelse av voldtektsbestemmelsen på saker om voldtekt av personer med psykiske lidelser eller utviklingshemning
- retningslinjer for håndtering av NCMEC-saker (saker fra National Center for Missing and Exploited Children)
- rundskriv om etterforskning av voldtektssaker
- vurdering av gruppen for tilrettelagte avhør
- avhør av fornærmede mellom 16 og 18 år foretas på barnehus
- et større løft for fornærmede
- styrking av bistandsadvokatens rolle
- en styrket voldsertsatningsordning for voldtektsutsatte

Se en mer utfyllende beskrivelse av utvalgets anbefalinger og tiltak i kapittel 22.

Kapittel 2

The Committee's message

2.1 Introduction

Too many girls and women in Norway become victims of rape at least once in their lives. One in five women reports having been raped at least one time.¹ Sixteen percent of girls between the ages of 16 and 19 say they have been a victim of rape.² Rape can have serious consequences for the victim's quality of life, mental and physical health, education and ties to the labour market.

Rape is a serious criminal offence that affects all genders, but is primarily committed by boys and men against girls and women. Most rape victims do not seek medical assistance. Few rapes are reported to the police, and of those that are reported, very few result in a conviction.

Despite the fact that the Government describes rape and other forms of sexual violence as a priority in its policy, the authorities have not succeeded in preventing or combating rape in Norway. The Committee is of the opinion that rape is under-communicated as a societal challenge and public health problem and not largely prioritised when it comes to the allocation of public resources.

2.2 Challenges in the work against rape

The Norwegian authorities are obliged through international conventions and Norwegian legislation to prevent rape, ensure good support services for victims and effective investigation of rape cases. Despite a number of action plans and escalation plans to tackle violence and abuse in recent years, the Committee finds few signs of systematic work to prevent and combat rape at the ministry level of government. The Committee believes that a consequence of this is that the work to combat rape has not been prioritised, nei-

ther in terms of prevention, in the health service or by the police or prosecuting authority.

- The Committee finds no signs that the authorities are addressing the high prevalence of rape, neither through attempts to uncover why so many girls and women in Norway are subjected to rape, nor through targeted measures to prevent and combat rape.
- Action plans and escalation plans to tackle violence and abuse do not appear to have had the desired effect on the prevalence of rape; compared to previous years, prevalence studies show an increase in reported rapes of women in all age groups in 2023. Reported increased prevalence is particularly high among young women.³
- The Committee has reason to believe that the situation for vulnerable individuals, including those with reduced functional ability, is particularly concerning. The Committee notes that there is a lack of knowledge about vulnerable groups, that prevention measures are not adapted, that support services are not available to everyone, and that vulnerable individuals are not adequately safeguarded during the investigation of rape cases.
- Despite the Sami people's right to use the Sami language in their contact with the authorities, for Sami rape victims, the possibility of using an interpreter is limited or completely absent when dealing with the public service system.
- There are considerable geographical variations in the health care offered to rape victims, and there are no 24-hour emergency health services for child victims of rape.
- The forensic services provided to victims of rape appear inadequate, and a significant proportion of child rape victims are not offered forensic examinations after an incident of rape.
- Despite there being various services that offer help and support after a rape incident, not all victims are aware of the help that exists. A sig-

¹ Dale et al. (2023) p. 73.

² Frøyland et al. (2023) p. 54.

³ Dale et al. (2023) p. 188.

nificant proportion of the population have problems navigating the health service, and it can be particularly difficult for victims of rape, who have just gone through a traumatic experience.

- The psychosocial follow-up of victims is inadequate, and victims are turned down by the specialist health service. The low-threshold services for people who have experienced sexual assault help to relieve the burden on the ordinary health services and provide people with immediate help. However, the geographical differences between the low-threshold services is too large, and the services are vulnerable to cuts.
- Very few rape cases are reported, and the vast majority of rape cases are dropped by the prosecution authority or end in acquittal in court. There is considerable variation between the police districts in how rape cases are processed by the police service and the prosecuting authority.
- Despite rape cases being a stated priority for the police and the prosecuting authority, the clearance rate for cases is the lowest it has been since 2013. The cases are processed by investigators and police prosecutors without expertise in sexual violence, and the National Criminal Investigation Service (Kripes) closed its rape investigation unit, which had expertise in investigating rape cases, in 2019.
- Victims find the investigation process challenging, and many feel inadequately safeguarded during the investigation.
- The consequence of these challenges has a clear gender dimension; since the majority of rape victims are women and girls, deficiencies in prevention, support services and criminal prosecution will disproportionately impact women and girls.

2.3 What needs to be done?

The work on preventing and combating rape requires clear leadership that ensures efforts from many different sectors. The work concerns developing and implementing targeted prevention measures, making support services and essential treatment available to all victims, and ensuring effective criminal proceedings that safeguard those involved.

The Committee has proposed a number of measures to help strengthen the work against rape, and some of its recommendations are summarised in the following. For an overview of all

the measures recommended by the Committee, see section 2.4.

2.3.1 Better leadership at the government level

There is currently no agency at the national government level with special and overriding responsibility for the work against rape. The Committee considers that preventing and combating rape is a societal challenge that requires targeted, inter-sectoral efforts. To succeed, it is necessary to have clear and distinct leadership and to ensure dedicated efforts to develop a common approach across sectors.

The Committee recommends that a new government agency be established with distinct cross-sectoral responsibility for ensuring coordination, a long-term perspective and a holistic understanding of the work against violence and abuse, and that the efforts to combat rape be expressly included in this. The Committee considers that establishing a stronger structure at the government level is a prerequisite for succeeding with the recommended measures going forward.

2.3.2 A major prevention campaign

Despite there being many initiatives at various levels, the current prevention measures appear to be fragmented and poorly targeted towards tackling rape. The Committee recommends a *major campaign* to prevent rape and other sexual violence. The goal of the campaign will be to raise awareness among the entire population about sexual violence, its damaging effects and the tools that exist to prevent such violence. The prevention campaign should be led by the relevant authorities, see section 2.3.2, involve a broad spectrum of relevant actors, and be three-fold:

1. Prevention targeting the *entire population* that includes improved sexual education alongside public awareness campaigns using strong means of expression, communicated through relevant channels.
2. Prevention targeting *individuals who have committed or are at risk of committing rape or other sexual violence*, through a major awareness and competence-raising campaign, along with earmarked funds for early intervention measures in the municipal health and care services and the specialist health service.
3. Prevention targeting *individuals who have experienced rape* and are thus particularly vulnerable to further abuse, through increasing under-

standing of this group's vulnerability and increasing the availability of support services and treatment.

2.3.3 One door policy for victims of rape

Rape is a traumatic experience that can have major health consequences. Rape is among the traumatic life experiences associated with the highest conditional risk of developing serious health problems.⁴ It can be challenging, especially for a vulnerable victim, to navigate the range of services. A sexual assault centre is often the first point of contact with the national health service after a rape. The Committee recommends that a support coordinator system be established that is linked to all sexual assault centres, and that this service be made available to all victims. Among other things, the coordinator should help victims find the services they need and are entitled to.

Furthermore, the Committee recommends strengthening the psychosocial follow-up offered to victims at the sexual assault centres. Many victims of rape are turned down by the specialist health service when they ask for help. The Committee believes that the possibility of strengthening and standardising early psychological intervention at the sexual assault centres should be investigated.

2.3.4 A health service for children and adults which meets to requirements

The Committee's report shows that international conventions and national legislation requires Norwegian authorities to ensure health and support services for all victims of rape. However, the Committee's findings show that there is still too much variation in the healthcare offered to victims to ensure equitable provision of services.

The Committee finds it concerning that the national authorities are well aware that there is significant variation. It is not acceptable that child victims of sexual assault do not have access to acute health services to the same extent that adult victims do. The regional health authorities are responsible for providing healthcare services to both adults and children who have experienced sexual assault. The Committee believes that the Ministry of Health and Care Services must hold the regional health authorities more accountable for its responsibility to address deficiencies and variations in the services provided. Compliance

with national professional guidelines should be a minimum requirement. More specifically, the Committee believes that the Ministry of Health and Care Services must hold the regional health authorities accountable for ensuring that children and other vulnerable groups are offered adequate and accessible services.

Information and services for victims of rape must be accessible and usable for people with varying levels of health literacy, linguistic abilities and digital skills. The Committee emphasises that Sami victims of rape have the right to use their own language in contact with the public service system. The Committee believes it is urgent that a Sami interpretation education programme be established to ensure sufficient access to qualified interpreters so that victims of rape can use the Sami language in their contact with the public services.

2.3.5 Prioritisation of rape cases in the police and prosecuting authority

Rape cases are often referred to as prioritized cases in the police service and prosecuting authority, yet the cases are processed by investigators and police prosecutors with no special expertise about rape and sexual offences. Nor is there any national body with expertise in investigating cases of adult rape, after the National Criminal Investigation Service closed its rape investigation unit in 2019. The development of knowledge about how to investigate rape cases and raise competence in the police service does not seem to be high on the National Police Directorate's agenda. Nor does the dialogue between the Ministry of Justice and Public Security, the National Police Directorate and the police districts suggest that investigating rape cases will be prioritised.

The Committee believes that rape cases must be investigated and prosecuted by specialists because the work requires expertise on sexual violence. This requires police districts to have separate units for investigating and prosecuting rape cases. The Committee also believes that a national body must be established that ensures the development of expertise in how rape cases should be investigated. This national body should monitor the rape situation in Norway, in the same way as the rape investigation unit at National Criminal Investigation Service did previously. The Committee therefore proposes that a permanent rape investigation section be established in the National Criminal Investigation Service. The Committee proposes a number of other measures

⁴ Smith & Breiding (2011); Chen et al. (2010).

to improve the quality of the investigation of rape cases.

In addition, the Committee finds that there is a lack of knowledge about the current processing of rape cases and how the cases should be processed. The Committee therefore proposes a larger research-based evaluation of the police service's and the prosecuting authority's processing of rape cases.

2.3.6 Meeting the needs of victims during investigations

Criminal proceedings must take into account that victims in rape cases have gone through a traumatic event. The process can be extremely stressful for the victim and, in a worst-case scenario, can contribute to exacerbating any mental health problems the victim has as a result of the rape. The Committee finds that many victims experience the investigation process as difficult. A great number of victims have various vulnerabilities and many of them are young. The investigation can be particularly stressful for these groups.

The Committee proposes a major initiative to better meet the needs of victims. That victims feel safeguarded, are taken seriously, and are met with empathy and understanding, can have a significant impact on how the rape affects the individual's life. The manner in which this can best be achieved should be the subject of a larger initiative by the authorities. Among other things, there is a need for more knowledge about the victims' experiences and needs. As part of the initiative, the Committee proposes, among other things, separate waiting and interview rooms for victims in rape cases, that victims be kept better informed during the investigation, and that guidelines be drawn up to ensure that victims are better taken care of.

2.4 Overview of all measures

The Committee proposes 30 measures that it recommends that the Government pursues. The Committee has chosen to categorise these measures in the following areas: comprehensive and coordinated policy, prevention, support services, prosecution and research:

2.4.1 Comprehensive and coordinated policy

- incorporation of the Istanbul Convention
- a clear and reinforced authority structure
- equitable service provision for victims of rape in all municipalities
- an inter-ministerial white paper on rape
- a competence campaign in the services
- equitable service provision for Sami people

2.4.2 Prevention

- a major prevention campaign against rape
- clarification and training on the duty to avert and report criminal acts

2.4.3 Support services

- a support coordinator for victims
- improved psychosocial follow-up at sexual assault centres
- compliance with the national professional guidelines for sexual assault centres
- further development of the low-threshold services for victims throughout Norway
- equitable health services for child victims of sexual abuse
- a better forensic service for victims
- equitable support services for all victims

2.4.4 Prosecution

- prioritisation of rape cases in the police service and prosecuting authority
- a permanent rape investigation section at the National Criminal Investigation Service
- a research-based evaluation of the processing of rape cases
- separate investigative units and police prosecutors for cases involving rape and sexual offences
- requirements for case processing times during investigations and in the court system
- strengthened leadership in the field and an assessment of whether changes should be made in relation to prosecutorial powers
- examination of the application of the rape provision to cases of rape involving individuals with a mental disorder or developmental disability
- guidelines for processing 'NCMEC' cases (cases from the National Center for Missing and Exploited Children)
- circular on the investigation of rape cases

- assessment of selection criteria for vulnerable victim-specific interviews
- interviews of victims between the ages of 16 and 18 should be carried out in a Children's House
- a major initiative to better meet the needs of victims
- strengthening the scheme for victims' legal counsel
- free legal counsel before filing a police report
- the police must ensure the victim's right to legal counsel
- strengthening the compensation scheme for rape victims
- For a more complete description of the Committee's recommendations and measures, see chapter 22.

Kapittel 3

Lávdegotti cealkámuš

3.1 Álggahus

Badjelmeare ollu nieiddat ja nissonat Norggas gillájit okte dahje eanet gerddiid veagalváldima eallimis. Okta viđa nissonolbmós dieđiha veagalváldima unnimusat oktii eallimis¹ 16 proseantta nieiddain gaskal 16 ja 19 jagi lohket iežaset vásihan veagalváldima.² Veagalváldin sáhtá dagahit duodalaš váikkuhusaid eallinkvalitehtii, psykalaš ja rumašlaš dearvvašvuhtii, oahpu váldimii ja bargoeallimii.

Veagalváldin lea duodalaš rihkus mii čuočá buot sohkabeliide, muhto leat eanas bártnit ja dievddut geat dahket dan nieiddaid ja nissoniid vuostá. Eatnasat geat gillájit veagalváldima, eai oza dearvvašvuodaveahki. Eai leat nu ollu veagalváldimat mat váidojuvvojit, ja leat áibbas moattis geat dubmehallet.

Vaikko veagalváldin ja earálágan seksuálalaš veahkaválddálašvuodát namuhuvvojit ge vuoruhuvvon suorgin ráđdehusa politihkas, de eai leat eiseválddit lihkostuvvan eastadit dahje vuostálastit veagalváldima Norggas. Lávdegoddi oaivvilda ahte go veagalváldin lea servodathástalusson ja álbmotdearvvašvuoda váttisvuohtan, de lea dan birra unnán gulahallojuvvon, ja unnán vuoruhuvvon almmolaš resurssaid juogadeamis.

3.2 Hástalusat veagalváldima eastadeami barggus

Norgga eiseválddiin leat riikkaidgaskasaš konvenšuvnnaid ja Norgga lágaid mielde ollu geatnegasvuodát eastadit veagalváldima, sihkarastit buriid doarjjaortnegiid gillájeddjiide ja fuolahit beaktilis dutkama veagalváldináššii. Vaikko vel leat ge leamaš mánja doaibmaplána ja viiddidanplána veahkaválddálašvuoda ja illastemiid vuostá mañimuš jagiid, de lea lávdegoddi gávnnahan ahte eiseválddit leat unnán systemáhtalaččat bargan

eastademiin ja veagalváldima vuostá. Dát lea lávdegotti árvvoštallama mielde dagahan ahte bargu veagalváldima vuostá ii dál vuoruhuvvo, ii eastadeamis, dearvvašvuodabálvalusas ii ge politijaid ja áššáskuhtineiseválddiid bealis.

- Lávdegoddi ii gávnna gostege ahte eiseválddit leat bidjan doaibmajuid johtui veagalváldima hárrái, eai dan bokte ahte geahččalit gávnnahit manne nu ollu nieiddat ja nissonolbmot Norggas gillájit veagalváldima, eaige dan bokte ahte čadahit ulbmillaš doaibmajuid maiguin eastadit ja dáistalit veagalváldima vuostá.
- Doaibmaplánain ja viiddidanplánain veahkaválddálašvuoda ja illastemiid vuostá eai oro leamaš sávahahtti váikkuhusat veagalváldimiid hivvodahkii; viidodatiskadeamit čájehit ahte dieđihuvvon veagalváldimat nissonolbmuid gaskkas buot ahkejoavkkuin leat lassánan jagis 2023, eará jagiid ektui. Dieđihuvvon lassánepmi lea erenoamáš ollu nuorra nissonolbmuid gaskkas³
- Lávdegottis lea ágga jáhkkit ahte lea earenoamáš fuolastuhtti dilli hearckes olbmuin, nugo olbmuin geain leat doaibmahehttehusat. Lávdegoddi oaidná váilevaš máhttovuođu riskajoavkkuid birra, ahte eastadandoaibmajut eai heivehuvvo, ahte doarjafálaldat ii leat buohkaid olámuttus, ja ahte hearckes gillájeaddjit eai fuolahuvvo doarvái bures veagalváldináššiid dutkama oktavuodas.
- Vaikko sámi álbmogis lea ge riekti geavahit sámegiela go gulahallá eiseválddiiguin, de lea sámegielat veagalváldon gillájeddjiin ráddjejuvvon dahje ii oba leat ge vejolaš geavahit dulkka go lea oktavuohta almmolaš bálvalusapparáhtain.
- Veagalváldima gillájeddjiid dearvvašvuodafálaldagas lea stuorra geografálaš variašuvdna, ii ge gávdno birrajándora fáhkka dearvvašvuodafálaldat mánáide, geat gillájit veagalváldima.

¹ Dale mfl. (2023) s. 73.

² Frøyland mfl. (2023) s. 54.

³ Dale mfl. (2023) s. 188.

- Riektemedisiinnalaš fálaldat veagalváldima gillájeddjiide orru leamen váilevaš, ja stuorra oassi gillájeaddji mánáin eai oáččos fálaldaga riektemedisiinnalaš iskkademiide mañnel veagalváldima.
- Vaikko vel gávdnojit ge iešgudetlágan bálvalusat, mat fáallet veahki ja doarjaga mañnil veagalváldima, de eai dieđe buot gillájeaddjit makkár veahkki lea gávdomis. Stuora oasis álbmogis leat váttisvuodát gávdat dieđuid dearvvašvuodabálvalusas. Olbmot, geat easkka leat gillán veagalváldima, leat vásihan trauma, ja sii sáhttet dán vásihit erenoamáš váttisin.
- Psykososiála čuovvoleapmi gillájeddjiide lea váilevaš, ja gillájeaddjit vásihit ahte sii hilgojuvvojit spesialistadearvvašvuodabálvalusas. Go gávdnojit vuosttašceahkkefálaldagat olbmuid, geat leat vásihan veagalváldima, de dat geahpeda dábalaš dearvvašvuodabálvalusaid ja addá olbmuid jođánis veahki. Dattetge leat hui stuora geográfalaš erohusat vuosttašceahkkefálaldagaid gaskkas, ja fálaldagat dávjá vásihit ekonomalaš gáržžideamiid.
- Veagalváldináššit hárvve váidojuvvojit, ja eanas veagalváldináššit loahpahuvvojit áššáskuhtineiseválddi heaittihenmiin dahje friddjan beasamiin duopmostuolus. Leat ollu erohusat politijaguovlluid gaskka das movt politiiija- ja áššáskuhtineiseválddit giedahallet veagalváldináššiid.
- Vaikko vel lohket ge ahte politiiijat ja áššáskuhtineiseválddit vuoruhit veagalváldináššiid, de lea dakkár áššiid čoavdinproseanta dál unnimus mii lea leamaš 2013 rájes. Áššiid meannudit dutkit ja áššáskuhttinjuristtat geain ii leat earenoamáš gelbbolašvuohhta, ja 2019:s heaittihii Kripos veagalváldinjoavkku, mas lei earenoamášgelbbolašvuohhta veagalváldináššiid dutkamis.
- Gillájeaddjit vásihit ránggáštusáššiid meannudeami lossadin, ja oallugat dovdet ahte leat hejot fuolahuvvon dutkama áigge.
- Dáid hástalusaid váikkuhusas lea čielga sohka-bealdimenšuvdna; go eatnasat, geat vásihit veagalváldima, leat nissonolbmot ja nieiddat, de čuhcet maiddá váilevašvuodát eastadeamis, doarjjabálvalusain ja ránggáštusčuovvoleamis eahpegorrelaččat nissonolbmuid ja nieiddaide.

3.3 Mii ferte dahkkot?

Bargu eastadit ja vuosttaldit veagalváldima gáibida čielga jodiheami, mii sihkkarastá doaimmaid mángga iešgudetge suorggis. Das lea sáhka ovdidit ja álggahit ulbmillaš eastadandoaimmaid, lágidity doarjjabálvalusaid ja dárbbalaš divššu olámuddui buot gillájeddjiide, ja sihkkarastit beaktilis ránggáštusáššemeannudeami, mii fuolaha áššái guoskevaš olbmuid.

Lávdegoddi lea árvalan ollu doaibmabijuid maiguin nanne veagalváldimiid eastadanbarggu. Lávdegoddi čoahkkáigeassá dás muhtun rávvagiddis. Geahča čuoggá 1.4 oaidnin dihte buot doaibmabijuid maid lávdegoddi ávžžuha ásahtit.

3.3.1 Čielga jodiheapmi eiseválddiid dásis

Dál ii leat oktage riikaviidosas ásahus eiseválddiid dásis, mii váldá erenoamáš ja bajimus ovdasvástádusa barggus veagalváldima vuostá. Lávdegoddi atná vuodđun ahte veagalváldima eastadeapmi ja dáistaleapmi lea servodathástalus, mii gáibida ulbmillaš, surggiidrasttildeaddji ángiruššama. Jus galggaš lihkestuvvat, de lea dárbbalaš oázžut čielgaset ja čielggaduvvon jodiheami ja bargat dihtomielaláččat ovddidit oktasaš lahkonanvuogi fágasurggiid rastá.

Lávdegoddi ávžžuha ahte ásahuvvo odđa stáhtalaš orgána, mas lea čielga surggiidrasttildeaddji ovddasvástádus, mainna sihkkarastá ovttahttima, bastevašvuoda ja ollislaš ipmárdusa go bargá veahkaválddalašvuoda ja illasteami vuostá, ja ahte bargu veagalváldima vuostá čielgasit gullá dasa. Lávdegoddi oaidná ahte nannejuvvon struktuvrra ásaheapmi eiseválddiid bealis lea eaktun jus galgá lihkestuvvat daiguin doaibmabijuguin mat ávžžuhuvvojit dahkkot viidáseappot.

3.3.2 Stuora eastadanlokten

Vaikko leat álggahuvvon mánga doaimma iešgudetge dásiin, de orrot dálá eastadandoaimmat biedgguid ja unnán heivehuvvon veagalváldima ektui. Lávdegoddi rávve viiddis ángiruššamiid eastadan dihtii veagalváldima ja eará veahkaválddalašvuoda. Ángiruššama ulbmilin lea juohkit dieđuid olles álbmogii veagalváldima birra, vahátváikkuhusaid birra maid dat mielddisbuktá ja makkár reaidut gávdnojit eastadit veagalváldima. Áššáiguoskevaš eiseválddit berrejit jodihit eastadanángiruššama, geahča čuoggá 1.3.1, ja dasa berrejit searvat viidat áššáiguoskevaš aktevrat ja ángiruššan berre leat golmma oasis;

1. Eastadeapmi mii lea oaiuvilduvvon *olles álbmogii*, ja mii sisttisdoallá nannejuvvon seksuálaohpaheami oktan miellaguoddokampánjjaiguin, mat geavahit beaktilis váikkuhangaskaomiid mat gaskkustuvvojit relevánta kanálahid bokte.
2. Eastadeapmi mii lea oaiuvilduvvon *olbmuide*, *geat leat dahje geain lea várra čadahit veagalváldima dahje eará seksuálalaš veahkaválddi*. Dás galget stuora fuomášupme- ja gelbbolašvuodaloktema bokte ja doaibmabijuide várrejuvvon ruđaiguin bargat dan badjelii ahte suohkanlaš dearvvašvuoda- ja fuolahusbálvalusain ja spesialistadearvvašvuodabálvalusain árrat biddjojit doaibmabijut johtui .
3. Eastadeapmi mii lea oaiuvilduvvon *olbmuide* *geat leat vásihan veagalváldima*, ja geat dan dihte leat earenoamáš riskadilis vásihit fas oddasis veahkaválddalašvuoda. Go gelbbolašvuodha lassána dan joavkku hearkivuoda hárrái, de doarjjabálvalusat bohtet maid eambo olámuddui ja lassána maid dikšu.

3.3.3 «Rabas ukša» veagalválddi gillájeddjiide

Veagalváldin lea traumáhtalaš vásáhus, mas sáhttet leat ollu váikkuhusat dearvvašvuhtii. Veagalváldin lea okta dain eanemus traumáhtalaš eallinvásáhusain, mas lea eanemus várra oazžut duodalaš dearvvašvuodahástalusaid.⁴

Sáhtta leat lossat, earenoamážit hearkkes gillájeaddjái gávdnat dieduid bálvalusaid gaskkas. Veagalváldon gillájeddjiin lea veahkaválddalašvuodavuostáiváldin dávjá dat vuosttaš oktavuodha dearvvašvuodadoaimmahagain, maŋŋil go veagalváldima leat vásihan. Lávdegoddi ávžžuha ahte ásahuvvo doarjjakoordináhtorortnet buot veahkaválddalašvuoda vuostáiváldimiidda, ja ahte dát bálvalus láchčojuvvo olámuddui buot gillájeddjiide. Koordináhtor galgá earret eará veahkehit gillájeddjiid gávdnat bálvalusaid maidda sis lea vuoigatvuohta ja maidda sis lea dárbu.

Viidáseappot ávžžuha lávdegoddi nannet psykososiála čuovvolanfálaldaga veahkaválddalašvuoda vuostáiváldimiid gillájeddjiide. Ollu veagalváldon olbmo vásihit ahte spesialistadearvvašvuodabálvalus hilgot sin go bivdet veahki. Lávdegoddi oaiuvilda ahte ferte čielggadit vejolašvuoda nannet ja standardiseret árra psykologalaš intervensuvvna veahkaváldinvuostáiváldimiin.

3.3.4 Dearvvašvuodafálaldat mánáide ja rávisolbmuide geat devdet gáibádusaid

Lávdegoddi čielggadeapmi čájeha ahte sihke riikkaidgaskasaš konvensuvvnat ja nationála lágat geatnegahttet Norgga eiseválddiid sihkkarastit buriid dearvvašvuoda- ja doarjjabálvalusaid buohkaide geat gillájit veagalváldima. Lávdegoddi lea gávnahan ahte variašuvdna dearvvašvuodaveahkis mii fállujuvvo gillájeddjiide lea ain beare stuoris, dasa ahte sihkkarastit ovttadássásaš fálaldaga.

Lávdegoddi mielas lea hirpmáhuhtti go riikka eiseválddit dihtet bures ahte lea stuora variašuvdna. Ii leat dohkálaš ahte mánáide, geat gillájit seksuálalaš illasteami, lea heajut heahtefálaldat go rávisolbmuide. Regionála dearvvašvuodadoaimmahagain dat lea ovddasvástáduš fállat dearvvašvuodabálvalusaid, sihke rávisolbmuide ja mánáide, geat gillájit seksuálalaš veahkaválddalašvuoda. Lávdegoddi oaiuvilda ahte Dearvvašvuoda- ja fuolahusdepartemeanta ferte čielgaseappot bidjat ovddasvástádusa regionála dearvvašvuodadoaimmahagaide stivregulalahlama bokte, vai njulge váilevašvuodaid ja fálaldaga variašuvvnaid. Unnimus gáibádusain berre leat ahte nationála fágalaš njuolggadusat čuvvojuvvojit. Erenoamážit oaiuvilda lávdegoddi ahte Dearvvašvuoda- ja fuolahusdepartemeanta ferte gáibidit ahte ásahusat váldet ovddasvástádusa das ahte mánáide ja eará rašis joavkkuide sihkkarastojuvvo buorre fálaldat mii lea álkit olámuttos.

Veagalváldon gillájeddjiide fertejit diehtojuohtkin ja bálvalusat leat olámuttos ja daid galget sáhttit geavahit olbmot, geain leat iešguđetlágan dearvvašvuodagelbbolašvuodha, gielalaš eavttut ja digitála gálggat. Lávdegoddi deattuha ahte sáme-gielat gillájeddjiin lea vuoigatvuohta geavahit gielaset go lea oktavuodas almmolaš bálvalusapparáhtain. Lávdegoddi oaiuvilda ahte lea hoahppu oazžut sadjái sámi dulkaohpu, vai oazžut doarvái gelbbolaš dulkkaid, ja vai sihkkarastit ahte gillájeaddjit sáhttet geavahit sáme-giela go gulahallet almmolaš bálvalusaiguin.

3.3.5 Politijat ja áššáskuhtineiseválddit árvalit nannet veagalváldináššiid vuoruheami

Politijat ja áššáskuhtineiseválddit gohčodit dávjá veagalváldináššiid vuoruhuvvon áššin. Seammás giedahallet áššiid dutkit ja áššáskuhtinjuristat, geain ii leat earenoamáš gelbbolašvuodha veagalváldimiid ja seksuálalašláhkarihkkumiid birra. Ii ge gávdno riikaviidosaš ásahus, mas lea eareno-

⁴ Smith & Breiding (2011); Chen mfl. (2010).

amásgelbbolašvuohta rávisolbmuid veagalválnássiid dutkamis, manjil go Kripos heaittihii veagalválnjoavkku 2019:s. Politiijdirektoráhtta ii lokte ovdan ahte politiijain galggašii máhtolašvuođa ovdánahttot veagalválnássiid dutkamiin ja ahte gelbbolašvuohta loktejuvvošii. Ii stivrenkulahallamis ge gaskal Justiisa- ja gearggusvuođadepartemeantta, Politiijdirektoráhtta ja politiijaguovlluid vuhtto ahte veagalválnássiid dutkan galgá vuoruhuvvot.

Lávdegoddi oaivvilda ahte veagalválnássiid fertejit spesialisttat dutkat ja áššáiduhttit, dan dihte go dat bargu gáibida fenomenamáhtu. Dat gáibida ahte politiijaguovlluin livččii sierra dutkanja áššáiduhttinossodagat veagalválnássiide. Lávdegoddi oaivvilda viidáseappot ahte ferte gávndot riikaviidosaš ásahus, mii fuolaha ahte ovddiduvvo earenoamášgelbbolašvuohta veagalválnássiid dutkami. Ásahusas berre leat bajilgovva veagalválnássiid Norggas, nugo Kriposa veagalválnjoavkkus lei ovdal. Dan dihte árvala lávdegoddi ahte Kriposii ásahuvvo bastevaš veagalválnossodat. Lávdegoddi árvala maid eará doaibmabijuid, vai veagalválnássiid dutkama kvalitehta buorrána.

Lávdegoddi lea maid gávnahan ahte lea váilevaš máhttu giedahallat veagalválnássiid ja dan movt dakkár áššiid berrešii meannudit. Lávdegoddi árvala ahte biddjo johtui stuorit dutkanvuodđuduvvon árvoštallan das movt politiijat ja áššáskuhtti eiseválddit giedahallet veagalválnássiid.

3.3.6 Dutkan mii váldá vára gillájeaddjis

Rihkusáššeprošeassa ferte vuhttiiváldit ahte veagalválnássiid gillájeaddjit leat vásihan traumáhalaš dáhpáhusa. Prošeassa sáhtta leat hui lossat gillájeaddjai, ja sáhtta vearrámuš dilis dagahit ahte veagalváln olbmoss hedjona psyhkalaš dearvvašvuohta veagalválnássiid geažil. Lávdegoddi vásiha ahte ollu gillájit vásihit dutkama lossadin. Ollu gillájeaddjiin leat iešguđetlágan hearkivuodát ja oallugat sis leat nuorat. Dutkan sáhtta leat ere-noamáš lossat daidda joavkkuide.

Lávdegoddi árvala stuorit ángiruššama, vai buorebut vára váldet gillájeaddjiin. Dat ahte gillájeaddjit vásihit ahte sis váldet bures vára, váldet sin duodas ja ahte sii váldojuvvojit vuostá empatiiain ja ipmárdusain, sáhtta mearkkašit ollu dasa movt veagalválnássiid váikkuha ovttaskas olbmo eallimii. Movt dán sáhtta buoremus lági mielde dahkat berrejit eiseválddit gávnahit stuorit guorahallama vuodul. Earret eará dárbbášuvvo

eanet máhttu vearredaguid vásáhusaid ja dárbbáid birra. Oassin barggus árvala lávdegoddi earret eará sierra vuordin- ja dutkanlanjaid gillájeaddjiide veagalválnássiin, ja ahte gillájeaddjiide addojuvvo buoret diehtu dutkama oktavuodas ja ahte hábmejuvvojit njuolggadusat dasa movt gillájeaddjiid berre vuhttiiváldit.

3.4 Bajilgovva buot doaibmabijuin

Lávdegoddi lea árvalan 30 doaibmabiju, maid ávžžuhit ahte rádđehus čuovvula. Lávdegoddi lea válljen kategoriseret daid čuovvovaš surggiide; ollislaš ja oktiiheivehuvvon politihkka, eastadeapmi, doarjjabálvalusat, ránggáštusčuovvuleapmi ja dutkan:

3.4.1 Ollislaš ja oktiiheivehuvvon politihkka

- Istanbul-konvenšuvnna siskkideapmi
- Čielga ja nannejuvvon doaibmastruktuvra
- Buot suohkaniin lea ovttaárvosaš fáladat veagalválnássiid gillájeaddjiide
- Departemeanttaidrasttildeddji stuorradiggedieđáhus veagalválnássiid birra
- Gelbbolašvuođalokten bálvalusain
- Ovttaárvosaš fáladat maiddái sámii álbmogii

3.4.2 Eastadeapmi

- stuorit ángiruššan, mainna eastada veagalválnássiid
- čielggasmahttin ja oahpahus headušan- ja diedihangeatnegasvuođa birra

3.4.3 Doarjjaortnegat

- gillájeaddjiide doarjjakoordináhtor
- veagalválnássiid vuostáiváldimiin berre psykososiála čuovvuleapmi nannejuvvot
- Veagalválnássiid vuostáiváldiid riikaviidosaš fágalas njuolggadusaid čuovvun
- miehtá riikka ovddiduvvo vuosttašeahkkefálaldagat gillájeaddjiide
- ovttaárvosaš dearvvašvuođabálvalusfálaldat mánáide geat gillájit veagalválnássiid
- buoret riektemedisinnalaš fáladat gillájeaddjiide
- ovttaárvosaš doarjjabálvalusat buot gillájeaddjiide
- ovttaárvosaš dearvvašvuođabálvalusat gillájeaddjiide

3.4.4 Ráנגgáštuščađaheapmi

- politiijat ja áššáskuhttieiseválddit vuoruhit veagalváldináššiid buorebut
- ásaht bistevaš veagalváldinossodaga Kriposii
- veagalváldináššit giedahallojit dutkamii vuodđuduvvan árvvoštallama vuodul
- sierra dutkanovttadagat ja áššáskuhttinjuristtat áššiid, mat gusket veagalváldimiidda ja seksuálalaš vearredaguide
- áššemeannudanáiggi gáibáduš dutkamii ja duopmostuoluide
- nannet fágajodiheami ja árvvoštallat áššáskuhtigelbbolašvuoda rievdadeami
- iskat movt veagalváldinmearráduš geavahuvvo áššiin main veagalváldon olbmui leat psykalaš váttut dahje lea doaimmahehttehus
- njuolggadusat «NCMEC-áššiid» giedahallamii (National Center for Missing and Exploited Children áššit)
- johtočáluš veagalváldináššiid dutkama birra
- árvvoštallat guđiid joavkkuide galgá lágiduvvot lámččojuvvon gažadeapmi
- gillájeddjiiide, geat leat gaskal 16 ja 18 jagi, čađahuvvo gažadeapmi mánáidviesus
- stuorit doarjja gillájeddjiiide
- veahkkeadvokáhttaortnega nannen
 - nuvttá veahkkeadvokáhtta ovdal váidima
 - politiijat fertejit sihkkarastit ahte gillájeddjiiin lea vuoigatvuohta geavahit veahkkeadvokáhta
- nannejuvvon veahkaválddálašvuoda buhtadusortnet veagalváldima gillájeddjiiide
- Dárkilit čilgehusa lávdegotti ávžžuhusaid ja doaimmabijuid birra sáhtát lohkat 22. kapihttalis.

Kapittel 4

Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

4.1 Utvalgets oppnevning

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 17. februar 2023 for å utrede problemstillinger knyttet til forebygging og straffeforfølgning av voldtekt samt hvordan personer utsatt for overgrep blir ivaretatt i hjelpeapparatet og gjennom en eventuell straffesak.

Utvalget ble oppnevnt med følgende sammensetning:

- Ole Henrik Augestad, kommuneoverlege i Sandefjord kommune og medisinsk ansvarlig ved overgrepsmottaket i Vestfold (utvalgsleder)
- Ragnhild Helene Hennem, professor og dekan ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
- Ståle Luther, politiinspektør, Troms politidistrikt
- Unni Sandøy, førstestatsadvokat/embetsleder, Den høyere påtalemyndighet, Trøndelag statsadvokatembete
- Carolina Øverlien, forsker I, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) og professor i sosialt arbete, Stockholm universitet

Utvalgets sekretariat har bestått av:

- Sekretariatsleder Maria Egeland Thorsnes (fra 20. mars 2023 til 31. januar 2024).
- Utvalgssekretær Hanne Lillemork (fra 1. april 2023 til overlevering, fungerende sekretariatsleder fra 1. februar 2024 til overlevering).

Emma Mortensen og Thea Søland bisto sekretariatet fra 29. januar 2024 til overlevering.

4.2 Utvalgets mandat

Utvalget fikk ved oppnevning følgende mandat:

«Målet med utredningen er å styrke arbeidet for å forebygge og bekjempe voldtekt og bidra til at utsatte får et tilpasset og helhetlig tilbud om bistand og oppfølging. Utredningen skal ha et gjennomgående kjønnsperspektiv.

Utvalget skal følge kravene i utredningsinstruksen, herunder få frem hva som er problemet og alternative tiltak i tråd med de føringer som følger av det videre mandat.

Utvalget skal:

- Drøfte årsakene til voldtekt
- Drøfte årsaken(e) til at få anmelder voldtekt, og foreslå tiltak for at flere anmelder, særlig grupper som i liten grad oppsøker hjelp (personer med ulike typer funksjonshemninger, menn, ungdom og personer med minoritetsbakgrunn)
- Drøfte årsaken(e) til at antallet saker om seksuallovbrudd har økt
- Vurdere politi og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker, herunder saksbehandlingstider, henleggelse, oppklaringsprosent mv.
- Vurdere det forebyggende arbeidet mot voldtekt av barn, ungdom og voksne og foreslå tiltak for å styrke den forebyggende innsatsen. Tiltakene skal ha et mangfoldsperspektiv.
- Vurdere tiltak for å forebygge at unge begår overgrep mot andre barn og unge
- Vurdere det akutte og det mer langsiktige helse- og omsorgstilbudet til voldtektsutsatte barn og voksne og foreslå tiltak for å styrke tilbudet, herunder tiltak for å øke kompetansen om vold i et mangfoldsperspektiv hos ansatte.
- Utvalget skal vurdere behov for ny kunnskap
- Utvalget skal nedsette en referansegruppe med medlemmer fra brukergrupper, frivillige organisasjoner og personer med minoritets og urfolks bakgrunn.

Utvalget skal legge vekt på tidligere og pågående arbeider med relevans for problemstillingen, herunder;

- Nasjonalt Kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) landsomfattende omfangsundersøkelse om vold og overgrep/voldtekt som ferdigstilles ved årsskiftet 2022/2023

- Statusgjennomgang av handlingsplanen mot voldtekt (2019–2022) som skal gjennomføres våren 2023.
- Det pågående arbeidet med en opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Regjeringen tar sikte på å legge frem opptrappingsplanen høsten 2023.
- Nasjonale kvalitetsundersøkelser for saksområdet voldtekt gjennomført på oppdrag fra Riksadvokaten.
- Evalueringen av sentrene mot incest og seksuelle overgrep (NOVA rapport 16/17).
- Straffelovrådets gjennomgang av straffelovens bestemmelser om seksuelle krenkelser (NOU 2022: 21 *Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten*)
- Annen relevant forskning på området

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget skal vurdere hvordan tiltak kan gjennomføres innenfor dagens ressursbruk i sektoren, og vurdere de økonomiske og administrative, og andre vesentlige konsekvenser på kort og lang sikt, i samsvar med utredningsinstruksen.

Tidsavgrensning og rapport

- Utvalget skal levere en NOU innen utgangen av januar 2024.

Rapporten vil oppsummere utvalgets funn og skal inneholde anbefalinger om innretning på det forebyggende arbeidet samt hvordan håndteringen av voldtekt i straffesakskjeden og i helse- og omsorgssektoren kan forbedres. Utvalget kan også fremme andre relevante tiltak dersom det vurderes å være hensiktsmessig.»

4.2.1 Utsettelse av frist

I september 2023 besluttet Justis- og beredskapsdepartementet å utvide fristen for utvalgets utredning til mars 2024, etter forespørsel fra utvalget. Begrunnelsen var utvalgets ønske om å sikre tilstrekkelig tid til å innhente det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for å svare ut mandatet.

4.3 Arbeidsform og møtevirksomhet

4.3.1 Utvalgsmøter

Utvalget hadde sitt første utvalgsmøte 13. mars 2023 og har hatt ti møter i alt. Seks utvalgsmøter

ble holdt i Oslo. Utvalget har også hatt møter i Tromsø, Trondheim og i Reykjavik i forbindelse med deltakelse på European Conference on Domestic Violence (ECDV). Det siste utvalgsmøtet i januar 2024 ble avholdt digitalt.

4.3.1.1 Innledere på utvalgsmøtene

Utvalget har invitert følgende til å holde innlegg i forbindelse med utvalgsmøter:

1. Hvorfor et utvalg om voldtekt – om bakgrunnen for nedsettelsen av utvalget og mandatet, ved fagdirektør Line Nærnes, Justis- og beredskapsdepartementet
2. Erfaringer fra NOU-arbeid i justissektoren, ved utvalgsmedlem Ragnhild Helene Hennum
3. Sexuelt våld i ungas nära relationer, ved utvalgsmedlem Carolina Øverlien
4. Nasjonale kvalitetsundersøkelser for saksområdet voldtekt gjennomført på oppdrag fra Riksadvokaten, ved statsadvokat Oddbjørn Søreide, Riksadvokaten
5. Evaluering av sentrene mot incest og seksuelle overgrep, ved Ingrid Smette, NOVA
6. Status på handlingsplanen mot voldtekt (2019–2022), ved seniorrådgiver Liv Hilde Birkelund og politiinspektør Fredrik Skoglunn, Politidirektoratet
7. Omfang av vold og overgrep i Norge, ved Helene Flood Aakvaag, forsker II, NKVTS
8. Nettovergrep mot barn og unge, ved politioverbetjent Hanne Andreassen og politioverbetjent Helge Haugland, Kripes
9. Unge, pornografi, nettovergrep, ved Linda Jonsson, Marie Cederschiöld högskola
10. Medical, legal and lay understandings of physical evidence in rape cases (Evidently Rape), ved professor May-Len Skilbrei, Universitetet i Oslo
11. Erfaringer, utfordringer og suksesskriterier i arbeidet med etterforskning av voldtektssaker, og lederperspektiv: utfordringer knyttet til kvalitet, turnover, saksbehandlingstid og krav til prioriteringer, ved Ida Halvorsen, politifaglig etterforskningsleder, Troms politidistrikt og Henriette Birkelund, påtaleleder, Troms politidistrikt
12. Forebygging av voldtekt og seksuelle overgrep i Troms politidistrikt og samarbeid med Sifer Nord, ved Lise Folkestad, fag -og opplæringsansvarlig
13. Om støttesenter for kriminalitetsutsatte (SKU) sitt tilbud til voldtektsutsatte, ved Christin Tirian, rådgiver, Støttesenter for kriminalitetsutsatte

14. Voldtekt i samiske samfunn, ved Astrid Eriksen, forsker, Senter for samisk helseforskning
15. Æ E MÆ – erfaringer fra implementeringen av en helhetlig modell for forebygging av vold og seksuelle overgrep mot barn, ved Sture Jacobsen, kommunalsjef helse og omsorg, Sortland kommune
16. Helse- og omsorgstilbudet til voldtektsutsatte: kjente utfordringer, kvalitetsproblemer og kunnskapsmangler, ved utvalgsleder Ole Henrik Augestad
17. Traumatiske livshendelser og kvinnehelse, ved Cecilie Hagemann, gynekolog og overlege ved Kvinneklikken, St Olavs hospital og førsteamanuensis ved NTNU, Bjarte Frode Vik, psykiater og overlege, St Olavs hospital, Berit Schei, professor emerita i kvinnehelse, NTNU, Joar Øveraas Halvorsen, førsteamanuensis og psykologspesialist, NTNU, Tina Haugen, psykolog og doktorgradskandidat i EIR-studien, NTNU og Helen Naalsund, psykiatrisk sykepleier, overgrepsmottaket, St. Olavs hospital
18. Behandlingsprogrammet PROTEUS ved psykologspesialist Svein Øverland, St. Olavs hospital
19. Istanbulkonvensjonens betydning for voldtektsutvalgets arbeid, ved assisterende direktør Gro Nystuen og seniorrådgiver Stine Langlete, Norges institusjon for menneskerettigheter
20. Vold og overgrep mot barn og unge – omfang og utviklingstrekk 2007–2023, ved forsker II Lars Roar Frøyland, NOVA
21. Regjeringens kommende opptrappingsplan mot vold og overgrep, ved fagdirektør Line Nærnes og utredningsleder Hilde Knotten, Justis- og beredskapsdepartementet
22. Evaluering av Sexual Assault Referral Centres og Independent Sexual Violence Advisers i Storbritannia, ved Associate Professor of violence and health research Lorna O'Doherty, Institute for Health and Wellbeing, Coventry University og Dr Siobhan Weare, Lancaster University Law School
23. Ny seksualitetsundervisning i Sverige, ved undervisningsråd Ingrid Essegård, Skolverket i Sverige
24. Zero Tolerance strategy to tackle domestic, sexual and gender-based violence ved Higher executive officer Niamh Callaghan og kolleger, Department of Justice, Irland
25. Barnehuset i Oslo, ved daglig leder Astrid Pettersen og avsnittsleder Frode Syringen
26. Medisinske undersøkelser av barn og unge ved Vibeke Gagnum, overlege ved sosialpediatrisk avdeling, Ullevål Sykehus
27. Tilrettelagte avhør ved politioverbetjent Inger-Lise Brøste, Politihøgskolen og politioverbetjent Tone Davik, Kripes
28. Erfaringer med avhør av sårbare voldtektsutsatte voksne ved Helen Vabø, Vest politidistrikt
29. Erfaringer fra Oslo politidistrikt ved Ann K Grosberghaugen, Seksjonsleder Etterforskningsseksjon seksuallovbrudd, Oslo politidistrikt

4.3.2 Andre møter

Utvalget og/eller sekretariatet har hatt møter med følgende aktører i løpet av utvalgsperioden:

- Line Duesund Svendsen, Stian Tobiassen, Endre Bendixen og Ada Sofie Austegard, Stine Sofies Stiftelse
- Fagdirektør Line Nærnes, utredningsleder Hilde Knotten og politiinspektør Anne Siv Åvitsland, Justis- og beredskapsdepartementet
- Utredningsleder Catharina Lurås, Justis- og beredskapsdepartementet
- Forsker II Ines Blix og forskningsrådgiver Anne Lie Andreassen, TRUST-studien, Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress
- Psykolog og leder Grethe Johnsen, lege Gerd Jorunn Møller Delavaris og lege Dina Midttun, Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin – Overgrepsmottak
- Seniorrådgiver Tone Kristin Eng, Kunnskapsdepartementet
- Avsnittsleder Line Berbu og fungerende avsnittsleder Mari Hovengen Plassen, Kripes
- Katharina Rise, førstestatsadvokat, Riksadvokaten
- Avdelingsdirektør Torunn Janbu, barnelege Unni Mette Köpp og seniorrådgiver Hanne Kathrine Stav-Noraas, Helsedirektoratet
- Seniorrådgiver Hilde Marie Rognlie, spesialrådgiver Synnøve Roald, seniorrådgiver Karin Oline Kraglund og seniorrådgiver Erlend Elde, Helse- og omsorgsdepartementet
- Avdelingsdirektør Bjørn Vandvik og politiinspektør Astrid Borge, Politidirektoratet
- Seniorrådgiver Elin Saga Kjørholt og seniorrådgiver Silje Steinardotter Hasle, Barneombudet
- Inspector Lisa Surrige, National Police Chief's council, Storbritannia
- Detective Superintendent Matt Pilch, Metropolitan Police Service, Storbritannia

- Inspector Craig Smith-Curtis, Leicestershire Police, Storbritannia

Utvalget og sekretariatet møtte også en ung kvinne som hadde blitt utsatt for voldtekt. DIXI ressurscenter bistod utvalget med å opprette kontakt med kvinnen.

4.3.3 Deltakelse på seminarer, konferanser og lignende

To utvalgsmedlemmer deltok på visning av filmen «Tystnaden i Sápmi – Ikke lenger stille» i Oslo 30. mars 2023.

Utvalget og en utvalgssekretær besøkte Oslo overgrepsmottak 21. august 2023.

Utvalget og sekretariatet deltok på European Conference on Domestic Violence på Reykjavík, Island, 10.–13. september 2023.

Utvalget og sekretariatet besøkte Statens barnehus Oslo 15. november 2023.

4.4 Referansegruppa

Det følger av mandatet at utvalget skal nedsette en referansegruppe med medlemmer fra brukergrupper, frivillige organisasjoner og personer med minoritets- og urfolksbakgrunn. Referansegruppa ble nedsatt 13. april 2023. Følgende personer ble oppnevnt som medlemmer av referansegruppa:

- Khansa Ali, MiRA-Senteret
- Rannveig Kvifte Andresen, DIXI Ressurscenter
- Aina Madelén Nordsletta Aslaksen, Sametingets ungdomspolitiske utvalg
- Eli Beenfeldt, Norske Kvinners Sanitetsforening
- Geir Borgen, Dinutvei.no
- Ane Fossum, Krisesentersekretariatet
- Sebastian Haas, Skeiv verden
- Lilja Skljárová Hansen, Finnmark politidistrikt
- Ina Hauk, Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold
- Petrine Iversen, Juridisk rådgivning for kvinner
- Patricia Kaatee, Amnesty International Norge
- Linda Noor, Minotenk
- Lene Sivertsen, Smiso Troms
- Mali Storbækken, Reform – ressurscenter for menn
- Ingrid Thunem, Unge Funksjonshemmede
- Ingvild Hestad Torkelsen, Nok. Norge
- Thea-Caroline Zwahlen, Seksualpolitisk Nettverk for Ungdom

4.4.1 Møter mellom utvalget og referansegruppa

Utvalget og referansegruppa hadde tre møter i løpet av utredningsperioden.

Det første møtet fant sted i Oslo 13. april 2023. På møtet informerte utvalgsleder om utvalget og forventninger til referansegruppa. Referansegruppas medlemmer gav muntlige innspill til utvalgets arbeid. Medlemmer av referansegruppa som ikke hadde mulighet til å delta på det første møtet, tok del i et digitalt møte 9. mai 2023 for å gi muntlige innspill til utvalgets arbeid. Referansegruppa ble invitert til å sende skriftlige innspill til utvalget etter møtet.

Det andre møtet mellom utvalget og referansegruppa fant sted 21. august 2023, delvis digitalt. På møtet gjorde utvalget rede for status på utvalgets arbeid og oppsummerte sentrale problemstillinger utvalget var gjort kjent med. Referansegruppa ble bedt om å komme med merknader og innspill til statusoppdateringen.

Det tredje og siste møtet ble holdt digitalt og fant sted 29. november 2023. Utvalgsleder gjorde rede for status og presenterte utvalgets overordnede funn og anbefalinger. Referansegruppa kom med innspill, og flere av medlemmene ettersendte skriftlige innspill.

4.5 Innspill

I et brev datert 24. april 2023 inviterte utvalget relevante aktører, herunder offentlige etater, forskningsmiljøer, utdanningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner, til å gi skriftlige innspill til utvalgets arbeid, innen 1. juni 2023. Utvalget ba om innspill om utfordringer innenfor de ulike delene av mandatet, innspill til tiltak som utvalget bør vurdere og innspill som var særlig rettet mot sårbare grupper. Utvalget ba også om innspill til områder hvor det er behov for ny kunnskap. Innspillene ble fortløpende publisert på utvalgets nettsider.

I tillegg har utvalget tatt kontakt med en rekke relevante aktører for å be om skriftlige innspill til utvalgets arbeid, herunder Kripos, Riksadvokaten, Politidirektoratet, politidistriktene, Helsedirektoratet og Sifer.

Enkelte aktører har bidratt med flere innspill til utredningen underveis i arbeidet. Utvalget vil særlig takke Grethe Johnsen, Dina Midttun og Gerd Jorunn Møller Delaveris ved Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin, som blant annet har bidratt med funn fra kartleggingen av

overgrepsmottakene i 2023. Utvalget vil også takke Liv Hilde Birkelund ved Politidirektoratet, Line Berbu ved Kripos, Maria Teresa Grønning Dale og Helene Flood Aakvaag ved Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, Joar Øveraas Halvorsen ved Institutt for psykologi, NTNU, Lars Roar Frøyland ved NOVA og Ise-lin Marie Lund Halvorsen for viktige bidrag til utredningen.

4.6 Utvalgets forståelse og avgrensning av mandat

Utvalget ble i mandatet bedt om å utrede sentrale aspekter og problemstillinger knyttet til voldtekt. Mandatet er omfattende, og utvalget beskriver her sin tolkning og avgrensning.

4.6.1 Utvalgets forståelse av voldtektbegrepet

Utvalget har i de delene av utredningen som omhandler straffeforfølgning i voldtektssaker, lagt til grunn den strafferettslige definisjonen av voldtekt i straffeloven § 291. I de øvrige delene av utredningen, herunder de delene som omhandler forebygging og støttetjenester, har utvalget vurdert at grensene for den rettslige definisjonen er av mindre betydning. I kapittel 7 *Hva er voldtekt* gjør utvalget rede for voldtektbegrepet, den rettslige definisjonen av voldtekt og andre forståelser av voldtekt.

I rettssystemet er voldtekt en straffbar handling som er definert i straffeloven. Straffeloven må trekke opp presise grenser mellom hva slags former for ufrivillig seksuell aktivitet som utgjør en voldtekt, og hva som faller utenfor og dermed er lovlig, eller er straffbart etter andre bestemmelser. Voldtektsbestemmelsen retter seg mot seksuell omgang som oppnås ved bruk av vold eller trusler, og seksuell omgang med noen som er ute av stand til å motsette seg handlingene.¹ Bestemmelsen omfatter også å få noen til å ha seksuell omgang med en tredjeperson eller utføre seksuelle handlinger med seg selv. Grensene for den rettslige definisjonen er av mindre betydning for de øvrige delene av mandatet. Tiltak for forebygging av voldtekt vil kunne ha et bredere virkeområde enn definisjonen, og kunnskap om hva som virker og ikke virker kan være nyttig selv om den er knyttet til et annet voldtektbegrep.

Personer som opplever at de er blitt utsatt for en voldtekt eller et seksuelt overgrep, vil kunne ha behov for oppfølging i helsevesenet uavhengig av om det de har opplevd svarer til den rettslige definisjonen av voldtekt i straffeloven. For disse delene av mandatet forholder ikke utvalget seg strengt til den strafferettslige definisjonen.

Utforming av voldtektsbestemmelsen er gjenstand for debatt. Straffelovrådet leverte i desember 2022 sin utredning med forslag til ny utforming av bestemmelsen og kapittelet om seksuallovbrudd i straffeloven. Utredningen har vært på høring og følges for tiden opp i Justis- og beredskapsdepartementet. Utvalget har valgt å avgrense sitt arbeid mot en vurdering av utformingen av voldtektsbestemmelsen. Utvalget har hatt kort tid til rådighet og et bredt mandat å svare ut. Et grundig arbeid med spørsmålet om utforming av bestemmelsen ville tatt mye av utvalgets tid. Utvalget har derfor vurdert at dets viktigste bidrag er på områder som for tiden ikke er gjenstand for andre utredninger. Utvalget legger samtidig til grunn at utforming av bestemmelsen kan ha stor betydning for voldtektsutsatte og at den potensielt kan ha forebyggende virkning.

Utvalget bruker i deler av rapporten begrepet *seksuell vold*. Utvalget tar utgangspunkt i definisjonen til Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), som benyttes i omfangsundersøkelsen av vold og seksuelle overgrep: «Seksuell vold kan inkludere voldtekt, men også andre typer overgrep, som beføling og blotte-liknende opplevelser, samt seksuelle krenkelser på nett».²

4.6.2 Utvalgets forståelse av øvrige deler av mandatet

Utredningens del 2 *Om voldtekt* består av kapitler om omfang, konsekvenser og årsaker. Utvalget bes ikke spesifikt om å gjøre rede for omfanget av voldtekt. Utvikling av kunnskap om forekomst utgjør imidlertid en sentral del av myndighetenes forpliktelser til å bekjempe voldtekt. Utvalget mener at en forståelse av omfanget av voldtekt utgjør et sentralt premiss for utredningens funn og anbefalinger. Utvalget har derfor vurdert det som hensiktsmessig å gjøre rede for relevante kartlegginger av omfanget av voldtekt i Norge, dette gjøres i kapittel 8 *Omfang av voldtekt i Norge*.

Utvalget har valgt å dedikere et eget kapittel til en oppsummering av kunnskap og forskning om

¹ Straffeloven (2005) § 291.

² Dale mfl. (2023) s. 33.

konsekvenser av voldtekt på individ- og samfunnsnivå, kapittel 9 *Konsekvenser av voldtekt*. Mandatet etterspør ikke kunnskap om konsekvenser av voldtekt, men utvalget mener at en forståelse av de omfattende helsemessige og samfunnsøkonomiske konsekvensene av voldtekt som skildres i dette kapittelet, er sentrale for å begrunne behovet for tiltak for å forebygge og bekjempe voldtekt.

Det følger av mandatet at utvalget skal drøfte årsakene til voldtekt. I kapittel 10 *Årsaker til voldtekt* gjør utvalget rede for sentrale teorier og perspektiver som bidrar til å forstå hvorfor voldtekt forekommer. Utvalget ser hen til teorier som påpeker mulige årsaker innen psykologi, biologi, og sosiologiske teorier om maktstrukturer i samfunnet. Kapittelet belyser enkelte samfunnstrekk, herunder mulige endringer i seksualkultur, og drøfter disse i lys av mandatet. Videre redegjør utvalget for kunnskapen som foreligger om kjennetegn ved utøvere, samt risikofaktorer for utsattethet.

Utredningens videre mandat er omfattende, og utvalget har sett det som hensiktsmessig å sortere mandatets hovedspørsmål innenfor de tre delene forebygging (del 3), støttetjenester (del 4), og straffeforfølgning (del 5). Denne inndelingen er i følge inndelingen av rettighetene i Istanbulkonvensjonen som omtales under punkt 5.2.2. Utvalget har i samtlige tre deler valgt å gjøre rede for rettslige utgangspunkter. Utvalget ønsker med dette å synliggjøre myndighetenes forpliktelser etter internasjonale konvensjoner og nasjonal lovgivning til å forebygge, sikre støttetjenester og straffeforfølge voldtekt.

I del 3 *Forebygging* svarer utvalget ut mandatets del om å vurdere det forebyggende arbeidet mot voldtekt av barn, ungdom og voksne. Utvalget har valgt å kartlegge et vidt spekter av aktører som bidrar i arbeidet med forebygging. Dette inkluderer helsetjenesten, familie- og barnevernet, barnehage og skoler, politi og kriminalomsorg. Forebyggingsarbeidet som skildres, finner sted både gjennom generelle sosial- og velferdstjenester og i utdanningssektoren, men også gjennom mer spesialiserte og målrettede tiltak. Utvalget understreker at en del av det forebyggende arbeidet som skildres ikke retter seg mot voldtekt spesifikt, men har som målsetting å forebygge vold og overgrep. Utvalget vurderer dagens forebyggingstiltak opp mot myndighetenes forpliktelser på området.

I del 4 *Støttetjenester* svarer utvalget ut mandatets del om å vurdere det akutte og det langsiktige helse- og omsorgstilbudet til voldtektsutsatte barn

og voksne. I dette kapittelet skildrer utvalget både de ordinære helsetjenestene og hjelpetilbudene utenom de ordinære tjenestene. Utvalget har lagt vekt på å dokumentere variasjonen i dagens helse-tilbud for voldtektsutsatte, både geografisk og mellom voksne og barn. Utvalget har særskilt lagt vekt på å skildre utfordringer knyttet til rettsmedisinske undersøkelser. Utvalget vurderer deretter dagens støttetiltak opp mot myndighetenes forpliktelser på området.

I del 5 *Straffeforfølgning* svarer utvalget ut mandatets del om å drøfte årsaken(e) til at få anmelder voldtekt, drøfte årsaken(e) til at antallet anmeldte saker om seksuallovbrudd har økt, samt å vurdere politi og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker, herunder saksbehandlingstider, henleggelse og oppklaringsprosent. Utvalget har sett på hvor mange og hvem som anmelder voldtekt til politiet, og på kunnskap om hvorfor mange voldtektsutsatte velger å ikke anmelde. Utvalget har begrenset drøftingen om årsakene til økningen i saker om seksuallovbrudd til å gjelde saker om voldtekt, ettersom utredningen for øvrig er avgrenset slik. I vurderingen av politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker har utvalget undersøkt hva politiet og påtalemyndigheten gjør og ikke gjør under etterforskningen, inkludert hvordan fornærmede ivaretas.

Det følger av mandatet at utvalget skal vurdere behovet for ny kunnskap, og foreslå tiltak på spesifikke områder, herunder tiltak for at flere anmelder, tiltak for å styrke den forebyggende innsatsen, tiltak for å forebygge at unge begår overgrep mot andre barn og unge, samt tiltak for å styrke det mer langsiktige helse- og omsorgstilbudet til voldtektsutsatte barn og voksne. Utvalget har også sett behov for å vurdere tiltak som bidrar til at arbeidet mot voldtekt prioriteres og utvikles på sentralt myndighetsnivå. Utvalgets anbefalinger og tiltak skildres i del 6 *Utvalgets anbefalte tiltak*.

Utvalget er i mandatet ikke bedt om å vurdere domstolsbehandling av voldtektssaker, og har derfor i all hovedsak begrenset sin utredning mot dette. Utvalget har likevel knyttet noen kommentarer til saksbehandlingstid i domstolene. Domstolsbehandling av voldtektssaker er samtidig en viktig del av straffesaksprosessen. Det er domstolene som avgjør det endelige utfallet når det tas ut tiltale, og prosessen kan være krevende for fornærmede. Utvalget mener det er grunn til å vurdere ulike sider ved domstolsbehandlingen av voldtektssaker.

4.7 Kunnskapsgrunnlaget

Det følger av mandatet at utvalget skal legge vekt på tidligere og pågående arbeider med relevans for mandatet. Disse arbeidene gjøres rede for i relevante deler av utredningen. I tillegg til ovennevnte utredninger og rapporter har utvalget inkludert en rekke andre offentlige dokumenter, undersøkelser og forskningsartikler i kunnskapsgrunnlaget. Disse er gjort rede for underveis i rapporten med kildehenvisninger.

Det finnes viktig og god kunnskap om voldtekt blant forskere, fagmiljøer, tjenesteytere og organisasjoner i Norge. Mange av innspillene til utvalgets arbeid (se punkt 4.5) er tatt inn i utvalgets kunnskapsgrunnlag. Disse blir referert i ulike deler av rapporten. Videre inneholdt mange av innspillene relevante henvisninger til aktuelle rapporter og forskningsartikler. Utvalget vil med dette takke alle som har bidratt med innspill.

Kapittel 5

Utvalgets utgangspunkt

5.1 Innledning

I dette kapittelet gjør utvalget rede for noen sentrale utgangspunkter for utredningsarbeidet. Internasjonale forpliktelser som har betydning for myndighetenes arbeid mot voldtekt, beskrives. Deretter omtales utvalgets forståelse av sentrale perspektiver og begreper i utredningen.

5.2 Internasjonale forpliktelser

En rekke menneskerettslige instrumenter pålegger norske myndigheter forpliktelser til å forebygge voldtekt, ivareta voldtektsutsatte og å etterforske voldtektsaker. Det vil være en omfattende oppgave å gi en fullstendig redegjørelse for alle forpliktelsene som kan få betydning. Utvalget vil derfor gi en ikke-uttømmende oversikt over en del sentrale forpliktelser.

Gjennomgangen vil vise at norske myndigheter er rettslig forpliktet til å iverksette en rekke tiltak. Utvalget kan ikke foreta en fullstendig gjennomgang av myndighetenes etterlevelse av de internasjonale forpliktelsene på feltet. Å synliggjøre forpliktelsene er likevel en sentral del av utvalgets budskap til regjeringen. Det nærmere innholdet i forpliktelsene vil utvalget redegjøre for i kapitlene om forebygging, støttetjenester og straffeforfølgning.

I det videre vil utvalget først beskrive betydningen av de ulike konvensjonene og overvåkningsorganene generelt. Deretter gis det en oversikt over relevante konvensjoner.

5.2.1 Internasjonale konvensjoner og overvåkningsorganers betydning for norsk rett

Norske myndigheter er forpliktet til å ivareta menneskerettighetene som følger av konvensjoner som Norge har ratifisert. Kommunene har en selvstendig plikt til å etterleve menneskerettsforpliktelser.¹ Flere menneskerettigheter er

også nedfelt i Grunnloven. Konvensjonene forplikter myndighetene til å «sikre» menneskerettighetene.² Det skilles ofte mellom «positive» og «negative» menneskerettslige forpliktelser. De negative forpliktelsene er forpliktelser til å avstå fra å gjøre noe, for eksempel å avstå fra å utsette borgerne for tortur. De positive forpliktelsene er forpliktelser til å foreta seg noe aktivt, for eksempel å etterforske integritetskrenkelser. Det vil si at selv om det er en borger som har utsatt en annen borger for tortur, kan myndighetene bryte menneskerettighetene ved ikke å straffeforfølge hendelsen.

Det er mange menneskerettslige forpliktelser med relevans for myndighetenes arbeid mot voldtekt. I denne utredningen vil særlig disse konvensjonene omtales:

- Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen), (2011),
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), (1950)
- Konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (CEDAW), (1979)
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen), (1989)
- Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), (2007)
- Konvensjon om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater (ILO-konvensjonen), (1989)
- Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarotekonvensjonen), (2007)

Også andre konvensjoner har betydning for myndighetenes arbeid med voldtekt. Dette gjelder for eksempel FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (ICCPR), FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (CAT) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).

¹ Se HR-2022-401-A avsnitt 46; NIM (2021).

² Se for eksempel EMK (1950) art. 1.

Konvensjonene har ulik status i norsk rett. EMK, Barnekonvensjonen og CEDAW er inkorporert i menneskerettsloven i medhold av § 2. Menneskerettsloven § 3 fastsetter at «[b]estemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning». Disse konvensjonene har dermed en særlig stor betydning i norsk rett. Bestemmelser i konvensjoner som ikke er inkorporert i norsk rett vil måtte vike for norske regler dersom det oppstår motstrid. Disse bestemmelsene forutsettes likevel å være i tråd med norsk rett. Det innebærer at norske rettsregler tolkes i lys av bestemmelser i konvensjoner som Norge er tilsluttet.³ Av de nevnte konvensjonene er ikke Istanbulkonvensjonen, CRPD, Lanzarotekonvensjonen eller ILO-konvensjonen inkorporert i norsk rett.

Bestemmelsene i konvensjonene tolkes i tråd med folkerettslige tolkningsprinsipper som følger av Wienkonvensjonen om traktatretten (23. mai 1969) som gjelder som internasjonal sedvanerett. I korte trekk skal folkerettslige avtaler tolkes i god tro, ved å legge vekt på ordlyd, kontekst og formål. Alle konvensjonene har tilknyttede overvåkningsorganer. Disse organene avgir både generelle tolkningsuttalelser og anbefalinger til statspartene og rapporter til den enkelte statspart om deres etterlevelse av konvensjonene. Hvilken juridisk betydning uttalelsene får, kan variere. Høyesterett har blant annet uttalt at:

«Hvilken vekt som skal legges på uttalelsene, beror blant annet på hvor godt de er forankret i konvensjonsteksten. Et annet sentralt moment er om det dreier seg om tolkningsuttalelser, eller om uttalelsen mer må sees som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område.»⁴

Overvåkningsorgenes generelle tolkningsuttalelser tillegges ofte stor vekt i norsk rett. Anbefalingene i rapportene til Norge fra de ulike organene er samtidig ikke rettslig bindende i seg selv. Rapportene er likevel nyttige for å finne informasjon om hvordan norske myndigheter etterlever konvensjonsforpliktelser. Traktatorganene består av eksperter på feltet og anbefalingene kan være svært nyttige for myndighetenes arbeid mot voldtekt.

Utredningens deler om forebygging av voldtekt, støttetjenester for utsatte og straffeforfølgning av voldtektssaker har egne deler om de rettslige utgangspunktene som har betydning for myndighetenes arbeid på disse områdene. I det videre vil de ulike konvensjonene omtales på et overordnet nivå.

5.2.2 Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen)

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen) ble vedtatt i 2011. Konvensjonen ble underskrevet av Norge samme år og ratifisert i 2017, men er ikke inkorporert i norsk rett.

Konvensjonen gjelder i utgangspunktet vold mot kvinner, men statspartene oppfordres i artikkel 2 nr. 2 om å gi konvensjonen anvendelse for alle som utsettes for vold i nære relasjoner. Norge har fulgt denne oppfordringen slik at konvensjonen gjelder alle som er utsatt for vold i nære relasjoner.⁵ Samtidig presiserer artikkel 2 nr. 2 at myndighetene skal «særleg vere merksame på kvinner som er offer for kjønnsavhengig vald når dei gjennomfører fråsegnene i denne konvensjonen».

Et av formålene med konvensjonen er å beskytte kvinner mot alle former for vold, inkludert seksuell vold, og å forebygge, påtale og bekjempe alle former for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Konvensjonen skal også medvirke til å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner og fremme reell likestilling mellom kvinner og menn. Videre skal konvensjonen utforme et helhetlig rammeverk, politikk og tiltak for å gi beskyttelse og hjelp til alle kvinner som er utsatt for vold og alle som er utsatt for vold i nære relasjoner.

Bestemmelsene i konvensjonen skiller seg fra andre konvensjoner ved at de har konkrete og utfyllende beskrivelser av forpliktelsene. Disse beskrivelsene bygger blant annet på den europeiske menneskerettsdomstolens tolkning av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Der hvor EMK har artikler som stadfester retten til liv eller retten til å være fri fra tortur, har Istanbulkonvensjonen artikler som presiserer hva myndighetene skal gjøre. For eksempel har Istanbulkonvensjonen bestemmelser som beskriver hvordan myndighetene skal jobbe for å forebygge vold og overgrep, og bestemmelser som stiller

³ Se for eksempel Ruud & Ulfstein (2023) kapittel tre for en nærmere beskrivelse av forholdet mellom norsk rett og folkeretten.

⁴ HR-2018-2096-A.

⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2021a).

krav til hvordan etterforskningen av vold og overgrep skal gjennomføres.

Norges institusjon for menneskerettigheter omtaler konvensjonen som en implementeringskonvensjon fordi den gjør det lettere for myndighetene å implementere menneskerettighetene i praksis.

Ekspertgruppen GREVIO overvåker konvensjonspartenes etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene. Gruppen besøker statene for å evaluere arbeidet med konvensjonen, og GREVIO avga sin første rapport til Norge i oktober 2022.⁶

Det finnes også en forklarende rapport til konvensjonsteksten som utdyper innholdet i bestemmelsene.⁷ Denne har begrenset rettskildemessig betydning.

5.2.3 Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)

Den europeiske menneskerettskonvensjonen ble vedtatt av Europarådet i 1950 og trådte i kraft for Norge i 1953. Konvensjonen ble inkorporert i menneskerettsloven i 1999.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) behandler klager fra individer mot statene. Domstolen behandler svært mange saker hvert år, og dommene bidrar til å avklare og utvikle innholdet i konvensjonsforpliktelsene. Domstolens praksis slår fast at voldtekt anses som tortur og umenneskelig behandling, og berører dermed utsattes rettigheter etter artikkel 3.⁸ Voldtekt krenker også retten til privatliv etter artikkel 8. Myndighetene kan holdes ansvarlig dersom de ikke gjør nok for å beskytte og straffeforfølge voldtekt.

5.2.4 FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (CEDAW)

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnekonvensjonen) ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1979. Norge ratifiserte konvensjonen i 1981, og den ble i 2005 gjort til en del av norsk lov. I 2009 ble konvensjonen inntatt i menneskerettsloven § 2 nr. 5. Kvinnekonvensjonens mål er å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner og å styrke kvinners rettigheter.

⁶ GREVIO (2022).

⁷ Europarådet (2011).

⁸ M.C. mot Bulgaria.

Konvensjonen har ikke egne bestemmelser om vold eller voldtekt. FNs kvinnekomité overvåker statspartenes etterlevelse av konvensjonen og utgir generelle anbefalinger om hvordan konvensjonen skal forstås. I en generell anbefaling i 1992 la komiteen til grunn at diskriminering av kvinner omfatter kjønnsbasert vold mot kvinner, inkludert seksuell vold.⁹ I sin generelle anbefaling nr. 35 fra 2017 har komiteen oppdatert og utvidet anbefalingen om hvilke forpliktelser konvensjonen har når det gjelder vold mot kvinner.¹⁰ Anbefalingen omhandler forebygging, støttetjenester og straffeforfølgning.

FNs kvinnekomité utformer også rapporter med anbefalinger til de enkelte statspartene. Den siste rapporten om Norge ble publisert 23. februar 2023.¹¹ Rapporten inneholder flere anbefalinger om hvordan norske myndigheter kan forbedre arbeidet med å forebygge voldtekt, beskytte utsatte og etterforske voldtektssaker.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal overvåke norske myndigheters etterlevelse av konvensjonen (diskrimineringsombudsloven § 5 tredje ledd bokstav c).

5.2.5 FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen)

FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1989 og ratifisert av Norge i 1991. I 2003 ble den inkorporert i menneskerettsloven.

Artikkel 19 pålegger myndighetene å beskytte barn mot alle former for vold, inkludert seksuell vold. Innholdet i artikkelen er omtalt i Barnekomiteens generelle kommentar nr. 13.¹² Komiteen legger til grunn at statene har en rekke forpliktelser til å forebygge, beskytte og etterforske saker om vold mot barn.

Barnekomiteen utformer også rapporter til de enkelte statsparter. Den siste rapporten til Norge er fra 2018.¹³ Rapporten inneholder flere anbefalinger om norske myndigheters arbeid med forebygging av seksuelle overgrep mot barn, støttetjenester for barn som har opplevd seksuelle overgrep, og straffeforfølgning av saker om seksuelle overgrep mot barn.

⁹ FNs kvinnekomité (1992).

¹⁰ FNs kvinnekomité (2017).

¹¹ FNs kvinnekomité (2023).

¹² FNs barnekomité (2011).

¹³ FNs barnekomité (2018).

Barneombudet skal overvåke norske myndigheters etterlevelse av konvensjonen i henhold til barneombudsloven § 3 andre ledd bokstav c.

5.2.6 Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) ble vedtatt i 2006 og ratifisert av Norge i 2013. Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett.

Konvensjonen skal ifølge artikkel 1 «fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekten for deres iboende verdighet».

CRPD-komiteen overvåker statspartenes etterlevelse av konvensjonen. Komiteen avgir generelle kommentarer og utarbeider rapporter til de enkelte statspartene. Den siste rapporten til Norge er fra 2019.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal overvåke norske myndigheters etterlevelse av konvensjonen (diskrimineringsombudsloven § 5 tredje ledd bokstav c).

5.2.7 Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarotekonvensjonen)

Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarotekonvensjonen) ble vedtatt i 2007 og ratifisert av Norge i 2018. Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett.

Alle personer under 18 år er barn i henhold til artikkel 3 bokstav a. Konvensjonen oppstiller blant annet forpliktelser til å forebygge seksuelt misbruk av barn, ha støttetjenester for utsatte barn og etterforske tilfeller av seksuelt misbruk av barn.

Lanzarotekomiteen overvåker statenes etterlevelse av konvensjonen ved at statene svarer på spørreskjemaer om spesifikke temaer innenfor konvensjonens virkeområde. I 2023 fokuserte komiteen på beskyttelse av barn mot seksuelt misbruk fra noen de stoler på.¹⁴ Komiteen utformer ikke egne rapporter til de enkelte stater slik GREVIO og andre overvåkningsorganer gjør.

Det finnes også en forklarende rapport til konvensjonsteksten som utdyper innholdet i bestem-

melsene.¹⁵ Denne har begrenset rettskildemessig betydning.

5.2.8 ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter

ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk i selvstendige stater ble vedtatt av den internasjonale arbeidsorganisasjonens generalforsamling i 1989.¹⁶ Norge ratifiserte konvensjonen 20. juni 1990, og den trådte i kraft 5. september 1991. Ved ikrafttredelsen ble det bestemt at konvensjonen for Norges del gjelder for samene i Norge. Det følger av konvensjonens artikkel 2 at:

- «1. Regjeringene skal ha ansvaret for utvikling av, med deltakelse av vedkommende folk, samordnede og systematiske tiltak for å verne disse folks rettigheter og for å garantere at deres integritet blir respektert.
2. Slike tiltak skal omfatte virkemidler for å:
 - a) sikre at medlemmer av disse folk nyter godt av de samme rettigheter og muligheter som nasjonale lover og forskrifter sikrer for andre medlemmer av befolkningen, på lik linje med disse;
 - b) fremme full virkeliggjøring av disse folks sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter med respekt for deres sosiale og kulturelle identitet, skikker og tradisjoner og for deres institusjoner;
 - c) bistå medlemmene av vedkommende folk med å fjerne eventuelle sosioøkonomiske ulikheter mellom urfolk og øvrige medlemmer av nasjonalsamfunnet, på en måte som er i samsvar med deres ønskemål og livsform.»¹⁷

Bestemmelsen pålegger myndighetene å sikre at urfolk og stammefolk «nyter godt av de samme rettigheter og muligheter som nasjonale lover og forskrifter sikrer for andre medlemmer av befolkningen». Norske myndigheter har påtatt seg å sikre at samer skal sikres like rettigheter og muligheter som resten av befolkningen. Dette betyr for eksempel lik rett til helsetilbud for voldtektsutsatte og like muligheter til å få andre rettigheter.

Norske myndigheter er videre forpliktet til å fremme urfolks og stammefolks «sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter med respekt for

¹⁵ Europarådet (2007).

¹⁶ ILO-konvensjonen (1989).

¹⁷ ILO-konvensjonen (1989).

¹⁴ Europarådet (2023).

deres sosiale og kulturelle identitet, skikker og tradisjoner.» Dette pålegger staten blant annet en plikt til å gi informasjon om rettigheter på et språk som forstås av de gruppene konvensjonen beskytter. Regjeringen understreker dette i sin omtale av konvensjonen:

«ILO-konvensjon nr 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater har klare bestemmelser om urfolks rett til selv å bestemme over sin kulturelle utvikling, til å lære å bruke eget språk og til å opprette egne institusjoner til å representere seg overfor myndighetene.»¹⁸

Konvensjonens artikkel 30 understreker at informasjon skal gjøres tilgjengelig på et språk som forstås:

- «1. Regjeringene skal vedta tiltak som passer med vedkommende folks tradisjon og kultur for å gjøre dem kjent med sine rettigheter og plikter, særlig i forhold til arbeidsliv, økonomiske muligheter, utdanning og helse, sosiale tjenester og rettigheter som følger av denne konvensjon.
2. Dersom det er nødvendig, skal dette gjøres ved hjelp av skriftlige oversettelser og gjennom massemedier på disse folks språk.»

Språkloven slår i § 5 fast at «Samiske språk og norsk er likeverdige språk».¹⁹ Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) § 3-5 gir utvidet rett til bruk av samisk i helse- og sosialsektoren:

«Den som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor lokale og regionale offentlige helse- og sosialinstitusjoner i forvaltningsområdet, har rett til å bli betjent på samisk».

Denne loven gir også utvidede rettigheter til å bruke samisk i rettsvesenet (§3-4) og en plikt til å oversette relevante lover og regler til samisk i § 3-2:

«Lover og forskrifter av særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkning, skal oversettes til samisk.»

I samme lovs § 3-3 omhandles retten til å få svar på samisk der første setning av første ledd lyder

slik: «Den som henvender seg på samisk til et lokalt offentlig organ i forvaltningsområdet, har rett til svar på samisk.»

Den norske staten har påtatt seg en rekke forpliktelser med hensyn til å sikre like rettigheter til den samiske befolkningen gjennom Urfolkskonvensjonen og nasjonal lovgivning. Sentralt i disse rettighetene står språk og kultur som har betydning på flere punkter i denne utredningen.

5.3 Et kjønnsperspektiv på voldtekt

Det følger av mandatet at utredningen skal ha et gjennomgående kjønnsperspektiv. Et kjønnsperspektiv på voldtekt innebærer en forståelse av at kjønn har betydning for hvem som utsettes for voldtekt, og for hvem som voldtar. Selv om alle kan rammes av voldtekt, viser både omfangsundersøkelser og anmeldelsestall at langt flere kvinner og jenter utsettes for voldtekt enn gutter og menn, og at de fleste gjerningspersoner er menn.^{20; 21}

Kjønn kan også ha betydning for erfaringene en utsatt etter voldtekten har i møte med det offentlige tjenesteapparatet. Det kan for eksempel være i hvilken grad man oppsøker hjelp og hvordan hjelpeapparatet møter en utsatt. Det kan også ha betydning for utsattes vilje til å anmelde voldtekten og for hvor god eller dårlig en eventuell straffeforfølgning oppleves.

Også i befolkningen finnes forståelser av voldtekt som handler om kjønn. Det kan både ha betydning for omfang av voldtekt og håndtering av voldtekt. Det er flere kjønnsstereotyper, eller forhåndsoppfatninger om typiske trekk ved kvinner og menn, som kommer i spill når det handler om voldtekt. Det kan for eksempel være myter om voldtekt som «når kvinner sier nei, så betyr det ja» eller forestillingen om at menn ikke kan bli voldtatt.

Kjønnsperspektiver har også betydning i utforming av treffsikker politikk. Artikkel 6 i Istanbulkonvensjonen forplikter statsparten til å ta hensyn til voldens kjønnsdimensjoner i utvikling, gjennomføring og evaluering av lover, politikk og tiltak:

«Partane forpliktar seg til å ta omsyn til betyninga av kjønn ved gjennomføring og evaluering av verknaden av føresegnene i denne konvensjonen, og til å fremje og gjennomføre politiske tiltak for likestilling mellom kvinner og

¹⁸ Regjeringen (2020).

¹⁹ Språklova, (2021), Lov om språk, (LOV-2021-05-21-42).

²⁰ Dale mfl. (2023); Frøyland mfl. (2023).

²¹ Dyrstad, K. M. J., & Stene, R. J. (2022).

menn og styrking av kvinnene si stilling på ein effektiv måte.»

I likhet med voldtekt, er det en rekke andre former for vold – fra seksuell trakassering til krenkelser, til tvangsekteskap, partnervold og drap, kjønnslemlestelse og annen seksuell vold som rammer kvinner og jenter oftere enn gutter og menn, eller som bare rammer kvinner og jenter. FNs kvinnekommisjon for menneskerettigheter betegner dette som kjønnsbasert vold mot kvinner. Forekomst av vold mot kvinner ses i sammenheng med den strukturelle mangelen på likestilling mellom kvinner og menn i samfunnet. I Istanbulkonvensjonen trekkes dette frem i forordet:

«Medlemsstatene i Europarådet og dei andre signatarane [...]

erkjenner at vald mot kvinner er eit uttrykk for historisk ulikskap i maktforholdet mellom kvinner og menn, som har ført til at menn har dominert over kvinner og diskriminert dei, og til at kvinner har vore fråtekne høve til framgang;

erkjenner at vald mot kvinner strukturelt sett er kjønnsavhengig, og at vald mot kvinner er ein av dei viktigaste sosiale mekanismene som gjer at kvinner blir tvunga inn i ein underordna stilling samanlikna med menn;

erkjenner, med djup uro, at kvinner og jenter ofte blir utsette for alvorlege former for vald, slik som vald i nære relasjonar, seksuell trakassering, valdtekt, tvangsekteskap, kjønnslemlesting og brotsverk som er gjort i namnet til såkalla «ære», noko som er eit alvorleg brot på menneskerettane til kvinner og jenter og eit stort hinder for oppnåing av likestilling mellom kvinner og menn.»

Utvalget legger til grunn at et kjønnsperspektiv på voldtekt innebærer en forståelse av at alle former for kjønnsbaserte krenkelser og vold må forstås i sammenheng. Uten kunnskap om grunnleggende årsaker til vold og overgrep som rammer kvinner og jenter uforholdsmessig, vil ikke voldtekt kunne bekjempes. Videre mener utvalget at voldtekt må forstås og håndteres i et interseksjonelt perspektiv.²² Kjønn i kombinasjon med faktorer som alder, etnisitet, funksjonsevne, seksuell orientering, religion, livssyn, helseutfordringer, rusproblematikk, sosioøkonomisk status, nasjonal

minoritetstilhørighet, migrasjonserfaring og oppholdsstatus har betydning for utsatthet, forståelse og håndtering av voldtekt.

Også kjønnsidentitet kan ha betydning for hvem som utsettes for voldtekt. Kjønnsidentitet er den subjektive erkjennelsen av å tilhøre en kjønnskategori.²³ Transpersoner rapporterer i større grad enn resten av befolkningen at de har blitt tvunget til seksuelle handlinger²⁴.

Disse perspektivene bør etter utvalgets vurdering legges til grunn for en kunnskapsbasert tilnærming til fenomenet voldtekt og for å utvikle gode og treffsikre tiltak.

5.4 Sårbarhet

Alle mennesker kan sies å være sårbare i sin relasjon til andre mennesker,²⁵ og noen grupper er mer sårbare enn andre. Barn er alltid sårbare i den forstand at de er prisgitt omsorg eller manglende omsorg fra voksne rundt dem.²⁶ Mennesker kan oppleve å bli sårbare gjennom sykdom, funksjonsnedsettelse eller gjennom å inngå i en relasjon der man utsettes for krenkelser. Ulike former for sårbarhet, som klasse, kjønn, etnisitet, seksuell orientering og funksjonsevne, kan også virke sammen og skape forsterkede former for sårbarhet (interseksjonalitet).

Menneskerettslige forpliktelser gjelder for alle statens innbyggere. Å sørge for at alle statens innbyggere får sine rettigheter realisert i praksis, kan kreve at det gjøres tilpasninger i ulike offentlige tjenestetilbud, slik at de treffer alle. Sårbare gruppers menneskerettigheter er derfor ikke noe som ligger på siden av det alminnelige rettighetsvernet. Ettersom disse gruppene i realiteten ofte ikke får sine rettigheter realisert på samme måte som andre, finnes det likevel menneskerettslige forpliktelser som er særskilt rettet mot enkelte grupper, for eksempel konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Også der hvor slike særskilte forpliktelser ikke finnes, er staten forpliktet til å ivareta sårbare gruppers menneskerettigheter.

Det følger av Istanbulkonvensjonen at norske myndigheter plikter å ivareta de særlige behovene og rettighetene til sårbare grupper («vulnerable persons») i tiltakene som iverksettes for å forebygge og beskytte mot blant annet voldtekt. Den

²³ Likestilling- og diskrimineringsombudets nettsider.

²⁴ Anderssen mfl. (2021).

²⁵ Butler (2016).

²⁶ Olsen (2021).

²² Interseksjonalitet beskriver blant annet hvordan ulike diskrimineringsgrunnlag samvirker og skaper nye former for sårbarhet og diskriminering.

forklarende rapporten til Istanbulkonvensjonen har en ikke-uttømmende liste over hvem som anses som «vulnerable persons»:

«[...]pregnant women and women with young children, persons with disabilities, including those with mental or cognitive impairments, persons living in rural or remote areas, substance abusers, prostitutes, persons of national or ethnic minority background, migrants – including undocumented migrants and refugees, gay men, lesbian women, bi-sexual and transgender persons as well as HIV-positive persons, homeless persons, children and the elderly.»²⁷

I sitt innspill til utvalget påpeker Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) at det særlig er de sårbare voldtektsutsattes menneskerettigheter som utfordres i Norge i dag. NIM oppfordrer utvalget til å ha et særlig øye til disse gruppene, og peker blant annet på at kunnskapsgrunnlaget om situasjonen til ulike sårbare grupper er mangelfullt.²⁸

Utvalget har ønsket å følge opp denne anbefalingen og å skildre hvordan myndighetene tar hensyn til at ulike sårbarhetsfaktorer kan ha betydning for utsatthet, forebygging, hjelpesøkende atferd og straffeforfølgning av voldtekt. Utvalget finner imidlertid, i likhet med NIM, at

kunnskapsgrunnlaget om disse temaene er mangelfull. Utvalget må derfor presisere at det ikke har vært mulig å gi et utfyllende bilde av situasjonen til ulike sårbare grupper, og at det er behov for et betydelig løft for å sikre mer kunnskap om sårbarhet og seksuell vold.

5.5 Barn og unges perspektiver

I sitt innspill til utvalget har Barneombudet påpekt at utvalget må vurdere hva som er til barnets beste, og vurdere dette opp mot andre hensyn. Også Redd Barna har i sitt innspill anbefalt at utvalget legger til rette for barn og unges medvirkning, i tråd med Barnekonvensjonen.

Utvalget møtte Barneombudet 4. september 2023 for å diskutere hvordan utvalget kan inkludere barn og unges stemmer i utredningen.

I vurderingen av hvordan barn og unges perspektiver best kan ivaretas, har utvalget sett på muligheter for ulike former for involvering. På grunn av utvalgets korte funksjonstid har utvalget valgt å inkludere barn og unges perspektiver ved å benytte eksisterende publikasjoner som sammenfatter barn og unges erfaringer. Blant annet har utvalget sett hen til rapportene *Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser*²⁹ og *Et skada bilde av hvordan sex er*.³⁰

²⁷ Europarådet (2011).

²⁸ NIM (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

²⁹ Barneombudet (2018).

³⁰ Berggrav (2020).

Kapittel 6

Nasjonale myndigheters arbeid mot voldtekt siden 2008

6.1 Innledning

Voldtekt ble første gang utredet av et offentlig utvalg for 16 år siden. Siden forrige NOU om voldtekt ble lagt frem av Sletner-utvalget i 2008, har regjeringen lagt frem flere handlings- og opptrappingsplaner om vold og overgrep.

I dette kapittelet gis en kort oppsummering av nasjonale myndigheters innsats mot voldtekt, og stiller spørsmål ved hvorvidt dagens innretning og organisering av arbeidet er den mest hensiktsmessige for å forebygge og bekjempe voldtekt.

6.2 NOU 2008: 4 Fra ord til handling

NOU 2008: 4 *Fra ord til handling* ble lagt fram av et utvalg ledet av Rita Sletner.¹ Utredningen anbefalte en rekke tiltak for å forebygge og bekjempe voldtekt samt å sikre bedre oppfølging av voldtektsutsatte. Utredningen konkluderte med at det foreligger et betydelig forbedringspotensial i den offentlige innsatsen mot voldtekt. Blant utvalgets forslag var opprettelsen av Politiets sentrale enhet mot seksualisert vold (SEPOL), en landsdekkende spesialenhet i politiet med ansvar for seksualisert vold. Utvalget foreslo at enheten skulle være operativ 24 timer i døgnet, og driftes i nært samarbeid med politidistriktene. Målsettingen var å utvikle mer profesjonell behandling og kvalitets sikring av enkeltsaker, samt å utvikle bedre rutiner for informasjonsutveksling, bearbeiding og analyse. Utvalget anbefalte også å utvide rådgivningskontorene for kriminalitetsofre til en landsdekkende støttefunksjon for voldtekts ofre, å opprette etterforskningsteam i alle politidistrikter med minimum én taktisk og én teknisk etterforsker samt en jurist med utdanning og kompetanse innen seksuelle overgrep, og å sikre kompetanseheving i rettsapparatet. Utvalget foreslo også en rekke forebyggende tiltak, herunder tiltak særskilt rettet mot ungdom.

¹ NOU 2008: 4.

Etter utvalgets forståelse ble utredningen ikke gjenstand for en systematisk bearbeiding og oppfølging i en stortingsmelding, strategi eller handlingsplan. Enkelte anbefalte tiltak ble imidlertid gjennomført, herunder gratis helsehjelp ved overgrepsmottak, obligatorisk opptak av avhør i voldtektsaker og offentlig finansiert forskning for å kartlegge omfanget av voldtekt. Gjennomføring av de større tiltakene i politiet uteble, men Kripos etablerte en «voldtektsgruppe» som en prosjektordning i 2010. Målet med gruppen var blant annet å bistå politidistriktene med etterforskning av voldtektsaker. Gruppen ble gjort permanent i 2015 før den ble nedlagt i 2019. Se videre omtale under punkt 18.3.3.2.

6.3 Handlingsplaner mot voldtekt

Regjeringen la i 2012 frem *Handlingsplan mot voldtekt 2012–2014*. Handlingsplanen var et samarbeid mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Planen inneholdt 35 tiltak innen områdene forebygging, hjelpetiltak etter voldtekt, etterforskning og behandling i rettsapparatet samt tilrettelagt dialog mellom den utsatte og gjerningspersonen. En statusrapport for handlingsplanen ble publisert av Justis- og beredskapsdepartementet i 2014.² Et av de best kjente tiltakene i planen var holdningskampanjen «Kjernekar». Holdningskampanjen ble lansert av Kripos og var rettet mot forebygging av festrelaterte voldtekter. Målgruppen var unge menn mellom 18 og 35 år.

I 2017 vedtok Stortinget fire anmodningsvedtak knyttet til arbeidet mot voldtekt.³ Stortinget ba regjeringen legge fram en ny handlingsplan mot voldtekt, komme med tiltak som konkret sikrer en

² Justis- og beredskapsdepartementet (2014) s.10.

³ Dokument 8:127 S (2016–2017); Innst. 342 S (2016–2017) Vedtak nr. 923 – 926.

mer helhetlig oppfølging av voldtekts ofre i møte med offentlige myndigheter, rettsapparatet, politiet og helsevesenet, sikre voldtekts ofre over hele landet tilgang til voldtektsmottak samt sikre full finansiering av voldtektsmottakene, og iverksette flere tiltak som sikrer kompetanseheving hos politiet og rettsapparatet i saker som gjelder voldtekt og overgrep.

6.3.1 Oppfølging og gjennomføring av Handlingsplan mot voldtekt 2019–2022

I 2019 la regjeringen frem ny *Handlingsplan mot voldtekt 2019–2022*. Handlingsplanen ble utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Handlingsplanen inneholdt 33 tiltak innen fem innsatsområder: målrettet forebygging, hjelpetilbud etter voldtekt, oppfølging av gjerningspersonene, etterforskning og behandling i rettsapparat, og kunnskap og kompetanse. Etter det utvalget erfarer, fulgte det ingen «friske midler» med handlingsplanen. Uten særskilt finansiering lå det dermed en forventning om at tiltakene i handlingsplanen skulle gjennomføres innen de ansvarlige sektordepartementers ordinære virksomhet og budsjetter.

Til tross for at «arbeidet med å forebygge og bekjempe voldtekt er en viktig og prioritert oppgave for regjeringen», ble oppfølgingen av planen besluttet flyttet ut av Justis- og beredskapsdepartementet, til Politidirektoratet.⁴ Direktoratet ble pålagt å koordinere arbeidet med oppfølging av planen og rapportering på oppnådde resultater. Politidirektoratet arrangerte statusmøter med relevante direktorater en til to ganger i året i tillegg til årlig skriftlig oppdatering. Utvalget kjenner ikke til begrunnelsen for at Politidirektoratet fikk ansvar for å følge opp handlingsplanen, som var utarbeidet på departementsnivå. Til sammenlikning ble handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og negativ sosial kontroll i samme periode fulgt opp av ansvarlige departementer.

I 2023 utarbeidet Politidirektoratet en statusgjennomgang av handlingsplanen. Utvalget har fått tilgang til hovedfunnene i rapporten som oppsummerer status, erfaringer, utfordringer og gevinster fra arbeidet. Rapporten peker på flere effekter av gjennomføringen av handlingsplanen, herunder kunnskapsutvikling, økt bevissthet og forståelse for hverandres rolle i gjennomføringen

av tiltak. Samtidig påpekes flere utfordringer i arbeidet med å koordinere de ulike departementenes ansvarsområder. Blant utfordringene er konkurrerende agendaer og fokus på resultater i egen sektor. Rapporten peker også på utfordringer ved å måle effekten av tiltak.

I dag finnes det ingen gjeldende handlingsplan mot voldtekt.

6.4 Regjeringens pågående arbeid mot vold og overgrep

I desember 2023 la regjeringen frem *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle*.⁵ Justis- og beredskapsdepartementet har koordinert arbeidet med opptrappingsplanen, i samarbeid med en rekke andre departementer. Planen inneholder tiltak for å forebygge og avdekke vold og overgrep i større grad, gi bedre oppfølging til voldsutsatte, øke kompetansen, styrke samarbeidet mellom tjenester og sektorer samt å legge til rette for at vold og overgrep prioriteres høyere i hele straffesakskjeden. Voldtekter som skjer utenfor nære relasjoner tematiseres imidlertid i liten grad i dette arbeidet.

Justis- og beredskapsdepartementet har en koordinerende rolle i regjeringens arbeid mot vold og overgrep. Arbeidet samordnes gjennom en tverrdepartemental arbeidsgruppe mot vold og overgrep. I dette arbeidet inngår vold og overgrep i nær relasjon, vold og overgrep mot barn, vold og overgrep mot eldre, negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Forebygging av voldtekt og annen seksuell vold som rammer ungdommer og voksne utenfor nære relasjoner, behandles i liten grad i det tverrdepartementale arbeidet.

Europarådets overvåkningskomité GREVIO har i sin første rapport om Norges implementering av Istanbulkonvensjonen, uttalt at de er positive til etableringen av den tverrdepartementale arbeidsgruppen som ledes av Justis- og beredskapsdepartementet.⁶ Samtidig kritiserer komiteen norske myndigheter for manglende ressurssetting og formalisering av arbeidet med å koordinere og gjennomføre politikk på departementsnivå:

«While this is a welcome step, GREVIO notes that additional human and financial resources

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2019).

⁵ Prop. 36 S (2023–2024).

⁶ GREVIO (2022) s. 20.

have not been allocated to the inter-ministerial working group following its designation as the co-ordinating body. The specific powers and competences of the working group have also yet to be defined and communicated externally. This raises questions as to the ability of the designated co-ordinating body to carry out its duties adequately.»⁷

GREVIO anbefaler videre at norske myndigheter:

«[...]assign the role of co-ordinating body to fully institutionalised entities, to equip these with clear mandates, powers and competences that are widely communicated and to allocate the necessary human and financial resources to these entities, in order to ensure the sustainability of their work.»⁸

Også i en rapport fra Europarådet basert på erfaringer fra ulike land, påpekes viktigheten av å avsette tilstrekkelige ressurser til samordningsmekanismer:

«In those cases where an existing body (usually a ministry) has been designated responsible for the co-ordinating function, it is frequently impossible to quantify the budget associated with that function, and there is no clarification as to how many staff positions within that body can be expended on co-ordination-related activities or how many other tasks a given staff member might be responsible for at the same time. When co-ordination is relegated to being of secondary priority among several tasks that must be discharged, something to be done 'on the side', the result is a lack of regular communication and liaison with the other relevant ministries and actors within the co-ordinating mechanism, ultimately resulting in ineffectiveness [...].»⁹

I riksrevisjonens rapport om myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner fra 2022, påpekes vedvarende svakheter i myndighetenes samordning av innsatsen mot vold i nære relasjoner.¹⁰ Regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og i nære relasjoner erkjenner utfordringer i organiseringen og samordningen av arbeidet mot vold og overgrep:

«Det er etablert et omfattende samarbeid på systemnivå mellom departementene og mellom direktoratene i arbeidet mot vold og overgrep. Likevel er ikke styringssignalene og styringsdialogen mellom nivåene godt nok samkjørte. De økonomiske virkemidlene på feltet er heller ikke godt nok samordnet og det har i for liten grad vært jobbet med felles innsatser og tiltak. Manglende samordning og samarbeid på statlig nivå gir utfordringer også på kommunalt nivå.»¹¹

Opptrappingsplanen fremhever at det fortsatt er behov for å vurdere tiltak som ser nærmere på ulike arenaer og modeller for samarbeid som bidrar til å sette brukerens behov i sentrum. Det legges frem en rekke tiltak for å få en mer helhetlig og samordnet innsats mot vold og overgrep, herunder at allerede etablerte samarbeidsfora skal videreutvikles.

6.5 Utvalgets vurdering

Forebygging og bekjempelse av vold og overgrep er en uttalt prioritet for regjeringen. Utvalget mener det er positivt at arbeidet mot ulike former for vold i økende grad synliggjøres og prioriteres på myndighetsnivå. Regjeringens siste opptrappingsplan er et tydelig eksempel på dette.

På sentralt myndighetsnivå fremstår det imidlertid uklart hvor ansvaret for arbeidet med voldtekt som fagområde ligger i dag. Regjeringens beslutning om å ferdigstille regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep før utvalget leverer sine anbefalinger og tiltak forstår utvalget som et signal om at myndighetene legger opp til å behandle «vold og overgrep» og «voldtekt» i separate løp.

Den urovekkende økningen i rapporterte voldtekter tematiseres i liten grad i dagens arbeid mot vold og overgrep. Utvalget mener det er sentralt at ulike former for kjønnsbasert vold ses i sammenheng, og at seksuell vold, herunder voldtekt, tydelig innlemmes i myndighetenes arbeid mot vold og overgrep.

Videre merker utvalget seg at det gjøres et viktig arbeid med å koordinere myndighetenes arbeid mot vold og overgrep gjennom den tverrdepartementale arbeidsgruppa. Utvalget ser imidlertid behov for at samordningen styrkes gjennom tydeligere rammer og tilstrekkelige ressurser. Utvalget legger til grunn at forebygging og

⁷ GREVIO (2022) s. 20.

⁸ GREVIO (2022) s. 20.

⁹ Europarådet (2016) s. 23.

¹⁰ Dok 3:8 (2021–2022).

¹¹ Prop. 36 S (2023–2024) s. 32.

bekjempelse av voldtekt er en samfunnsutfordring som krever målrettet, tverrsektoriell innsats. For å lykkes er det nødvendig med et tydeligere og avklart lederskap og et dedikert arbeid for å utvikle en felles tilnærming på tvers av fagområder.

Se utvalgets anbefalte tiltak 22.2.2 «en tydelig og forsterket myndighetsstruktur» og «en tverrdepartemental stortingsmelding om voldtekt».

Del II
Om voldtekt

Kapittel 7

Hva er voldtekt?

7.1 Innledning

Voldtekt er en straffbar handling som er definert i straffeloven, og et fenomen som mange har en oppfatning om. Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom den strafferettslige definisjonen av voldtekt og andre oppfatninger av hva en voldtekt er. Det illustreres blant annet av at den strafferettslige definisjonen av voldtekt ikke er statisk, men har endret seg gjennom historien.

Utvalget skal se på problemstillinger knyttet til forebygging av voldtekt, støttetjenester for voldtektsutsatte og etterforskning av voldtektsaker. Den strafferettslige definisjonen av voldtekt er først og fremst av betydning for den delen av utredningen som handler om straffeforfølgning. For denne delen er den presise avgrensningen av definisjonen av sentral betydning.

For de delene av utredningen som handler om forebygging av voldtekt og oppfølging av voldtektsutsatte, er den presise avgrensningen av den strafferettslige definisjonen av mindre betydning. Forebygging rettet mot voldtekt treffer gjerne seksuelle krenkelser mer generelt, og utsatte for seksuelle krenkelser skal få den hjelpen de har behov for uavhengig av om det de har opplevd faller innunder den strafferettslige voldtektsdefinisjonen.

Samtidig er den rettslige definisjonen et godt utgangspunkt for å nærme seg en forståelse av hva voldtekt som fenomen er. I dette kapitlet vil utvalget starte med en beskrivelse av hva som omfattes av bestemmelsene om voldtekt av voksne og barn i straffeloven. Deretter gis en kort oversikt over hvordan den strafferettslige definisjonen av voldtekt har endret seg gjennom historien, før det gis en beskrivelse av ulike oppfatninger av voldtekt i samfunnet. Deretter vil utvalget beskrive hvordan voldtekt kan forekomme i ulike kontekster, som for eksempel i parforhold, på fest eller blant ungdom. Til slutt presenterer utvalget sin vurdering.

7.2 Den rettslige definisjonen av voldtekt

Den rettslige definisjonen av voldtekt utgjør rettsystemets ramme for behandling av voldtektsaker. Denne delen vil gjøre rede for hovedtrekkene i voldtektsdefinisjonen, bestemmelsene om seksuell omgang med barn, voldtekt av barn og andre relevante tilgrensende bestemmelser.

Norge er tilknyttet flere menneskerettslige konvensjoner som inneholder forpliktelser om kriminalisering av voldtekt. Utvalget går ikke nærmere inn på disse her ettersom en vurdering av voldtektsbestemmelsen ikke er en del av denne utredningen.¹

7.2.1 Hvilke handlinger er omfattet av voldtektsbestemmelsen?

Bestemmelsen i § 291 omfatter seksuell omgang som noen skaffer seg ved bruk av vold eller truende atferd, eller som noen har med en person som er ute av stand til å motsette seg handlingene. Bestemmelsen omfatter også den som bruker vold eller truende atferd til å få noen til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv eller andre. Bestemmelsen inneholder ingen avgrensning av hvem som kan være utøver eller utsatt. Personer av alle kjønn kan være utøver og utsatt, og bestemmelsen rammer alle voldtekter uavhengig av relasjonen mellom partene.

Ifølge forarbeidene er intensjonen bak straffebestemmelsene om seksuallovbrudd å verne om frivillighet som utgangspunkt for seksuell aktivitet.² Samtidig er voldtektsbestemmelsen utformet på en måte som definerer noen former for

¹ For en gjennomgang av de internasjonale forpliktelsene se for eksempel Straffelovrådets NOU 2022: 21.

² Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) pkt. 7.5.1.5.

Boks 7.1 Straffeloven § 291 om voldtekt

§ 291. Voldtekt

Med fengsel inntil 10 år straffes den som

- a. skaffer seg seksuell omgang ved vold eller truende atferd,
- b. har seksuell omgang med noen som er bevisstløs eller av andre grunner ute av stand til å motsette seg handlingen, eller
- c. ved vold eller truende atferd får noen til å ha seksuell omgang med en annen, eller til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv

Kilde: Lovdata

ufrivillig seksuell aktivitet som voldtekt, men ikke ufrivillig seksuell aktivitet i seg selv.

For å vurdere om en hendelse er voldtekt i straffelovens forstand må det først tas stilling til om det foreligger «seksuell omgang», og deretter om det har skjedd på en måte som er beskrevet i bestemmelsen.

7.2.1.1 Seksuell omgang

Straffelovens kapittel om seksuallovbrudd skiller mellom ulike kategorier seksuell aktivitet. Kategoriene er «seksuell omgang», «seksuell handling» og «seksuelt krenkende atferd». Det er kun «seksuell omgang» som omfattes av voldtektsbestemmelsen. Samleie, samleieliknende forhold, suging og slikking av kjønnsorganer, masturbasjon og innføring av fingre i skjede eller endetarmsåpning regnes som «seksuell omgang».³ Det er ikke et absolutt krav at det er fysisk kontakt mellom den utøvende og den utsatte.⁴ Det er heller ikke et krav at handlingene som utføres er seksuelt motivert. Dersom noen innfører fingre i noens skjede eller endetarmsåpning for å sjekke om de har gjemt noe der, vil det omfattes av «seksuell omgang» i § 291.⁵

Det kan være vanskelige grensedragninger mellom «seksuell omgang» og «seksuell handling». For eksempel kan det være vanskelig å trekke grensen mellom berøring og masturbasjon. I grensetilfeller må det «foretas en skjønns-

messig helhetsvurdering der det sentrale vurderingstemaet er om forholdet er «samleieliknende, eller kan sies å være et samleiesurrogat».⁶

Dersom «seksuell omgang» har funnet sted, må det vurderes om den er oppnådd ved vold eller truende atferd eller med en person som er ute av stand til å motsette seg handlingen.

7.2.1.2 Vold og truende atferd

Alternativet i § 291 a omhandler seksuell omgang som oppnås ved hjelp av vold eller truende atferd. For at gjerningsbeskrivelsen skal være oppfylt, må det både være brukt vold eller truende atferd, og det må være årsakssammenheng mellom volden eller atferden og den seksuelle omgangen.⁷

Voldsbegrepet i dagens bestemmelse er vidt og omfatter ifølge forarbeidene «alle grader av vold fra det å ta tak rundt offeret og holde henne fast, til slag, spark, kvelertak og bruk av våpen».⁸ Høyesterett har lagt til grunn at enhver maktanvendelse mot fornærmedes kropp som anvendes for å overvinne motstand, er omfattet.⁹ Voldsbegrepet er samtidig relativt og avhengig av situasjonen.¹⁰ Det skal mindre til for å anse handlinger som vold dersom den utsatte er mindreårig.

Også begrepet «truende atferd» forstås vidt. Ordlyden i bestemmelsen ble endret fra «ved Fremkaldelse af Frygt for nogens Liv eller Helse» til «truende atferd» i 2000. Etter endringen er det ikke nødvendig at truslene er rettet mot noens liv eller helse, eller at de gjelder noe straffbart. Trusler om å avsløre noe eller spre rykter kan etter omstendighetene være omfattet.¹¹ Det er ikke nødvendig at det fremsettes konkrete trusler. Også skremmende eller aggressiv atferd er omfattet.

Det er ikke et krav at gjerningspersonen selv har utøvd vold eller truende atferd. Dersom vold eller truende atferd er årsaken til den seksuelle omgangen, vil den andre parten kunne dømmes for voldtekt dersom han eller hun er klar over det.¹² Tilfeller hvor den seksuelle omgangen oppnås ved å true fornærmede med å bruke vold mot tredjepersoner, vil kunne rammes av «truende atferd».¹³

⁶ HR-2019-2048 avsnitt 23.

⁷ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) pkt. 7.5.1.1.

⁸ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) pkt. 7.5.1.1., jf. Pkt. 7.5.1.5.

⁹ HR-2019-2169-U; se også: Rt. 1986 s. 794, Rt. 1978 s. 718, Rt. 2014 s. 1145.

¹⁰ Ot.prp. nr. 28 (1999–2000) pkt. 16.1.1.

¹¹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) pkt. 7.5.1.1., jf. Pkt. 7.5.1.5.

¹² Rt. 2006 s. 1319; Jacobsen, J. (2019) s. 116.

³ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) pkt. 7.4.1.

⁴ HR-2019-2048.

⁵ Rt. 2012 s. 1103.

Selv om terskelen for vold og truende atferd er lav, er det ikke tilstrekkelig at noen sier nei eller er passiv.¹⁴

7.2.1.3 Ute av stand

Bokstav b omhandler tilfeller hvor noen har seksuell omgang med en person som er «bevisstløs eller av andre grunner er ute av stand til å motsette seg handlingen». Alternativet ble tatt inn i voldtektsbestemmelsen i 2000. Før lovendringen var handlingene kriminalisert i en annen bestemmelse med en lavere strafferamme. Bakgrunnen for å gjøre handlingene til en del av voldtektsbestemmelsen var at lovgiver anså dem som like straffverdige som handlingene som allerede var omfattet.¹⁵

Rettspraksis viser at flere tilstander kan gjøre noen ute av stand til å motsette seg handlingen, og dermed falle innenfor bestemmelsen. De vanligste situasjonene er hvor noen har seksuell omgang med en som sover eller er svært beruset, men også utmattelse eller paralyserende frykt kan rammes av bestemmelsen.¹⁶ I sistnevnte tilfelle vil det gå en grense mot truende atferd. Også tilfeller hvor den fornærmede blir overrasket og ikke får tid til å motsette seg, rammes av bestemmelsen.¹⁷

Det er ikke helt klart hvor grensen går for at noen skal anses for å være «ute av stand».¹⁸

7.2.1.4 Å få noen til å ha seksuell omgang med seg selv eller andre

Bokstav c omhandler to tilfeller hvor gjerningspersonen ikke selv tar del i den seksuelle omgangen. Det første tilfellet er hvor gjerningspersonen bruker vold eller truende atferd til å få noen til å ha seksuell omgang med noen andre. Et eksempel fra rettspraksis er en sak hvor en 24 år gammel mann tvang sin tidligere kjæreste til å utføre oralsex på en annen mann, som også ble truet til å delta.¹⁹ De var begge ofre etter § 291 bokstav c.

Det andre tilfellet er hvor gjerningspersonen får noen til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang, med seg selv. Dette alternativet ble inntatt av justiskomiteen da den behandlet proposisjonen i 2000.²⁰ Bakgrunnen var en sak hvor en

Boks 7.2 Straffeloven § 299 om voldtekt av barn under 14 år

§ 299. Voldtekt av barn under 14 år

Med fengsel inntil 10 år straffes den som

- a. har seksuell omgang med barn under 14 år,
- b. får et barn under 14 år til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv, eller
- c. foretar kvalifisert seksuell handling med barn under 14 år.

Kilde: Lovdata.

kvinne var blitt tvunget av flere personer til å innføre gjenstander i skjeden.²¹ Høyesterett kom til at handlingene ikke var omfattet av voldtektsbestemmelsen, fordi de ikke kunne anses som «seksuell omgang». For at noe skulle være «seksuell omgang», måtte minst to personer være involvert. Bokstav c ble lagt til i voldtektsbestemmelsen for at slike saker skal omfattes. Siden den gang har voldtekter begått over internett, blitt et praktisk viktig typetilfelle.²²

7.2.2 Voldtekt av barn

Bestemmelsen i § 299 regulerer voldtekt av barn under 14 år (se boks 7.2). All seksuell omgang med barn under 14 år er forbudt, og det har derfor ikke betydning hvordan den ble oppnådd. Gjerningsbeskrivelsen begrenser seg til at noen har seksuell omgang med barn, eller får et barn til å utføre handlinger som kvalifiserer til seksuell omgang med seg selv.

I tillegg til seksuell omgang rammer bestemmelsen også «kvalifisert seksuell handling» i bokstav c. Innenfor dette alternativet faller ifølge forarbeidene «de mest alvorlige seksuelle handlingene» hvor det er vanskelig å trekke grensen mellom handling og omgang.²³ Det gjelder først og fremst berøring av nakne kjønnsorganer. Bakgrunnen for å utvide bestemmelsen til også å gjelde de alvorligste formene for seksuelle handlinger var at det kan være vanskelig å få frem detaljer som er nødvendige for å trekke grensen.²⁴ Lovgiver vektla at barn kan ha vanskelig for

¹³ Jacobsen (2019) s. 118.

¹⁴ Rt. 1999 s. 1319.

¹⁵ Ot.prp. nr. 28 (1999–2000) pkt. 4.3.4.3.

¹⁶ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) pkt. 7.5.1.1; Rt. 1993 s. 963; HR-2020-587-U; Rt. 2003 s. 495.

¹⁷ HR-2023-2193-A.

¹⁸ For en nærmere gjennomgang se: Jacobsen (2019) s. 162 flg.

¹⁹ Rt. 2004 s. 252.

²⁰ Innst.O.nr.92 (1999–2000).

²¹ Rt. 1999 s. 1718.

²² Ugelvik (2022).

²³ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) pkt. 7.11.1.4.

å gi presise beskrivelser av hva som har skjedd, og bør skånes fra gjentatte, detaljerte spørsmål i avhør.

Bestemmelsen betegner all seksuell omgang med barn under 14 år som voldtekt. I den gamle straffeloven regulerte bestemmelsen «seksuell omgang» med barn under 14 år.²⁵ Det vil si at selv om all seksuell omgang med barn under 14 år var ulovlig, var ikke all seksuell omgang betegnet som voldtekt. Hvorvidt den seksuelle omgangen skulle betegnes som voldtekt ville bero på om gjerningsbeskrivelsen i voldtektsbestemmelsen var oppfylt. Dersom det var tilfelle, kunne gjerningspersonen bli dømt for overtredelse av begge bestemmelsene.²⁶ I dag skal kun § 299 brukes når det gjelder seksuell omgang med barn, også dersom gjerningsbeskrivelsen i § 291 er oppfylt.²⁷

All seksuell omgang med barn under 16 år er ulovlig, som vil si at den seksuelle lavalderen i dag er 16 år. Dette er regulert i § 302 (se boks 7.3). Dersom også gjerningsbeskrivelsen i voldtektsbestemmelsen er overtrådt, kan gjerningspersonen dømmes for overtredelse av begge bestemmelsene.²⁸

Dersom partene er omtrent «jevnbyrdige i alder og utvikling», kan straffen falle bort etter § 308.

7.2.3 Skyldkravet

I strafferetten har det stor betydning om gjerningspersonen forsto hva vedkommende gjorde. Strafferetten hviler på et skyldprinsipp, som er med på å rettferdiggjøre bruk av straff. Skyldprinsippet går ut på at «kun den som kan klandres for sin handling skal holdes ansvarlig og straffes».²⁹ Prinsippet har som utslag at gjerningspersoner i utgangspunktet bare straffes når de skjønnte hva de gjorde.³⁰

Kravene til hva gjerningspersonen må ha skjønnt fremgår av straffelovens bestemmelse i § 22 om «forsett» (se boks 7.4). Disse kravene gjelder for voldtektsbestemmelsen. Selv om noen rent faktisk har utført handlingene i voldtektsbestemmelsen som beskrevet ovenfor, må det tas stilling til hva gjerningspersonen visste og forsto

Boks 7.3 Straffeloven § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år

§ 302. Seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år

Den som har seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år, straffes med fengsel inntil 6 år, hvis ikke forholdet også rammes av andre bestemmelser. På samme måte straffes den som får et barn mellom 14 og 16 år til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv.

Kilde: Lovdata.

Boks 7.4 Straffeloven § 22 om forsett

«§ 22. Forsett

Forsett foreligger når noen begår en handling som dekker gjerningsbeskrivelsen i et straffebud

- med hensikt,
- med bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig dekker gjerningsbeskrivelsen, eller
- holder det for mulig at handlingen dekker gjerningsbeskrivelsen, og velger å handle selv om det skulle være tilfellet.

Forsett foreligger selv om lovbrøteren ikke er kjent med at handlingen er ulovlig, jf. § 26.»

Kilde: Lovdata.

for at vedkommende skal kunne dømmes for voldtekt.

Bestemmelsen om forsett har tre alternative former for forsett. Den første formen er «hensikt», som vil si at gjerningspersonen ønsket å handle slik voldtektsbestemmelsen beskriver.³¹ Det kan være situasjoner hvor noen bevisst har samleie med noen som sover.

Den andre formen for forsett er det som ofte kalles for sannsynlighets- eller visshetsforsett i § 22 bokstav b. I slike tilfeller er ikke handlingen

²⁴ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) pkt. 7.11.1.4.

²⁵ Straffeloven (1902) § 195.

²⁶ Rt. 2004 s. 1035; Jacobsen (2020).

²⁷ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) pkt. 7.11.1.4.

²⁸ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) pkt. 7.12.4.1.

²⁹ NOU 2020: 4 s. 50.

³⁰ Straffeloven (2005) § 21.

³¹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 424.

tilsiktet, men gjerningspersonen vet eller tror at handlingene er slik voldtektsbestemmelsen beskriver. Det kan for eksempel være at gjerningspersonen vet eller tror at den vedkommende har seksuell omgang med sover, men velger å gjøre det likevel.

Den siste formen for forsett kalles ofte eventuelt forsett og er regulert i § 22 bokstav c. Det krever at gjerningspersonen «holder det for mulig at handlingen dekker gjerningsbeskrivelsen, og velger å handle selv om det skulle være tilfellet». Det kan for eksempel være at gjerningspersonen holder det for mulig at den vedkommende har seksuell omgang med sover, men velger å gjøre det selv om det skulle være tilfelle.

En av disse tre forsettsformene må være til stede for at gjerningspersonen skal kunne dømmes for overtredelse av voldtektsbestemmelsen i § 291.

Straffeloven har også en bestemmelse om grovt uaktsom voldtekt i § 294. Lovgiver anser noen handlinger for å være tilstrekkelig klanderverdige til å fortjene straff selv om gjerningspersonen ikke handler forsettlig. Andre eksempler på uaktsomme handlinger som straffes, er drap og alvorlige kroppsskader i §§ 280 og 281.

Det er kun «grovt uaktsom» voldtekt som straffes. For at en handling skal være grovt uaktsom, må den være sterkt klanderverdig, og det må være grunnlag for sterk bebreidelse i henhold til § 23. Bestemmelsen ble inntatt ved lovendringen i 2000 for å styrke rettsvernet for voldtekts ofre.³² Lovgiver antok at det senkede skyldkravet ville være mest aktuelt der gjerningspersonen ikke forstår at det er årsakssammenheng mellom egen atferd og det at han eller hun skaffer seg

³² Ot.prp. nr. 28 (1999–2000) pkt. 4.2.4; Henum (2009).

seksuell omgang. Det finnes eksempler fra rettspraksis hvor gjerningspersonen ikke har forstått at årsaken til at vedkommende fikk ha seksuell omgang med den andre, var at han eller hun brukte fysisk makt eller truende atferd, eller at den andre var ute av stand til å motsette seg handlingene.³³

7.2.4 Straff for voldtekt

Straffen for voldtekt er i utgangspunktet fengsel opp til ti år. I noen tilfeller er minstestrafen tre år og maksimumsstraffen 15 år i henhold til § 292 (se boks 7.5). Dette gjelder når voldtekten omfatter samleie, innføring av penis i fornærmedes munn, innføring av gjenstander i skjede- eller endetarmsåpning eller dersom gjerningspersonen fremkaller tilstanden som gjør at fornærmede er ute av stand til å motsette seg handlingene. I slike tilfeller er normalstraffen i praksis fire år.³⁴ Grovt uaktsom voldtekt straffes med fengsel inntil seks år i henhold til § 294, mens grov voldtekt straffes med fengsel i inntil 21 år i henhold til § 293.³⁵

Voldtekt av barn under 14 år straffes med fengsel i inntil ti år, men opptil 15 år og minst tre år dersom voldtekten omfatter innføring av penis eller gjenstander i fornærmedes munn, skjede- eller endetarmsåpning eller mellom kjønnsleppene, jf. § 300. Grov voldtekt av barn under 14 år straffes med fengsel inntil 21 år i henhold til § 301. Seksuell omgang med barn under 16 år straffes med fengsel inntil seks år i henhold til § 302.

³³ Rt. 2004 s. 1553; Rt. 2006 s. 471; Rt. 2014 s. 459; HR-2018-568-A.

³⁴ Se for eksempel HR-2020-739-A.

³⁵ Straffeloven (2005) § 293.

Boks 7.5 Straff for voldtekt – straffeloven §§ 292 og 300

§ 292. Minstestraft for voldtekt til samleie mv.

Straffen er fengsel fra 3 inntil 15 år dersom voldtekten som nevnt i § 291 omfattes:

- a. innføring av penis i skjede- eller endetarmsåpning,
- b. innføring av penis i fornærmedes munn,
- c. innføring av gjenstand i skjede- eller endetarmsåpning, eller
- d. dersom lovbrøteren har fremkalt en tilstand som nevnt i § 291 bokstav b for å oppnå seksuell omgang.»

§ 300. Minstestraft for voldtekt til samleie av barn under 14 år

Straffen er fengsel fra 3 inntil 15 år dersom voldtekten som nevnt i § 299 omfattes:

- a. innføring av penis i skjede- eller endetarmsåpning,
- b. innføring av penis i fornærmedes munn,
- c. innføring av gjenstander i skjede- eller endetarmsåpning, eller
- d. innføring av penis inn i og mellom de store og små kjønnslepper.

Kilde: Lovdata.

Boks 7.6 Straffelovrådets forslag

I desember 2022 la Straffelovrådet frem NOU 2022: 21 *Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten*. Straffelovrådet var i mandatet bedt om å gjennomgå straffelovens bestemmelser om seksuelle krenkelser, inkludert bestemmelsen om voldtekt. Straffelovrådet foreslår en rekke endringer i straffeloven kapittel 26 om seksuallovbrudd, herunder en ny bestemmelse om seksuell omgang uten samtykke, en ny bestemmelse om seksuell utnyttelse av personer som er ruspåvirket, et styrket vern mot seksuell utnyttelse av personer under 18 år i en særlig sårbar situasjon, at den seksuelle lavalderen senkes til 15 år, og avkriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester fra voksne.

7.2.5 Straffelovrådets forslag

7.2.5.1 Innledning

Som omtalt under punkt 4.6.1 har utvalget avgrenset sitt arbeid mot å vurdere definisjonen av voldtekt i straffeloven. Ettersom voldtektsbestemmelsen er gjenstand for debatt og Straffelovrådet har foreslått å endre den, finner utvalget det naturlig å gi en kort beskrivelse av rådets forslag til endringer i bestemmelsene om voldtekt av personer over 14 år og barn under 14 år. I det følgende vil utvalget derfor beskrive Straffelovrådets forslag til ny utforming av voldtektsbestemmelsen og ny bestemmelse om seksuell omgang med barn.

7.2.5.2 Endring av voldtektsbestemmelsen

I Hurdalsplattformen er det slått fast at bestemmelsen skal endres slik at «ordlyden speglar at seksuell omgang utan samtykke er forbydd og definert som valdtekt».³⁶ Straffelovrådet ble i mars 2021 gitt i oppdrag å gjennomgå straffelovens kapittel om seksuallovbrudd. Rådet leverte sin utredning i 2022.

Forslaget til ny utforming av voldtektsbestemmelsen ser slik ut:

«§ 294 *Seksuell omgang uten samtykke*
Med fengsel inntil 10 år straffes den som

- a) skaffer seg seksuell omgang ved vold eller truende atferd,
- b) har seksuell omgang med noen som ikke vil det, og som gir uttrykk for dette i ord eller handling,
- c) har seksuell omgang med noen som er ute av stand til å motsette seg handlingen, eller
- d) ved vold eller truende atferd får noen til å ha seksuell omgang med en annen, eller til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv.»

Forslaget innebærer å beholde dagens utforming av bestemmelsen, men legge til et nytt alternativ i bokstav b. Det nye alternativet retter seg mot seksuell omgang med noen som «ikke vil det, og som gir uttrykk for dette i ord eller handling». I tillegg innebærer forslaget å endre tittelen på bestemmelsen fra «voldtekt» til «seksuell omgang uten samtykke».

Straffelovrådet skriver dette om innholdet i det nye alternativet:

«Formuleringen viser at det ikke er et krav at fornærmede verbalt motsetter seg den seksuelle omgangen. Motvilje uttrykt gjennom handlinger, herunder kroppsspråk, er tilstrekkelig. Det avgjørende er at det har blitt formidlet et «nei» som er egnet å bli forstått i den konkrete situasjonen. Hva som er egnet til å bli forstått beror på en konkret vurdering av en rekke forhold i situasjonen, herunder partenes relasjon og historikken dem imellom. Om det har vært en opptakt til den seksuelle omgangen, og hvordan denne opptakten i så fall har artet seg kan ha stor betydning. [...]»³⁷

Ordlyden i Straffelovrådets forslag skiller seg fra ordlyden i bestemmelsene som er innført i Sverige og Danmark. I den svenske loven er spørsmålet om den andre deltar frivillig, mens det i den danske loven er spørsmål om den andre parten har samtykket.³⁸

7.2.5.3 Endring av bestemmelsen om voldtekt av barn under 14 år

Rådet foreslår endringer i reguleringen av voldtekt og seksuell omgang med barn. Forslaget til ny bestemmelse om seksuell omgang med barn ser slik ut:

³⁷ NOU 2022: 21 s. 264.

³⁸ NOU 2022: 21 s. 83-96.

³⁶ Statsministerens kontor (2021).

«§ 300 Seksuell omgang med barn under 15 år

Den som har seksuell omgang med barn under 15 år, straffes med fengsel inntil 10 år.

På samme måte straffes den som får barn under 15 år til å ha seksuell omgang med en annen, eller til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv.»³⁹

Bestemmelsen er ment å erstatte dagens § 299 om voldtekt av barn under 14 år og § 302 om seksuell omgang med barn under 16 år. Det innebærer å senke den seksuelle lavalderen fra 16 til 15 år. I tillegg innebærer forslaget å ikke lenger betegne all seksuell omgang med barn under 14 år som voldtekt.

7.3 Et historisk blikk på den rettslige definisjonen av voldtekt

Som nevnt har den rettslige definisjonen av voldtekt forandret seg gjennom historien.⁴⁰ Selv om den rettslige definisjonen kun definerer voldtekt for rettsapparatet, forteller den noe om samtidens forståelse av fenomenet. Det gjelder særlig når den leses i lys av forarbeider og juridisk litteratur fra den samme tidsepoken. I denne delen vil utvalget gi en kort historisk oversikt over utviklingen av definisjonen.

Gulatingloven er en av de eldste bevarte norske lovene, og den stammer antakelig fra 1000-tallet.⁴¹ Loven hadde en bestemmelse om voldtekt som så slik ut:

«No tek nokon ei kvinne med vald, og han vert sannskyldig i det, då vert han utlæg, eller òg skal han bøta 40 merker og til henne dubbel rettsbot. [...]»⁴²

Bestemmelsen krever bruk av vold, og straffen for voldtekt var å bli erklært fredløs («utlæg»). Bestemmelsen i Magnus Lagabøters lov fra 1274, ligner på bestemmelsen i Gulatingloven:

«Det er og ubotamaal, om man tar kvinde med vold [...]»⁴³

I 1687 kom Christian Vs norske lov. Den hadde et eget kapittel med navn «Om Løstgjørelse». Loven i sin helhet bar preg av å være basert på kristne verdier, og «Om Løstgjørelse»-kapittelet var plassert i lovens sjette bok kalt «Misgjerninger». Denne boken var inspirert av de ti bud.⁴⁴ Bestemmelsen om voldtekt så slik ut:

«Dersom nogen voldtager en ærlig Møe, eller Enke, og det bevisis, miste sit Liv, eller, om hand ej betrædis, være fredløs; Men om hannem benaadis Livet, tage sig hende til Hustrue, om hun og hendis Formyndere og Frænder ville; Men ville de ikke, give hende af sine Penge og Gods efter fællis Venners Raad og Samtykke.»⁴⁵

Ifølge bestemmelsen kunne bare en «ærlig Møe» voldtas, som vil si ugifte kvinner med et godt rykte.⁴⁶ Gifte kvinner ble omfattet i praksis, men voldtekt av andre kvinner var i utgangspunktet ikke dekket av definisjonen.⁴⁷ Det ble blant annet begrunnet med at voldtekt ikke krenket disse kvinnenes ærbarhet på samme måte som for en «ærlig Møe».⁴⁸ Voldtekt av andre kvinner kunne straffes som vold ifølge enkelte juridiske kommentatorer, men dette var opp til dommeren.⁴⁹ Det samme gjaldt dersom en mann skulle bli voldtatt.⁵⁰

Overtredelse av voldtektsbestemmelsen i Norske Lov krevde bruk av tvang, enten fysisk eller «moralsk».⁵¹ Det virker som at samleie med en sovende kvinne kunne straffes, selv om det ikke falt innunder voldtektsbestemmelsen.⁵²

Bestemmelsen viser at en som hadde begått voldtekt, kunne slippe straff dersom han giftet seg med kvinnen han hadde voldtatt. Det tilsier at skaden ved voldtekten kunne repareres ved ekteskap. Dette kan forstås som at kvinnens verdi som potensiell kone ble svekket, dersom hun ble voldtatt. Det gir mening ut ifra forståelsen av voldtekt som en krenkelse av en kvinnes kyskhets og ærbarhet. Et påfølgende ekteskap kunne kompensere for det økonomiske tapet familien led, ved å ikke kunne gifte bort sin datter.⁵³

⁴⁴ Skeie (1937) s. 144.

⁴⁵ Norske Lov (1687) Bok 6 kapittel 13.

⁴⁶ Nørregaard (1788) s. 354.

⁴⁷ Brorson (1797) s. 345.

⁴⁸ Brorson (1797) s. 345.

⁴⁹ Nørregaard (1788), s. 354; Brorson (1797) s. 344.

⁵⁰ Nørregaard (1788) s. 354-5.

⁵¹ Brorson (1797) s. 344.

⁵² Nørregaard (1788) s. 357.

³⁹ NOU 2022: 21 s. 271.

⁴⁰ Utviklingen er beskrevet i blant annet Frøberg (2013) og Dahl (1994).

⁴¹ Sunde (2005).

⁴² Robberstad (1952).

⁴³ Taranger (1915) Mannhelgebolken Kap. 4 om [nyere ubotamaal] nr. 4.

Grunnloven av 1814 fastsatte at Norge skulle vedta en egen kriminallov.⁵⁴ Kriminalloven ble vedtatt i 1842 og hadde et eget kapittel om løssaktighet. Bestemmelsen om voldtekt så slik ut:

«Hvo som enten ved Anvendelse af Vold, eller ved Trusler, der medføre overhængende Fare for Nogens Liv eller Helbred, tvinger en Kvinde til legemlig Omgjængelse, ansees med Strafarbeide. [...]»⁵⁵

Bestemmelsen har en mer handlingsfokuseret beskrivelse enn tidligere lover. Den krever vold eller trusler, og truslene må være alvorlige og dreie seg om fare for noens liv eller helse. Loven krever at den «Overfaldne at gjøre Modstand til det Yderste».⁵⁶ Loven hadde egne bestemmelser om omgang med noen som var bevisstløse.

Det var kun samleie («legemlig Omgjængelse») som var omfattet av bestemmelsen. Andre handlinger ble ikke ansett for å være alvorlige nok, men kunne bli ansett som et forsøk på voldtekt.

Kriminallovens voldtektsbestemmelse hadde ingen krav til offeret annet enn at det var en kvinne. Som Schweigaard uttrykker det i sin kommentar:

«Om Qvinden er ugift eller gift, uberygtet eller berygtet, voxen eller Barn, er en for Lovstedets Anvendelighed ligegyldig Omstændighed, da ingen Forskjel er gjort.»⁵⁷

I 1885 ble et nytt lovutvalg nedsatt for å utforme en ny straffelov. Resultatet ble Almindelig Borgerlig Straffelov som ble vedtatt i 1902. Denne hadde et eget kapittel om «Forbrydelser mot sædeligheten». Også denne overskriften bærer preg av å handle om seksualmoral.

Voldtektsbestemmelsen så slik ut da loven ble vedtatt:

«§ 192. Den, som ved Vold eller ved Fremkaldelse af Frygt for nogens Liv eller Helbred tvinger nogen til utugtlig Omgjængelse, eller som medvirker hertil, straffes for Voldtægt med Fængsel indtil 10 Aar, men med Fængsel ikke under 1 Aar, saafremt der handles om Samleie.

Hvis den fornærmede paa Grund af Handlingen omkommer eller faar betydelig Skade paa Legeme eller Helbred, eller den skyldige tidligere er straffet efter denne Paragraf eller efter §§ 191, 193 eller 195, kan Fængsel indtil paa Livstid idømmes.»

Bestemmelsen er relativt lik bestemmelsen i kriminalloven, men «utugtlig Omgjængelse» omfatter mer enn samleie. Forarbeidene viser til at avgrensningen hadde skapt problemer i praksis, og det ble ansett som et hull i loven at den bare dekket samleie.⁵⁸ Det nye begrepet skulle omfatte:

«[...] samleielignende forhold, – det vil navnlig sige Forhold, i hvilke den ene umiddelbart misbruger den andens Legeme til Tilfredsstillelse af egen Kjønndrift eller den andens Kjønndelev til Fremkaldelse af kjønslig Vellyst, – hvilke i strafferetlig Henseende gjennemgaaende kan ligestilles med det virkelige Samleie, om der end kan være Grund til at nedsætte Straffene.»⁵⁹

En annen forskjell var at bestemmelsen var kjønnsnøytral. Dette ble ansett som særlig viktig i saker som gjaldt barn, selv om en voldtekt ikke ble ansett for å være like skadelig for gutter som for jenter.⁶⁰

Selv om ikke bestemmelsen stiller krav til kvinnens gode rykte, finnes spor av den samme tankegangen i forarbeidene ved omtalen av straffeutmåling:

«I Virkeligheden gives der her alle mulige Overgange fra de mest brutale Forgribelser paa den kvindelige Kyskhed til Attentater paa provokatorisk letfærdige Kvinder, om hvis Modstands Oprigtighed den mest berettigede Tvivl kan opkastes, og hvem ialfald intet andet er berøvet end Friheden til selv at bestemme, naar og med hvem de vil give sig til Lasten.»⁶¹

Det var tydelig at voldtektsbestemmelsen fortsatt skulle beskytte kvinners kyskhed. Kvinner som ikke hadde denne i behold, ble ikke ansett for å bli rammet like hardt av en voldtekt.

På den andre siden kunne ikke lenger ekteskap frita for straff for voldtekt:

⁵³ Lykkjen (1976) s. 19.

⁵⁴ Kongeriket Norges Grundlov 17. Mai 1814, historisk utgave.

⁵⁵ Kjerschow (1896) s. 303-4.

⁵⁶ Schweigaard (1883) s. 278.

⁵⁷ Schweigaard (1883) s. 278.

⁵⁸ Straffelovkommissjonen (1885) s. 175.

⁵⁹ Straffelovkommissjonen (1885) s. 175.

⁶⁰ Straffelovkommissjonen (1885) s. 176.

⁶¹ Straffelovkommissjonen (1885) s. 178.

«Loven maa ikke vedkjende sig en Betragtning, hvorefter en Kvindes Ære skulde kunne lide ved en Voldtægt og igjen opreises ved, at hun lod sig binde til en Person der ved sin Handling havde paa det mest brutale krænket hende og vist sig uværdig til overhovedet at gaa om i Frihed.»⁶²

Bestemmelsen utelukket ikke eksplisitt at en mann kunne dømmes for voldtekt av sin kone. Enkelte strafferettsjurister mente at seksuell omgang i ekteskapet aldri kan være «utugtig», slik bestemmelsen krever.⁶³ Enkelte mente samtidig at spørsmålet var tvilsomt, og viste til at det ble besvart ulikt i andre land.⁶⁴ Kjerschow argumenterte for at det er «både naturlig og rimelig å anta, at også hustruen kan være gjenstand for forbrytelse mot § 191 fra mannens side.»⁶⁵ I praksis ble voldtekt i ekteskapet ikke ansett som voldtekt, og slike tilfeller ble pådømt som overtredelser av voldsbestemmelsen.⁶⁶ I 1974 ble Høyesterett forelagt spørsmålet og uttalte at «voldtekt [...] ikke [kan] anses utelukket fordi om partene er gift og lever sammen».⁶⁷ Siden den gang har det vært klart at voldtekt i ekteskapet er omfattet av voldtektsbestemmelsen.

Som denne korte gjennomgangen viser, har voldtektsbestemmelsen endret seg gjennom historien både når det gjelder hvem som er omfattet, hvilke handlinger som er omfattet, og hvilke verdier bestemmelsen skal beskytte.⁶⁸ Fremdeles er voldtektsbestemmelsen under debatt, og det er ulike oppfatninger om hva den skal dekke.

7.4 Andre oppfatninger av hva voldtekt er

Voldtektsbegrepet knyttes ofte til den strafferettslige definisjonen. Fokuset på den rettslige definisjonen kan skyldes flere ting, for eksempel at det er en autoritativ definisjon av voldtektsbegrepet. Samtidig er det ikke sikkert at den rettslige definisjonen samsvarer med samfunnets oppfatning av hva en voldtekt er. Det kan beskrives som at «[v]oldtekt som erfaring og voldtekt som juridisk

definisjonsspørsmål er to forskjellige størrelser som bare noen ganger overlapper».⁶⁹

Den rettslige definisjonen av voldtekt er dessuten dynamisk, og den har endret seg over tid. Den omfatter i dag flere typer handlinger enn den gjorde for 100 år siden og er stadig gjenstand for debatt.⁷⁰ Dermed kan ikke den juridiske definisjonen av voldtekt anses for å definere eller avgrense voldtektsbegrepet mer generelt. Enkelte forskere er opptatt av å belyse de uheldige sidene ved det rettslige fokuset på voldtekt og viser til at det er med på å avgrense voldtekt som fenomen, også utenfor rettsapparatet.⁷¹

Et forsøk på å presisere innholdet i voldtektsbegrepet, uavhengig av den rettslige definisjonen, viser seg likevel raskt å være utfordrende. Et omforent voldtektsbegrep utenfor rettsapparatet finnes antakelig ikke. Generelt kan det sies at voldtekt er en form seksuell krenkelse. Hvis det finnes et spekter av seksuelle krenkelser, er voldtekt den mest alvorlige typen. Tradisjonelt har ordet voldtekt vært brukt om tilfeller hvor noen bruker vold eller tvang for å skaffe seg seksuell omgang med noen. Når den utsatte forsøker å motsette seg handlingen og utøveren bekjemper mostanden, vil handlingene ha et tydelig voldelig preg. Voldtekt krever samtidig ikke nødvendigvis at utøveren bekjemper den utsattes motstand. Dersom noen har sex med en som ikke er i stand til å gjøre motstand, vil antakelig de fleste være enige i at også dette er en voldtekt. Det kan for eksempel være at den utsatte sover tungt, eller er svært beruset. Slike handlinger faller også innenfor voldtektsbestemmelsen i straffeloven, som beskrevet ovenfor.

Voldtektsbegrepet blir også brukt om andre former for ufrivillig sex. Amnesty, i likhet med en rekke andre organisasjoner, slår for eksempel fast at sex uten samtykke er voldtekt.⁷² Slik blir voldtekt ofte beskrevet og særlig i forbindelse med argumenter for å endre definisjonen i straffeloven. Krav om å endre den strafferettslige definisjonen på denne måten har blitt stilt lenge, men ikke alle er enige i at voldtektsbegrepet skal forstås slik.

Det kan være ulike hendelser som faller innunder betegnelsen «sex uten samtykke», men utenfor definisjoner basert på vold, tvang eller den utsattes tilstand. Det kan være situasjoner hvor noen uttrykker motvilje ved for eksempel å si nei, men den aktive parten har seksuell omgang med

⁶² Straffelovkommisjonen (1885) s. 135.

⁶³ Frøberg (2013).

⁶⁴ Kjerschow (1930) s. 503.

⁶⁵ Kjerschow (1930) s. 503.

⁶⁶ Frøberg (2013).

⁶⁷ Rt. 1974 s. 1121.

⁶⁸ Dahl (1994) s. 199 flg.

⁶⁹ Houge (2023).

⁷⁰ Frøberg (2013).

⁷¹ Houge (2023).

⁷² Amnesty International Norge (2018).

vedkommende likevel. Andre situasjoner kan være at noen har seksuell omgang med en som fryser til og blir passiv, for eksempel på grunn av frykt. Noen slike tilfeller vil kunne falle innunder dagens voldtektsbestemmelse, men ikke alle. Passivitet kan også skyldes at vedkommende ikke ønsker å ha sex, men ikke klarer å uttrykke det gjennom ord eller handling eller har problemer med å sette grenser. Noen blir kanskje med på det for å unngå krangling med den som ønsker sex.

Enkelte mener at et fokus på samtykke kan gi et inntrykk av at voldtekt handler om dårlig kommunikasjon, når det egentlig handler om vold.⁷³ Disse vil fremheve at en voldtekt er noe utøveren gjør, og ikke noe som skjer fordi vedkommende misforstår den andres signaler. Også deler av kvinnebevegelsen har vært opptatt av å forstå voldtekt som en voldelig handling som ikke handler om sex.⁷⁴

Det at handlingene og situasjonene som kan falle innenfor voldtektsbegrepet, er ulike, har gitt grobunn til begreper som «gråsonelvoldtekt». Begrepet er kritisert for å tilsløre hendelser som egentlig er voldtekt, men enkelte forskere anser det som meningsfullt å snakke om en form for gråsoner.⁷⁵

Det finnes også ideer og tanker om hva voldtekt er og hvem som kan være et offer, som ofte omtales som «voldtektsmyter». Begrepet «voldtektsmyter» ble tatt i bruk på 1970- og 1980-tallet og tidlig definert som «prejudicial, stereotyped, or false beliefs about rape, rape victims, and rapists».⁷⁶ En ekstrem form for voldtektsmyte, som forskere identifiserte på den tiden, var en tro på at kvinner ikke kunne bli voldtatt, dersom de ikke ville.⁷⁷ Andre voldtektsmyter kan springe ut av dette underliggende perspektivet, som for eksempel myter som legger skylden for voldtekten på den utsatte, eller retter mistro mot voldtektsanklager.⁷⁸ I nær sammenheng med dette er forestillinger om hva som er en «ekte» voldtekt, eller hvem som er et «verdige» offer. Det finnes mange studier som forsøker å måle hvor utbredt ulike voldtektsmyter er.⁷⁹ Også i Norge er det foretatt undersøkelser av voldtektsmyter.⁸⁰ I den grad voldtektsmyter er utbredt i befolkningen, vil

de også kunne eksistere blant aktører i rettsapparatet og helsevesenet og kan påvirke møtet mellom den utsatte og tjenesteapparatet.

7.5 Voldtekt i ulike kontekster

Voldtekt kan skje i ulike kontekster. Det kan for eksempel være ulike relasjoner mellom utsatt og utøver, og voldtekter kan skje ute, på utesteder, på skoler eller i private hjem. Kategorier som ofte brukes for å skille mellom ulike typer voldtekter, er for eksempel overfallsvoldtekter, festvoldtekter og partnervoldtekter. På tvers av disse kategoriene kan handlingene som utgjør voldtekten, være ulike. For eksempel kan en fremmed mann voldta en kvinne uten å bruke vold fordi hun fryser til av skrekk, en voldtekt som skjer på en fest kan være svært voldelig, mens en person kan voldta partneren sin når han eller hun sover. Tanker om hvordan voldtekt skal se ut kan påvirke hvordan den som utsettes forstår det som har skjedd. Derfor er det viktig å beskrive ulike former for voldtekt.

Voldtekt er en handling som for det meste rammer kvinner, og som begås av menn.⁸¹ Det betyr ikke at ikke også menn utsettes for voldtekt, eller at kvinner aldri begår voldtekt, men voldtekt er en handling med en tydelig kjønnsretning. Også transpersoner og ikke-binære utsettes for voldtekt.

Voldtekt av barn skiller seg ut fordi all seksuell omgang med barn er ulovlig. Barn anses for ikke å kunne samtykke til seksuell omgang, og det er derfor ikke relevant å undersøke om den seksuelle omgangen kan ha vært frivillig fra barnets side. Når et barn er involvert i seksuell omgang med en ungdom eller voksen, spiller det derfor ingen rolle om det er brukt tvang eller om barnet motsetter seg eller ikke. Barn kan tro at det som skjer er greit, og bli overtalt til å delta, men det vil likevel være et overgrep. Voksne kan bruke barnets tillit til å få barnet til å bli med på ting slik at det ikke er nødvendig med bruk av vold eller tvang. De som utsetter barn for voldtekt, er ofte noen barnet stoler på. Det kan være en barnehegeansatt, fotballtrener eller venn av foreldrene. Noen ganger er det en av barnets foreldre eller besteforeldre.⁸² Også synet på barns kompetanse til å samtykke til sex har endret seg over tid, men i dag er det bred enighet om at barn ikke kan samtykke til sex med voksne.

⁷³ Elnan (2022).

⁷⁴ Se for eksempel omtale i Muehlenhard mfl. (1996).

⁷⁵ Skilbrei & Stefansen (2021).

⁷⁶ Payne mfl. (1999) s. 28.

⁷⁷ Schwendinger & Schwendinger (1974).

⁷⁸ Bohner mfl. (2009) s. 19.

⁷⁹ Bohner mfl. (2009) s. 19.

⁸⁰ Bendixen mfl. (2014); Sveen (2019).

⁸¹ Se utredningens omtale om omfang og kriminalstatistikk.

⁸² Kripes (2020) s. 15.

Mange overgrep mot barn skjer over internett. Barnet kan komme i kontakt med noen på ulike nettforum og bli overtalt til å sende seksualiserte bilder og videoer av seg selv eller utføre handlinger under en videosamtale. Videoer og bilder kan også bli brukt til utpressing for å få barnet til å sende flere bilder og videoer. Det finnes også nettverk som produserer og deler filmer og bilder av fysiske overgrep, og hvor det er mulig å bestille direktesendte overgrep. Disse sakene har ofte et internasjonalt preg, for eksempel ved at de fysiske overgrepene skjer i et annet land enn der bestilleren av overgrepene sitter.

Mange voldtekter skjer blant ungdom og unge voksne.⁸³ Det kan ofte være rus involvert, og voldtektene skjer ofte hjemme hos noen.⁸⁴ Disse voldtektene kan innebære vold eller trusler om vold, eller det kan være voldtekter hvor den utsatte er svært beruset.⁸⁵ Ofte er også den som utøver voldtekten svært beruset.⁸⁶ Forskere fra NOVA studerte hvordan ungdom som hadde opplevd festrelaterte overgrep, selv beskrev disse.⁸⁷ Ungdommene fortalte både om overgrep med en utøver som gikk mer eller mindre bevisst frem for å utnytte den utsattes beruselse, og overgrep som skjer i en mer kaotisk seksuell interaksjon, som fører til overskridelse av grenser. Chattetjenesten ung.no får mange spørsmål fra ungdom om det de har blitt utsatt for er en voldtekt.

Mange voldtekter begås av den utsattes partner.⁸⁸ Seksuell vold kan være en del av et voldelig forhold. I relasjoner med mye vold eller latent vold kan det være vanskelig å vurdere om og eventuelt når seksuell omgang er frivillig fra den utsattes side. I Riksadvokatens rundskriv om mishandling i nære relasjoner er dette beskrevet som at «[e]t mishandlingsregime kan også ha betydning for vurderingen av om det foreligger seksuelle overgrep, for eksempel voldtekt.»⁸⁹ Personer som blir utsatt for voldtekt av partneren sin, kan bli utsatt for dette gjentatte ganger over lang tid.

Voldtekt begås også mot personer som på grunn av ulike omstendigheter er særlig sårbare. Det kan være personer med funksjonsnedsettelser, personer med prostitusjonserfaring, personer med rusutfordringer, LHBTQI-personer, flyktninger, hjemløse eller eldre, for å nevne noen.

Disse voldtektene kan ofte kjennetegnes ved at utøveren nettopp utnytter denne sårbarheten. Sårbarheten kan handle om manglende evne til å gjøre motstand, liten tilbøyelighet til å søke hjelp og bli trodd eller avhengighet til utøveren.

Voldtekt skjer ofte i konflikt og noen ganger som en bevisst krigføringsstrategi.⁹⁰ Selv om slike voldtekter ikke forekommer i Norge i dag, kan mange som oppholder seg i Norge, ha vært utsatt for voldtekt i krig og konflikt. For eksempel ble mange utsatt for voldtekt i Bosnia tidlig på 1990-tallet og under folkemordet i Rwanda i 1994. Terrorgruppen IS har utsatt jesidikvinner for voldtekt i stort omfang, og det er dokumentert at russiske soldater har voldtatt sivile ukrainere.⁹¹ Eksempelene er mange, og det kan være mange flyktninger og innvandrere i Norge med slike traumatiske erfaringer. Dette kan gjelde både menn og kvinner ettersom også menn utsettes for voldtekt i konflikter.

7.6 Utvalgets vurdering

7.6.1 Om voldtekt

Som vist i dette kapitlet finnes det ulike forståelser av hva voldtekt er, og innholdet i begrepet endrer seg over tid. Definisjonen av voldtekt i straffeloven får mye oppmerksomhet, og det er viktig at den er dekkende for seksuelle krenkelser av en viss alvorlighetsgrad.

Utvalget mener samtidig at det er uheldig om den strafferettslige definisjonen av voldtekt og det strafferettslige sporet tar for mye plass på andre samfunnsområder. Det er viktig å forebygge alle former for seksuelle krenkelser og at alle som opplever at de har blitt utsatt for en seksuell krenkelse, kan få den hjelpen de trenger. For andre formål enn straff er det sentrale spørsmålet om noen har opplevd en seksuell krenkelse og hvordan denne opplevelsen preger livet deres.

7.6.2 Om ny utforming av voldtektsbestemmelsen

Utvalget understreker at det har valgt å avgrense mandatet mot å vurdere definisjonen av voldtekt i straffeloven, som beskrevet under punkt 4.6.1.

Utvalget vil samtidig nevne at spørsmålet er svært viktig for medlemmene av utvalgets referansegruppe. Flere av medlemmene viser til at en

⁸³ Se utredningens omtale av omfang og kriminalstatistikk.

⁸⁴ Frøyland mfl. (2023) s. 66.

⁸⁵ Frøyland mfl. (2023) s. 68.

⁸⁶ Frøyland mfl. (2023) s. 67.

⁸⁷ Stefansen mfl. (2020).

⁸⁸ Dale mfl. (2023) s. 74.

⁸⁹ Riksadvokaten (2023b) s. 2.

⁹⁰ Se for eksempel: Skjelsbæk (2019).

⁹¹ Independent International Commission of Inquiry on Ukraine (2023).

samtykkebasert voldtektsbestemmelse kan ha forebyggende effekt ved å bidra til holdningsendring.⁹² Medlemmene viser også til at en slik bestemmelse vil gjøre det enklere å formidle hva en voldtekt er. Flere av medlemmene har uttrykt at de ikke støtter Straffelovrådets forslag, fordi den foreslåtte bestemmelsen ikke setter man-

glende samtykke som definerende for hva voldtekt er.

Mange av medlemmene i referansegruppa har sendt inn høringssvar til høringsrunden til Straffelovrådets utredning. Høringssvarene inneholder flere argumenter enn utvalget gjengir her. Utredningen Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten (NOU 2022: 21) ble sendt på høring 13. januar 2023 med høringsfrist 13. april 2023. Det videre arbeidet følges opp i Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet.

⁹² JURK (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

Kapittel 8

Omfang av voldtekt i Norge

8.1 Innledning

Utvikling av kunnskap om forekomst utgjør en sentral del av myndighetenes forpliktelse til å bekjempe voldtekt. Istanbulkonvensjonen artikkel 11 nr. 2 pålegger norske myndigheter å gjennomføre regelmessige befolkningsstudier for å kartlegge utbredelsen av blant annet voldtekt.¹ Også kvinnekomiteen har anbefalt at statene gjennomfører omfangsundersøkelser av kjønnsbasert vold.² Kunnskap om omfang er viktig for å forstå størrelsen på problemet, for å vurdere om tiltak fungerer og for å sette hjelpeapparatet i stand til å møte utsattes behov.

Da det forrige Voldtektsutvalget leverte sin utredning i 2008, fantes det ingen nasjonal representativ omfangsundersøkelse.³ Utvalget anbefalte derfor å sette av forskningsmidler til å gjennomføre slike undersøkelser. Siden den gang er det blitt gjennomført to nasjonale omfangsundersøkelser i Norge av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Rapporter fra undersøkelsene er publisert i 2014 og 2023. Disse undersøkelsene er det mest sentrale kunnskapsgrunnlaget om omfanget av voldtekt i Norge. I tillegg gjennomførte NOVA i 2023 en omfangsundersøkelse om vold og overgrep mot barn og unge. Også nasjonal trygghetsundersøkelse fra 2022 kartlegger forekomsten av voldtekt.

I dette kapitlet vil utvalget redegjøre for kunnskap om omfanget av voldtekt i Norge. Utvalget vil særlig vise til resultatene fra undersøkelsene fra NKVTS og NOVA. Først vil utvalget kort si noe om måling av omfang av voldtekt generelt.

8.2 Om måling av omfang

Omfanget av voldtekt i befolkningen kan kartlegges på ulike måter.⁴ Det føres statistikk over hvor mange som oppsøker overgrepsmottakene eller anmelder voldtekter til politiet. Disse tallene kommer utvalget tilbake til, men mange utsatte oppsøker aldri hjelp og anmelder ikke hendelsen til politiet. Tallene fra tjenesteapparatet gir derfor ikke et realistisk uttrykk for utbredelsen av voldtekt i Norge.

Det har vært en viktig likestillingskamp å sørge for at myndighetene kartlegger omfanget av voldtekt. Omfangsstudier har bidratt til å synliggjøre at voldtekt skjer i langt større omfang enn det som rapporteres til politiet.

Ettersom mange voldtektsutsatte aldri oppsøker politi eller støttetjenester, må undersøkelser nødvendigvis basere seg på å spørre enkeltpersoner om de har blitt utsatt for voldtekt. Det vil si at kunnskap om omfang må basere seg på selvrapportering.

Metodene undersøkelsene baserer seg på, er gjenstand for kontinuerlig vitenskapelig diskusjon i internasjonale forskningsmiljøer og har utviklet seg over tid.⁵ Når det gjelder utvalg og representativitet, må undersøkelsene følge vanlige krav til samfunnsvitenskapelig metode. I tillegg må spørsmålene utformes på en måte som fanger opp voldtekt. Respondentene kan for eksempel svare nei på et spørsmål om de har blitt voldtatt, men ja på et spørsmål om noen har hatt sex med dem mens de sov. Det kan altså være mer treffsikkert med spørsmål som beskriver handlingene, enn spørsmål som bruker begreper som respondenten selv må definere.⁶

¹ Se også: Europarådet (2011) s. 14 flg.

² FNs kvinnekomité (2017) avsnitt 34 c.

³ NOU 2008: 4 s. 33.

⁴ Se en generell omtale i Skilbrei & Stefansen (2018) s. 42.

⁵ Stefansen mfl. (2021).

⁶ Kruse mfl. (2013) s. 20.

Boks 8.1 NKVTS-undersøkelsens metode og utvalg

- NKVTS-undersøkelsene er nasjonale omfangsundersøkelser.
- Undersøkelsene er selvrapporteringsundersøkelser.
- Et representativt utvalg av befolkningen mellom 18 og 74 år er spurt om deres erfaringer med vold og overgrep, hvor voldtekt er en av formene for overgrep det spørres om.
- I undersøkelsen fra 2023 ble 4299 personer i alderen 18–74 år intervjuet per telefon om sine erfaringer med vold og overgrep.
- I utvalget var 51 prosent menn og 49 prosent kvinner.
- Respondentene ble spurt om:
 - de hadde blitt tvunget til seksuell omgang ved bruk av fysisk makt eller alvorlige trusler (omtalt som voldtekt ved makt og tvang),
 - om de hadde vært utsatt for seksuell omgang når de ikke var i stand til å motsette seg handlingen på grunn av rus eller søvn (omtalt som sovevoldtekt),
 - om de hadde vært utsatt for seksuell omgang med inntrengning, utført av en person som er fem år eldre eller mer før de fylte 13 år.
- Styrker og svakheter ved studien er drøftet i omfangsundersøkelsen fra s. 207.

Kilde: Dale mfl. (2023)

Selvrapporteringsundersøkelser kan ha svakheter fordi de baserer seg på respondentens opplevelse. Dette kan gi utslag både ved at forekomsten fremstår som større eller mindre enn den i

Tabell 8.1 Opplevd voldtekt

	Totalt (N=4299)	Kvinner (N= 2100)	Menn (2195)
Voldtekt ved makt og tvang	337 (8%)	300 (14%)	37 (2%)
Sovevoldtekt	268 (6%)	229 (11%)	39 (2%)
Voldtekt av barn under 13 år	122 (3%)	98 (5%)	24 (1%)
Minst en av disse	562 (13%)	481 (23%)	81 (4%)

N utgjør her hvor mange som rapporterte at de var utsatt i hver kategori. Tallene for kvinner og menn går ikke helt opp med tallet for totalt antall svarte (4299). Dette skyldes at det var noen få respondenter som ikke ønsket å svare på disse spørsmålene.

Kilde: Dale mfl. (2023).

realiteten er. Resultatene fra omfangsundersøkelser som baserer seg på anerkjente metoder, er samtidig den mest pålitelige kunnskapen vi har om omfanget av voldtekt.

Utvalget redegjør kort for metodene som er anvendt i de aktuelle omfangsundersøkelsene, nedenfor.

8.3 Nasjonale omfangsundersøkelser

8.3.1 Omfang

Undersøkelsene fra NKVTS viser at forekomsten av voldtekt i Norge er høy.⁷ Av kvinnene som ble spurt rapporterte 23 prosent at de har blitt utsatt for minst én voldtekt i løpet av livet, mens fire prosent av mennene svarte det samme.⁸ Det er en tydelig kjønnsforskjell, og tallene viser at omtrent én av fem kvinner rapporterer at de har blitt utsatt for minst én voldtekt i løpet av livet.

Nasjonal trygghetsundersøkelse fant at cirka 1 prosent av befolkningen rapporterte at de var utsatt for voldtekt i 2022.⁹ Undersøkelsen viste at 10 prosent av kvinner mellom 16 og 19 år og 8 prosent av kvinner mellom 20–24 år svarte at de var blitt utsatt for voldtekt i 2022. Nasjonal trygghetsundersøkelse ser på siste års prevalenser. Tallene blir derfor lavere enn ved undersøkelser som ser på livstidsprevalenser, slik som NKVTS-undersøkelsene.¹⁰

Tabell 8.1 viser det rapporterte omfanget fra NKVTS-undersøkelsen fordelt på voldtekt ved

⁷ Dale mfl. (2023); Thoresen. & Hjemdal (2014).

⁸ Tallene omfatter voldtekt ved makt eller tvang, sovevoldtekt og voldtekt av barn under 13 år. I kategorien «voldtekt av barn under 13 år» omfattes all seksuell omgang ved inntrengning. Se Dale mfl. (2023) s. 72.

⁹ Løvgren mfl. (2023).

¹⁰ Nasjonal trygghetsundersøkelse spurte om respondentene var utsatt for «samleie og analsex med penis, fingre eller objekter, å bli onanert og å måtte onanere andre og oralsex mot ens vilje.» Studiene bruker også ulike metoder og ulike utvalg.

makt og tvang, sovevoldtekt og voldtekt av barn under 13 år.

Blant kvinner og menn som har vært utsatt for voldtekt ved makt og tvang, oppgir 41 prosent av kvinnene og 31 prosent av mennene at de var redde for å bli alvorlig skadet eller dø.¹¹

Undersøkelsene viser at mange kvinner oppgir å ha blitt utsatt for voldtekt i ung alder. De fleste overgrepene skjedde før fylte 18 år. Av voldtektene ved makt og tvang og sovevoldtekt skjedde henholdsvis 53 prosent og 34 prosent før fylte 18 år. Av de 20 mennene som oppga at de hadde opplevd voldtekt ved makt og tvang, oppga 56 prosent at det skjedde før fylte 18 år. For voldtekt med makt og tvang var kvinner i gjennomsnitt 18 år, mens menn i gjennomsnitt var 16 år. For sovevoldtekt var kvinner i gjennomsnitt 21 år, mens menn i gjennomsnitt var 19 år.¹²

Tabell 8.2 viser karakteristikk ved voldtektene kvinnene i studien rapporterer å ha blitt utsatt for. Fordi antallet menn var såpass lavt, gir det ikke mening å fremstille tallene på denne måten når det gjelder menn.

Tabell 8.2 viser at svært mange av kvinnene har opplevd flere overgrep. Dette gjelder for alle tre typer voldtekt det ble spurt om.

Tabell 8.2 viser at de aller fleste som hadde opplevd voldtekt, kjente utøveren. Andelen ukjente utøvere var 29 prosent for både sovevoldtekt og voldtekt ved makt eller tvang.

I undersøkelsen oppga over halvparten av kvinnene som var blitt utsatt for fysisk vold fra sin partner, at partneren også hadde voldtatt dem.¹³ Statistikk fra krisesentrene viser at rundt 20 prosent av beboere på krisesentrene har opplevd seksuell vold fra partneren sin.¹⁴ Krisesentrene erfarer at beboerne ofte har svært vanskelig for å fortelle om den seksuelle volden. Den seksuelle volden blir som regel først avdekket når de ansatte spør.

NKVTS sin undersøkelse viste også at de aller fleste utøverne var menn. Kvinnene som hadde opplevd voldtekt ved bruk av makt eller tvang, oppga at utøveren var en mann i 97 prosent av tilfellene. Mennene som hadde opplevd voldtekt, oppga at utøver var en mann i 58 prosent av tilfellene, mens i 17 prosent av tilfellene var utøvere både menn og kvinner.¹⁵

8.3.2 Utvikling over tid

Som nevnt ovenfor gjennomførte NKVTS en tilsvarende undersøkelse i 2014. I denne undersøkelsen var sovevoldtekt ikke inkludert. De totale tallene for voldtekt er derfor ikke sammenlignbare, men tallene for voldtekt ved makt og tvang er det. Tabell 8.3 viser funnene i de to undersøkelsene.

Tabellen viser at det er en økning i antall personer som oppgir at de har blitt utsatt for voldtekt

¹¹ Dale mfl. (2023) s. 75.

¹² Dale mfl. (2023) s. 75.

¹³ Dale mfl. (2023) s. 103.

¹⁴ Bufdir (u.å.b).

¹⁵ Dale mfl. (2023) s. 75.

Tabell 8.2 Voldtekt blant kvinner: karakteristikk ved hendelsene

	Makt og tvang (N=300)	Sovevoldtekt (N=229)	Voldtekt av barn u. 13 år (N=98)
Mer enn én gang	155 (52 %)	75 (33 %)	68 (72 %)
Relasjon til utøver			
Partner/tidligere partner	107 (36 %)	56 (25 %)	1 (>1%)
Foreldre/steforeldre	11 (4 %)	1 (0 %)	19 (19 %)
Annen familie/slekt	17 (6 %)	1 (0 %)	34 (35 %)
Autoritetsperson	3 (1 %)	2 (1 %)	-
Venner/medelever	55 (18 %)	52 (23 %)	-
Bekjent/kollega/nabo	86 (29 %)	76 (33 %)	40 (41 %)
Ukjente	88 (29 %)	67 (29 %)	6 (6 %)
Under 18 år	156 (53 %)	76 (34 %)	98 (100 %)

Kilde: Dale mfl. (2023) s.76.

Tabell 8.3 Voldtekt ved makt og tvang

	Kvinner		Menn	
	2014	2023	2014	2023
Voldtekt ved makt og tvang	229 (9,4%)	300 (14,4%)	24 (1,1%)	37 (1,7%)

Kilde: NKVTS (2023).

med makt og tvang, fra 2014 til 2023. I 2014 rapporterte ni prosent av kvinner i Norge at de hadde opplevd voldtekt ved makt eller tvang minst én gang i løpet av livet. I 2023 hadde dette tallet steget til 14 prosent. Også andelen menn som har opplevd voldtekt, har økt. I 2014 oppga 1,1 prosent av menn at de var blitt utsatt for voldtekt med makt og tvang, mens 1,7 prosent av mennene oppga det samme i 2023. Denne forskjellen er imidlertid ikke statistisk signifikant.

Mulige årsaker til økningen omtales i punkt 8.7.

8.4 UngVold 2023

NOVA gjennomførte i 2023 en undersøkelse som kartlegger vold og overgrep i oppveksten blant barn og unge.¹⁶ Respondentene svarte blant annet på om de hadde vært utsatt for handlinger som svarer til voldtekt i henhold til straffeloven. Undersøkelsen viser at 16 prosent av jentene og 4 prosent av guttene oppga at de har blitt utsatt for voldtekt i løpet av livet.¹⁷

¹⁶ Frøyland mfl. (2023).

¹⁷ Frøyland mfl. (2023) s. 54.

Figur 8.1 viser andelen av respondentene som rapporterte at de var blitt utsatt for voldtekt i løpet av livet. Figuren skiller mellom voldtekt ved tvang eller trusler og sovevoldtekt.

Det var 14 prosent av jentene og 3 prosent av guttene som oppga at de hadde vært utsatt for voldtekt ved tvang og/eller trusler. Det var 7 prosent av jentene og 1 prosent av guttene som oppga at de hadde vært utsatt for sovevoldtekt minst en gang.

Forskerne bak rapporten kommenterer at:

«Selv om vi tar høyde for at erfaringene både varierer i alvorlighetsgrad og antakelig i konsekvenser for den utsatte, er antallet unge som utsettes for seksuell vold urovekkende høyt.»¹⁸

Figur 8.2 viser relasjonen mellom den utsatte og utøveren for alle formene for seksuell vold det spørres om i undersøkelsen.

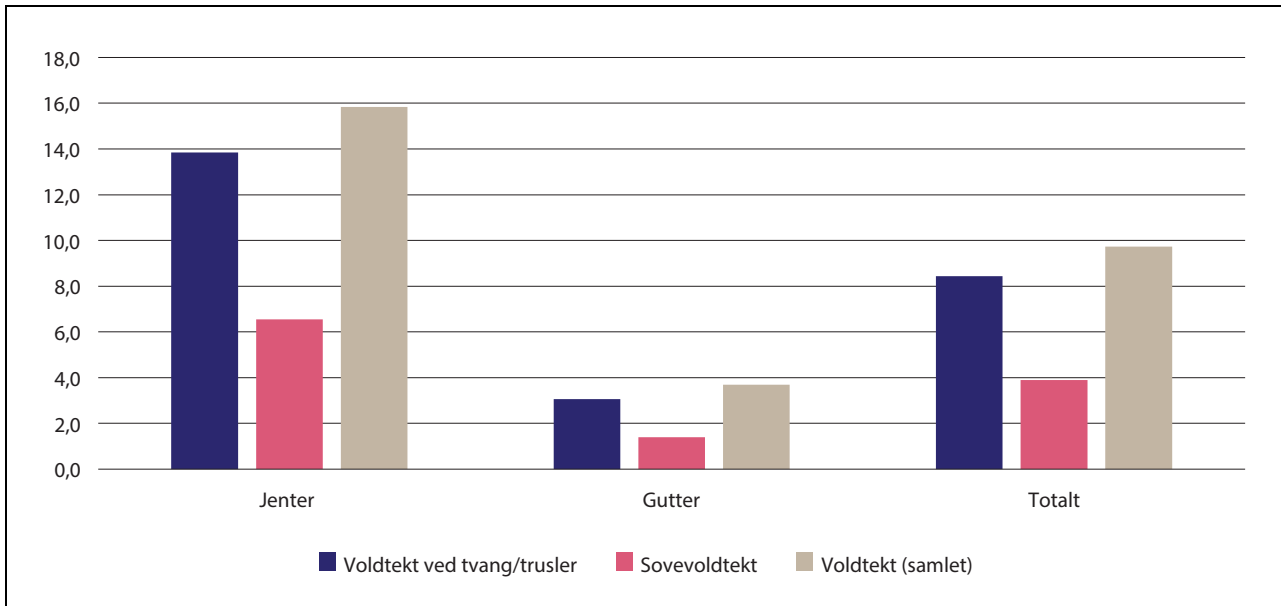
Figuren viser at jentene oftest var utsatt for seksuell vold av en kjæreste (24 %) eller en ungdom hun kjente (37 %). Guttene var oftest utsatt av en venn/venninne (34 %) eller en fremmed ungdom (27 %).

¹⁸ Frøyland mfl. (2023) s. 106.

Boks 8.2 UngVold – utvalg og metode

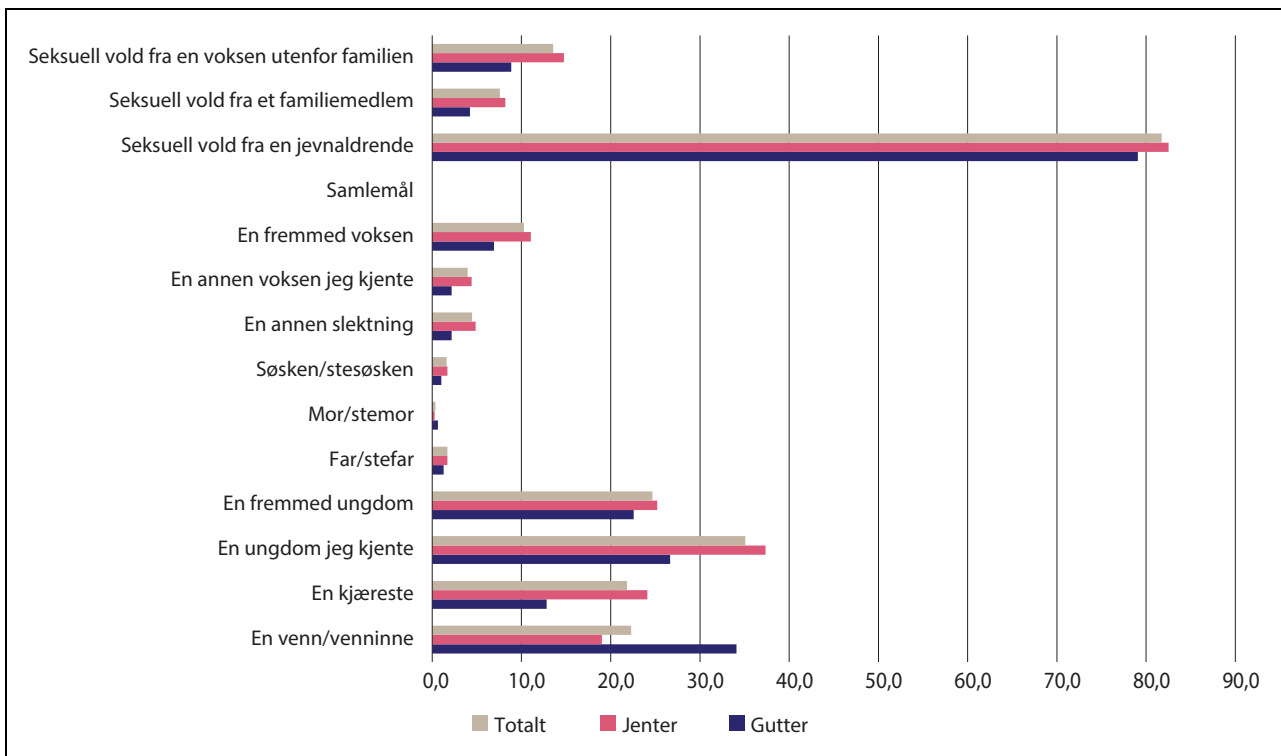
- UngVold er en spørreundersøkelse som ble gjennomført ved 40 videregående skoler i 2023.
- Undersøkelsen ble også gjennomført i 2007 og 2015.
- Utvalg: 15409 elever fra alle klassetrinn i videregående skole (elever mellom 16 og 19 år).
- Undersøkelsen stilte spørsmål som er ment å fange opp hendelser som faller innenfor voldtektsbestemmelsen i straffeloven.
- Spørsmålene om voldtekt ved makt eller tvang var formulert slik:
 - blitt tvunget eller truet til oralsex
 - blitt tvunget eller truet til samleie eller analsex
 - fått fingre eller objekter i vagina eller anus mot ens vilje
- Spørsmålet om voldtekt av noen som er ute av stand til å motsette seg, var formulert slik:
- Noen har hatt sex med meg mot min vilje mens jeg sov eller var for full til å motsette meg det.

Kilde: Frøyland mfl. (2023).



Figur 8.1 Prosentandel som i løpet av livet har blitt utsatt for minst ett tilfelle av ulike typer voldtekt etter kjønn. (Gjengivelse av figur 5.2 i UngVold 2023).

Kilde: Frøyland mfl. (2023) s. 57.



Figur 8.2 Utøver av seksuell vold blant de som oppga minst én erfaring i løpet av livet etter kjønn, angitt i prosent. (Gjengivelse av figur 5.24 i UngVold 2023).

Kilde: Frøyland mfl. (2023) s. 59.

De samlede tallene for begge kjønn viser at jevnaldrende er den dominerende gruppen av utøvere av seksuell vold i UngVold-undersøkelsen.

Undersøkelsen viser også at noen grupper er mer utsatt for seksuell vold enn andre:

«Unge som oppgir mange oppvekstproblemer i hjemmet, unge med en annen seksuell orientering enn heterofil og unge med funksjonsnedsettelse er oftere utsatt for seksuell vold enn andre unge. Omfanget av grove seksuelle krenkelser er lavere for unge med foreldre født i land utenfor Europa, Nord-Amerika og Oseania sammenlignet med blant unge født i andre land.»¹⁹

Undersøkelsen viser også at omfanget av seksuell vold har økt siden de forrige undersøkelsene ble gjennomført i 2007 og 2015. I 2023-undersøkelsen oppsummerer forskerne endringene i forekomsten av seksuell vold over tid slik:

«Omfanget av seksuell vold har økt betydelig fra 2015 til 2023 for både jenter og gutter. For nesten alle former for seksuell vold vi har kartlagt, har andelen utsatte doblet seg i løpet av denne perioden.

Omfanget av seksuell vold i UngVold 2023 er omtrent likt som i NKVTS' studie om voldtekt i voksenbefolkningen. Også i Sverige har studier funnet omtrent tilsvarende omfang av seksuell vold.»²⁰

8.5 Internettrelaterte overgrep

NKVTS-rapporten «Digitale seksuelle overgrep mot barn og unge – gjerningspersoner og fornærmede» søker kunnskap om utøvelse av, og utsatthet for, digitale seksuelle overgrep.²¹ Rapporten gjengir blant annet utøveres forklaringer og beskriver fagfolks og foresattes forståelser av utøveres handlinger og hvordan politiet, forebyggings- og strafferettsapparatet tilnærmer seg digitale seksuelle overgrep. I rapporten presenteres også utfordringer og muligheter ved hjelpetiltakene rettet mot barn og unge med skadelig seksuell atferd. Resultatene bygger blant annet på analyser av domsmateriale og kvalitative intervjuer med utøvere av digitale seksuelle overgrep.

¹⁹ Frøyland mfl. (2023) s. 70.

²⁰ Frøyland mfl. (2023) s. 70.

²¹ Hellevik mfl. (2023).

Digitale seksuelle overgrep mot barn og unge omfatter et bredt spekter av handlinger, fra uønsket deling og spredning av seksualiserte bilder til situasjoner som klassifiseres som voldtekt.²² Rapporten viser til at Svensk kriminalstatistikk fra 2008 henviser til at mellom 10 og 15 prosent av anmeldte voldtekter mot utsatte under 18 år hadde sin opprinnelse i kontakt på digitale medier.²³ Videre vises det til at norsk kriminalstatistikk viste at blant mindreårige som ble anmeldt for voldtekt i 2016, hadde fem prosent av sakene sitt utspring i digital kontakt. Jenter rammes oftere enn gutter av slike overgrep.²⁴

Rapporten viser blant annet til at den sosiale distansen som digitale medier skaper, kan være med å bryte ned barrierer og sperrer mot å begå seksuelle overgrep fordi det krever mindre innsats og medfører mindre risiko enn overgrep på den fysiske arenaen. Dette fremkommer blant annet i et av sitatene fra rapportens informanter:

«Hvis du skal ut og rent fysisk lete etter [et offer], så krever det mye. Alt kommer nå inn døra til deg, og det er et tilgjengelighetsspørsmål. Det at du sitter hjemme hos deg selv og ikke må luske rundt og snike deg til ting, det gjør at terskelen for å gjøre det blir mindre. Litt sånn som med voldtekt, ikke sant. Altså, når du faktisk må overvinne en kvinne eller jentes motstand, høre skrik, sørge for at det blir stille sånn at du ikke blir oppdaget, så krever det noe mer enn hvis du kan late som om du heter Sandra eller Emilie eller Julie eller gudene vet hva, og si at du er 16 år og at det dessverre er noe galt med webkameraet ditt.»²⁵

8.6 Omfangsundersøkelser i Norden

I en omfangsundersøkelse av menns vold mot kvinner i Sverige rapporterer nesten annenhver kvinne (48 prosent) at hun minst én gang har blitt utsatt for seksuell vold av en mann over 15 år.²⁶ I forrige undersøkelse, som kom for nesten 20 år siden, var det 34 prosent av kvinnene som oppga dette.²⁷ Når det gjelder utsatthet for seksuell vold fra en mann i løpet av det siste året, oppgir 7 prosent av kvinnene dette i begge omfangsundersøkelsene. Den nye

²² Hellevik mfl. s. 9.

²³ Hellevik mfl. s. 24.

²⁴ Hellevik mfl. s. 24.

²⁵ Hellevik mfl. s. 70.

²⁶ Westerstrand mfl. (2022) s. 12.

²⁷ Lundgren mfl. (2001).

undersøkelsen avdekker at utsatthet for seksuell vold i løpet av det siste året er særlig høy blant de yngste gruppene av kvinner (39 prosent).

I undersøkelsen rapporterer hver fjerde kvinne, 25 prosent, at hun i løpet av livet har blitt utsatt for grov seksuell vold av en mann. Grovere seksuell vold betyr her voldtekt, voldtektsforsøk eller at mannen på annen måte har fått kvinnen til å delta i en seksuell aktivitet, til tross for at hun viste at hun ikke ville. I forrige undersøkelse oppga 13 prosent at de hadde erfaringer med grovere typer av seksuell vold.²⁸

Undersøkelsen konkluderer med at det ikke kan råde tvil om at seksuell vold er en del av svenske kvinners liv, og at volden starter tidlig.

8.7 Om den rapporterte økningen i omfang

Både undersøkelsen fra NKVTS og NOVA viser en økning i antall rapporterte voldtekter. Forskerne bak NKVTS-rapporten presiserer at studien ikke gir anledning til å undersøke årsakene til økningen, mens forskerne bak UngVold-undersøkelsen drøfter mulige årsaker til den rapporterte økningen.²⁹

Rapporten presenterer tre mulige forklaringer på økningen i rapportert seksuell vold blant unge. Den første forklaringen er at det har vært en faktisk økning i omfanget av seksuell vold. Den andre forklaringen er økt rapporteringsvilje, mens den tredje forklaringen er en kombinasjon av de to første. Forskerne bak rapporten heller mest til den tredje forklaringen og skriver blant annet:

«Vi argumenterer for at det kan ha blitt vanligere å oppleve seksuell vold i ungdomstiden, men at økningen vi finner først og fremst spei-

ler en generell økt bevissthet blant unge om hva en seksuell krenkelse er.»³⁰

Som utvalget vil gjennomgå i kapittel 17, viser også tallene fra kriminalstatistikken en økning i antall anmeldte voldtekter de siste ti årene. Også dette tyder på at det skjer flere voldtekter i dag enn for ti år siden.

8.8 Utvalgets vurdering

Utvalget legger til grunn at omfanget av voldtekt er stort. Svært mange kvinner i Norge har blitt utsatt for én eller flere voldtekter i løpet av sitt liv. Også menn, ikke-binære og transpersoner blir utsatt for voldtekt. Å bli utsatt for en voldtekt kan ha omfattende og negativ påvirkning på den utsattes helse og livskvalitet, som vil bli omtalt nærmere i neste kapittel. Det store omfanget gjør voldtekt til et folkehelseproblem og en barriere for likestilling. Det er dessuten urovekkende at svært mange blir utsatt for voldtekt i ung alder.

Omfangsundersøkelsene viser markante økninger i omfanget av voldtekt blant voksne og ungdom. Selv om det ikke kan konkluderes om hvorvidt hele økningen er reell eller skyldes økt rapportering, er det grunn til å tro at i alle fall deler av økningen er reell. Slik forskerne bak NKVTS-rapporten påpeker, kan det tyde på at myndighetenes tiltak for å bekjempe voldtekt ikke har fungert.³¹

Kunnskap om omfang er viktig for å forstå rekkevidden av problemet og for å kunne se endringer over tid. Utvalget mener at myndighetene derfor må sørge for at det gjennomføres regelmessige undersøkelser av omfanget av voldtekt. Det er også nødvendig for å oppfylle forpliktelsene etter Istanbulkonvensjonen.

²⁸ Westerstrand mfl. (2022) s. 147.

²⁹ Frøyland mfl. (2023) s. 103 flg.

³⁰ Frøyland mfl. (2023) s. 10.

³¹ Dale mfl. (2023) s 197.

Kapittel 9

Konsekvenser av voldtekt

9.1 Innledning

Voldtekt har alvorlige konsekvenser for den utsatte, for pårørende og for samfunnet for øvrig. I mandatet bes ikke utvalget spesifikt om å utrede konsekvenser av voldtekt. Utvalget mener imidlertid at en forståelse av de omfattende helsemessige og samfunnsøkonomiske konsekvensene av voldtekt som skildres i dette kapitlet, er sentrale for å begrunne behovet for handling for å forebygge og bekjempe voldtekt.

I kapitlet oppsummerer utvalget forskning om voldtekt som et folkehelseproblem med betydelige konsekvenser for individ og samfunn. Som vist i kapittel 8 utsettes kvinner for voldtekt i langt større grad enn menn, og helsekonsekvensene rammer dermed særsilt kvinner. Samlet viser forskningsfunnene at omfanget av konsekvensene av vold og overgrep er massive.

En betydelig andel av kunnskapsgrunnlaget som det vises til i kapitlet, skiller ikke mellom voldtekt i juridisk forstand (se punkt 7.2) og andre typer seksuell vold. Utvalget legger til grunn at empirien som viser sammenhenger mellom seksuell vold og konsekvenser på individ- og samfunnsnivå, også gjør seg gjeldende for voldtekt.

9.2 Konsekvenser for den utsatte

I Norge er det i liten grad forsket på helsemessige og sosiale konsekvenser av voldtekt. Internasjonalt er det imidlertid godt dokumentert at vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt i barndommen er risikofaktor for en rekke psykiske og somatiske lidelser hos den utsatte.¹ The Adverse Childhood Experience Study (ACE-studien) undersøkte negative barndomsopplevelsers betydning for psykisk og fysisk helse i voksen alder, herunder seksuell vold.² I studien ble personene som deltok, bedt om å huske tilbake til egen barndom. Studien fant at

personer med flere negative barndomsopplevelser i større grad enn personer uten slike opplevelser rammes av både psykisk sykdom og somatiske tilstander som diabetes, revmatiske sykdommer, hjertelidelser og astma. Liknende funn er gjort i nyere prospektive studier som har fulgt barn gjennom livet til voksen alder.³

En rapport fra 2021 oppsummerer internasjonal forskning om helsekonsekvenser av vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Rapporten slår fast at systematiske forskningsoversikter og meta-analyser er samstemte i at vold, overgrep og omsorgssvikt i barndommen er forbundet med negative konsekvenser gjennom livsløpet, både innen somatisk helse, psykisk helse og psykososial tilpasning.⁴ En norsk studie finner også sammenheng mellom alle voldsformer, herunder seksuelle overgrep i barndommen og voldtekt både som barn og voksen, og psykisk helse som voksen.⁵

Vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt i barndommen er tydelig forbundet med negative fysiske helsekonsekvenser i løpet av livet samt nedsett livskvalitet i voksen alder.⁶ Det foreligger betydelig empiri som forbinder fysiske helseplager og sykdommer med mishandling i barndommen, herunder nevrologiske utfall, muskel- og skjelettplager, luftveisplager, hjerte- og karsykdom, underlivsplager, stoffskifteforandringer, søvnproblemer og ulike smertetilstander. I noen studier finner man også en økt risiko for å utvikle diabetes og kreft.⁷

Vold og overgrep i barndommen er også forbundet med en rekke psykiske helseplager, herunder angst og depresjon, atferdsvansker og aggresjon, rusmiddelmissbruk, og spiseforstyrrelser i barne- og ungdomsalder. Forskningsfunn tilsier at vold og overgrep kan medføre alvorlige tilstander som angstlidelser, depresjon, bipolar

¹ Hafstad (2021).

² Felitti mfl. (1998).

³ Jahn mfl. (2021).

⁴ Hafstad (2021).

⁵ Thoresen mfl. (2015).

⁶ Downing mfl. (2021).

⁷ Carr mfl. (2020).

lidelse, psykoselidelser og personlighetsforstyrrelser.⁸ Tidligere studier har også vist sammenhenger mellom seksuelle overgrep og selvmordsforsøk og selvskadende handlinger.⁹

En nyere metaanalyse om seksuell vold og psykisk helse viste at nær samtlige studier som inngikk i analysen, fant høyere forekomst av psykiske lidelser blant personer som hadde blitt utsatt for seksuell vold, enn blant personer som ikke hadde blitt det. Seksuell vold var særlig forbundet med angstlidelser, depressive lidelser, bulimi, tvangslidelser, posttraumatisk stresslidelse og rusbrukslidelser.¹⁰

Det er godt dokumentert at voldtekt er en særlig risikofaktor for utvikling av posttraumatisk stresslidelse (PTSD).¹¹ En studie fra 2019 fant at forekomsten av posttraumatisk stresslidelse i Norge var 3,8 prosent for menn og 8,5 prosent for kvinner.¹² En svensk studie fant at blant 317 voldtektsutsatte som oppsøkte hjelp, utviklet 39 prosent posttraumatisk stresslidelse innen seks måneder etter voldtekten.¹³ Posttraumatisk stresslidelse øker risiko for andre helseutfordringer, herunder stemningslidelser eller angst, alkohol- eller rusmisbruk samt høyere selvmordsrisiko.¹⁴

Flere studier har funnet at det å bli utsatt for seksuell vold i barndommen, medfører økt risiko for nye voldshendelser senere i livet (reviktimisering). Blant annet viser en oversiktsstudie at det å bli utsatt for seksuelle overgrep i barndommen, er sterkt relatert til å bli utsatt for seksuelle overgrep også i voksen alder.¹⁵ Flere studier som ser på ulike voldstyper, finner at risikoen ser ut til å gå på tvers av type vold; for eksempel har barn som er utsatt for overgrep, økt risiko for å utsettes for partnervold som voksen. Risikoen for reviktimisering etter overgrep er altså ikke begrenset til den seksuelle volden. Også i voksen alder kan det å bli utsatt for voldtekt øke risiko for reviktimisering.¹⁶ Forskning viser videre at kvinner som er utsatt for gjentatte seksuelle overgrep, rapporterer høyere grad av selvklandring og risikofylt seksuell atferd, som kan gjøre den utsatte sårbar for ny seksuell vold.¹⁷ En av flere risikofaktorer for reviktimise-

ring er i hvilken grad den utsatte har utviklet psykiske helseplager, særlig posttraumatisk stresslidelse (PTSD).¹⁸

Forskning viser betydelig sammenheng mellom seksuelle overgrep og underlivssmerter eller andre underlivsplager hos kvinner samt fordøyelsesplager og inflammasjon.¹⁹ En studie om kvinner som hadde blitt voldtatt som første seksuelle erfaring, fant at disse kvinnene, sammenliknet med gruppen som hadde hatt frivillig samleie som første erfaring, hadde høyere sannsynlighet for blant annet bekkeninfeksjon (betennelse i de indre kjønnsorganene), endometriose, eggledningsproblemer eller menstruasjonsforstyrrelser.²⁰

Undersøkelser viser også at seksuelle overgrep kan påvirke kvinners graviditet. Gravidе kvinner som er blitt utsatt for seksuelle overgrep, gleder seg i mindre grad over graviditeten, de har større sannsynlighet for å oppleve ulike plager i svangerskapet og høyere grad av fødselsangst.²¹

Å være utsatt for voldtekt kan også ha konsekvenser utover psykiske og fysiske helseplager og lidelser. Mange opplever skam og selvklandring etter å ha bli utsatt for voldtekt. Dette er vonde følelser å bære på, og disse følelsene kan være til hinder for å oppsøke hjelp etter et overgrep. For mange vil opplevelsen av voldtekt påvirke sosiale relasjoner og forringe livskvaliteten. Viktigheten av sosial støtte for utsatte er påpekt i flere studier.²²

Forskning om eventuell sammenheng mellom det å ha blitt utsatt for voldtekt, inntekt og arbeidstilknytning er mangelfull. Det finnes imidlertid studier som viser at det å ha bli utsatt for seksuell vold i løpet av livet, er forbundet med dårligere faglige utfall.²³ Gitt de omfattende helsekonsekvensene som er beskrevet ovenfor, er det grunn til å anta at det å bli utsatt for voldtekt vil ha en betydelig sammenheng med sykefravær og uførhet.

9.3 Konsekvenser for pårørende

I tillegg til alvorlige konsekvenser for den enkelte kan voldtekt ha konsekvenser for utsattes partnere, nær familie og venner.²⁴ Foreldre, søsken,

⁸ Carr mfl. (2020).

⁹ Beitchman mfl. (1992).

¹⁰ Dworkin (2020).

¹¹ Kessler mfl. (2017).

¹² Heir (2019).

¹³ Tiihonen mfl. (2014).

¹⁴ Smith & Cottler (2018).

¹⁵ Classen (2005).

¹⁶ Walsh mfl. (2012).

¹⁷ Aakvaag mfl. (2019).

¹⁸ Jaffe mfl. (2018).

¹⁹ Carr mfl. (2020).

²⁰ Hawks mfl. (2019).

²¹ Lukasse (2011).

²² Ullman (1999).

²³ Baker mfl. (2016).

partnere og venner kan oppleve hendelsen og de påfølgende konsekvensene for den utsatte som en stor påkjenning. Nærstående kan oppleve skyldfølelse, skam og sorg over det som har skjedd. For noen blir påkjenningen så stor at de kan ha behov for hjelp, for å komme videre etter hendelsen.

9.4 Konsekvenser for kvinners opplevde trygghet

Selv om menn er mer utsatt for kriminalitet enn kvinner, viser en nasjonal trygghetsundersøkelse at kvinner i større grad enn menn frykter kriminalitet.²⁵ Særlig gjelder dette yngre kvinner; én av tre kvinner i alderen 20–24 år er i stor eller noen grad bekymret for å bli utsatt for lovbrudd (33 prosent) mens 16 prosent av menn oppgir det samme. På spørsmålet «Hender det at du planlegger for å unngå å bli utsatt for lovbrudd?» svarer 78 prosent av kvinner i aldersgruppen 20–24 år bekreftende (23 prosent svarer «ja» og 55 prosent svarer «i blant»). Hos menn i samme aldersgruppe er tallet 49 prosent.²⁶ Internasjonal forskning viser også at minoritetsgrupper, herunder transpersoner og personer med funksjonsnedsettelse, opplever større grad av frykt for kriminalitet enn resten av befolkningen gjør.²⁷

Noen forskere peker på at det kan være kvinners frykt for den seksuelle volden som ligger bak frykten for annen kriminalitet (shadow of sexual assault hypothesis).²⁸ Frykten for å bli utsatt for seksuell vold kan i lys av denne hypotesen påvirke kvinners frykt for innbrudd, ran og andre former for personkriminalitet.

Frykten for kriminalitet påvirker også kvinners mobilitet i det offentlige rom. Frykten for et overgrep kan påvirke valg av transport (taxi i stedet for å gå hjem alene), reiserute (belyste gater heller enn en park) eller valg av tidspunkt for en reise.²⁹ Personer som har blitt utsatt for voldtekt, kan oppleve en særlig frykt for situasjoner, stemninger, lukter eller lyder som minner om den opplevde volden.³⁰ De kan også oppleve en mer generell følelse av utrygghet som igjen kan påvirke den enkeltes mobilitet i det offentlige rom.

I tillegg til de forhåndsreglene kvinner selv tar, basert på frykten for en potensiell farlig situasjon, ligger det også en forventning i samfunnet til at kvinner skal ta de riktige valgene for å unngå situasjoner der man kan bli voldtatt. Å ikke bli for full, å holde seg sammen med venninner og å ikke dra på nachspiel med noen du ikke kjenner godt er vanlige forventninger som stilles til unge kvinner. Selv om intensjonene bak rådene kan være gode, er det mulig at forventningene får konsekvenser for kvinners opplevde trygghet på ulike sosiale arenaer.

9.5 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Sykdomsbyrde, det vil si hvordan ulike sykdommer, skader og risikofaktorer rammer en befolkning i form av helsetap og dødelighet, kan si noe om hvorvidt noe bør anses å være et folkehelseproblem. Sykdomsbyrden som følger av seksuelle overgrep, fremkommer i det internasjonale sykdomsbyrdeprosjektet, Global Burden of Disease (GBD). I prosjektet oppgis seksuelle overgrep både som skader i seg selv og som risikofaktorer for andre sykdommer eller skader. For kvinner er det ifølge Folkehelseinstituttet beregnet at rundt 5,5 prosent av sykdomsbyrden som følge av depresjon og 6,5 prosent som følge av alkoholmisbruk kan tilskrives seksuelle overgrep i barndommen.

Gitt de alvorlige helsekonsekvensene som følger av voldtekt, er det ikke usannsynlig at den reduserte arbeidsdeltakelsen påfører samfunnet store kostnader. Etter det utvalget kjenner til finnes det ikke longitudinelle studier i Norge som ser på voldtektsutsattes tilknytning til arbeidslivet. En amerikansk studie fra 2017 beregnet en kostnad på over \$120 000 (1,3 millioner kroner per 23. november 2023) per voldtektsutsatt. Dette innebærer kostnader for helsetjenester, produksjons- og effektivitetstap og kostnader knyttet til straffesaksbehandling.³¹

En kartlegging av samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner i Norge, herunder voldtekt i nære relasjoner, anslår at kostnadene utgjorde 92,7 milliarder kroner i 2021, fordelt på tre overordnede kostnadskategorier: offentlig og privat ressursbruk, produksjons- og effektivitetstap og redusert livskvalitet.³² I rapporten vises det til at økt offentlig ressursbruk på forebyggingsar-

²⁴ Crome & McCabe (1995).

²⁵ Løvgren mfl. (2023).

²⁶ Løvgren mfl. (2023) s. 25-26.

²⁷ Loukaitou-Sideris (2014).

²⁸ Ferraro (1996).

²⁹ Loukaitou-Sideris (2014).

³⁰ Ehlers mfl. (2002).

³¹ Peterson mfl. (2017).

³² Pedersen mfl. (2023).

beid mot vold i nære relasjoner kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Ifølge rapporten er ressursbruken i offentlig sektor forholdsvis lav sett i forhold til omfanget av vold i nære relasjoner som samfunnsproblem. Det finnes ikke tilsvarende kartlegginger av de samfunnsøkonomiske kostandene av voldtekt isolert.

9.6 Utvalgets vurdering

Dette kapitlet har vist at det er godt dokumentert at voldtekt fører til omfattende konsekvenser både på individ- og samfunnsnivå. Ettersom jenter og kvinner oftere utsettes for voldtekt, har konsekvensene av voldtekt en betydelig kjønnsdimensjon. Utvalget legger til grunn at voldtekt er et kvinnehelseproblem, et folkehelseproblem og dermed en betydelig samfunnsutfordring i Norge.

Gitt den høye rapporterte forekomsten av voldtekt og de alvorlige helsekonsekvensene som er oppsummert ovenfor, er det grunn til å tro at de samfunnsøkonomiske kostnadene av voldtekt er betydelige. Økt offentlig ressursbruk på forebygging vil dermed trolig være hensiktsmessig i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Utvalget etterlyser imidlertid mer kunnskap om hvordan det å ha bli utsatt for voldtekt innvirker på tilknytning til arbeidslivet, sykefravær og ytelse. Dette er viktig kunnskap som vil bidra til å forstå voldtekt som en samfunnsutfordring. Utvalget merker seg også at det meste av forskning om konsekvenser av voldtekt ikke omhandler voldtekt via digitale medier. På dette området er det behov for mer kunnskap. Videre er det grunn til å tro at ulike former for sårbarhet kan påvirke konsekvensene for den enkelte, men kunnskapen om dette er mangelfull.

Kapittel 10

Årsaker til voldtekt

10.1 Innledning

Utvalget er bedt om å drøfte årsaker til voldtekt. Det finnes ikke en omforent forståelse av hvorfor noen voldtar. Hva årsakene kan være er et spørsmål som har gitt opphav til mange teorier og empiriske studier. Forskningen er omfattende, og det er en krevende oppgave å beskrive eller oppsummere den. I denne sammenhengen er det også sentralt at voldtekt ikke er et entydig begrep, men omfatter, som vist i kapittel 4, mange typer handlinger og situasjoner.

Utvalget finner det mest hensiktsmessig å gi en overordnet oversikt over sentrale teorier om årsaker til voldtekt. I dag er det vanlig å forstå voldtekt som et komplekst fenomen som kan forklares med flere ulike teorier. Se oversikt over sentrale teorier i punkt 10.2.

Det finnes mye forskning som forsøker å identifisere det som ofte kalles risikofaktorer for at noen begår voldtekt. Dette kan være empiriske undersøkelser som studerer voldtektsutøvere og leter etter forekomsten av ulike omstendigheter, for eksempel om de selv har vært utsatt for voldtekt eller om de har en avvikende personlighet. Utvalget vil beskrive noe av denne forskningen i punkt 10.2.4.

Det finnes også forskning som forsøker å identifisere risikofaktorer for utsatthet. Denne forskningen forsøker å finne ut om det finnes kjennetegn som gjør enkelte mer utsatt for voldtekt enn andre. Utvalget vil oppsummere kunnskap om slike risikofaktorer i punkt 10.3.

I punkt 10.2.5 vil utvalget se på kunnskap om betydningen av holdninger til kjønn og bruk av pornografi.

10.2 Forskning og teoretiske perspektiver

10.2.1 Evolusjonsteori

Evolusjonsteorier finner årsakene til voldtekt i evolusjonshistorie.¹ Teoriene baserer seg på at

seksuell vold og voldtekt kan være en gunstig reproduksjonsstrategi for menn. Derfor har de også høyere sexlyst enn kvinner, og et høyt antall sexpartnere vil være ønskelig for å nå dette målet. Teoriene hevder at voldtekt kan være en strategi for å oppnå samleie, når andre strategier ikke fungerer.²

10.2.2 Psykologiske teorier

Det finnes flere teorier som legger vekt på psykologiske forklaringer for hvorfor noen begår voldtekt. De tidligste teoriene stammer fra psykoanalytikeren Sigmund Freud. Han anså kvinner som masochistiske og en av hans studenter, Helen Dutch, bygget videre på denne forståelsen av kvinner som ansvarlige for voldtektene de ble utsatt for.³ Karen Horney, en annen tysk psykoanalytiker, bygget også videre på dette premisset, men mente at kvinner hadde tilpasset seg menns fantasier. I dag mener enkelte forskere at disse tidlige synspunktene på voldtekt kan ha bidratt sterkt til myter som legger skylden for voldtekt på offeret.⁴

Andre tidlige teorier pekte blant annet på at menn hadde kastreringsangst eller peniskomplekser.⁵ Voldtekt handlet i dette perspektivet om å bevise sin maskulinitet. Studiene som lå til grunn for disse perspektivene, ble senere ansett for å være av dårlig kvalitet. De hadde heller ikke bidratt til å finne gode forebyggings- eller behandlingstiltak.⁶

Andre psykologiske teorier anser voldtekt som et utslag av psykisk sykdom. Noen teorier anser voldtektsmenn som psykopatiske, perverse eller nevrotiske.⁷

¹ Mckibbin mfl. (2008).

² Gannon mfl. (2008).

³ Albin (1977).

⁴ Fradella & Sumner (2016) s. 163.

⁵ Albin (1977).

⁶ Fradella & Sumner (2016) s. 164.

⁷ Albin (1977).

Psykologene Tony Ward og Anthony Beech lanserte i 2005 en flerfaktorteori om seksuell vold.⁸ De så på fire sett av faktorer: biologiske (genetikk/hjerneutvikling), kontekstuelle forhold i situasjonen, nevropsykologiske forhold og beslutningsfaktorer (det vil si forhold som styrer bevisste valg, blant annet forventninger i omgivelsene og konsekvenser av handlinger). Disse faktorene spiller etter denne teorien sammen og danner grunnlaget for handlinger basert på hvilken vekt de har i den aktuelle situasjonen. Årsakene til seksuell vold blir dermed komplekse og varierte.

10.2.3 Feministiske teorier og perspektiver

Feministiske teorier og perspektiver på voldtekt er mangfoldige. De vokste frem på 1970-tallet, og kjernen i teoriene er at de setter voldtekt i sammenheng med forholdet mellom kjønn og makt. Voldtekt anses som en del av den bredere volden mot kvinner og som et verktøy for kvinneundertrykking.

Blant annet Susan Brownmillers bok, «Against Our Will: Men, Women, and Rape» var med på å definere voldtekt som et politisk problem i USA.⁹ De feministiske teoriene som vokste frem på denne tiden, flyttet fokuset vekk fra individet og over på strukturelle forhold. Voldtekt ble ansett som en følge av en kultur som støttet oppunder og unnskyldte menns vold mot kvinner.¹⁰ Brownmiller skrev at voldtekt er «a conscious process of intimidation by which all men keep all women in a state of fear».¹¹ De feministiske tilnærmingene tok innover seg historier fra utsatte, noe som sto i kontrast til det tidligere fokuset på utøveres perspektiv.¹²

Også i Norge fikk voldtekt som samfunnsproblem større oppmerksomhet på 1970-tallet. Asta Magni Lykkjens bok, *Voldtekt. Ei bok om kvinneundertrykking*, satte voldtekt i sammenheng med kjønn og makt og løftet voldtekt frem som en likestillingsutfordring.¹³

En brytning i de feministiske teoriene var hvordan problemet kunne løses. Det radikale perspektivet var at voldtekt ikke kunne isoleres som et problem som kunne løses uten å bekjempe hele patriarkatet.¹⁴ De mer liberale perspektivene for-

søkte å løse problemene innenfor de eksisterende strukturene. Denne tilnærmingen ble kritisert for å mangle et interseksjonelt perspektiv som tar innover seg rasisme og klasseforskjeller.

Teoriene forsøkte også å tilbakevise forklaringer som baserte seg på offerets delaktighet. Brownmiller sammenliknet patriarkatet med «white supremacy» og argumenterte for at både rasister og voldtektsmenn forsøker å opprettholde makten ved å tøyte gruppene de forsøker å dominere. Derfor mente hun at offerets påståtte delaktighet var irrelevant, fordi voldtekt uansett ikke er seksuelt motivert, men har som formål å undertrykke kvinner.¹⁵ Disse perspektivene avviste også forklaringer om psykisk sykdom.

Som nevnt er disse teoriene mangfoldige. Teoriene vektlegger på ulike måter patriarkalske strukturer, heteronormativitet, rasisme og interseksjonalitet.¹⁶ Et spørsmål som har blitt viet mye tid, er om voldtekt skal forstås som en voldelig eller en seksuelt motivert handling.¹⁷

Både Istanbulkonvensjonen og Kvinnekonvensjonen bygger på en forståelse av vold mot kvinner, herunder seksuell vold, som en kjønnnet handling som er relatert til mangel på likestilling mellom kvinner og menn.

10.2.4 Forskning på utøvere – risikofaktorer for utøvelse av voldtekt

Det finnes en rekke empiriske studier som undersøker risikofaktorer for utøvelse av seksuell vold. Risikofaktorer for utøvelse vil være faktorer som ofte er til stede hos personer som utøver voldtekt. Det betyr ikke nødvendigvis at faktorene er årsak til utøvelsen av seksuell vold, men kunnskap om risikofaktorene kan være viktig for å utforme treffende forebyggingstiltak.

En artikkel fra 2012 oppsummerer funnene i 191 empiriske studier som undersøker risikofaktorer for utøvelse av seksuell vold.¹⁸ Oppsummeringen deler faktorene inn i faktorer som knytter seg til relasjonelle omstendigheter, og faktorer som knytter seg til individet, og viser at flere risikofaktorer var til stede i mange av studiene.¹⁹

Flere av studiene fant faktorer knyttet til oppvekst og familie.²⁰ Både fysisk og psykisk mis-

⁸ Ward & Beech (2005).

⁹ Brownmiller (1975); Cohen (2015).

¹⁰ McPhail (2015).

¹¹ Brownmiller (1975).

¹² Fradella & Sumner (2016) s. 166.

¹³ Lykkjen (1976).

¹⁴ McPhail (2015).

¹⁵ Fradella & Sumner (2016) s. 166.

¹⁶ McPhail (2015).

¹⁷ Skilbrei & Stefansen (2018) s. 33; Fradella & Sumner (2016), s. 169.

¹⁸ Tharp mfl. (2012).

¹⁹ Studiene er ulike når det gjelder definisjonen av seksuell vold og empiriske metoder. Dette er nærmere beskrevet i artikkelen.

handling og seksuelle overgrep i oppveksten ble identifisert som risikofaktorer for å begå seksuell vold. Studiene hadde ikke funnet sammenheng mellom foreldrenes rusmisbruk, mentale helseproblemer eller kriminelle atferd og utøvelse av seksuell vold.

Flere av studiene i gjennomgangen hadde sett på faktorer knyttet til påvirkning fra sosiale nettverk. Enkelte av studiene indikerte at holdninger som støttet oppunder seksuell vold blant andre i omgangskretsen, er en risikofaktor for utøvelse.²¹

Studiene fant også flere faktorer på individnivå. Mange sexpartnere, atferd og holdninger som støtter sex utenfor faste relasjoner, tidlig seksuell debut, tidligere utsatthet for seksuell vold og tidligere utøvelse av seksuell vold ble identifisert som risikofaktorer for utøvelse.²²

Flere av studiene fant også risikofaktorer knyttet til utøverens seksuelle fantasier og tanker som legger skylden på offeret, og som støtter oppunder seksuell vold.²³ Også holdninger til kjønn, som tro på voldtektsmyter, fiendtlighet mot kvinner, fastholdelse av tradisjonelle kjønnsroller og hypermaskulinitet, ble identifisert som risikofaktorer i flere studier.²⁴ Artikkelen påpeker samtidig noen metodiske svakheter ved disse studiene.

Også interpersonlige egenskaper kan ifølge artikkelen utgjøre risikofaktorer. Flere studier fant at utøverne var dårligere til å tolke andres signaler enn de som ikke hadde utøvet seksuell vold.²⁵ Også en norsk studie fra 2021 fant at voldtektsdømte hadde betydelig svakere evne enn andre til å fortolke andres følelser basert på atferd og ansiktsuttrykk.²⁶

Det finnes også noe forskning som forsøker å kartlegge utøveres egen forklaring på hvorfor de har utsatt noen for en voldtekt. En doktoravhandling, som baserte seg på intervjuer med voldtektsdømte menn, undersøkte mennenes egne forklaringer om hvorfor de hadde begått en voldtekt.²⁷ Den fant at de særlig brukte tre narrativer som forklaring. Noen fortalte at de var sinte på den utsatte, eller ønsket å hevne seg på grunn av noe vedkommende skulle ha gjort. Denne forklaringen var vanligst blant dem som hadde brukt fysisk vold under voldtekten. Andre forklarte at de

mente at det de hadde gjort var innafor i situasjonen, og flere ble sjokkerte da de ble anmeldt. Noen av disse hadde endret mening i ettertid, mens andre holdt fast på at det var innafor. Flere brukte også egne erfaringer med en vanskelig oppvekst som forklaring på hvorfor de var blitt som de var blitt.

En studie sammenliknet personer som var dømt for voldtekt i Norge i 2002 og 2003, med personer dømt for andre former for kriminalitet.²⁸ Studien fant at personene som var dømt for voldtekt, hadde lavere utdanning og at det var høyere andel som mottok trygdeundersøkelser i denne gruppen, enn blant personene som var dømt for andre straffbare handlinger. De hadde også flere tidligere domfellelser. Forskernes vurdering var at denne gruppen hadde mye til felles med personer som hadde begått andre former for voldelig kriminalitet. Liknende funn er gjort i amerikanske studier.²⁹ Ettersom studien kun undersøkte personer som er dømt for voldtekt, er det vanskelig å si hvilken relevans funnene har for andre som begår voldtekt.

10.2.5 En endret seksualkultur?

I den offentlige debatten rundt det økte omfanget av rapportert voldtekt blant unge løftes endringer i *seksualkultur* fram som en mulig faktor som kan bidra til å forstå økningen. Blant annet nevnes fremveksten av problematiske maskulinitetsidealer og porno som utviklingstrekk som kan bidra til å forstå hvorfor unge gutter tilsynelatende tar mindre hensyn til andres grenser, og er tilbøyelige til å tvinge seg til seksuelle handlinger.³⁰

10.2.5.1 Maskulinitetsidealer og kvinnefiendtlige holdninger

Fremveksten av sosiale medier har introdusert mange unge for «influensere»; personer som ytrer seg i sosiale medier, gjerne gjennom profilering av ulike produkter, med betydelige følgerskarer. Mange influensere fremstår som forbilder for unge og presenterer en idealisert livsstil som ofte gir inntrykk av velstand og suksess. Selv om norsk ungdom selv opplever at de er skeptiske i møte med markedsføring fra influensere, kan de påvirkes ubevisst gjennom innhold som kan fremstå både vennskapelig og personlig.³¹

²⁰ Tharp mfl. (2012) s. 4–6.

²¹ Tharp mfl. (2012) s. 6.

²² Tharp mfl. (2012) s. 7.

²³ Tharp mfl. (2012) s. 8.

²⁴ Tharp, A. T mfl. (2012), s. 8.

²⁵ Tharp, A. T mfl. (2012), s. 8.

²⁶ Friestad & Vaskinn (2021).

²⁷ Kruse (2020).

²⁸ Friestad & Skardhamar (2016).

²⁹ Gannon mfl. (2008).

³⁰ Frøyland mfl. (2023) s. 107.

³¹ Steinnes & Teigen (2021).

Flere populære influensere inntar roller som «selvhjelpsguruer» på nett, som gir tips og råd om blant annet trening, kosthold og relasjoner. Andrew Tate er et eksempel på en influencer med stor følgereskare, ikke minst blant unge gutter. På det sosiale mediet X har Tate 8.6 millioner følgere per 2. januar 2024. Tate innehar konservative, høyre-radikale og kvinnefiendtlige holdninger som fremstilles som et slags maskulinitetsideal. Tate har oppfordret til vold mot kvinner gjennom sine sosiale kanaler og blant annet hevdet at voldtektsofre selv må ta ansvar for at de er blitt utsatt for voldtekt. I en video der Tate snakker om hvordan han vil reagere om han blir anklaget for å være utro, sier han: «It's bang out the machete, boom in her face and grip her by the neck. Shut up bitch.»³²

Det finnes flere ulike fora på nettet der kvinnefiendtlige holdninger fremheves og deles. En undersøkelse fra 2020 kartla kvinnefiendtlige internettfellesskap der omkring 850 nordiske menn var aktive.³³ Flere studier har påpekt utviklingen av kvinnefiendtlige kulturer på nett der devaluering av kvinner og kvinnelig seksualitet står sentralt.³⁴

Etter utvalgets forståelse finnes det ikke forskning som gir et godt svar på hvorvidt problematiske maskulinitetsidealer og kvinnefiendtlige holdninger på nett er med på å påvirke norske ungdommers holdninger og respekt for andres grenser, og i ytterste konsekvens en økning i omfanget av voldtekt. Noe mer forskning finnes om potensielle sammenhenger mellom pornografi og utøvelse av seksuell vold. Dette beskrives i det følgende.

10.2.5.2 Pornografi

I dag eksponeres barn og unge for pornografi i et langt større omfang enn tidligere. Over halvparten av 13–18-åringene sier at de har sett pornografi på nettet. Langt flere gutter enn jenter ser på pornografi (68 mot 34 prosent). Andelen som har sett pornografi øker med alderen blant både gutter og jenter. Mange er svært unge første gang de ser pornografisk materiale. Til sammen 55 prosent av 13–18-åringene som har sett pornografi på nettet, så det for første gang før fylte 13 år. De fleste barna søker selv etter pornografi, men en del blir også ufrivillig eksponert gjennom lenker og sosiale medier.³⁵

³² Das (2022).

³³ Mogensen & Rand (2020).

³⁴ Thompson (2018); Massanari (2017).

En betydelig andel av pornografien som norske barn og unge har tilgang til, inneholder aggressive, krenkende og voldelige elementer. Kvelertak, slag og lugging forekommer i mange pornofilmer på populære kanaler som PornTube og Xvideos. Det er særlig kvinner som utsettes for voldelig eller krenkende atferd i pornografiske filmer, og det fremstilles ofte som at kvinner liker krenkelsene de blir utsatt for, eller at de ikke har noe imot dem.³⁶

Ifølge en norsk undersøkelse om barn og ungdom som ser på porno, er den viktigste motivasjonen for å se porno et ønske om å bli seksuelt opphisset. Noen meldte også om at de så porno fordi de var nysgjerrige, eller at det var for underholdning. En del unge svarte også at de så porno for å få informasjon og inspirasjon til sex.³⁷ Også internasjonal forskning viser at en del unge lærer om sex fra porno, og at de etterlikner det de ser.³⁸

Ungdom melder selv om at porno påvirker dem på ulike måter. Blant annet kan det å bruke porno for å lære om sex bidra til at man tar del i seksuelle handlinger man ellers ikke ville blitt med på. I den nevnte undersøkelsen påpekes flere eksempler på at «jenter har deltatt i seksuelle handlinger de har sett i porno, selv om de opplevde det som grenseoverskridende, smertefullt og krenkende.»³⁹

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet melder i sitt innspill til utvalget at spørsmål knyttet til sex og pornografi er økende på spørretjenesten Ung.no. Spørretjenesten melder at de ser at ungdom i stadig større grad er påvirket av og inspirert av pornografi. Dette fremkommer både i generelle spørsmål om sex, men også i forbindelse med spørsmål om overgrep. Henvendelsene dreier seg blant annet om seksuelle handlinger inspirert av pornografi, som kvelning eller binding mot deres vilje eller under press (se boks 10.1).

Sammenhengen mellom bruk av pornografi og utøvelse av seksuell vold er omdiskutert. Det finnes noe internasjonal forskning som peker på at konsum av pornografi har sammenheng med seksuell aggresjon.⁴⁰ En studie fra fem europeiske land, deriblant Norge, viste en sammenheng mellom tenåringsgutters bruk av porno og sexistiske holdninger til kvinner. I den samme stu-

³⁵ Medietilsynet (2022).

³⁶ Fritz mfl. (2020).

³⁷ Berggrav (2020) s. 4.

³⁸ Peter & Valkenburg (2016).

³⁹ Berggrav (2020) s. 26.

⁴⁰ Peter & Valkenburg (2016); Rostad mfl. (2019).

Boks 10.1 Han tok kvelertak under sex



Jente 20 år

Spørsmål

hei, jeg hadde sex med en jeg har holdt på med litt. Jeg merket han var veldig påvirket av porno, og jeg måtte flere ganger ta vekk hånden hans fra å gjøre ting jeg ikke likte. Et øyeblikk tror jeg at han kvelte meg litt, men jeg tok vekk hånden hans da også. Han stoppe med en gang jeg prøvde å ta den vekk, men jeg sitter igjen med en følelse at jeg egentlig ikke likte det som skjedde og at jeg var for full. Jeg føler ikke at jeg er en person som er konfirtabel med å ligge rundt, men jeg har likt denne fyren og syntes det er greit og kline og sånn. Jeg blir bare så usikker på om det er noe galt med meg eller om det han gjorde var feil? Jeg føler jeg ofte er veldig sensitiv når det kommer til sex og lurer på om det kanskje er noe galt med meg? Det virker jo som om alle gutter for tiden liker kveling og slike ting og alle gjøre de samme tingene og jeg liker ikke den fremmede følelsen jeg var av å være med den gutten da. Vet ikke helt hva jeg skal gjøre.

Figur 10.1

Kilde: Spørsmål fra anonym jente (20) på Ung.no

dien kom det fram at sexisme og kvinneforakt i porno potensielt kan ha betydning for at noen gutter bruker press og tvang overfor partneren.⁴¹

Videre finnes det forskning som bidrar til å nyansere sammenhengen mellom bruk av pornografi og seksuell aggressiv atferd. Her påpekes det blant annet at bruk av pornografi ikke trenger å være et problem for folk flest, men at det kan være en sentral faktor i «seksuell voldelig og overgrepbetont atferd hos en liten gruppe menn som allerede har høy risiko for dette.»⁴²

Internasjonalt finnes det noe forskning som ser spesifikt på unge menn som ser store mengder pornografi. Dette er en gruppe som øker i omfang; en svensk studie viser at gutter som rapporterer å bruke pornografi daglig, økte fra 11 prosent i 2004 til 24 prosent i 2014. Undersøkelsen finner videre at høy bruk av porno sammenfaller med regelbrytende atferd. Også tidligere forskning har vist at jo høyere frekvensen av pornografibruk er, jo sterkere er holdnings- og atferds-effektene, herunder koblingen til seksuell vold.⁴³ Dette indikerer at denne gruppen «storforbu-

kere» av pornografi bør utgjøre en sentral målgruppe for forebyggende tiltak.

Norsk forskning om hvorvidt seksuell vold normaliseres gjennom bruk av pornografi er mangelfull. Norske myndigheter ble i februar 2023 eksaminert av FNs kvinnediskrimineringskomité. Komiteen anbefalte norske myndigheter å «allocate resources for research into the root causes and possible impact of oversexualized representations of girls and women in the media and the possible links between sexualization and pornography and gender-based violence against women and girls».⁴⁴

10.3 Risikofaktorer for utsatthet

Voldtekt kan ramme personer av alle kjønn, i alle aldre, funksjonsfriske og personer med funksjonsnedsettelse og personer med alle former for sosiodemografisk og kulturell bakgrunn. Forskning på hvem som utsettes for voldtekt, viser samtidig at noen kan være mer utsatt enn andre. Kunnskap om risikofaktorer er viktig for å kunne utforme forebyggingsstiltak som treffer dem det gjelder, for å utforme støttetjenester på en god måte og for å

⁴¹ Stanley mfl. (2018).

⁴² Nøttestad mfl. (2010).

⁴³ Donevan mfl. (2022).

⁴⁴ FNs kvinnekomité (2023).

kunne avdekke voldtekter. At personer med enkelte egenskaper eller levekårsutfordringer kan være mer utsatt enn andre, er ikke det samme som at den som utsettes har noen form for skyld i overgrepet. Forskning på ofre fokuserer ofte på hvordan sårbarheten er skapt av strukturelle ulikheter i samfunnet.⁴⁵

Den største risikofaktoren for å bli utsatt for voldtekt er knyttet til kjønn. Det overveiende flertallet av voldtektsutsatte er kvinner.⁴⁶ Omfangstudier viser at mange voldtektsutsatte kvinner blir utsatt for voldtekt før fylte 18 år, og de fleste før fylte 29 år.⁴⁷ Enkelte studier viser at samiske kvinner er mer utsatte for seksuell vold enn andre kvinner.⁴⁸

UngVold-rapporten viser at mange av de unge som har vært utsatt for voldtekt, har vært påvirket av alkohol eller andre rusmidler.⁴⁹ I mange tilfeller var også utøveren beruset.

En nasjonal spørreundersøkelse om levekår blant lesbiske kvinner, homofile menn, bifile kvinner, bifile menn og transpersoner viser at skeive er mer utsatt for voldtekt enn andre.⁵⁰ Bifile kvinner og binære og ikke-binære transpersoner er særlig utsatt. Homofile og bifile menn er i større grad enn heterofile menn utsatt for voldtekt. En rapport fra Nordlandsforskning om levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge viser at også denne gruppen er særlig utsatt.⁵¹ Også nasjonal trygghetsundersøkelse viser at skeive er mer utsatt for seksuell vold enn andre.⁵²

Det er godt dokumentert at kvinner som har blitt utsatt for seksuelle overgrep som barn, er langt mer utsatt for seksuelle overgrep som voksne enn andre kvinner.⁵³ Forskning gir få klare svar på hvorfor det er sånn, men studier viser at posttraumatisk stresslidelse (PTSD) som følge av tidligere overgrep kan ha betydning for fremtidig utsatthet.⁵⁴

Enkelte studier har funnet en sammenheng mellom sosioøkonomiske faktorer og utsatthet for voldtekt. En slik sammenheng fantes i Pape og Stefansen sin undersøkelse fra 2004 «Den skjulte volden? En undersøkelse av Oslobefolkningens

utsatthet for trusler, vold og seksuelle overgrep».⁵⁵ Der oppga kvinner med økonomiske utfordringer, lav utdanning og dårlig tilknytning til arbeidslivet oftere enn andre kvinner at de var blitt utsatt for voldtekt.

Flere studier viser at kvinner i prostitusjon er særlig utsatt for voldtekt. ProSentret rapporterer om det samme for kvinner i prostitusjon i Norge.⁵⁶ En kartlegging gjennomført av ProSentret fra 2008 viste at 29 prosent av respondentene selv oppga at de hadde vært utsatt for en voldtekt.⁵⁷ I tillegg oppga 35 prosent av respondentene at de var blitt truet eller tvunget til sex som ikke var avtalt, som kan tyde på at respondentene la en snever voldtektsdefinisjon til grunn.

Funksjonsnedsettelse kan være en risiko for overgrep. Det er dokumentert at særlig unge kvinner med syns- eller hørselshemming er mer utsatt for seksuelle overgrep enn unge kvinner uten nedsatt funksjonsevne.⁵⁸

10.4 Utvalgets vurdering

10.4.1 Årsaker og risikofaktorer

Forskning på årsaker til voldtekt viser at det er vanskelig å finne entydige svar. Utvalget forstår årsakene til voldtekt som komplekse og vanskelig å forklare ved kun ett perspektiv eller en forklaringsmodell. Den tydelige kjønnsdimensjonen tilsier etter utvalgets syn at maktskjevhet mellom kjønnene er en sentral faktor. Også Istanbulkonvensjonen legger til grunn at vold mot kvinner er en manifestering av skjeve maktforhold mellom kjønnene, og at volden har vært et sentralt hinder for likestilling.

Forskningen på risikofaktorer for utøvelse er svært omfattende. For at denne kunnskapen skal være tilgjengelig og kunne brukes til forebygging, er det behov for en oppdatert kunnskapsoversikt. Det samme gjelder for risikofaktorer for utsatthet.

10.4.2 En endret seksualkultur?

Norske ungdommer er storforbrukere av digitale medier. Influensere som fronter negative holdninger til kvinner og kvinners seksualitet, når frem til et stort og ungt publikum gjennom sosiale medier. Samtidig er pornografiske filmer for mange unge en kilde til inspirasjon og informasjon om sex.

⁴⁵ Skilbrei & Stefansen (2018) s. 60.

⁴⁶ Se utredningens omtale av omfanget av voldtekt.

⁴⁷ Dale mfl. (2023).

⁴⁸ Eriksen mfl. (2015).

⁴⁹ Frøyland mfl. (2023) s. 64.

⁵⁰ Anderssen mfl. (2021) s. 85 flg.

⁵¹ Eggebø mfl. (2018).

⁵² Løvgren (2023) s. 79.

⁵³ Dale mfl. (2023) s. 36; Messman-Moore & Long (2023); Pit-tenger mfl. (2016).

⁵⁴ Jaffe mfl. (2019).

⁵⁵ Pape & Stefansen (2004).

⁵⁶ ProSenteret (2022).

⁵⁷ Bjørndahl & Norli (2008) s. 26.

⁵⁸ Olsvik (2010).

Selv om forskningen om potensielle sammenhenger mellom bruk av pornografi og seksuell vold ikke er entydig, er utvalget likevel bekymret for at negative holdninger til kvinner og voldelige elementer fra pornografien og fra sosiale medier, gjenskapes i seksuelle møter mellom unge mennesker. Det er derfor viktig at holdninger til kvinner og til porno i langt større grad tematiseres i seksualitetsundervisningen, og at pornokritisk kunnskap implementeres i læreplaner i grunnskolen og videregående opplæring samt i lærerutdanningen.

Utvalget mener det er bekymringsverdig at det finnes lite pågående forskning om potensielle sammenhenger mellom bruk av pornografi, holdninger og seksuell atferd blant norsk ungdom.

Særlig mener utvalget det er behov for mer kunnskap om de unge guttene som har det høyeste forbruket av pornografi. Utvalget ser med interesse på svensk forskning på dette feltet, som bør inngå i myndighetenes kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å utvikle målrettede forebyggings tiltak.⁵⁹ Videre viser utvalget til NOU 2019: 19 *Jenterom, gutterom og mulighetsrom* og stiller seg bak anbefalingen om å sikre mer kunnskap om hvordan pornografi påvirker barn og unge, og hvilken betydning det har for synet på kjønn, kropp og seksualitet for seksuell praksis og for grensesetting, vold og overgrep i et kjønnsperspektiv.⁶⁰

⁵⁹ Donevan mfl. (2022).

⁶⁰ NOU 2019: 19.

Del III

Forebygging

Denne delen av utredningen handler om forebygging av voldtekt. Utvalget er bedt om å vurdere det forebyggende arbeidet mot voldtekt av barn, ungdom og voksne.

Kapittel 11

Rettslige utgangspunkter for forebygging av voldtekt

11.1 Innledning

Gjennom norsk lovgivning og internasjonale konvensjoner er norske myndigheter forpliktet til å iverksette tiltak for å forebygge voldtekt og annen seksuell vold. I dette kapitlet beskriver utvalget noen sentrale internasjonale forpliktelser samt forpliktelser til å forebygge voldtekt etter norsk rett. Utvalget omtaler også avvergingsplikt og meldeplikt særskilt.

Utvalgets beskrivelse av rettslige utgangspunkt er ikke uttømmende, men gir et bilde av Norges omfattende forpliktelser til å forebygge voldtekt.

11.2 Internasjonale forpliktelser til å forebygge voldtekt

Flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner pålegger norske myndigheter forpliktelser til å forebygge voldtekt. I det følgende vil forpliktelser etter disse konvensjonene omtales: Istanbulkonvensjonen, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), Lanzarotekonvensjonen, barnekonvensjonen, kvinnekonvensjon og FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

11.2.1 Istanbulkonvensjonen

Som nevnt i kapittel 5 er forebygging en av de fire delene i Istanbulkonvensjonen. Konvensjonens kapittel tre pålegger staten en rekke forpliktelser til å forebygge handlinger som er omfattet av konvensjonen, herunder voldtekt. Ettersom vold mot kvinner og vold i nære relasjoner er konvensjonens tema, er ikke alle forpliktelsene like relevante for voldtekt. Utvalget vil fokusere på de forpliktelsene som gjør seg gjeldende for arbeidet mot voldtekt.

Overordnet pålegger artikkel 12 nr. 1 statene å iverksette nødvendige tiltak for å endre sosiale og kulturelle handlingsmønstre hos menn og kvinner

for å bli kvitt fordommer, skikker, tradisjoner og annen praksis som bygger på en forestilling om at kvinner er underlegne, eller på stereotypiske kjønnsroller. Formålet med denne bestemmelsen er å påvirke atferd som bidrar til å opprettholde vold mot kvinner, herunder seksuell vold og vold i nære relasjoner.¹ Det er opp til statene å velge hvordan dette skal gjøres.

Artikkel 12 nr. 3 presiserer at alle forebyggingstiltak må ta høyde for «sårbare personer[s]» særlige behov. Den forklarende rapporten viser til at utøvere ofte velger ut sårbare personer, fordi de kan ha vanskeligere for å forsvare seg selv eller fordi det er mindre sannsynlig at de anmelder saken til politiet. Betegnelsen «sårbare personer» viser, som nevnt tidligere, blant annet til:

«(.) pregnant women and women with young children, persons with disabilities, including those with mental or cognitive impairments, persons living in rural or remote areas, substance abusers, prostitutes, persons of national or ethnic minority background, migrants – including undocumented migrants and refugees, gay men, lesbian women, bi-sexual and transgender persons as well as HIV-positive persons, homeless persons, children and the elderly.»²

Artikkel 13 pålegger statene å gjennomføre holdningskampanjer. Formålet er å øke befolkningens kunnskap og forståelse for vold og overgrep som kvinner opplever. Tanken er blant annet at dette vil sette befolkningen i stand til å gjenkjenne volden, og å støtte ofre når det er mulig. Kampanjene bør gjennomføres i samarbeid med nasjonale menneskerettsinstitusjoner, likestillingsorgan, sivilt samfunn og frivillige organisasjoner når det er hensiktsmessig. Disse har mye erfaring med holdningskampanjer som myndighetene kan dra nytte av.

¹ Europarådet (2011) s. 16.

² Europarådet (2011) s. 16.

Artikkel 14 handler om å inkludere opplæring om vold og overgrep i skolen. Kjernen i bestemmelsen er at partene må utforme «læremateriell». Det vil si å innlemme tematikken i læreplaner eller andre systemer staten har for å fastsette innholdet i utdanningen. Det er i stor grad opp til myndighetene å vurdere hvilke klassetrinn undervisningen skal rette seg mot, og undervisningsopplegget må tilpasses elevenes alder.

Artikkel 15 krever at myndighetene sørger for tilstrekkelig opplæring av fagpersoner som er i kontakt med utsatte og utøvere. Opplæringen skal handle om forebygging og avdekking, likestilling, utsattes behov og rettigheter og hvordan reviktisering (nye krenkelser) kan unngås.

Artikkel 16 gjelder forebyggende tiltak rettet mot utøvere. Bestemmelsen krever at statene har tiltak som skal lære utøvere av vold i nære relasjoner ikke-voldelig atferd i relasjoner, for å forhindre mer vold og å endre atferdsmønstre. Bestemmelsens andre ledd er særlig relevant for forebygging av voldtekt. Bestemmelsen pålegger staten å ha behandlingsprogram for utøvere som skal forhindre at de begår nye overgrep. Den forklarende rapporten til konvensjonen viser til at det finnes mange ulike modeller for slike program i medlemstatene, og at det må være opp til myndighetene i det enkelte land å vurdere hvordan programmene skal utformes.

Forebyggingsforpliktelsene etter Istanbulkonvensjonen har til felles at de pålegger statene å utforme tiltak og systemer for forebygging, men lar det ofte være opp til myndighetene å vurdere den nærmere utformingen.

Artikkel 28 omtaler hjelpeapparatets plikt til å rapportere om vold eller risiko for vold. Norske myndigheter er pålagt å sørge for at regler om taushetsplikt for visse yrkesgrupper ikke står i veien for at tjenestepersoner kan melde ifra om vold.

11.2.2 Den europeiske menneskerettskonvensjonen

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) har flere forpliktelser knyttet til myndighetenes arbeid med voldtekt. Voldtekt faller innunder virkeområdet til artikkel 3 om tortur og umenneskelig behandling og artikkel 8 om retten til privatliv. Bestemmelsene har særlig betydningen for myndighetenes forpliktelser til å kriminalisere voldtekt og å etterforske voldtekter. Etterforskning av voldtektssaker omtales i del 5.

For forebygging er bestemmelsene i EMK særlig relevante for statens plikt til å beskytte per-

soner mot vold. Myndighetenes forpliktelser etter EMK til å forebygge voldtekt kan gjelde tilfeller hvor noen utsettes for voldtekt som en del av annen vold fra en partner. Myndighetene må reagere på en «*reell og umiddelbar risiko som myndighetene er kjent med, eller burde være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er rimelig å forvente*», slik Høyesterett uttaler i Rt. 2013 s. 588 med videre henvisning til praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).

11.2.3 Lanzarotekonvensjonen

Lanzarotekonvensjonens kapittel 2 handler om forebyggende tiltak. Konvensjonens artikkel 4 pålegger partene å «ved lovgivning eller på annen måte treffe de tiltak som er nødvendige for å forebygge alle former for seksuell utnyttning og seksuelt misbruk av barn, og for å gi barn beskyttelse».

Artikkel 5 krever at myndighetene setter vilkår for personer som skal jobbe med barn som sørger for at personer som er domfelt for seksuelt misbruk av barn, ikke kan ansettes i slike stillinger. Myndighetene må også sørge for at de som ansettes, får opplæring i å avdekke og rapportere om seksuelt misbruk av barn.

Artikkel 6 handler om opplæring av barn. Barn skal få kunnskap om risikoen for seksuelt misbruk og lære å beskytte seg selv gjennom seksualitetsundervisning. Den forklarende rapporten understreker at det først og fremst er voksne og myndighetenes ansvar å beskytte barna, men meningen er å sette barna i stand til å kunne beskytte seg selv i tillegg. Bestemmelsen krever også at undervisningen legger vekt på risikosituasjoner i forbindelse med bruk av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Artikkel 7 krever at statene har effektive intervensjonsprogram eller -tiltak for personer som frykter at de vil begå overgrep mot barn, og som disse personene kan benytte seg av. Det er opp til myndighetene å vurdere hvordan slike program og tiltak best kan utformes.

Artikkel 8 handler om tiltak rettet mot befolkningen. Den krever at myndighetene har kampanjer som skal øke bevisstheten om seksuelt misbruk av barn i befolkningen og om hvordan det kan forhindres.

Artikkel 9 handler om «[t]ilrettelegging for deltakelse av barn, privat sektor, mediene og sivilsamfunnet». Den pålegger statene blant annet å oppmuntre barn og det private næringslivet til å delta i utformingen av tiltak.

I likhet med Istanbulkonvensjonen, pålegger Lanzarotekonvensjonen myndighetene en rekke

forebyggingsforpliktelser, men lar det i stor grad være opp til myndighetene å bestemme hvordan de skal utformes.

11.2.4 Barnekonvensjonen

FNs barnekonvensjon artikkel 19 pålegger staten å «treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for (.) seksuelt misbruk». Dette omfatter ulike former for forebygging, som presisert i artikkelens andre ledd. Barnekomiteens generelle kommentar nr. 13 utdyper hva som ligger i disse forpliktelsene.³ Som tidligere omtalt tillegges barnekomiteens uttalelser stor vekt.

Barnekomiteen legger til grunn at det er forebyggende tiltak som gir den beste effekten på sikt, men viser til at statens forpliktelser til å respondere effektivt på vold mot barn består. Komiteen viser videre til forebyggende tiltak rettet mot befolkningen generelt, mot barn, mot familier og lokalsamfunn og mot tjenesteytere og institusjoner. Etersom artikkel 19 gjelder all vold mot barn, er det ikke alt som er like relevant for å forebygge voldtekt. Relevante tiltak er for eksempel tiltak rettet mot å øke bevissthet og endre holdninger og å lære barn å beskytte seg selv. Komiteen viser også til at alle som kommer i kontakt med barn må gis opplæring i risikofaktorer for overgrep og i å identifisere overgrep.

Barnekomiteen understreker også at statene må ha særlig fokus på marginaliserte barn som er særlig sårbare på grunn av kommunikasjonsutfordringer, immobilitet eller funksjonsnedsettelse. Myndighetene må legge til rette for at disse barna har mulighet til å varsle om utfordringer på lik linje med andre barn.⁴

11.2.5 Kvinnekonvensjonen

Kvinnekomiteen har klargjort at vold mot kvinner er en form for diskriminering som dekkes av konvensjonen. I sin generelle anbefaling nr. 35 utdyper komiteen hvilke krav til forebygging den anser for å følge av kvinnekonvensjonen.⁵

Komiteen anbefaler at statene iverksetter rettslige og andre tiltak for å bekjempe stereotyper, fordommer og skikker som støtter vold mot kvinner. Slike tiltak er blant annet å inkludere tematikken i undervisningen fra et tidlig stadium.

Undervisningen bør fremme verdier som likestilling, ikke-diskriminering, ikke-voldelig maskulinitet og være alderstilpasset, kunnskapsbasert og vitenskapelig korrekt. Staten bør også utforme tiltak for å øke bevisstheten i samfunnet om kjønnsbasert vold, blant annet for at befolkningen skal kunne gjenkjenne den og vite hva de kan gjøre, og for å bekjempe holdninger som legger skylden på offeret. Komiteen viser også til at statene må jobbe for å skape trygge offentlige rom ved bruk av belysning og infrastruktur.

Kvinnekomiteen ber også statene om å sørge for tilstrekkelig opplæring av aktører i rettsvesenet og helsevesenet. Formålet er at de skal være i stand til å forebygge og ta tak i kjønnsbasert vold.

11.2.6 CRPD

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne omtaler retten til frihet fra vold og misbruk i artikkel 16. Artikkelen stiller flere krav til myndighetenes forebyggende tiltak rettet mot denne gruppen individer:

- «1. Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale, opplæringsmessige og andre hensiktsmessige tiltak for å beskytte mennesker med nedsatt funksjonsevne mot alle former for utnyttning, vold og misbruk, både i og utenfor hjemmet, herunder kjønnsbasert utnyttning, vold og misbruk.
2. Partene skal også treffe alle hensiktsmessige tiltak for å forhindre alle former for utnyttning, vold og misbruk, blant annet ved å sørge for hensiktsmessig hjelp og støtte, tilpasset kjønn og alder, til mennesker med nedsatt funksjonsevne og deres familier og omsorgspersoner, herunder ved å gi informasjon og opplæring om hvordan utnyttning, vold og misbruk kan unngås, oppdages og innrapporteres. Partene skal sikre at tjenester som skal verne og beskytte, tar hensyn til alder, kjønn og nedsatt funksjonsevne.
3. Partene skal, for å hindre alle former for utnyttning, vold og misbruk, sikre at uavhengige myndigheter fører effektivt tilsyn med alle tilbud og programmer som er utformet for mennesker med nedsatt funksjonsevne.»

Bestemmelsen viser at myndighetene må tilpasse tiltak slik at de treffer denne gruppen innbyggere.

³ FNs barnekomité (2011) s. 18 flg.

⁴ FNs barnekomité (2011) s. 19.

⁵ FNs kvinnekomité (2017) s. 13.

11.3 Plikt til å forebygge voldtekt etter norsk rett

Det finnes en rekke bestemmelser i norsk lovgivning som omhandler en plikt til å forebygge kriminalitet, herunder voldtekt. Eksempelvis slår politiloven fast at en av politiets oppgaver er forebygging av kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet, jf. politiloven (1996) § 2 nr. 2.

Videre følger det av lovbestemmelser i både helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og tannhelsetjenesteloven at helse- og omsorgstjenestene har ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Kommunene, de regionale helseforetakene og tannhelsetjenesten skal rette særskilt oppmerksomhet mot at pasienter kan være utsatt for, eller kan stå i fare for å bli utsatt for vold eller seksuelle overgrep. De skal legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.⁶

Av likestillings- og diskrimineringsloven fremgår en spesiell plikt for offentlige myndigheter til å forebygge kjønnsbasert vold. Med kjønnsbasert vold menes ifølge forarbeidene «vold som er rettet mot en kvinne fordi hun er kvinne eller som i uforholdsmessig stor grad rammer kvinner, samt annen kjønnsrelatert vold».⁷ Fordi voldtekt særlig rammer kvinner, vil voldtekt være en form for kjønnsbasert (seksuell) vold. Annen kjønnsbasert vold kan være «kjønnsbasert vold rettet mot menn, transpersoner og inkludert interkjønnede personer med uklare kjønnskaraktistika og den vold som utøves på grunn av en persons kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk».⁸ Denne bestemmelsen omfatter en plikt til aktivitet som gjelder all virksomhet som offentlige myndigheter utøver. Det fremgår av forarbeidene at myndighetene skal vurdere hvilke tiltak som er relevante, ut fra en analyse av situasjonen.⁹

11.4 Særskilt om avvergingsplikt og meldeplikt

Reglene om taushetsplikt, meldeplikt og avvergingsplikt er alle med å danne rammer rundt offentlige etaters og en del yrkesgruppers arbeid og informasjonsutveksling i saker om voldtekt.

⁶ Regjeringen (2022).

⁷ Prop. 63 L (2018–2019) s. 76.

⁸ Prop. 63 L (2018–2019), s. 76.

⁹ Prop. 63 L (2018–2019), s. 113.

Disse reglene er beskrevet detaljert i offentlige utredninger og bøker, og sist i Justis- og beredskapsdepartementets veileder fra 2023 *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder*.¹⁰ Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å foreta en ny detaljert gjennomgang av disse reglene. Her vil utvalget gi en kort beskrivelse av avvergingsplikt og plikten til å melde til barnevernet (opplysningsplikt). Utvalget går ikke inn på de generelle reglene om taushetsplikt (både etter forvaltningsloven og en rekke særlover) og de mulighetene som finnes til å gi opplysninger for personer/yrker som er underlagt taushetsplikt.

11.4.1 Avvergingsplikt

Alle innbyggerne i landet har plikt til å søke å avverge visse straffbare handlinger, blant annet drap, grov vold, grove seksuallovbrudd og mishandling i nære relasjoner. Dette følger av straffeloven § 196 som setter straff for den som:

«...unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge et lovbrudd eller følgene av det, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig, og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at lovbruddet er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt og gjelder lovbrudd som nevnt (.).»

Videre i denne bestemmelsen nevnes en rekke ulike straffebestemmelser som alle utløser avvergingsplikt, blant annet straffeloven § 291 om voldtekt og § 299 om voldtekt av barn under 14 år. Avvergingsplikten er absolutt og den gjelder uavhengig av eventuelle taushetspliktsregler.

Bestemmelsen gir bare en plikt til å avverge fremtidige lovbrudd som «fremsto som sikkert eller mest sannsynlig» at ville bli begått. Det er ingen plikt til å melde fra om lovbrudd som allerede er begått. I voldtektssaker har man ofte ikke slik kunnskap før voldtekten skjer, og avvergingsplikt vil derfor ikke være aktuelt. Samtidig skjer mange voldtekter i parforhold der personer kan bli utsatt gjentatte ganger over lang tid. Det kan også finnes situasjoner der barn utsettes for jevnlike voldtekter. Dersom for eksempel en fastlege, lærer, barnevernsansatt, kollega, venn eller familiemedlem får kunnskap om voldtektene, vil dette kunne utløse avvergingsplikt.

¹⁰ Se for eksempel NOU 2020: 17 og Holmboe (2017).

Boks 11.1 Straffeloven § 196. Plikt til å avverge et straffbart forhold

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge et lovbrudd eller følgene av det, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig, og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at lovbruddet er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt og gjelder lovbrudd som nevnt i

- a. § 111 (krenkelse av Norges selvstendighet og fred), § 113 (krenkelse av Norges statsforfatning), § 115 (angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet), § 117 (inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner), § 119 (landssvik), § 121 (etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter), § 123 (avsløring av statshemmeligheter), § 128 (ulovlig militær virksomhet), § 129 (straff for deltakelse mv. i voldelig sammenslutning med politiske mål), § 131 (terrorhandlinger), § 133 (terrorforbund), § 138 (terrorbombing), § 139 (kapring av luftfartøy og skip mv.), § 140 (forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv.), § 141 (bruk og utslipp av farlig stoff i tilknytning til luftfartøy og skip mv.), § 142 (ulovlig befatning med farlig materiale mv.), § 143 (gisseltaking i terrorøyemed), § 144 (angrep på en internasjonalt beskyttet person), § 192 (anslag mot infrastrukturen), § 193 (forbund om anslag mot infrastrukturen), § 194 (forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss), § 223 (grov uriktig anklage), § 238 (allmennfarlig smittespredning), § 239 (allmennfarlig forgiftning), § 240 (alvorlig miljøkriminalitet), § 253 (tvangsekteskap), § 255 (grov frihetsberøvelse), § 256 (forbund om grov frihetsberøvelse), § 258 (grov menneskehandel), § 259 (slaveri), § 262 annet ledd (ekteskap med noen under 16 år), § 274 (grov kroppsskade), § 275

(drap), § 279 (forbund om drap eller å volde betydelig skade på kropp og helse), § 282 (mishandling i nære relasjoner), § 283 (grov mishandling i nære relasjoner), § 284 (kjønnslemlestelse), § 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.), § 291 (voldtekt), § 295 (misbruk av overmaktsforhold og lignende), § 299 (voldtekt av barn under 14 år), § 303 (grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år), § 312 (incest), § 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående), § 327 (ran), § 329 (forbund om ran), § 355 (fremkalling av fare for allmennheten) og § 357 (forbund om fremkalling av fare for allmennheten),

- b. militær straffelov §§ 50, 52 eller 96, eller
c. sikkerhetsloven § 7-5, jf. § 11-4 fjerde ledd.

Ved overtredelse av §§ 312 eller 314 gjelder avvergingsplikten bare når den fornærmede er under 16 år. Ved overtredelse av §§ 299 eller 303 gjelder avvergingsplikten ikke dersom vilkårene i § 308 er oppfylt.

- Brudd på avvergingsplikten straffes ikke når
- handlingen det er tale om å avverge ikke har kommet så langt som til straffbart forsøk, jf. § 16, eller
 - plikten ikke kunne oppfylles uten å utsette ham selv, hans nærmeste eller noen uskyldig for siktelse eller tiltale eller fare for liv, helse eller velferd.

Tredje ledd bokstav b gjelder ikke dersom fornærmede er mindreårig og den som unnlater å avverge er barnets forelder, steforelder, fosterforelder eller en annen som har daglig omsorg for barnet

Kilde. Lovdata.no

11.4.2 Meldeplikt til barnevernet

Hovedregelen om meldeplikt til barnevernet finnes i barnevernloven § 13-2.¹¹ Det følger av bestemmelsen at:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold i følgende tilfeller:

- når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt
- når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom

¹¹ Barnevernsloven (2021), Lov om barnevern, (LOV-2021-06-18-97).

- eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling
- c) når det er grunn til å tro at et barn med nedsett funksjonsevne eller et spesielt hjelpe-trengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring
 - d) når et barn har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler, eller ved å ha vist annen form for utpreget normløs atferd
 - e) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Også yrkesutøvere som opptrer i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, familievernkontorloven og privatskolelova plikter å gi opplysninger etter denne bestemmelsen. Det

samme gjelder meklere i ekteskapsaker og private som utfører oppgaver for staten, fylkeskommuner eller kommuner, og de som utfører slike oppgaver på vegne av organisasjoner.»

Meldeplikten gjelder uavhengig av taushetsplikt for den som har grunn til å tro at et barn er utsatt for noen av de forholdene som er beskrevet i bestemmelsen. Meldeplikten gjelder «enhver» som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Dette betyr at plikten til å melde fra er personlig. Vurderingen kan ikke overlates til andre, for eksempel kolleger, ledere eller andre instanser. I saker om voldtekt vil meldeplikt til barnevernet være aktuelt der barnet oppholder seg i et miljø der det er fare for seksuell utnyttelse og voldtekt.

Kapittel 12

Dagens forebyggende arbeid mot voldtekt

12.1 Innledning

Det følger av mandatet at utvalget skal «vurdere det forebyggende arbeidet mot voldtekt av barn, ungdom og voksne».

Forebyggende arbeid mot voldtekt kan forstås bredt; fra generelle velferdstiltak til tiltak som har som mål å avverge, avdekke og forebygge alle former for vold og overgrep, samt mer målrettede tiltak som tar sikte på å forebygge voldtekt og annen seksuell vold. Forebyggingstiltak kan finne sted på ulike arenaer, fra nasjonale kampanjer iverksatt av nasjonale myndigheter til kommunale tiltak og tiltak i regi av ikke-statlige aktører.

Utvalgets funksjonstid og tilgjengelige ressurser har ikke tillatt en fullstendig kartlegging av samtlige forebyggingstiltak som kan ha relevans for forebygging av voldtekt. Utvalget har derfor valgt å avgrense gjennomgangen av det forebyggende arbeidet til noen sentrale arenaer. I dette kapitlet vil utvalget beskrive regjeringens målsettinger og gjennomføring av tiltak på forebyggingsfeltet, kommunenes ansvar for å forebygge voldtekt samt forebygging, avdekking og avverging i det offentlige tjenesteapparatet. Videre beskrives mulighetene og utfordringene som ligger i å forebygge voldtekt gjennom seksualitetsundervisning i skolen. Deretter beskrives forebyggingstiltak rettet mot personer som begår eller står i fare for å begå voldtekt. Avslutningsvis omtaler kapitlet forebyggingsarbeidet som finner sted i politi og påtalemyndighet, samt gjennom straffesaksbehandlingen.

Utvalget merker seg at det foregår en rekke relevante forebyggingstiltak mot vold og overgrep på ulike arenaer. Utvalget etterlyser imidlertid et mer målrettet og systematisk arbeid for å forebygge den *seksuelle volden*, herunder voldtekt.

12.2 Forebygging av voldtekt – regjeringens hovedstrategi?

Forebygging er en uttalt målsetting og hovedstrategi i regjeringens arbeid mot vold og overgrep: «Regjeringen vil gjøre forebygging til en hovedstrategi og har som mål å forhindre at vold og overgrep skjer.»¹ Den forebyggende innsatsen som retter seg spesifikt mot voldtekt, beskrives i regjeringens siste handlingsplan mot voldtekt, som var gjeldende i perioden 2019–2022:

«Det er på alle måter best om overgrep kan forebygges framfor å straffeforfølges i etterkant. Det er nødvendig å rette oppmerksomhet mot respekt for egne og andres grenser i det forebyggende arbeidet. Samarbeid mellom politiet, kommunene og lokalsamfunnet er en forutsetning for godt forebyggende arbeid. Blant voksne må det forebyggende arbeidet også fokusere på ansvarliggjøring av særlig unge menn, hvor konsekvensene av å begå voldtekt kommer tydelig frem.»²

Handlingsplanen spesifiserer «målrettet forebygging» som ett av innsatsområdene, og følgende tiltak er det første tiltaket i planen:

«Forebygge voldtekt gjennom holdningsarbeid og målrettet innsats som særlig ansvarliggjør unge menn og deres respekt for egne og andres grenser. I dette oppdraget skal også konsekvensene av å bli politianmeldt for voldtekt komme klart fram.»³

Av dette kommer det tydelig frem at forebygging skal stå i sentrum for regjeringens innsats mot voldtekt. Ved nærmere ettersyn har det imidlertid vært utfordrende for utvalget å finne frem til pågående nasjonale kampanjer eller annen målrettet

¹ Prop. 36 S (2023–2024) s. 45.

² Justis- og beredskapsdepartementet (2019) s. 23.

³ Justis- og beredskapsdepartementet (2019) s. 31.

innsats for å forebygge voldtekt, som fokuserer på å ansvarliggjøre unge menn. I erfaringsrapporten som oppsummerer arbeidet med handlingsplanen, kommer det frem at tiltaket om å forebygge voldtekt gjennom holdningsarbeid og målrettet innsats *ikke* er gjennomført i tråd med handlingsplanen:

«Tiltaket er diskutert i statusmøter og i egne møter. Det er videre gjennomført en kartlegging av informasjonstiltak og spørretilbud som allerede finnes. På bakgrunn av dette er en felles vurdering at det ikke anses å være behov for et tiltak gjort i fellesskap, men heller styrke det som allerede er utarbeidet.»⁴

Til grunn for beslutningen om å ikke gjennomføre tiltaket fremheves blant annet en pågående styrking av innholdet på ung.no samt flere avsluttede tiltak, herunder kampanjekonseptet #ikkegreit fra 2018, som ble implementert med midler fra Justis- og beredskapsdepartementet. Målet med kampanjen var å bevisstgjøre ungdom om temaene bilspredning, festrelatert voldtekt og kjærestevold. Målgruppen var ungdom mellom 15–23 år. Det vises også til tiltaket «Foreldrehverdag»⁵ i regi av Bufdir, som tilbyr foreldre informasjon som skal bidra til økt bevissthet og handlingskompetanse om sex, voldtekt og grenser.⁶ Etter utvalgets forståelse er ingen av tiltakene som det vises til, evaluert.

Handlingsplanen mot voldtekt 2019–2022 inneholder også et tiltak for å dele modeller for forebygging som allerede finnes. Tiltaket «[b]idra til at gode modeller for forebygging av seksuelle overgrep gjøres kjent i alle landets kommuner, jf. Sortland kommunes modell «Æ e mæ»» (se boks 12.1) er gjennomført, ifølge erfaringsrapporten: «Sortlandsmodellen er nå på nett og tilgjengelig for andre kommuner som ønsker å ta i bruk modellen.» Hvorvidt det er tatt aktive grep for å gjøre andre kommuner oppmerksomme på at modellen er gjort tilgjengelig, kommer ikke frem i erfaringsrapporten.

Utvalget kjenner ikke til publiserte eller pågående evalueringer av i hvilken grad tiltakene i handlingsplanen har bidratt til å nå planens målsetting om å forebygge voldtekt. Per januar 2024 foreligger det ikke en gjeldende nasjonal handlingsplan mot voldtekt.

⁴ Politidirektoratet (2023b).

⁵ Bufdir (u.å.a).

⁶ Politidirektoratet, personlig henvendelse, januar 2024.

Boks 12.1 Æ E MÆ

Æ E MÆ er en forebyggingsmodell utviklet av Sortland kommune for å forebygge vold og seksuelle overgrep. Modellen innebærer forebyggingstiltak rettet mot både barn, ungdom, foreldre og ansatte i kommunen. Blant annet er det utarbeidet temaplaner for barn i barnehage, undervisningsmateriale for barn i skolealder og ungdom i russtid, tips til hvordan den enkelte kommune kan jobbe for å styrke foreldrenes rolle i å forebygge vold og seksuelle overgrep, samt tips om hvordan ansatte i kommunen kan øke sin kompetanse på vold og seksuelle overgrep. Modellen har inspirert tilsvarende prosjekter i andre kommuner, herunder prosjektet «Jeg er meg!» – Et prosjekt for å fremme barn og unges seksuelle helse og livsmestring for å forebygge vold og seksuelle overgrep i Larvik kommune».¹

¹ Larvik kommune (u.å.).

Kilde: Æ E MÆ på aemae.no

12.3 Kommunenes ansvar for å forebygge voldtekt

Kommunene kan spille en sentral rolle i arbeidet med å forebygge voldtekt. Kommunenes ansvar for å forebygge alle former for vold og overgrep følger av både nasjonale føringer og internasjonale forpliktelser. Kommunene i Norge er selvstendige forvaltningsnivåer som har egen folkevalgt ledelse. Det kommunale selvstyret innebærer at den enkelte kommune har betydelig frihet til å organisere arbeidet med å forebygge voldtekt.

Ulike økonomiske rammebetingelser blant kommunene vil påvirke den enkelte kommunes evne til å iverksette og gjennomføre forebyggings tiltak. I evalueringen av opptrappingsplanen mot vold og overgrep (2017–2021) kommer det frem at:

«[v]åre analyser tyder på at store kommuner satser tyngre og bredere i arbeidet mot vold og overgrep sammenliknet med mindre kommuner. Enkelte småkommuner svarer at vold og overgrep ikke er et aktuelt tema i deres kommune.»⁷

⁷ Myrvold mfl. (2020) s. 7.

Selv om evalueringen ikke har kartlagt arbeid mot voldtekt spesifikt, er det grunn til å tro at det samme funnet gjelder for tiltak for å forebygge voldtekt.

Regjeringen oppfordrer alle kommuner til å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.⁸ Handlingsplanene skal bidra til å systematisere og sikre bedre samordning av kommunenes arbeid mot vold i nære relasjoner. NKVTS har laget en veileder for kommuner som ønsker å utarbeide en slik handlingsplan.⁹ Planene kan eksempelvis inneholde informasjon om hva vold i nære relasjoner er og om lokale hjelpe-tilbud, forebyggingstiltak og relevante støtte- og hjelpetilbud for både utsatte og utøvere av vold. Verken oppfordringen fra regjeringen om å utarbeide handlingsplan eller veilederen beskriver voldtekt eller seksuell vold, men flere kommuner har inkludert temaet i sine planer.

I en spørreundersøkelse i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner kom det frem at én av tre av kommuner i undersøkelsen ikke hadde utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner.¹⁰ Undersøkelsen viste videre at kommuner som ikke har utarbeidet en handlingsplan, i mindre grad har skriftlige rutiner eller prosedyrer for å avdekke vold og å samordne tjenestene. Kommunene som ikke hadde utarbeidet handlingsplaner, hadde i mindre grad enn andre kommuner iverksatt relevante kompetansetiltak

for ansatte eller utviklet rutiner for å avdekke vold.¹¹ I regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep fremkommer det at «[r]egjeringen vil oppfordre kommunene til å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner og også vurdere andre virkemidler for å støtte kommunene i dette arbeidet».¹² Voldtekt og andre former for seksuell vold nevnes ikke.

12.4 Forebygging, avdekking og avverging i det offentlige tjenesteapparatet

Som vist i punkt 11.3 fremgår det offentliges tjenesteapparatets plikt til å forebygge, avdekke og avverge voldtekt i flere lovbestemmelser. Tjenesteapparatets virkemidler i arbeidet for å forebygge vold og overgrep er utfyllende beskrevet i flere tidligere publikasjoner, herunder Partnerdrapsutvalgets utredning.¹³

I det følgende gis en kort beskrivelse av hvordan helsetjenesten og familie- og barnevernet kan spille en rolle i å forebygge voldtekt. Utvalget presiserer at avverging av voldtekt i disse tjenestene særlig omhandler gjentakende voldtekt av barn og voksne i nære relasjoner, og kan være mindre relevant for voldtekt mellom ungdom og voksne utenom nære relasjoner.

12.4.1 Kommune- og spesialisthelsetjenesten

Både kommune- og spesialisthelsetjenesten har en sentral rolle i å forebygge, avverge og avdekke vold og overgrep, herunder voldtekt. Helsepersonell kommer i nær kontakt med mennesker i alle aldre og livssituasjoner. Gjennom samtaler og fysiske undersøkelser kan ansatte i helse- og omsorgstjenesten avdekke tilfeller av voldtekt og potensielt bidra til at volden opphører. Møter med helse- og omsorgspersonell har et betydelig potensial for å fange opp barn, unge og voksne i risikozonen:

«Jordmødre, helsesøstre og fastleger er i en unik posisjon til å drive tidlig forebygging. Å snakke om, eller avdekke volden, er det første skrittet mot å bryte voldssirkelen. Å spørre direkte kan gi innsikt i noe som ellers ville vært skjult.»¹⁴

Boks 12.2 Krisesentrene forebygger vold

Det følger av lov om kommunale krisesentre (krisesenterlova, 2009) at alle kommuner skal sørge for et krisesentertilbud til kvinner, menn og barn utsatt for vold i nære relasjoner, herunder voldtekt. I tillegg til å ta imot personer som er utsatt for vold i nære relasjoner, og dermed avverge videre vold, bidrar sentrene til å forebygge gjennom å gi voldsutsatte råd, veiledning og hjelp. Flere krisesentre tilbyr også kurs, aktivitetstilbud og foredrag på utdanningsinstitusjoner med forebygging som formål.

Kilde: Krisesentersekretariatet (2024).

⁸ Prop. 36 S (2023–2024) s. 37.

⁹ NKVTS (2022).

¹⁰ Dokument 3:8 (2021–2022) s. 101.

¹¹ Prop. 36 S (2023–2024) s. 36.

¹² Prop. 36 S (2023–2024) s. 37.

¹³ NOU 2020: 17 s. 103–119.

¹⁴ Mathiesen & Skoland (2016) s. 20.

Boks 12.3 Helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom

Følgende tiltak anbefales i nasjonal faglig retningslinje for helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom:

- Helsestasjon 0–5 år: Alle barn 0–5 år bør få tilbud om regelmessige konsultasjoner på helsestasjonen. Helsestasjonen skal gjennom helsestasjonsprogrammet bidra til å avverge og avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt.
- Skolehelsetjenesten:
 - 1. trinn: Ved skolestartundersøkelsen bør skolehelsetjenesten observere mulige fysiske og psykiske tegn til mistrivsel, vold, overgrep og omsorgssvikt.
 - 8. trinn: Helsesamtalen på 8. trinn bør ha som mål å forebygge, avverge og avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt gjennom å:
 - Gi ungdommene informasjon om hva vold, overgrep og omsorgssvikt er, herunder informasjon om: seksualisert vold, kjærestevold, nettbasert vold og nettbaserte overgrep.
 - Spørre alle ungdommer om de har opplevd vold eller overgrep, eller om de selv har utøvd vold.
- Skolehelsetjenesten bør bidra i skolens samlivs- og seksualitetsundervisning, særlig på området seksuell helse. Skolehelsetjenesten bør også vurdere å tilby undervisning i grupper ved behov. Undervisning bør sikre at alle barn og unge får nødvendig kunnskap og handlingskompetanse om seksuell helse og bidra til å forebygge seksuelle overgrep.
- Helsestasjon for ungdom (HFU): HFU skal kunne tilby samtaler og veiledning om:
 - spørsmål om kroppslig utvikling, følelser, forelskelse og seksualitet.
 - problemer med seksuell trakassering og seksuelle overgrep.
 - spørsmål knyttet til kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og seksuell orientering.

Kilde: Helsedirektoratet (2017).

Anbefalinger om hvordan helse- og omsorgspersonell kan avdekke vold og overgrep er nedfelt i en rekke veiledere, retningslinjer og prosedyrer. Eksempler inkluderer nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom,¹⁵ nasjonal faglig retningslinje om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge,¹⁶ nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen,¹⁷ nasjonal faglig retningslinje for barselomsorgen¹⁸ og nasjonal faglig retningslinje for kvalitet og kompetanse i overgrepsmottak.¹⁹

Retningslinjene og prosedyrene bidrar blant annet til å klargjøre forholdet mellom hovedregelen om taushetsplikt for helsepersonell, meldepplikt og avvergeplikt. I flere av retningslinjene og veilederne er helsepersonell anbefalt å spørre pasienten om vold eller på annen måte bidra til å avverge og avdekke vold, overgrep eller omsorgssvikt. Eksempelvis anbefales det i nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen at helse-

personell spør alle gravide om vold, både nåværende og tidligere erfaringer. Et av de foreslåtte spørsmålene er: «[h]ar noen gjort noe seksuelt mot deg som du ikke ønsket? Hvis ja, når og hvem?»²⁰

Utvalget kjenner ikke til systematisert kunnskap om i hvor stor grad tjenesteytere i helsetjenesten faktisk spør om seksuell vold, og hvordan informasjonen eventuelt følges opp.

12.4.1.1 Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven at kommunene, som et ledd i å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester, skal tilby helsefremmende og forebyggende tjenester, herunder helsetjenester i skoler (skolehelsetjeneste) og helsestasjonstjeneste.²¹

Helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom skal bidra til å avdekke og forebygge vold og overgrep, herunder voldtekt, gjennom en rekke anbefalte tiltak, se boks 12.3.

¹⁵ Helsedirektoratet (2017).

¹⁶ Helsedirektoratet (2019a).

¹⁷ Helsedirektoratet (2018).

¹⁸ Helsedirektoratet (2014).

¹⁹ Helsedirektoratet (2020a).

²⁰ Helsedirektoratet (2018).

²¹ Helse- og omsorgstjenesteloven (2001) § 3-2 første ledd nr. 1, jf. § 3-1.

Helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom utgjør dermed viktige arenaer som kan bidra til å avdekke og forebygge voldtekt. En rapport fra 2020 viste imidlertid at det mangler over 2000 årsverk for helseesykepleiere i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, sammenliknet med Helsedirektoratets anbefaling.²² I 2022 ble det bevilget over 900 millioner kroner gjennom kommunerammen for å styrke det helsefremmende og forebyggende arbeidet for barn og unge. I tillegg ble det bevilget øremerkede midler til helsestasjonene og skolehelsetjenesten.²³ I innspill til utvalget etterlyses imidlertid en flerårig plan for å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenestetilbudet.²⁴

Etter utvalgets forståelse finnes det ikke oppsummert kunnskap om praksis hos ulike helsestasjons- og skolehelsetjenester for å avdekke og forebygge seksuell vold. I 2023 etablerte regjeringen et Nasjonalt kompetansemiljø for helsestasjon og skolehelsetjenesten under Folkehelseinstituttet. Formålet med etableringen av kompetansetjenesten er å utvikle kompetanse og forskning på de områdene som helsestasjons- og skolehelsetjenesten omfatter.²⁵ Etableringen av kompetansetjenesten åpner for muligheter for å produsere kunnskap om helsestasjons- og skolehelsetjenestens arbeid for å avdekke og forebygge vold og overgrep, herunder voldtekt.

12.4.2 Familievernet

Familievernet er en lavterskel spesialtjeneste og har oppgaver som fremgår av familievernkontorloven. Familievernet tilbyr gratis behandling og rådgivning ved vansker, konflikter og kriser i familien uten henvisning. I tillegg skal de mekle ved samlivsbrudd i familier med barn. Familievernet driver også utadrettet virksomhet om familierelaterte temaer.²⁶ Familier og par er de viktigste målgruppene. Siden 2000-tallet har ulike typer vold fått økt oppmerksomhet hos familievernet,²⁷ og tjenesten har fått en styrket rolle i arbeidet mot vold i nære relasjoner de senere årene.²⁸

Familievernutvalget påpekte i sin utredning at vold er et tema i svært mange av familiene som familievernet møter.²⁹ Familievernet har både en

forebyggende og en avdekkende funksjon knyttet til vold i nære relasjoner.³⁰ Vold i nære relasjoner omfatter også voldtekt, og kvinner er særlig utsatt for voldtekt fra partner. En av 20 kvinner oppga i NKVTS' omfangsundersøkelse at de hadde vært utsatt for voldtekt ved makt eller tvang fra partner.³¹ Rapporten *Voldtektssituasjonen i Norge* viste i 2019 at nær én av fem anmeldte voldtekter der fornærmede er over 14 år, er partnervoldtekt.³²

Buadir har i sitt innspill til utvalget påpekt at seksuell vold kan forekomme i alle sakstyper innenfor familievernets saksområde, og at kunnskap om seksuell vold er en del av grunnkompetansen til alle ansatte. Det er utarbeidet en egen fagpakke om seksuell vold i parforhold som familievernkontorene bruker i opplæring og fagutvikling om temaet, i tillegg til regionale fagsamlinger i tjenesten. Spisskompetansemiljøet Vold og høykonflikt arbeider med å innføre en basiskompetanse om vold som alle terapeuter skal ha.³³

En evaluering av familievernet konkluderer med at tjenesten har et stort forebyggende potensial. Ifølge evalueringen har familievernets målrettede arbeid med å bygge kompetanse om vold i nære relasjoner gjort at vold i familier og parforhold avdekkes oftere.³⁴ Utfordringer i å spørre om seksuell vold fremkommer imidlertid med en rapport om familievernets arbeid med vold i nære relasjoner:

«Terapeuter vi snakket med vurderte det som et langt større tabu for brukerne å skulle snakke om seksuell vold som en del av parforholdet, sammenliknet med psykisk vold. Under RM-samlinger³⁵ var det flere terapeuter med spesialisering og særlig kompetanse på seksuelt samliv som fremhevet at seksuell vold ikke nødvendigvis kan spørres frem på samme måte som annen vold. «For å nå inn dit må du gå veien om nærhet i forholdet, du må spørre om sexlivet, ikke om krangling og konflikt» var det en terapeut som sa.»³⁶

Det er etter utvalgets forståelse ikke gjennomført kartlegginger som ser særskilt på familieverntjenestens kunnskap om og arbeid rettet mot den seksuelle volden.

²² Lassemo & Melby (2020).

²³ Helse- og omsorgsdepartementet (2022).

²⁴ Redd Barna (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

²⁵ FHI (2023).

²⁶ Lov om familievernkontorer (1997) § 1.

²⁷ Bergflødt mfl. (2022) s. 18.

²⁸ Prop. 12 S (2016–2017) s. 68.

²⁹ NOU 2019: 20 s. 98.

³⁰ Bakketeig mfl. (2019).

³¹ Dale mfl. (2023) s. 74.

³² Kripos (2020).

³³ Buadir (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

³⁴ Bergflødt mfl. (2022) s. 86.

³⁵ Ressursmiljøer (RM).

³⁶ Rosten mfl. (2020) s. 80.

12.4.3 Barnevernet

Barnevernstjenesten er en kommunal tjeneste, som i hovedsak reguleres av barnevernloven og forvaltningsloven. Barnevernstjenesten skal arbeide for å sikre barns omsorg, beskyttelse og trygge oppvekst, herunder beskyttelse fra vold og overgrep. Barnevernet tilbyr frivillig hjelp, men kan også bruke tvang i tilfeller der frivillig hjelp ikke er tilstrekkelig.³⁷

Barnevernstjenestene mottok i 2022 rundt 50 000 meldinger fra personer som er bekymret for ett eller flere barn. Av disse gjaldt rundt 1100 meldinger mistanke om seksuelle overgrep.³⁸ Selv om ansvaret for å forebygge og beskytte barn mot vold og seksuelle overgrep er en av barnevernets kjerneoppgaver, fremhever flere offentlige utredninger og tilsyn manglende kompetanse som en sentral svakhet ved barnevernets arbeid med vold og overgrep.³⁹

Tilsyn har også påvist svikt i vurderingen av meldinger med alvorlig innhold om vold og seksuelle overgrep.⁴⁰ Liknende funn fremkom også i Barnevoldsutvalgets utredning, som blant annet fant at en rekke saker hadde blitt henlagt på et for svakt undersøkelsesgrunnlag.⁴¹

Et av tiltakene i regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep er å etablere en undersøkelseskommissjon for saker som gjelder vold, overgrep eller grov omsorgssvikt mot barn og ungdom.⁴² Tiltaket igangsettes på bakgrunn av Barnevoldsutvalgets forslag om «en fast undersøkelsesordning for gjennomgang av alvorlige saker der barn dør eller har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt».⁴³

12.4.4 Usikkerhet rundt taushetsplikt, meldeplikt og avvergingsplikt

Flere utredninger har pekt på at ansatte i det offentlige tjenesteapparatet opplever usikkerhet om bruken av reglene for taushetsplikt, meldeplikt og avvergingsplikt, og at taushetsplikten tolkes langt strengere enn loven krever.⁴⁴ Dette kan hindre at informasjon som er nødvendig for å

avverge vold, herunder voldtekter, når frem til riktig aktør.

Barnevoldsutvalgets utredning anbefalte en endring og tydeliggjøring av bestemmelsen om avvergingsplikt for å bidra til at vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt mot barn avverges i større grad. Blant annet ble det pekt på at bestemmelsen om avvergingsplikt er utydelig på hvordan man skal handle for å avverge. Barnevoldsutvalget fremhevet også behovet for kompetanseheving i tjenestene om reglene om taushetsplikt, meldeplikt og avvergingsplikt.⁴⁵

Justis- og beredskapsdepartementet har publisert en veileder som er ment å bidra til en slik kompetanseheving.⁴⁶ Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) gjennomfører også en kampanje for å gjøre avvergeplikten bedre kjent. Som del av dette er det opprettet en nettside som informerer befolkningen om avvergingsplikt, om når den gjelder og hvordan avverge.⁴⁷

12.4.5 Seksualitetsundervisning

Alderstilpasset seksualitetsundervisning i barnehage og skole er et viktig verktøy for å sikre at alle barn og unge får lik tilgang til kunnskap om kropp, seksualitet, egne og andres grenser.

12.4.5.1 Dagens seksualitetsundervisning

Barnehager er pålagt å bidra til at barna blir trygge på egen kropp, setter grenser for egen kropp og respekterer andres grenser.⁴⁸ Også skolen plikter å drive god opplæring i seksualitet. Skolen skal sette seksualitetsundervisningen inn i en ramme som skaper gode holdninger og fremmer likeverd og respekt.⁴⁹ Læreplanverket som skolene tok i bruk fra høsten 2020, gir overordnede føringer om innholdet i undervisningen gjennom kompetansemålene. Skolen skal undervise om reproduksjon og seksuelt overførbare sykdommer, men også temaer som identitet, seksuell orientering, grensesetting, kultur og teknologi. Seksualitetsopplæring er ikke et eget fag, men inngår i kompetansemål på enkelte trinn og fag (se boks 12.4). I tillegg er temaer som kjønn, seksualitet og grensesetting en del av det tverrfaglige temaet folkehelse og livsmestring.⁵⁰

³⁷ Barnevernloven (2021) kapittel 3.

³⁸ Bufdir (u.å.c).

³⁹ Bufdir (2018); NOU 2023: 7.

⁴⁰ Helsetilsynet (2017).

⁴¹ NOU 2017: 12.

⁴² Prop. 36 S (2023–2024) s. 39.

⁴³ NOU 2017: 12 s. 178.

⁴⁴ NOU 2017: 12; NOU 2020: 17.

⁴⁵ NOU 2017: 12 s. 131.

⁴⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2023a).

⁴⁷ Se plikt.no.

⁴⁸ Utdanningsdirektoratet (2017).

⁴⁹ Prop. 36 S (2023–2024) s. 57.

Boks 12.4 Kompetansemål for seksualitetsundervisning

I det gjeldende læreplanverket er kunnskap om kropp, identitet, grensesetting og seksualitet integrert i flere kompetansemål på tvers av klasse-trinnene, blant annet i naturfag, norsk, samfunnsfag og KRLE. Det følgende er utvalgte kompetansemål på noen trinn.¹

Kompetansemål etter 2. trinn

Mål for opplæringen er at eleven skal kunne:

Samfunnsfag: Samtale om følelser, kropp, kjønn og seksualitet og hvordan egne og andres grenser kan uttrykkes og respekteres.

Kompetansemål etter 4. trinn

Mål for opplæringen er at eleven skal kunne:

Naturfag: Samtale om likheter og ulikheter mellom kjønnene, om kjønnsidentitet og om menneskets reproduksjon.

Samfunnsfag: Samtale om grenser knyttet til kropp, hva vold og seksuelle overgrep er, og hvor man kan få hjelp hvis man blir utsatt for vold og seksuelle overgrep.

Kompetansemål etter 7. trinn

Mål for opplæringen er at eleven skal kunne:

Naturfag: Gjøre rede for fysiske forandringer i puberteten og samtale om hvordan dette kan påvirke følelser, handlinger og seksualitet.

Norsk: Reflektere etisk over hvordan eleven fremstiller seg selv og andre i digitale medier.

Kompetansemål etter 10. trinn

Mål for opplæringen er at eleven skal kunne:

Naturfag: Drøfte spørsmål knyttet til seksuell og reproduktiv helse.

Kroppsoving: Reflektere over hvordan ulike framstillinger av kropp i media og samfunnet påvirker bevegelsesaktivitet, kroppsidentitet og selvbilde.

¹ En full oversikt over relevante kompetansemål finnes på Utdanningsdirektoratets nettside udir.no.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2023).

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for utdanningsløpet fra grunnskolen til og med videregående skole, men styrer ikke når og hvordan seksualitetsundervisningen legges opp i de ulike fagene, utover rammene som læreplanene gir. Utdanningsdirektoratet har utviklet en støtteressurs som skolene kan velge å benytte seg av i planleggingen av undervisningen.⁵¹ Det er skoleeier⁵² som har overordnet ansvar for at elevene får opplæring i tråd med læreplanverket. Skolene og den enkelte lærer bruker sitt faglige skjønn til å tilpasse og legge opp seksualitetsundervisningen. Det vil dermed variere mellom skoler og lærere hvordan undervisningen blir gjennomført.⁵³

⁵⁰ Kunnskapsdepartementet (2017).

⁵¹ Utdanningsdirektoratet (2022).

⁵² Alle norske kommuner er skoleeier for de offentlige barnehagene og grunnskolene innenfor sitt geografiske område og alle fylkeskommuner er skoleeier for de videregående skolene innenfor sitt geografiske område. I tillegg fungerer styret for private skoler og barnehager som skole- og barnehageeier.

⁵³ Kunnskapsdepartementet (2023). Innspill til utvalget.

12.4.5.2 Undervisning som tematiserer voldtekt

I dagens læreplanverk finnes flere kompetansemål som er relevante for undervisning om seksuell vold blant barn og unge. I samfunnsfag i 4. klasse er ett av kompetansemålene å «samtale om grenser knyttet til kropp, hva vold og seksuelle overgrep er, og hvor man kan få hjelp hvis man blir utsatt for vold og seksuelle overgrep». Voldtekt eller annen seksuell vold nevnes ikke spesielt i kompetansemålene for eldre elever, men målene kan tolkes på en slik måte at seksuell vold tematiseres. I videregående skole skal elevene for eksempel «reflektere over utfordringer i forbindelse med grensesetting og drøfte ulike verdier, normer og lover som gjelder kjønn, seksualitet og kropp».⁵⁴ En slik tolkning av kompetansemålene avhenger imidlertid av den enkelte skole og lærer.

En undersøkelse om undervisning som tematiserer seksuelle krenkelser basert på intervjuer med samfunnsfaglærere i videregående skole, viser at 41 prosent av informantene ikke underviser, eller i liten grad underviser om seksuelle

⁵⁴ Utdanningsdirektoratet (2023).

overgrep mot barn. 36 prosent oppgir at de ikke underviser, eller i liten grad underviser om voldtekt.⁵⁵ Lærerne oppgir ulike årsaker til dette, herunder bekymring for å retraumatisere barn som er utsatt for seksuelle overgrep. Til tross for at mange barn og unge i skolealder opplever seksuelle krenkelser, er det fortsatt lærere som mener at det ikke bør undervises i dette temaet. En lærer i studien uttrykker bekymring for at undervisningen kan føre til at elever deler informasjon som kan utløse behov for tiltak i en allerede presset arbeidssituasjon: «Seksuell vold bør ikke være et tema i samfunnsfagundervisning. Vi [lærere] har ikke tid til å håndtere konsekvensene.»⁵⁶

Artikkelen viser til at en betydelig andel (66 prosent) av lærerne i studien rapporterte om at utdanningsbakgrunnen deres ikke var relevant for å undervise om seksuelle krenkelser. Studien finner videre at yngre lærere er mer villige til å undervise om temaet enn den eldre generasjonen lærere. Dette kan tyde på et generasjonsskifte der nyutdannede lærere i større grad vil bidra til god seksualitetsundervisning.⁵⁷

12.4.5.3 Undervisning som tematiserer pornografi

Som vist i punkt 10.3.2 ser mange barn og unge på pornografi og bruker pornografi som et verktøy for å lære om seksualitet og sex.⁵⁸ Til tross for dette er ikke pornografi eksplisitt nevnt i læreplanverket. Det foreligger noe kunnskap som tyder på at en del lærere underviser om pornografi, selv om føringene fra læreplanen ikke er eksplisitte.⁵⁹ I en evalueringsrapport av undervisningsopplegget «Uke 6» (se boks 12.6) kommer det imidlertid frem at lærere savner verktøy som gjør det lettere å snakke om porno.⁶⁰

Det finnes enkelte ressurser som lærere kan dra nytte av i undervisning om pornografi. For eksempel tar boken «Kontroversielle, emosjonelle og sensitive tema i skolen» til orde for kritisk undervisning som problematiserer pornografi i lys av makt, overgrep og kjønn.⁶¹ Som vist tidligere i kapitlet er det likevel opp til den enkelte skole og lærer å legge opp til et undervisningsopplegg som tematiserer pornografi.

12.4.5.4 Hva vet vi om effekten av seksualitetsundervisning

En systematisk oppsummering av forskning viser at seksualitetsundervisning har en rekke positive effekter.⁶² Seksualitetsundervisning kan blant annet bidra til at elevene får bedre kunnskap om vold og overgrep og utvikling av sunne relasjoner, samt redusert aksept av voldtektsmyter, «victim blaming» og sexistiske holdninger. Forskning peker også på at undervisning sannsynligvis kan bidra til å styrke barns evne til å beskytte seg mot overgrep.⁶³ I en rapport om seksuell vold i minoritetsperspektiv vises det til at «for en del minoritetsjenter vil seksualitetsundervisningen som gis på skolen kunne være spesielt viktig, da manglende åpenhet gjør at de i liten grad snakker om seksualitet i andre settinger».⁶⁴ Etter utvalgets forståelse finnes det ikke forskning som omhandler effekten av den seksualitetsundervisningen elever får i norsk skole i dag.

12.4.5.5 Mot en bedre seksualitetsundervisning

Til tross for at læreplanene legger opp til en seksualitetsundervisning med bred tilnærming, viser en kartlegging fra 2022 at de fleste elever ønsker seg mer og bedre seksualitetsundervisning i skolen.⁶⁵ Blant annet pekes det på at undervisningen varierer i for stor grad.⁶⁶

Undersøkelser har vist at ungdom ønsker mer undervisning, blant annet om pornografi, egne og andres grenser, voldtekt og relasjoner.⁶⁷ Flere av innspillene til utvalget etterlyser også seksualitetsundervisning som er helhetlig, som inkluderer undervisning om samtykke og likeverd, grenser, juridiske rammeverk, følelser, relasjonsmangfold, familievariasjoner, kjønns- og seksualitetsmangfold samt identitet. Innspillene påpeker at seksuelle overgrep bør være en del av den obligatoriske seksualitetsundervisningen. Det påpekes at seksualitetsundervisningen i grunnskolen og videregående skole i for liten grad reflekterer de negative konsekvensene av ungdomskulturer der det er stor risiko for seksuell vold og trakassering. Dette kan være situasjoner i tilknytning til russetiden, fadderordninger for nye studenter og lukkede internettfora for menn. Manglende relevant

⁵⁵ Goldschmidt-Gjerløw (2019) s. 36.

⁵⁶ Goldschmidt-Gjerløw (2019) s. 26.

⁵⁷ Goldschmidt-Gjerløw mfl. (2022) s. 103.

⁵⁸ Berggrav (2020).

⁵⁹ Goldschmidt-Gjerløw m.fl. (2022) s. 96.

⁶⁰ Stubberud mfl. (2017) s. 35.

⁶¹ Goldschmidt-Gjerløw m.fl. (2022).

⁶² Goldfarb & Lieberman (2021).

⁶³ Walsh mfl. (2015).

⁶⁴ MIRA-senteret (2023) s. 20

⁶⁵ Sex og samfunn (2022).

⁶⁶ Støle-Nilsen (2022) s. 33

⁶⁷ Redd Barna (2015); Kantar TNS (2017).

seksualitetsundervisning som reflekterer ungdoms virkelighet, er også en utfordring som løftes i innspill til utvalget.⁶⁸

Videre er det påpekt til utvalget at ikke alle elever får like god tilgang til seksualitetsundervisning i dag. Organisasjonen Unge Funksjonshemmede viser til at funksjonshemmede ikke er representert i seksualitetsundervisningen, og at mange unge med funksjonsnedsettelse og kroniske sykdommer opplever å bli tatt ut av klasserommet når resten av klassen har seksualitetsundervisning med en begrunnelse om at «det ikke er relevant for dem å lære om.»⁶⁹ I tillegg til å frata elever muligheten til å lære om seksualitet kan dette bidra til å forsterke myter om at personer med funksjonsnedsettelse ikke har egen seksualitet.

For å sikre god seksualitetsundervisning er det viktig at lærere får den kunnskapen og de ferdighetene som trengs, mens de er under utdanning. En undersøkelse fra 2022 viser at bare 12 prosent av lærerne som ble spurt mente at de fikk kunnskap om seksualitetsundervisning i utdanningen.⁷⁰ 70 prosent av de spurte ønsket at temaer knyttet til seksualitet utgjorde en del av lærerutdanningen, for å styrke seksualitetsundervisningen.

I et notat om lærerstudenters perspektiver på seksualitetsundervisning fremkommer det at lærerstudentene etterlyser mer kunnskap og handlingskompetanse i sine undervisningsfag, og at de ønsker mer undervisning om kjønn og seksualitet i lærerutdanningen.⁷¹ En lektorstudent i undersøkelsen uttalte det slik:

«Jeg syns det er trist at vi ikke har noe om det på lærerutdanningen. Vi belyser det med mangfold, men ikke om seksualitet. Det blir mer tatt for gitt at vi skal kunne, og det er dumt. Og det er til syvende og sist ungene våre det går utover at vi ikke kan det. Jeg syns det er en dårlig prioritering, å ikke sette av midler til det eller prioritere det eller sette det inn i rammeplanen for lærerutdanningen.»⁷²

En rapport om seksualitetsundervisning i lærerutdanningene fra 2022 viser at seksualitetsunder-

⁶⁸ Se blant annet: Din utvei (2023). Innspill til Voldtektsutvalget; Dixi (2023). Innspill til Voldtektsutvalget; Redd Barna (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

⁶⁹ Unge Funksjonshemmede (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

⁷⁰ Sex og samfunn (2022).

⁷¹ Redd Barna (2023).

⁷² Redd Barna (2023) s. 9.

Boks 12.5 Ny seksualitetsundervisning i Sverige

I Sverige ble det i 2022 innført endringer i læreplanverket for grunnskolen, videregående skole, samisk skole og spesialskole. Undervisningens tittel er endret fra «sex og samliv» til «seksualitet, samtykke og relasjoner». I den oppdaterte læreplanen legges det større vekt på å utvikle elevenes evne til å ta bevisste og selvstendige valg, å forstå egne og andres rettigheter samt å formidle betydningen av samtykke. Undervisningen skal formidle kunnskap om maktstrukturer knyttet til kjønn og æresrelatert vold og undertrykkelse. Videre skal undervisningen utvikle elevenes kritiske tilnærming til hvordan relasjoner og seksualitet, inkludert pornografi, fremstilles i ulike medier.

Kilde: Skolverket (2023)

visningen er svakere forankret i rammeplanene for lærerutdanningene enn i læreplanverket for skolen.⁷³ Rapporten viser at kompetansebehovet er særlig høyt i møte med undervisning om seksuelle overgrep og kjønns- og seksualitetsmangfold.

I Kunnskapsdepartementets innspill til utvalget vises det til at dagens læreplanverk nylig ble innført, og at innføring av nytt læreplanverk erfaringsmessig tar tid. Fagfornyelsen har også blitt forsinket på grunn av koronapandemien. Departementet understreker at skolene må få tid og handlingsrom til å ta de nye læreplanene i bruk. De nye læreplanene evalueres fram til 2025. Seksualitetsundervisningen vil ikke bli spesifikt evaluert, slik utvalget forstår det.

12.4.6 Forebygging rettet mot personer som har begått eller står i fare for å begå seksuell vold

Ifølge regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep er tilbud til voldsutøvere og personer som står i fare for å utøve vold, overgrep eller aggressiv eller skadelig seksuell atferd, en viktig del av det voldsforebyggende arbeidet.⁷⁴

For personer som har potensielt skadelige seksuelle interesser, kan det oppleves som stig-

⁷³ Svendsen & Furunes (2022).

⁷⁴ Prop. 36 S (2023–2024) s. 69.

Boks 12.6 Seksualitetsundervisning i regi av frivillige organisasjoner

Flere frivillige aktører tilbyr materiell og ressurser til seksualitetsundervisningen. Et eksempel er undervisningsmateriellet *Uke 6* som lages og distribueres av organisasjonen Sex & Politikk.

Organisasjonen Sex og samfunn har siden 1992 undervist ungdomsskoleelever i Oslo på oppdrag fra Utdanningsetaten. Tilbudet har siden 2008 vært inkludert i det obligatoriske undervisningsprogrammet for skolene i Oslo.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) tilbyr foredrag for videregående skoler om spredning av nakenbilder, seksuell trakassering og voldtekt. Gjennom foredraget om voldtekt får ungdommer en grunnleggende innføring om grensene for voldtekt og andre seksuelle overgrep.

Foredraget gir også en oversikt over hva som regnes som voldtekt etter loven.

Også Redd Barna tilbyr undervisningsressurser for 8.–10. trinn og videregående skole om seksualitet og relasjoner på nett, uønsket deling av nakenbilder, om konsekvenser av å se på porno og uønsket seksuell oppmerksomhet. Redd Barna står også bak prosjektet *Helhetlig seksualitetsundervisning på timeplanen i lærerutdanningene*.

Ikke-statlige organisasjoner utgjør et viktig supplement til skolens undervisningsopplegg, men er avhengige av offentlig støtte for å kunne opprettholde og utvikle aktiviteten sin.

matiserende å oppsøke hjelp. Terskelen for å erkjenne at man kan skade andre gjennom seksuell vold, kan være høy og forbundet med dyp skam og selvforakt.⁷⁵

En kartlegging av behandlingstilbudet til voksne som har utøvd vold eller seksuelle overgrep, eller står i fare for å gjøre dette, viste at behandlingstilbudet til personer som utøver seksuell vold, var lite tilgjengelig.⁷⁶ Bare halvparten av enhetene i undersøkelsen rapporterte at de gav behandling for denne voldstypen. Flere enheter oppga at seksuell vold er et eksklusjonskriterium ved deres enhet.

Helsedirektoratet har utviklet en *Nasjonal strategi for helsesektorens arbeid med personer som utøver vold eller overgrep*. Strategien har som mål «å forebygge og redusere utøvelse av vold og overgrep i den norske befolkningen, ved økt oppmerksomhet på personer som utøver vold og seksualisert vold».⁷⁷ Å sikre et mer likeverdig og tilgjengelig behandlingstilbud er blant målene i strategien. I planen bes de regionale helseforetakene om å utarbeide planer for utviklingen av behandlingstilbudet samt å vurdere etablering av «egne enheter eller klinikker med spesialistkompetanse med regionalt ansvar for de særlige alvorlige voldsformene».

I det følgende beskrives noen sentrale tilbud rettet mot personer som står i fare for å begå sek-

suelle overgrep, og de som allerede har begått slike overgrep.

12.4.6.1 Tilbud rettet mot voksne

«Det finnes hjelp» ble etablert av Helsedirektoratet i 2020 og er et tilbud til voksne som har en seksuell interesse for barn, og vil ha hjelp for å unngå at de handler på denne interessen. Helsetilbudet finnes i alle helseregioner. Helsedirektoratet har gjennomført store informasjonskampanjer om tilbudet, med annonser på internett og i radio, videoer på YouTube og utendørs bannere. Målgruppen er menn i alderen 18–35 år.⁷⁸

På tjenesten detfinneshjelp.no finner brukere en anonym chat og informasjon om temaet. Det er også mulig å bestille time for behandling i poliklinikk gjennom nettsiden. Chatten på detfinneshjelp.no betjenes av psykologer eller psykiatere.⁷⁹

Prosjektet «BASIS – Behandling av seksuallovbruddsproblematikk i spesialisthelsetjenesten» er et frivillig behandlingstilbud til personer som er dømt for seksuallovbrudd. Tilbudet er for personer som er i gang med å gjennomføre straffen, og som vurderes å ha en høy risiko for tilbakefall til nye seksuallovbrudd. Behandlingen påbegynnes i fengsel. I 2020 ble tilbudet etablert i alle helseregioner.⁸⁰

«Ny kurs» er et poliklinisk behandlingstilbud til personer som har fylt 18 år. Tilbudet er både for

⁷⁵ Kruse (2020).

⁷⁶ Askeland mfl. (2016).

⁷⁷ Helsedirektoratet (2023a).

⁷⁸ Friestad mfl. (2023).

⁷⁹ Helsenorge (2021).

⁸⁰ Sifer (2023).

Boks 12.7 Proteus

Proteus er et frivillig behandlingstilbud som skal bidra til å redusere risikoen for nye internett-relaterte seksuallovbrudd og fysiske seksuallovbrudd. Tilbudet består av åtte konsultasjoner, og deltakere er personer som Trøndelag politidistrikt har oppsøkt, fordi de har benyttet ulovlige nettressurser knyttet til deling og bruk av overgrepsmateriale. Et forskningsprosjekt er satt i gang for å undersøke om Proteus har kriminalitetsforebyggende effekt.

Kilde: Øverland & Rasmussen (2020).

personer som har begått overgrep mot barn eller voksne, og for de som er bekymret for å kunne begå slike overgrep. En sentral del av tilbudet er å støtte pasienten i arbeidet med å utvikle et godt og meningsfullt liv med mål om at dette skal virke forebyggende mot seksuelle overgrep.⁸¹

12.4.6.2 Tilbud rettet mot barn

En betydelig andel av seksuelle overgrep mot barn og unge begås av andre barn og unge. I dag er det etablert behandlingstilbud i alle landets barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker/psykisk helsevern som skal kunne behandle skadelig seksuell atferd hos barn og unge. Et behandlingstilbud i habiliteringstjenesten for barn og unge og behandling av skadelig seksuell atferd (opp til 25 år) er også under etablering.⁸²

Helsedirektoratet melder om at det skal opprettes et forebyggende lavterskeltilbud til ungdom 13–19 år som står i fare for å utøve problematisk eller skadelig seksuell atferd mot andre barn og unge. Tilbudet skal bestå av ulike tiltak, herunder integrering av temaet i skolehelsetjenesten, informasjon til foreldre på foreldrehverdag.no og kompetansehevede tiltak for fagpersoner som arbeider med barn og unge, herunder helsesykepleiere. I tillegg skal det utformes digital helsefremmende informasjon, herunder artikler, animasjoner og digitale selvhjelpsverktøy. Ifølge Helsedirektoratet legges det vekt på kompetanseheving i etablerte tjenester som ungdom kjenner og benytter, blant annet spørsmål og svar-tje-

⁸¹ Oslo Universitetssykehus (2023).

⁸² Helsedirektoratet (2023). Innspill til Voldtekstutvalget.

Boks 12.8 Alternativ til vold

Stiftelsen Alternativ til Vold (ATV) er et behandlings- og kompetansesenter om vold, med særlig vekt på vold i nære relasjoner. Stiftelsen har i dag 15 kontorer i Norge. De tilbyr behandling til alle medlemmer av familien, det vil si voksne og ungdommer som utøver vold, og voksne og barn som utsettes for vold. En stor del av virksomheten er finansiert over statsbudsjettet. Alternativ til Vold har samarbeidet med familieverntjenesten siden 1990-tallet. I dag har de et samarbeid med familieverntjenesten i mange kommuner, blant annet gjennom lokale skriftlige samarbeidsavtaler og henvisningsavtaler.

Alle ATV-kontorene tilbyr behandling til utøvere av vold i nære relasjoner, herunder seksuell vold. De siste årene har stiftelsen mottatt statlig finansiering for metoden «Bryt voldsarven», etter anbefaling fra Barnevoldsutvalget.

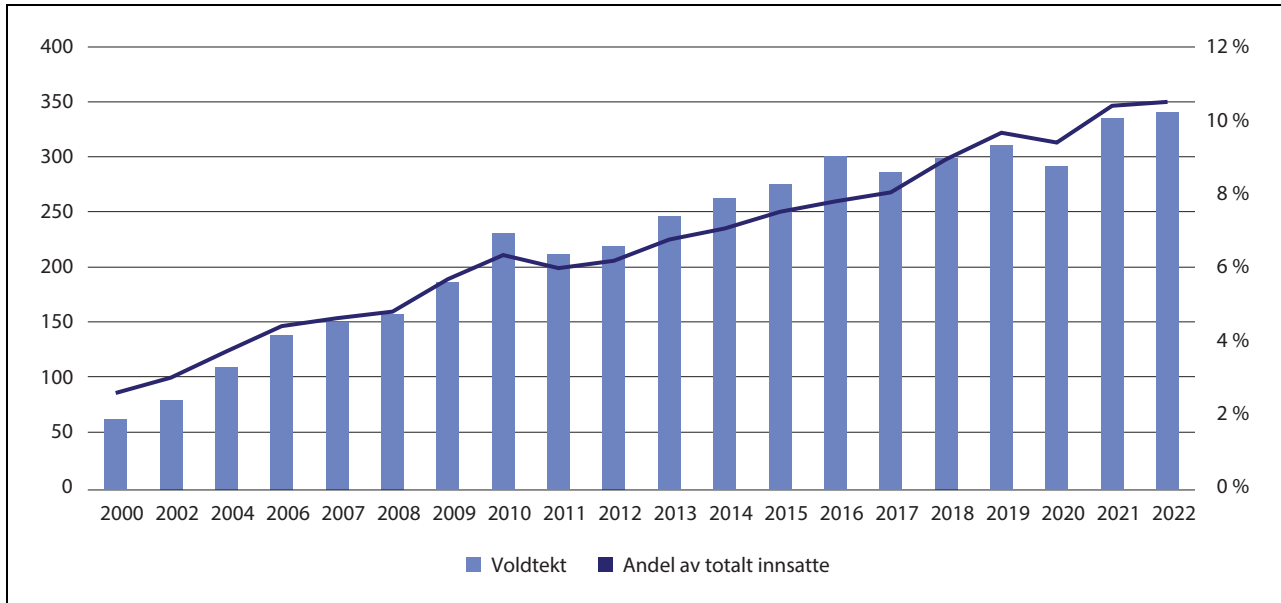
Kilde: NOU 2019: 20.

nesten på ung.no og chattetjenesten til Sex og samfunn. I tillegg skal det etableres strukturer for å følge opp ungdom som ønsker individuelle råd og veiledning hos helsesykepleier. For ungdom fra 16 år skal det etableres et nasjonalt kontaktpunkt for problematisk/skadelig seksuell atferd, der ungdommen selv, foreldre eller fagpersoner skal kunne ta kontakt for råd og veiledning. Kontaktpunktet skal ha en koordinerende rolle nasjonalt og hjelpe ungdom som tar kontakt, til å få time til behandling der vedkommende bor. Et tilbud til aldersgruppen 12 år og yngre er under planlegging.⁸³

Da Helsedirektoratet utredet tilbudet, fant de at en tredel av de som utøver problematisk seksuell atferd/skadelig seksuell atferd, har en kognitiv funksjon som ligger under gjennomsnittet. Helsedirektoratet har derfor utredet et lavterskeltiltak for barn og unge med kognitive funksjonsnedsettelser som står i fare for å utøve problematisk eller skadelig seksuell atferd mot andre barn og unge. Utredningen er levert til Helse- og omsorgsdepartementet.⁸⁴

⁸³ Helsedirektoratet (2023). Innspill til Voldtekstutvalget.

⁸⁴ Helsedirektoratet (2023b).



Figur 12.1 Utvikling i innsatte dømt for voldtekt

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet (2023).

12.4.7 Forebygging i kriminalomsorgen

Det tilligger Kriminalomsorgen å legge til rette for et godt tilbud og utrede hva den enkelte innsatte har behov for. At forebygging er et viktig element i fengselsstraffen, fremgår av § 2 i straffegjennomføringsloven som fastslår at: «[s]traffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.»

Antallet personer som er dømt for voldtekt, har økt betydelig de senere årene. Antallet innsatte som er dømt for voldtekt, økte fra 63 i 2000 til 342 i 2022.⁸⁵

Kriminalomsorgsdirektoratet har utviklet en fagstrategi som skal bidra til å redusere risikoen for tilbakefall til nye seksuallovbrudd etter endt straff.⁸⁶ Innsatte som gjennomfører straff for voldtekt, kan oppleve å bli møtt med fordømmelse fra andre innsatte. Dette kan gjøre at enkelte innsatte kvier seg for å delta i relevante programmer eller aktiviteter i regi av Kriminalomsorgen. Mange innsatte velger å isolere seg av redsel for trusler eller annen utstøting fra fellesskapet. Andre innsatte benekter forbrytelsen eller unngår å forholde seg til det som har hendt. Også innsatte i kriminalomsorgen kan mangle kunnskap om seksu-

allovbrudd og oppleve det som vanskelig å snakke om.

Frem mot 2026 arbeider Kriminalomsorgen med tiltakene i fagstrategien, herunder målet om at alle personer som er dømt for seksuallovbrudd, skal få individuell behovs- og ressurskartlegging samt å gjennomføre systematiske risikovurderinger. Kriminalomsorgen arbeider for å øke bruken av metoder og samtaleverktøy som finnes for personer som er dømt for seksuallovbrudd, herunder SOTP-program i Bergen, Sinnemestringsprogram Brøset og Play It Right, som er et samtaleverktøy for ungdom.

Ifølge strategien skal alle personer som er dømt for seksuallovbrudd, screenes for å vurdere om de er aktuelle for BASIS-behandling, som er et samarbeid med helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten. Se omtale av BASIS under punkt 12.4.6.1.

Tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet viser imidlertid at få innsatte fullfører programmer for seksuallovbruddsdømte. I 2022 gjennomførte 97 innsatte slike programmer.

I innspill til utvalget påpeker Kriminalomsorgsdirektoratet at programmer er ett av flere tiltak for personer dømt for seksuallovbrudd. Et tilpasset tilbakeføringsarbeid, et styrket sosialt nettverk og bedre progresjonsmuligheter i straffegjennomføringen kan også bidra til å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet. I strategiperioden skal kunnskapsgrunnlaget om personer dømt for

⁸⁵ Tall hentet fra Kriminalomsorgen, målt 01.09 hvert år.

⁸⁶ Kriminalomsorgen (2022).

seksuallovbrudd økes og benyttes til å utvikle nye tiltak.⁸⁷

12.4.8 Forebygging i politi og påtalemyndighet

Det følger av politiloven § 1 at politiet gjennom «forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet [skal] være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd (...)». Forebygging er med andre ord i kjernen av politiets samfunnsoppdrag, ifølge loven.

I forordet til *I forkant av kriminaliteten – forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2023)* uttaler politidirektør Benedicte Bjørnland at «Forebygging er (...) politiets hovedstrategi og skal ligge til grunn for all oppgaveløsning».⁸⁸ Også Riksadvokaten viser til at «[p]olitiets hovedstrategi for kriminalitetsbekjempelse er forebygging».⁸⁹ Det følger videre av tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet for 2023 at «[f]orebygging av vold og seksuallovbrudd skal (...) prioriteres høyt».⁹⁰

Politiet forebygger kriminalitet både gjennom straffesaksbehandling og gjennom generelle forebyggende tiltak. Slike tiltak inkluderer synlig og tilstedeværende polititjeneste, holdningsskapende arbeid og sosiale tiltak for risikoutsatte grupper og individer. I det følgende beskriver utvalget de forebyggende tiltakene som særlig retter seg mot voldtekt. Deretter beskriver utvalget hvordan straffesaksbehandlingen kan virke forebyggende mot voldtekt.

12.4.8.1 Generelle forebyggende tiltak

Det finnes eksempler på at politiet benytter holdningsskapende arbeid som et verktøy for å forebygge voldtekt. Kripos har laget flere nasjonale kampanjer om seksuallovbrudd for å øke bevisstheten hos innbyggerne og forebygge utsatthet. I 2013 ble kampanjen «Kjernekar» lansert. Kampanjen rettet seg mot unge menn, med mål om å endre holdninger og bevisstgjøre rundt ansvaret for å hindre voldtekt. Kampanjen er avsluttet ifølge Politidirektoratet. Kampanjen «Ikke alle hemmeligheter skal holdes» ble lansert i 2016, og den rettet seg særlig mot seksuelle overgrep mot

barn. «Delbart» er en kampanje som tilbyr råd og undervisningsmaterieell om deling av seksualiserte bilder og videoer. Etter utvalgets forståelse er ingen av kampanjene evaluert.

Utvalget har fått innspill fra politidistriktene om hvordan de arbeider med å forebygge voldtekt. Svarene viser at det forebyggende arbeidet varierer mellom distriktene. En del politidistrikter rapporterer at de ikke har spesifikke tiltak for å forebygge voldtekt. Sør-Øst politidistrikt viser til at de samarbeider med skoler og kommuner gjennom politikontaktordningen, SLT-koordinator⁹¹ og ungdomsetterforskere som oppsøker ungdom og tar opp temaer som rus, seksuelle overgrep og atferd på nett. Distriktet rapporterer videre at de arbeider aktivt med å få medieoppslag rundt farene for overgrep på nett som et ledd i det forebyggende arbeidet. Troms politidistrikt viser til at Støttesenter for kriminalitetsutsatte i Tromsø gjennomfører ulike forebyggingstiltak. Senteret holder blant annet innlegg for rekrutter i førstegangstjenesten og har en info-stand på åpningsdagene ved UiT Norges arktiske universitet, der det blant annet informeres om temaer knyttet til voldtekt.⁹²

12.4.8.2 Forebygging på nett

Flere politidistrikter arbeider forebyggende gjennom nettpatroljen. Distriktene arrangerer blant annet digitale foreldremøter rettet mot atferd på nett og hvordan man kan hindre at overgrep skjer der. Nettpatroljen legger også ut artikler, besøker skoler og driver oppsøkende patruljering.⁹³

En del av politiets forebyggende arbeid på nett skjer i form av skriftlige råd, veiledning og informasjonsvideoer. På nettsiden politiet.no har politiet publisert konkrete råd og anbefalinger knyttet til seksuell utnyttelse av barn over internett.⁹⁴

Politiet forebygger også gjennom å avdekke seksuelle overgrep på nett. De har blant annet metoder for å oppdage norske IP-adresser som laster ned overgrepsmateriale og annet materiale som seksualiserer barn fra ulike fildelingsnettverk. Gjennom satsingen Police2Peer får brukere som forsøker å laste ned seksualisert materiale av barn fra fildelingsnettverk, en advarsel opp på skjermen som informerer om at politiet kan finne

⁸⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

⁸⁸ Politidirektoratet (2020).

⁸⁹ Riksadvokaten (2023a).

⁹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2023b).

⁹¹ Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT).

⁹² Politidistriktens innspill til Voldtektsutvalget.

⁹³ Politiet (u.å.a).

⁹⁴ Politiet (u.å.b).

Boks 12.9 Straffens forebyggende effekt

Når samfunnet straffer, er straffen ment å virke forebyggende både gjennom å påvirke den enkelte som straffes (individualprevensjon), og ved å påvirke allmennheten (allmennprevensjon).

Med straffens individualpreventive virkning tas det utgangspunkt i at straffen retter seg mot den enkelte som har brutt loven. Det er denne personen som skal bli mer lovlydig gjennom straffen. Straffen antas å fungere individualpreventivt på tre måter. For det første ved rehabilitering/resosialisering; gjennom tiltak som for eksempel skole og arbeid skal den dømte bli bedre i stand til å møte samfunnet. For det andre ved uskadelligjøring eller inkapasitering; tanken er at lovbrøyteren gjennom straffen settes ut av spill i kortere eller lengre tid. For det tredje gjennom avskrekking; den som straffes,

skal oppleve straffen som så vanskelig og ubehagelig at vedkommende avstår fra nye lovbrudd.

Når det gjelder straffens allmennpreventive funksjon, ser man på straffens forebyggende potensial overfor andre enn lovbrøyteren (allmennheten). Straffen antas å fungere allmennpreventivt på tre måter: For det første antas straffen å virke avskrekkende. Straffen skal vekke frykt hos og avskrekke allmennheten. De ser hvordan lovbrøyteren blir straffet, og dette holder allmennheten borte fra lovbrudd. For det andre er straffen ment å virke moraldannende. Straffen skal skape ansvar og pliktfølelse hos befolkningen, og den skal bygge moralen. For det tredje ser man for seg at straffen virker vane-dannende. Straffen skal hjelpe til at lovlydighet blir en vane, noe man gjør uten å tenke over det.

personer som gjør dette. Advarselen har lenke til tilbudet detfinneshjelp.no (12.4.6.1).

Politiet blokkerer tilgangen til nettsider som inneholder seksualiserte bilder og videoer av barn, gjennom et samarbeid med internettleverandørene. Internettfilteret stopper store mengder overgrepsmateriale av barn fra å bli delt på internett. Filteret blir kalt CSAADF (Child Sexual Abuse Anti Distribution Filter).

12.4.8.3 Straffesaksbehandling som forebygger

Målet med en straffesaksbehandling er å forebygge nye straffbare handlinger ved å føre saken frem for retten og pådømme personer som har begått straffbare handlinger. Påtalemyndighetens overordnede mål er å «bidra til redusert kriminalitet ved målrettet og effektiv straffesaksbehandling, samtidig som kravene til høy kvalitet og rettssikkerhet ivaretas».⁹⁵ Politi og påtalemyndighetens straffesaksarbeid i voldtektssaker omtales nærmere i del 5.

Selv når en straffesak ikke ender med en domfellelse, kan det å bli registrert som mistenkt eller siktet i en sak ha en avskrekkende effekt. Etterforskning kan også framskaffe informasjon som kan benyttes i forebyggende arbeid. For eksempel kan etterforskningen avdekke nye trender eller fremgangsmåter hos lovbrøytere.

Selv om en voldtektssak ikke blir oppklart, kan sporsikringen som er gjennomført, og etterforskningen for øvrig komme til nytte senere. Flere voldtektssaker har blitt oppklart på et senere tidspunkt gjennom DNA-treff eller andre omstendigheter som er dokumentert i etterforskningen.

I straffesaksbehandlingen har politiet en rekke hjemler til å beslutte tiltak under etterforskningen som skal beskytte den fornærmede og hindre lovbrøyteren i å begå nye handlinger. Slike tiltak kan være varetektsfengsling, besøksforbud og voldsalarm. Utvalget har avgrenset sitt arbeid mot å gå nærmere inn på vilkårene for å anvende disse tiltakene.

12.4.8.4 Straffereaksjoner som forebygger

Et sentralt element i straffesaksarbeidet, både i etterforskningsfasen, påtalefasen og irettføringen i domstolene, er å finne den «riktige» reaksjonen i den enkelte sak. Det vil si en straffereaksjon som bidrar til at gjerningspersonen avstår fra å begå nye eller mer alvorlige straffbare handlinger i fremtiden. Adekvat reaksjon er fremhevet som et av de generelle målene for straffesaksbehandlingen i Riksadvokatens rundskriv.⁹⁶ I det videre begrenser utvalget seg til å se nærmere på de reaksjonsformene som er relevante å anvende i voldtektssaker.

⁹⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2022b).

⁹⁶ Riksadvokaten (2023a) pkt. 1 og 4.

Straffen for voldtekt er som hovedregel fengsel.⁹⁷ Forvaring kan også benyttes i de sakene der «fengselsstraff ikke anses tilstrekkelig til å verne andres liv, helse eller frihet» i henhold til straffeloven § 40.

For gjerningspersoner under 18 år kan fengsel kun benyttes når det er «særlig påkrevd», i henhold til straffeloven § 33. Straffeloven har også regler om ungdomsstraff. Ungdomsstraff skal ifølge forarbeidene som utgangspunkt benyttes på «straffebud med en øvre strafferamme på fengsel i 3 år eller mer», men voldtekt ligger i det øvre sjiktet av anvendelsesområdet.⁹⁸ Samtidig er det ikke utelukket at ungdomsstraff benyttes i voldtektssaker, slik Høyesterett viser til:

«Men jeg understreker at forarbeidene ikke kan oppfattes slik at ungdomsstraff er utelukket selv ved alvorlige seksuallovbrudd. Om reaksjonen kan benyttes ved et slikt lovbrudd vil – som departementet understreker i det jeg allerede har referert – bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering hvor blant annet en nærmere vurdering av lovbruddets grovhet og domfeltes alder må stå sentralt.»⁹⁹

I kombinasjon med fengselsstraff kan domstolene ilegge kontaktforbud etter straffeloven § 57. Kontaktforbud har som direkte formål å beskytte den kriminalitetsutsatte mot å bli utsatt for nye straffbare handlinger fra gjerningspersonen. Ordningen med kontaktforbud, herunder særlig elektronisk kontroll, har ikke fått den anvendelsen som den var tiltenkt da den ble innført i 2015, og deler av ordningen er under utredning. En evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll i saker om vold i nære relasjoner konkluderte med at tiltaket har vært lite kjent i politidistriktene og lite benyttet, Riksadvokaten gav i et rundskriv i 2019 pålegg om økt bruk av kontaktforbud med elektronisk kontroll.¹⁰⁰ I 2023 foreslo regjeringen endringer i straffeprosessloven for å sikre at elektronisk kontroll av et besøksforbud ilegges raskere, og på et tidligere tidspunkt i rettsprosessen.¹⁰¹ Endringene ble vedtatt av Stortinget 12. desember 2023, men har foreløpig ikke trådt i kraft.¹⁰²

⁹⁷ Se videre omtale av straff for voldtekt i kapittel 7.

⁹⁸ Prop. 135L (2010–2011) pkt. 14.1; straffeloven (2005) kapittel 8 a.

⁹⁹ HR-2016-1364-A avsnitt 35.

¹⁰⁰ Dullum (2020); Riksadvokaten (2019).

¹⁰¹ Prop. 128 L (2022–2023).

¹⁰² Lovvedtak 18 (2023–2024).

Selv om straffesaksbehandling har som hovedformål å forebygge nye straffbare handlinger, finnes det lite kunnskap om i hvilken grad straff bidrar til faktisk å forebygge nye voldtekter.

12.5 Kunnskap og kompetanse i tjenestene

En rekke utredninger og evalueringer har påpekt behovet for å heve den generelle kompetansen om vold og overgrep i det offentlige hjelpeapparatet.¹⁰³ Styrket kompetanse om vold og overgrep var et sentralt satsingsområde i regjeringens Opptrappingsplan mot vold og overgrep 2017–2021. Ifølge evalueringen av opptrappingsplanen er inntrykket at tjenestene i dag har kunnskap om vold og overgrep (fenomenkunnskap).¹⁰⁴ Samtidig finner evalueringen at kunnskap om hvordan man oppdager vold og overgrep og hvordan man snakker med voldsutsatte barn og voksne, er mer begrenset. Forståelsen av relevant lov- og regelverk og kunnskap om andre tjenesters mandat og rolle er også mangelfull.¹⁰⁵

Det finnes ikke evalueringer som ser særlig på kunnskap og kompetanse om voldtekt og annen seksuell vold i det offentlige tjenesteapparatet. Flere av innspillene til utvalget peker imidlertid på at kunnskapen er mangelfull. Blant annet påpekes mangelfull kunnskap om seksuell vold og voldtekt som rammer sårbare grupper, herunder personer med utviklingshemning og eldre. Videre vises det til at det ikke er god nok kunnskap om omfang og konsekvenser for den utsatte. Det mangler også kunnskap om i hvilken grad sårbare voksne får god nok oppfølging og behandling i etterkant av en voldtekt.¹⁰⁶ Mange sårbare utsatte benytter kommunale tjenester, herunder kommunale botilbud. Forskning tyder imidlertid på at helsepersonell som arbeider i kommunale tjenester, har lite kompetanse knyttet til både avdekking, forebygging og behandling av vold og overgrep.¹⁰⁷

Utvalget har videre fått innspill om en uttalt kunnskapsmangel på ulike nivåer blant kommu-

¹⁰³ Prop. 36 S (2023–2024) s. 61.

¹⁰⁴ Myrvold mfl. (2022).

¹⁰⁵ «Kompetanse i å snakke med voldsutsatte (både barn og voksne), kunnskap om relevant lov- og regelverk, (herunder om avvergeplikt, taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt (meldeplikt) og samarbeidsbestemmelser), kunnskap om andre tjenesters mandat og rolle, kompetanse til å agere på grunnlag av bekymring, kompetanse til å følge opp berørte av vold og overgrep» jf. Prop. 36 S (2023–2024) s. 61.

¹⁰⁶ Bufdir (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

¹⁰⁷ Gundersen & Vislie (2019).

ner, fagmiljøer og myndigheter nasjonalt, om samiske barn, voksne og familiers rettigheter og behov når det gjelder å forebygge vold og overgrep. Tap av tilhørighet til identitet, primærnærings, samisk barnehage og skole er faktorer som ofte blir underkommunisert, og som kan være en medvirkende årsak til at samisk befolkning vegrer seg for å ta kontakt med hjelpeapparatet – til tross for vold og overgrep.¹⁰⁸

En rekke aktører bidrar i arbeidet med å styrke kunnskap og kompetanse om ulike former for vold i tjenestene. I det følgende beskrives tre av disse: de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), TryggEST og Nasjonalt samisk kompetansesenter (NASAK).

12.5.1 De regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging

De fem regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging har som hovedmål å «bidra til økt kompetanse og bedre tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid i regionene på områdene vold, traumer og selvmordsforebygging». De statlige bevilgingene til sentrene skal fordeles likt mellom disse temaene.¹⁰⁹ Det følger av sentrenes tildelingsbrev for 2023 at de skal prioritere følgende temaområder: vold i nære relasjoner, negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, radikalisering og voldelig ekstremisme, menneskehandel, flyktninghelse, psykososial beredskap, veteraners helse, selvmord og selvskading.

Sentrene tilbyr fagstoff om vold og overgrep, kurs og aktuelle programmer til alle som jobber med barn, unge og voksne. En viktig målgruppe er fagfolk som arbeider med personer som er utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. Dette kan være tjenesteutøvere, ledere og beslutningstakere i helse- og omsorgstjenesten, barnevernet, familievernet, krisesentertilbudet, mottak for flyktninger og asylsøkere, politiet, støttesentre for kriminalitetsutsatte, kriminalomsorgen, Statens Barnehus, Nav-kontorer, skole og barnehage. Sentere mot incest og seksuelle overgrep (SMISO/NOK-sentrene) er også i hovedmålgruppen.

Sentrene er lokalisert i Oslo, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Tromsø (RVTS Øst, RVTS

Boks 12.10 Seksuellatferd.no

Seksuellatferd.no er en ressurside for fagpersoner om sunn seksuell utvikling og håndtering av bekymringsfull og skadelig seksuell atferd. Nettsiden inneholder blant annet verktøy som kan brukes i arbeid med barn og unge som har utøvd eller står i fare for å utøve grenseoverskridende seksuelle handlinger. Eksempler på verktøy er skole- og barnehageveiledere, Traffikklyset (en guide for voksne til å identifisere, vurdere og gi respons på seksualitet som fremmer bekymring) og samtaleverktøyet Play it Right. Nettsiden seksuellatferd.no er utviklet av de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS).

Kilde: Seksuellatferd.no.

Sør, RVTS Vest, RVTS Midt, RVTS Nord). Ifølge Helsedirektoratet samarbeider sentrene tett, men tilpasser også sin aktivitet til regionale behov. Samtlige sentre legger vekt på kultursensitivitet og har tilpassede kompetansehevingstilbud innen vold og traumer. Stortinget bevilger årlig driftstilskudd til de fem regionale ressursentrene. I 2023 var det totale driftstilskuddet 148 millioner kroner.

De siste årene har grunnbevilgningen til sentrene økt for å styrke sentrenes arbeid med kompetanseheving innen problematisk og skadelig seksuell atferd. RVTS Midt har spisskompetanse og en koordinerende rolle innen skadelig seksuell atferd, og de fem sentrene samarbeider om å styrke kompetansen på dette området i tjenesteapparatet. Nettsiden seksuellatferd.no har kompetansehevingstilbud til ansatte i barnehage, skole, helsesykepleiere, ansatte i chat-tilbud tilknyttet informasjonskanalen ung.no og andre relevante tjenesteutøvere (se boks 12.10).¹¹⁰

Det er etter utvalgets forståelse ikke gjennomført evalueringer av de regionale ressursentrenes arbeid for å øke kompetanse om ulike former for vold, herunder seksuell vold og voldtekt. Utvalget har heller ikke klart å frembringe kunnskap om hvorvidt sentrene har samme tilbud når det gjelder kompetansebygging for å forebygge seksuell vold.

¹⁰⁸ NASAK (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

¹⁰⁹ Helsedirektoratet (2022b).

¹¹⁰ Helsedirektoratet (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

12.5.2 TryggEST

TryggEST er en modell som er utviklet for å bistå kommunene i arbeidet med å ivareta de mest sårbare voksne innbyggerne, herunder å forebygge, avdekke og håndtere vold og overgrep. Modellen har forslag til hvordan kommunene kan organisere arbeidet. Det er blant annet utviklet et e-læringskurs og et verktøy for risikovurdering som kommunene kan benytte. TryggEst retter seg mot overgrep som fysisk vold, psykisk vold, seksuelle overgrep, økonomiske overgrep og omsorgssvikt/forsømmelse.

I 2023 hadde 19 kommuner etablert et TryggEST-team, og over 30 kommuner har vedtatt oppstart av modellen.¹¹¹ En evaluering av TryggEst viser at modellen har bidratt til at flere saker avdekkes.¹¹² I kommunene som inngikk i evalueringen, ble det avdekket seks til åtte ganger så mange saker sammenliknet med før programmet ble tatt i bruk.

Selv om alle har mulighet til å melde saker til TryggEST, viste evalueringen at det stort sett er ansatte og brukere av kommunale tjenester som melder. Rapporten viser til at dette handler om at kommunene i varierende grad har lyktes med å

informere om systemet. Videre vises det til at antall bekymringsmeldinger fremdeles er relativt lavt. I England, som har hatt et liknende system på plass over lengre tid, har de fem ganger så mange meldte saker i forhold til folketallet, sammenliknet med Norge.

12.5.3 Nasjonalt samisk kompetansesenter

Nasjonalt samisk kompetansesenter (NASAK) skal sikre et mer likeverdig tjenestetilbud til den samiske befolkningen. Kompetansesenteret bistår familievern, kommunalt barnevern, statlig barnevern og krisesentre gjennom opplæring og veiledning. Tjenesteyterne melder om at de mangler kunnskap om samisk språk og kultur, ifølge innspill til utvalget fra NASAK.

Istanbulkonvensjonens overvåkingsorgan (GREVIO) har vist til etableringen av NASAK som en positiv utvikling:

«GREVIO regards the establishment of the National Sami Competence Centre (NASAK) as a welcome development, which will play an essential role in ensuring that crisis centres and child welfare services have knowledge on Sami culture.»¹¹³

¹¹¹ Elvegård mfl. (2020).

¹¹² Elvegård mfl. (2020).

¹¹³ GREVIO (2022) s. 37.

Kapittel 13

Utvalgets vurdering av dagens forebyggende arbeid mot voldtekt

13.1 Innledning

I kapittel 12 har utvalget omtalt dagens forebyggende arbeid mot voldtekt. Gjennomgangen viser at det forebyggende arbeidet foregår på en rekke ulike arenaer. Utviklingen er positiv, men det er fremdeles behov for bedre samordning, systematikk og kompetanse for å forebygge vold og overgrep.

Utvalget merker seg også at forebygging av den *seksuelle volden*, herunder voldtekt, utenfor nær relasjon ikke tematiseres i tilstrekkelig grad i arbeidet med å forebygge vold. Utvalget mener dette kan få konsekvenser for prioriteringer i tjenestene, som i dag fremstår som lite målrettede i arbeidet med å forebygge voldtekt.

13.2 Forebygging av voldtekt – i myndighetenes blindsoner

Det er grunn til å tro at myndighetenes oppmerksomhet på vold og overgrep de siste årene har bidratt til økt bevissthet og kompetanse i det offentlige tjenesteapparatet om ulike voldsformer. Samtidig er kommunenes sentrale rolle i å forebygge voldtekt tydeliggjort gjennom myndighetenes anbefaling om å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Det er også positivt at kunnskap om kropp, identitet, grensesetting og seksualitet er integrert i flere kompetansemål i skolen. Det er etablert flere behandlingstilbud til personer som utøver eller står i fare for å utøve vold.

Utvalgets gjennomgang viser like fullt at den seksuelle volden utenom nær relasjon i stor grad har havnet i myndighetenes blindsoner. En samordnet, helhetlig og langsiktig innsats for å forebygge voldtekt, finnes ikke i Norge i dag. Etter utvalgets vurdering er voldtekt som samfunnsutfordring og folkehelseproblem underkommunisert og i liten grad prioritert i fordelingen av

offentlige ressurser. Forebygging refereres til som en hovedstrategi i myndighetenes arbeid mot voldtekt. Samtidig er voldtekt som rammer voksne utenom nær relasjon, ikke omfattet av myndighetenes samordnede innsats mot vold og overgrep.

Regjeringens handlingsplan mot voldtekt gikk ut i 2022.¹ Samtidig viser omfangstallene at rapportert forekomst av voldtekt øker, med alvorlige konsekvenser for de utsatte. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å forstå at myndighetene ikke i større grad prioriterer arbeidet med å forebygge forekomsten av voldtekt i Norge.

Utvalget mener arbeidet med å forebygge voldtekt må prioriteres og systematiseres i langt større grad enn i dag. Utvalget ser behov for å gjøre både tjenesteapparatet og befolkningen mer oppmerksomme på voldtekt, de skadevirkningene voldtekt kan medføre og hvilke verktøy som finnes for å forebygge voldtekt.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.3.2 «et massivt løft for å forebygge voldtekt».

13.3 Lite målrettet forebygging

Voldtekt er ikke et ensartet fenomen, men finner sted i ulike kontekster. Voldtekt av barn, partnervoldtekter, festvoldtekter og overfallsvoldtekter kan ikke forebygges gjennom brede og likelydende tiltak, men krever kunnskap og kompetanse om ulike risikofaktorer for utsatthet. Samlet stiller dette betydelige krav til den kunnskapen som legges til grunn i utarbeidelsen av tiltak som skal lykkes i å forebygge voldtekt.

Utvalget mener norske myndigheter i større grad enn i dag bør prioritere målrettede forebyggingstiltak mot voldtekt. Det er viktig at forskningen og kunnskapen som finnes om risiko og

¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2019).

utsatthet, benyttes i arbeidet med å forebygge voldtekt.

Utvalget finner det særlig bekymringsverdig at forebyggings tiltak ikke rettes mot utsatte grupper. Et gjennomgående funn i kunnskapen som foreligger, er at kvinner som har opplevd seksuelle overgrep og voldtekt, har en betydelig risiko for å oppleve nye overgrep (seksuell reviktimisering).² En av flere risikofaktorer for reviktimisering er i hvilken grad den utsatte har utviklet psykiske helseplager, særlig posttraumatisk stresslidelse (PTSD).³ Å forebygge eller behandle PTSD bør dermed inngå som et tiltak for å minske risikoen for reviktimisering. Denne kunnskapen er etter utvalgets vurdering ikke hensyntatt i dagens forebyggingsarbeid.

Det finnes både norsk og internasjonal forskning om grupper som er særlig utsatte for voldtekt. En nylig omfangsundersøkelse viser blant annet at skeive unge, unge med oppvekstproblemer og unge med funksjonsnedsettelse blir utsatt for seksuell vold oftere enn andre.⁴ Utvalget ser ikke tegn til at denne kunnskapen legges til grunn i arbeidet med å forebygge voldtekt. I innspill til utvalget påpekes det at viktige forebyggings tiltak, herunder seksualitetsundervisning, ikke gjøres tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse. Manglende representasjon av funksjonshemmede kan gjøre at unge med funksjonsnedsettelse og kroniske sykdommer ikke har kunnskap om voldtekt eller seksuelle overgrep.

Etter utvalgets vurdering er det også rom for å gjøre forebyggingsarbeidet mot voldtekt i politiet mer målrettet. For eksempel bør det etter utvalgets syn vurderes om politiets kjennskap til nedlastning av overgrepsmateriale i større grad kan utløse oppstart av målrettede forebyggings tiltak rettet mot personer som laster ned ulovlig materiale, i samarbeid med helsetjenesten.

En forutsetning for å utvikle målrettede tiltak for å forebygge voldtekt er at kunnskap om utsatthet og risiko utvikles, formidles og benyttes av det offentlige tjenesteapparatet. Utvalget viser til forslaget om å opprette et nytt statlig organ som blant annet får ansvar for å samordne arbeidet med å forebygge voldtekt, og å formidle relevant forskning. Etter utvalgets vurdering vil en styrket struktur på myndighetsnivå bidra til et mer kunnskapsbasert og målrettet forebyggingsarbeid.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.2.2 «en tydelig og forsterket myndighetsstruktur».

13.4 Behov for en styrket seksualundervisning

Utvalget ser styrket seksualitetsundervisning som en sentral del av det forebyggende arbeidet mot voldtekt. Utvalget vil særlig understreke at ansvaret for god seksualitetsundervisning og opplæring må ligge hos det offentlige, og i hovedsak gis som del av grunnskoleundervisningen. Utvalget mener at kompetansemålene må klargjøres gjennom en ordbruk som stiller langt tydeligere krav til hvilken kompetanse elevene skal oppnå. Seksualitetsundervisningen må reflektere relevante samfunnsutviklingstrekk, herunder økt bruk av pornografi og høye voldtektstall blant barn og unge. Videre mener utvalget at seksualitetsundervisningen må inngå tydelig i den planlagte evalueringen av de nye læreplanene, for å innhente kunnskap om potensielle forbedringspunkter.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.3.2 «et massivt løft for å forebygge voldtekt».

13.5 Avvergings- og meldeplikten

Mange som opplever voldtekt, har blitt utsatt for vold tidligere i livet. Å forhindre at nye voldtekter skjer, må derfor stå sentralt i forebyggingsarbeidet. Det offentlige tjenesteapparatet har en uttalt plikt til å avverge videre voldshandlinger. Tidligere utredninger har pekt på at det er usikkerhet rundt bruk av reglene for taushetsplikt og meldeplikt i tjenesteapparatet. Usikkerheten kan være et mulig hinder for at informasjon som kan avverge vold, herunder voldtekter, når frem til riktig aktør.

Barnevoldsutvalgets utredning anbefalte en endring i bestemmelsen om avvergingsplikt for å bidra til at vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt mot barn avverges i større grad. Utredningen pekte blant annet på at bestemmelsen om avvergeplikt er utydelig når det gjelder hvordan man skal handle for å avverge. Til tross for at myndighetene har satt inn flere tiltak for å gjøre det lettere for brukere av offentlige tjenester å navigere i regelverket, ser utvalget fremdeles behov for ytterligere grep for å sikre at vold og overgrep, herunder voldtekt, avverges der det er mulig.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.3.3 «tydeliggjøring og opplæring om avverge- og meldeplikten».

² Classen (2005).

³ Jaffe mfl. (2018).

⁴ Frøyland mfl. (2023) s. 67.

13.6 Mangelfull kunnskap om hva som virker

Utvalget merker seg at det fortsatt er behov for mer kunnskap om hva som virker for å forebygge voldtekt. En gjennomgang av norsk forskning om forebyggende tiltak, og hjelpetiltak mot vold i nære relasjoner viste at det er få studier som ser på effekt av tiltak og på årsaker til om tiltak er effektive eller ikke for ulike grupper i befolkningen.⁵ En systematisk oversikt viser at det mangler effektforskning på politiets forebyggingsarbeid rettet mot seksuallovbrudd.⁶ Også en rapport fra NKVTS viser at universelle og selektive voldsforebyggende tiltak sjelden evalueres.⁷

Når samfunnet velger å investere ressurser i å påvirke noe, for eksempel en holdningskampanje for å forebygge voldtekt, må man kunne vurdere om programmet eller intervensjonen er egnet. For å fastslå dette trenger vi kunnskap om effekt. Bruk av effektstudier på forebyggingsfeltet er imidlertid omdiskutert. Se boks 13.1.

Utvalget anerkjenner at forskning på effekt av forebyggingstiltak er utfordrende. Utvalget mener like fullt at det er behov for å sikre at større forebyggende tiltak som iverksettes i arbeidet mot voldtekt, blir forsket på både for å innhente kunnskap om hvorvidt tiltakene oppnår målet for innsatsen og for å sikre at man unngår skadelige effekter.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.6 «en satsing på forskning om seksuell vold».

Boks 13.1 Om effektstudier

Innen medisinske fag, som har prioritert effektevaluering i mange år, er effektstudier nødvendige og selvsagte. For eksempel må vi vite om et bestemt medikament kan lindre et bestemt symptom. Imidlertid har det i lang tid vært rettet kritikk mot å evaluere psykososiale og pedagogiske intervensjoner ved bruk av effektstudier. Effektstudier er også kostbare å gjennomføre og må holde høy vitenskapelig kvalitet. Dårlige effektstudier kan føre til at ineffektive eller til og med skadelige intervensjoner brukes og spres. Kritikken handler også om at det ikke er ønskelig eller hensiktsmessig å overføre idealer om hvordan metoder, programmer eller intervensjoner skal vurderes fra det medisinske til det sosiale eller pedagogiske feltet.

Det er vanskelig eller umulig å sammenlikne medisinske intervensjoner og for eksempel holdningsskapende arbeid. Disse kan derfor ikke vurderes på samme måte. Samtidig er det problematisk at tiltak iverksettes, uten at det har vært noen form for evaluering.

⁵ Hestevik mfl. (2020).

⁶ Langøien mfl. (2021).

⁷ Moen mfl. (2018).

Del IV

Støttetjenester

Denne delen av utredningen handler om støttetjenester for voldtektsutsatte. Utvalget er bedt om å vurdere det akutte og det langsiktige helse- og omsorgstilbudet til personer utsatt for voldtekt.

Kapittel 14

Rettslige utgangspunkter for støttetjenester for voldtektsutsatte

14.1 Innledning

Flere menneskerettslige instrumenter pålegger staten forpliktelser til å yte helsehjelp og andre støttetjenester til voldtektsutsatte. I dette kapitlet oppsummerer utvalget noen sentrale forpliktelser som springer ut av konvensjoner Norge er tilsluttet. Deretter beskrives voldtektsutsattes rett til helsehjelp etter norsk rett.

14.2 Internasjonale forpliktelser til å yte støttetjenester til voldtektsutsatte

14.2.1 Istanbulkonvensjonen

Krav om støttetjenester er én av fire deler i Istanbulkonvensjonen. Konvensjonen pålegger norske myndigheter en rekke forpliktelser til å støtte voldsutsatte. Her vil utvalget nevne forpliktelsene som særlig gjør seg gjeldende for voldtektsutsatte.

Artikkel 19 pålegger statene å sørge for at voldtektsutsatte får tilstrekkelig informasjon om hvilke støttetjenester de kan benytte seg av. Det innebærer informasjon om hva slags hjelp de kan få og hvor de kan få den. Det er også sentralt at voldtektsutsatte får denne informasjonen til rett tid.

Artikkel 20 krever at myndighetene iverksetter nødvendige tiltak for å sikre at utsatte får tilgang til tjenester som hjelper vedkommende med å restituere seg etter volden. For voldtektsutsatte kan dette ofte være psykisk helsehjelp.

Særlig stor betydning for voldtektsutsattes rettigheter har artikkel 25:

«Partane skal ved lovgiving eller på annan måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å opprette eit tilstrekkeleg tal på lett tilgjengelege mottakssenter for offer for valdtekt eller seksuell vald, der dei kan få medisinsk og rettsmedisinsk undersøking, krishjelp og rådgiving.»

Artikkelen pålegger norske myndigheter å ha en form for mottakssenter der voldtektsutsatte kan få medisinsk og rettsmedisinsk undersøkelse, krisehjelp og rådgivning.

Artikkel 18 nummer 4 fastsetter at voldtektsutsatte skal ha tilgang til disse tjenestene uavhengig av om de anmelder saken til politiet.

Artikkel 18 nummer 3 presiserer at myndighetene må «ivareta dei særskilte behova hos sårbare personar, som barn som er offer, og gjere tiltak tilgjengelege for dei». Betegnelsen «sårbar person» viser, som nevnt tidligere, blant annet til:

«(.) pregnant women and women with young children, persons with disabilities, including those with mental or cognitive impairments, persons living in rural or remote areas, substance abusers, prostitutes, persons of national or ethnic minority background, migrants – including undocumented migrants and refugees, gay men, lesbian women, bi-sexual and transgender persons as well as HIV-positive persons, homeless persons, children and the elderly.»¹

Norske myndigheter er dermed pålagt å sørge for at støttetjenester til utsatte for voldtekt er tilgjengelig for alle utsatte. Det kan for eksempel innebære adgang til bygninger, tilgjengelige tolketjenester og at tjenestene ikke ekskluderer personer som lever i fattigdom eller med begrenset mulighet til å betale for tjenestene.

14.2.2 Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen artikkel 19 omhandler blant annet seksuelle overgrep mot barn. Bestemmelsen pålegger statene å iverksette tiltak for «behandling» av barn som har vært utsatt for seksuelle overgrep.

¹ Europarådet (2011).

Barnekomiteen presiserer innholdet i forpliktelsene i sin generelle kommentar til bestemmelsen.² Komiteen viser til at forpliktelsen må forstås i lys av konvensjonens artikkel 39, som pålegger statene «å fremme fysisk og psykisk rehabilitering og sosial reintegrering av et barn som har vært utsatt for: enhver form for (.) utnyttning eller misbruk; (.).» Dette kan innebære helsetjenester, psykologtjenester og sosiale støttetjenester i den akutte fasen i tillegg til oppfølgingstjenester over lengre tid.

14.2.3 Lanzarotekonvensjonen

Lanzarotekonvensjonen artikkel 14 omhandler bistand til utsatte. Første ledd krever at:

«Hver part skal ved lovgivning eller på annen måte treffe de tiltak som er nødvendige for å bistå ofrene langsiktig og kortsiktig med deres fysiske og psykososiale rehabilitering. Tiltak som treffes i henhold til dette ledd, skal ta behørig hensyn til barnets synspunkter, behov og bekymringer.»

Den forklarende rapporten viser til at det kreves både akutt hjelp og langvarig støtte så lenge som nødvendig for at barnet skal rehabiliteres.³ Rapporten viser til at psykososial støtte er nødvendig for å hjelpe barn med å bearbeide traumet.

14.2.4 CRPD

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 16 gjelder frihet fra vold og misbruk. Artikkelenes fjerde ledd pålegger statene å:

«treffe alle hensiktsmessige tiltak for å fremme fysisk, kognitiv og psykologisk restituerende, rehabilitering og sosial reintegrering for mennesker med nedsatt funksjonsevne som er ofre for enhver form for utnyttning, vold eller mis-

bruk, blant annet ved å tilby tjenester som verner og beskytter.»

CRPD-komiteen har ikke formulert en generell kommentar til bestemmelsen, men ordlyden tilsier at norske myndigheter er forpliktet til å ha støttetjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne som har vært utsatt for voldtekt.

14.2.5 Voldtektsutsattes rett til helsehjelp etter norsk rett

Retten til nødvendig helsehjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste fremgår av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a.⁴ Den tilsvarende retten til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten fremgår av samme lov § 2-1 b. Retten til nødvendig helsehjelp gjelder alle innbyggerne i landet, og den omfatter også voldtektsutsatte.

Kommunens ansvar for helsetjenester er regulert i helse- og omsorgstjenesteloven.⁵ Av § 3-1 fremgår det at kommunen skal sørge for at personer i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Av § 3-2 fremgår omfanget av kommunenes plikt til å tilby helse- og omsorgstjenester.

Kommunen skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot at pasienter og brukere kan være utsatt for, eller kan stå i fare for å bli utsatt for, vold eller seksuelle overgrep, i henhold til § 3-3 a. Kommunen skal legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Kommunene har med andre ord en omfattende plikt til å yte helsetjenester til sine innbyggere.

Det er spesialisthelsetjenesten som har ansvaret for det spesialiserte helsetilbudet til personer utsatt for voldtekt. De regionale helseforetakene har dermed ansvar for helsetjenestetilbud både til voksne og barn utsatt for seksuelle overgrep. Helsetjenester til overgrepsofsatte skal etter 2016 anses som spesialisthelsetjenester, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a.

² FNs barnekomité (2011).

³ Europarådet (2007).

⁴ pasient- og brukerrettighetsloven (1999).

⁵ helse- og omsorgstjenesteloven (2001).

Kapittel 15

Dagens støttetjenester

15.1 Innledning

Det følger av mandatet at utvalget skal «vurdere det akutte og det mer langsiktige helse- og omsorgstilbudet til voldtektsutsatte barn og voksne og foreslå tiltak for å styrke tilbudet, herunder tiltak for å øke kompetansen om vold i et mangfoldsperspektiv hos ansatte».

I kapittel 9 har utvalget vist at det å bli utsatt for voldtekt, kan ha alvorlige helsekonsekvenser. Helseplager som følge av voldtekt spenner fra akutte fysiske skader og traumereaksjoner til mer langvarige plager og lidelser.

I dette kapitlet beskriver utvalget de støttetjenestene som finnes for voldtektsutsatte, med særlig oppmerksomhet på helsetjenester. Utvalget peker på noen sentrale utfordringer i dagens tilbud og potensialet for forbedring. Utvalget legger vekt på betydningen av å skille helsehjelp og politianmeldelse. I Norge er det et viktig prinsipp at utsatte for voldtekt og andre seksuelle overgrep skal få helsehjelp og rettsmedisinske undersøkelser, uavhengig av anmeldelse.

Utvalget finner i sin gjennomgang at det finnes viktige og gode støttetilbud for voldtektsutsatte i Norge, men at det fremdeles er for stor variasjon i tjenestetilbudet. Spesialiserte tjenestetilbud, herunder overgrepsmottak og støttesentre, utgjør nødvendige og viktige tilbud til utsatte, både på kort og lang sikt. Disse tilbudene sikres ikke de økonomiske ressursene som er nødvendig for å tilby gode og likeverdige tjenester som etterlever nasjonale krav. Utvalget er særlig bekymret for helsetjenestene til barn som utsettes for voldtekt. Det er etter utvalgets vurdering et urovekkende funn at nasjonale helsemyndigheter er godt kjent med at tilbudet til overgrepssutsatte barn ikke er like godt som tilbudet til voksne, men at dette likevel ikke rettes opp i.

15.2 Organisering og ansvar for helsetjenesten i Norge

Ansvar for den offentlige helse- og omsorgstjenesten i Norge er delt mellom kommunene og de regionale helseforetakene, i det som omtales som kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Kommunehelsetjenesten er en samlebetegnelse på alle helsetjenestene kommunene har ansvar for å drive, og den består blant annet av fastleger, legevakt, kommunepsykolog, helsestasjon og skolehelsetjeneste.

Kommunene har ansvar for å sørge for gode og forsvarlige helsetjenester til alle som oppholder seg i kommunen, herunder voldtektsutsatte. Det er i hovedsak helse- og omsorgstjenesteloven som regulerer kommunehelsetjenesten. Staten har ansvar for å sikre like rammevilkår i kommunehelsetjenesten gjennom regelverk og økonomiske rammer samt å føre tilsyn og kontroll.

Spesialisthelsetjenesten er en samlebetegnelse for blant annet sykehus, distriktspsykiatriske sentre (DPS) og oppførings- og rehabiliteringsinstitusjoner. Spesialisthelsetjenesten har ansvar for undersøkelser og behandling som krever spesialistkompetanse. Vanligvis opprettes kontakt med spesialisthelsetjenesten gjennom en henvisning fra lege i kommunehelsetjenesten.

Spesialisthelsetjenestene ivaretas i hovedsak gjennom helseforetakene (HF) som eies av de regionale helseforetakene (RHF). Staten eier de regionale helseforetakene. Helse- og omsorgsdepartementet styrer de regionale helseforetakene gjennom årlige oppdragsbrev, gjennom tildealing av økonomiske rammer og krav til tjenesteytelsen. Det finnes fire regionale helseforetak, som har ansvar for spesialisthelsetjenester i ulike deler av landet; Helse Nord RHF, Helse Midt-Norge RHF, Helse Vest RHF og Helse Sør-Øst RHF. Spesialisthelsetjenesteloven regulerer de regionale helseforetakenes ansvar.

Fra 1. januar 2016 ble ansvaret for helsetjenestetilbud til voksne utsatt for seksuelle overgrep lagt til de regionale helseforetakene, her-

under ansvaret for overgrepsmottakene. Også barn som utsettes for voldtekt, skal ivaretas i spesialisthelsetjenesten, fortrinnsvis ved barne- og ungdomsklinikkene. Ved Statens barnehus ligger ansvaret for å gjennomføre medisinske undersøkelser, både klinisk rettsmedisinske og øvrige, til helseforetakene. De regionale helseforetakene skal sørge for at tilstrekkelig kompetent medisinsk personell er tilgjengelig for å ivareta behovet for medisinske undersøkelser ved barnehusene.

I tillegg finnes det viktige hjelpetilbud for voldtektsutsatte utenfor den ordinære helsetjenesten. Disse omtales også i denne delen av utredningen. En rekke private aktører tilbyr også helsetjenester etter avtale med stat og kommune.

15.3 Hvem oppsøker hjelp?

NKVTS' nasjonale omfangsundersøkelse fra 2023 viser at de fleste utsatte ikke oppsøker helsehjelp etter å ha opplevd vold og overgrep. Undersøkelsen viste at rundt én av ti voldtektsutsatte var til medisinsk undersøkelse eller behandling i løpet av de første dagene eller ukene etter voldtekten. Over tid vil imidlertid flere voldtektsutsatte snakke med helsepersonell om hva de har blitt utsatt for (45 prosent av kvinner og 33 prosent av menn).¹

Det finnes lite kunnskap om hvorvidt det er ulikheter mellom voldtektsutsatte med innvandrerbakgrunn og majoritetsbefolkningen når det kommer til det å oppsøke hjelp.² Internasjonal forskning gir indikasjoner på at kvinner med minoritetsbakgrunn i mindre grad søker hjelp enn kvinner fra majoritetsbefolkningen.³ Omfangsundersøkelsen etterspør informasjon om hjelpsøking, men utvalget i innvandrerguppen i studien er ikke representativt.

I en undersøkelse blant samiske og ikke-samiske kvinner kommer det frem at det ikke er tydelige forskjeller når det gjelder å fortelle om vold og overgrep.⁴ Sannhets- og forsoningskommisjonen har imidlertid beskrevet hvordan manglende tillit preger møtet mellom samiske personer og det offentlige tjenesteapparatet: «[m]ange av intervjuene peker på hvordan opplevelsen av å være same i møtet med norske myndigheter, har påført dem skam. «Det går jo rett inn i de dype

følelsene i oss [...] mindreverdsfølelse, skam og liten tro på vår egen verdi.»⁵ Manglende bruk av samisk språk og mangelfull forståelse for samisk kultur utgjør en utfordring for samiske personer i møte med det offentlige tjenesteapparatet, og dette vil også gjelde samiske voldtektsutsatte.

Utvalget legger til grunn at det for noen grupper utsatte vil være mer utfordrende å søke hjelp etter en voldtekt enn det er for andre grupper. En særskilt sårbar gruppe er barn som ikke selv kan finne frem til den hjelpen som finnes. Personer med psykiske funksjonsnedsettelse kan også ha vansker med å oppsøke de støttetjenestene som finnes. Noen utsatte kan ha vansker med å formidle at de trenger helsehjelp, og vil kunne ha behov for at andre oppdager og forstår hva de er blitt utsatt for.⁶

Noen grupper opplever terskelen for å oppsøke støttetjenester som særlig høy. Eksempelvis kan personer som selger sex, oppleve skam, skyldfølelse og frykt for å oppleve diskriminering i møte med hjelpeapparatet.⁷

Mangelfull helsekompetanse kan være en medvirkende årsak til at utsatte ikke oppsøker hjelp. Til tross for at det finnes en rekke ulike tjenester som tilbyr hjelp og støtte etter en voldtekt, er det ikke alle utsatte som vet om eller finner frem til den hjelpen de har behov for. Nasjonale kartlegginger viser at en betydelig andel av befolkningen har problemer med å navigere i helsetjenesten.⁸

15.4 Akutt helsehjelp for voksne utsatt for voldtekt

En voldtekt kan utløse behov for akutt fysisk eller psykisk helsehjelp. Helseplagene kan være akutte som følge av fysiske skader eller innebære akutte psykiske traumereaksjoner.⁹ For voksne voldtektsutsatte er ofte overgrepsmottakene deres første møte med hjelpeapparatet etter hendelsen.

15.4.1 Overgrepsmottak

Det finnes 23 overgrepsmottak i Norge. Et overgrepsmottak er en døgnåpen helsetjeneste for personer av alle kjønn over 16 år som har blitt utsatt for voldtekt eller annen seksuell vold og overgrep.

¹ Dale mfl. (2023) s. 144.

² Bjørnholt mfl. (2021).

³ Gill & Harrison (2019).

⁴ Eriksen mfl. (2015).

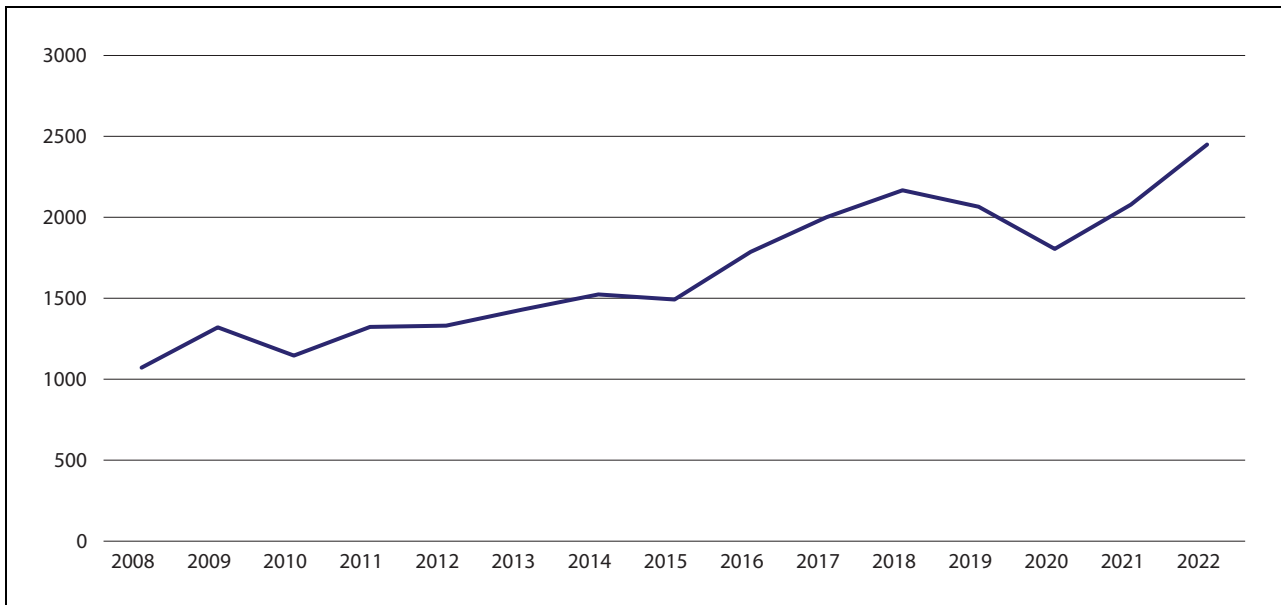
⁵ Dokument 19 (2022–2023) s. 623.

⁶ NKVTS (2018).

⁷ ProSenteret (2022).

⁸ Le mfl. (2019).

⁹ Dale mfl. (2023) s.143.



Figur 15.1 Antall saker i overgrepsmottakene

Kilde: Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin

Etter avtale med det aktuelle helseforetakets barne- og ungdomsklinikk kan også personer fra og med 14 år få hjelp ved et overgrepsmottak.¹⁰ Man trenger ikke henvisning for å benytte seg av overgrepsmottakenes tilbud.

Ved overgrepsmottakene får personer som er utsatt for seksuelle overgrep, tilbud om akutt medisinsk undersøkelse og behandling, akutt psykososial ivaretagelse og rettsmedisinsk undersøkelse med sporsikring og skadedokumentasjon. Videre har overgrepsmottakene ansvar for at den overgrepsutsatte får tilbud om psykososial oppfølging. Oppfølgingen tilrettelegges individuelt, og det legges vekt på den overgrepsutsattes ønske om hvor oppfølgingen blir gjennomført. Overgrepsmottakene skal legge til rette for at overgrepsutsatte får videre oppfølging, eksempelvis fra politiet, bistandsadvokat, helse- og omsorgstjenester i kommune- eller spesialisthelsetjenesten.¹¹

Det koster ikke noe å benytte seg av tilbudene ved overgrepsmottakene, og utsatte trenger ikke å anmelde voldtekt eller voldtektsforsøket for å benytte seg av tjenestene deres. Det er opp til den utsatte hvilke deler av overgrepsmottakets tilbud den enkelte ønsker å benytte seg av.¹²

I 2022 ble det registrert 2450 saker ved de 23 overgrepsmottakene. Antallet har økt betydelig siden 2008 da overgrepsmottakene registrerte 1072 saker. Det er flest kvinner som benytter seg av tilbudet. Andelen menn som oppsøker mottakene har over tid ligget mellom 4–7 prosent.

15.4.1.1 Organisering av overgrepsmottakene

Organiseringen av overgrepsmottakene har gjennomgått betydelige endringer siden det første mottaket ble opprettet i Oslo i 1986, se boks 15.1.

Da overgrepsmottakene ble evaluert i 2012, pekte evalueringsrapporten på en rekke utfordringer knyttet til fravær av nasjonale retningslinjer for finansiering og avklaring av ansvarsforhold.¹³ Rapporten fant at flere av overgrepsmottakene hadde utfordringer med å finansiere driften, og at dette fikk betydning for hvordan mottakene ble organisert og hvilke tilbud som ble gitt.

I 2016 fikk spesialisthelsetjenesten hovedansvaret for tilbud til barn og voksne som er utsatt for seksuelle overgrep.¹⁴ Formålet med ansvars-overtakelsen var å sikre et tilstrekkelig tilbud til de utsatte for seksuelle overgrep. Samtidig ble det besluttet at «robuste kommunale mottak» skulle videreføres gjennom avtaler mellom regionale helseforetak og kommuner. I dag ligger driftsansvaret for halvparten av overgrepsmottakene i helse-

¹⁰ Barn under 14 år ivaretas gjennom døgntilbud ved helseforetakets barne- og ungdomsklinikk.

¹¹ Helsedirektoratet (2020a).

¹² Helsedirektoratet (2020a).

¹³ Eide mfl. (2012).

¹⁴ Meld. St. 26 (2014–2015) s. 22.

Boks 15.1 Opprettelsen av overgrepsmottakene i Norge

I 1986 åpnet det første overgrepsmottaket i Norge, som et av de første i Europa. Overgrepsmottaket i Oslo tok utgangspunkt i en modell for helhetlig helsehjelp og ivaretagelse av overgrepsutsatte. Samtidig med helsehjelp skulle mottaket sikre nødvendig rettsmedisinsk dokumentasjon. Flere andre mottak ble senere etablert i andre deler av landet etter liknede modell som Oslo.

De første årene var driften av mottakene preget av idealisme og personlig engasjement. I 2002 fikk Helsedirektoratet i oppdrag å kartlegge forholdene ved overgrepsmottakene samt å gi anbefalinger om finansiering og organisering av mottakene. Direktoratet anbefalte blant annet at kommunene skulle etablere interkom-

munale mottak, fortrinnsvis ved en interkommunal legevakt.¹ Det ble anbefalt å etablere ett mottak i hvert fylke. Videre anbefalte Helsedirektoratet at overgrepsmottakene skulle ha kommunal finansiering med fri egenandel for pasientene. *Vendepunkt – handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008–2011* kom med tiltak for å sikre etablering og finansiering av overgrepsmottak i alle fylker.² Innen 2009 var det etablert 23 mottak i Norge med minst ett overgrepsmottak i hvert fylke.³

¹ Sosial- og helsedirektoratet (2004).

² Justis- og politidepartementet (2007).

³ Johnsen mfl. (2017) s. 6.

foretak, mens resten ligger hos de aktuelle kommunene (se boks 15.3).

Til tross for at helseforetakene har det formelle ansvaret for overgrepsmottakene, meldes det i innspill til utvalget om at de fleste overgrepsmottakene likevel ikke erfarer de forventede fordelene ved å være tilknyttet spesialisthelsetjenesten.¹⁵ Dette gjelder verken faglig, organisatorisk eller administrativt sett og i noen tilfeller heller ikke økonomisk. Dette rapporteres også fra overgrepsmottak som er lokalisert på sykehus.

15.4.1.2 Nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottakene

Like etter at spesialisthelsetjenesten fikk ansvaret for overgrepsmottakene, gjennomførte NKLM en kartlegging av status for mottakene.¹⁶ Kartleggingen viste at omleggingen hadde hatt positive effekter, men at det fremdeles fantes betydelige utfordringer. Blant annet påpekte kartleggingen at ikke alle mottak hadde etablert beredskapsvakt. Flere mottak baserte seg på ringeliste for lege og sykepleier. Videre konstaterte gjennomgangen at det fremdeles var usikkerhet rundt avtalene mellom overgrepsmottakene og helseforetakene i Oslo og Bergen. Mangelfull rettsmedisinsk kompetanse blant legene ved mottakene ble også påpekt og at medisinsk og psykososial oppfølging manglet i rundt halvparten av motta-

¹⁵ Overgrepsheten, St. Olavs hospital (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

¹⁶ Johnsen mfl. (2017).

Boks 15.2 Kartlegginger av overgrepsmottakene

Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (NKLM) har som mandat og oppdrag å drive forskning og fagutvikling innen overgrepsmottak samt å drive kompetansehevings tiltak for ansatte i overgrepsmottak. Kompetansesenteret har gjennom kartlegginger dokumentert utfordringer og problemområder ved overgrepsmottakene, herunder ulikheter i mottakenes økonomi, beredskap, bemanning, kompetanse og kvalitet.¹ NKLM gjennomførte en ny kartlegging av mottakene høsten 2023.

¹ Johnsen mfl. (2012); Johnsen mfl. (2014); Johnsen mfl. (2017).

kene. Kartleggingen pekte videre på behovet for oppdaterte nasjonale anbefalinger for overgrepsmottakene for å sikre et likeverdig tilbud til overgrepsutsatte i Norge.

Helsedirektoratet fikk i 2016 i oppdrag å utarbeide et normerende dokument om helsetjenestetilbud til utsatte for seksuelle overgrep. Dokumentet foreligger i dag som Nasjonal faglig retningslinje for kvalitet og kompetanse i overgrepsmottak.¹⁷ Det følger av retningslinjen at mottakene skal tilby et døgnåpent helhetlig til-

¹⁷ Helsedirektoratet (2020a).

bud til overgrepssatsatte gjennom følgende hovedoppgaver: akutt medisinsk undersøkelse, behandling og oppfølging, psykososial ivaretagelse og psykososial oppfølging, og et rettsmedisinsk tilbud.

Retningslinjen beskriver de krav til bemanning og kompetanse som er nødvendig for å innfri dette tjenestetilbudet. Ifølge retningslinjen er det helseforetakene som har ansvar for å sikre at overgrepsmottakene har utstyr, bemanning og kompetanse til å gjennomføre disse oppgavene.

15.4.1.3 Dagens situasjon i overgrepsmottakene

NKLM gjennomførte en ny kartlegging av overgrepsmottakene høsten 2023.¹⁸ På det tidspunktet kartleggingen ble gjennomført, var rundt halvparten av overgrepsmottakene lokalisert ved en legevakt med en form for avtale med et helseforetak (se boks 15.3). Resultatene av kartleggingen ble delt med utvalget i desember 2023 og viser at variasjonen mellom mottakene vedvarer.

¹⁸ Johnsen mfl. (2024).

Boks 15.3 Overgrepsmottakene i Norge (2023)

Tabell 15.1

Overgrepsmottak	Driftsansvar
Overgrepsmottaket i Alta	Kommune
Interkommunalt mottak for overgrepss- og voldsofre i Salten	Kommune
Overgrepsmottaket i Hammerfest	Helseforetak
Overgrepsmottaket i Harstad	Helseforetak
Overgrepsmottak Øst-Finnmark (Kirkenes)	Helseforetak
Helgeland overgrepsmottak	Helseforetak
Overgrepsmottaket ved Legevakten i Tromsø	Kommune
Overgrepsmottaket i Nord-Trøndelag	Helseforetak
Overgrepsmottaket, Molde sjukehus	Helseforetak
Overgrepssenheten Kvinne-barn-senteret, St. Olav Hospital	Helseforetak
Overgrepsmottaket i Ålesund	Kommune
Overgrepsmottaket i Bergen	Kommune
Overgrepsmottaket i Sogn- og Fjordane	Kommune
Voldtektsmottaket Helse Fonna	Helseforetak
Voldtektsmottaket for Sør- Rogaland	Kommune
Overgrepsmottaket i Agder	Helseforetak
Overgrepsmottaket ved Legevakta i Drammensregionen	Kommune
Voldtektsmottak for Hedmark	Helseforetak
Overgrepsmottaket i Østfold	Kommune
Overgrepsmottaket for Oppland	Helseforetak
Overgrepsmottaket i Oslo	Kommune
Overgrepsmottaket i Vestfold	Kommune
Overgrepsmottaket i Telemark	Kommune

Mottakenes økonomiske rammevilkår er fortsatt en utfordring. Kartleggingen påpeker at den nasjonale retningslinjen for overgrepsmottakene i liten grad har medført økninger i bevilgninger eller rammevilkår for å oppfylle kravene. Blant annet melder mottakene at de økonomiske rammene ikke er tilstrekkelige til å etterleve forpliktelser knyttet til kompetanse, rekruttering og tiltak for å gjøre overgrepsmottakenes tilbud kjent for befolkningen. Ifølge kartleggingen tas beslutninger knyttet til mottakenes økonomi ofte «langt over mottakets administrative nivå». Ledelsen ved mottakene har dermed begrensede muligheter til å påvirke det enkelte mottaks økonomiske rammer.

Beredskapen ved mottakene fortsetter også å utgjøre en betydelig utfordring. Til tross for at den nasjonale faglige retningslinjen for overgrepsmottak stiller krav om «forsvarlig og forutsigbar bemanning gjennom vaktordninger som sikrer at det til enhver tid er tilgjengelig helsepersonell som understøtter tjenestetilbudet»,¹⁹ praktiserer et stort antall mottak en uforpliktende ringeliste. Kartleggingen melder om utbredte samtidighetskonflikter (flere henvendelser samtidig) for helsepersonellet som inngår i beredskapen. Ifølge mottakene gir bruken av ringelister ustabil vaktberedskap og kan resultere i at man ikke får tak i leger og sykepleiere, eller at de er opptatt med andre arbeidsoppgaver. Ringelister er også uforpliktende; for eksempel kan familieforpliktelser, fritidsaktiviteter og annen jobb gi grunn til å avslå forespørselen. Der hvor man benytter tilstedevakt på sykehus, oppleves også samtidighetskonflikter som kan resultere i at behov ved sykehusene forsinker beredskapen ved mottakene. Noen av mottakene i kartleggingen praktiserer nesten utelukkende mottak på ettermiddag/kveld ettersom det da er lettere å sikre nødvendig helsepersonell.

Overgrepsmottakenes utfordrende økonomi påvirker evnen til å sikre nødvendig kompetanseutvikling i mottakene. Kartleggingen viser at det er generell mangel på ressurser til spesifikke kurs for relevant sakkyndighet, spesielt for leger som skal utarbeide rettsmedisinske sakkyndige erklæringer. Formell kompetanse for undersøkelse og rettsmedisinsk etterarbeid varierer derfor i stor grad mellom mottakene. Spesielt gjelder dette for legene. Noen mottak melder at de praktiserer krav om Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin sitt grunnkurs, og kartleggingen viser at 96 prosent av sykepleierne som er ansatt eller på

annen måte tilknyttet overgrepsmottak, har tatt dette kurset.

Kartleggingen finner betydelig variasjon i mottakenes oppfølging av overgrepsutsatte. Selv om mottakene har etablert ordninger for oppfølging eller henvisning til videre medisinsk og psykososial oppfølging, er det betydelige variasjoner i organisering, innhold og varighet av både medisinsk og psykososial oppfølging. Det varierer også mellom mottakene hvorvidt oppfølgingen foregår ved mottak eller i kommunene. Avstand mellom pasientens bosted og overgrepsmottaket kan ofte påvirke hvor oppfølgingen vil finne sted.

Det følger av nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottakene at de regionale helseforetakene skal sørge for at den enkelte pasients utvidede rett til å bruke samisk språk i spesialisthelsetjenesten, blir ivaretatt. Ifølge kartleggingen av overgrepsmottakene tilbyr de færreste mottakene tilbud på samisk. Noen av mottakene tilbyr samisk tolketjeneste.²⁰

15.5 Akutt helsehjelp for barn utsatt for voldtekt

Det følger av nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottak at: «[e]tter avtale med det aktuelle helseforetakets barne- og ungdomsklinikk kan overgrepsmottaket ivareta overgrepsutsatte fra og med 14 år. Barn under 14 år ivaretas gjennom døgntilbud ved helseforetakets barne- og ungdomsklinikk.»²¹

15.5.1 Barne- og ungdomsklinikkene ved sykehus

Voldtektsutsatte barn skal i likhet med voksne få akutt helsehjelp i spesialisthelsetjenesten. Det finnes ikke egne nasjonale faglige retningslinjer for tilbudet til barn, men akutttilbudet for barn ivaretas i hovedsak ved landets 21 barne- og ungdomsklinikker. Klinikken tilbyr helseundersøkelser i tillegg til rettsmedisinsk undersøkelse med sporsikring, dokumentasjon av fysisk vold og seksuelle overgrep samt annen utredning.²²

Undersøkelsene utføres ofte av leger med særskilt utdanning eller erfaring innen fagfeltet sosialpediatri. Det er ingen annen spesialistutdanning for leger som har like tydelige krav til helhetlig oppfølging ved mistanke om seksuelle overgrep

¹⁹ Helsedirektoratet (2020a).

²⁰ Johnsen mfl. (2024).

²¹ Helsedirektoratet (2020a).

²² Norsk barnelegeforening (u.å.).

Boks 15.4 Funksjonshemmede som utsettes for voldtekt

Det finnes lite systematisert kunnskap om hvordan funksjonshemmede som utsettes for voldtekt, opplever møtet med støttetjenestene. Unge Funksjonshemmede har i sitt innspill til utvalget beskrevet noen utfordringer funksjonshemmede kan oppleve. Innspillet gir et viktig perspektiv på hvordan hjelpeapparatet møter personer med en funksjonsnedsettelse:

«Funksjonshemmede kan oppleve å bli ansvarliggjort for overgrep de utsettes for. Dette kan innebære at det stilles spørsmål ved hvorvidt man har tatt ansvar for egen funksjonsnedsettelse, eller hensyntatt sårbarheten ved å ha en funksjonsnedsettelse i forkant av overgrepene. Tegn på at man har blitt utsatt for overgrep, kan tolkes som et resultat av ens funksjonsnedsettelse eller kroniske sykdom.

Flere forteller om opplevelser med å ikke bli tatt på alvor når de henvender seg til helsevesen og hjelpeapparat etter opplevde overgrep. Noen opplever at overgrepene de har blitt utsatt for, anses som mindre alvorlige ettersom de selv ikke oppfattes som seksuelle vesener. Andre igjen møter en holdning om at de som funksjonshemmet har nok å stri med, og at overgrepene man har blitt utsatt for med fordel burde anses som uheldige seksuelle opplevelser.

Dette svekker kvaliteten på helsetilbudet voldtektsutsatte med funksjonsnedsettelse og kroniske sykdommer får, ikke minst svekker det tilliten til helsevesenet og hjelpeapparatet. I tillegg skaper dette en barriere for å oppsøke hjelp eller anmelde overgrep.

Det er videre et stort behov for økt kompetanse om interseksjonalitet og opplevelsen av å oppleve overgrep i en funksjonshemmet kropp. Personer med funksjonsnedsettelse og kro-

niske sykdommer som opplever overgrep og vold, kan blant annet oppleve at deres funksjonsnedsettelse eller assistansebehov brukes mot dem. For eksempel kan dette være å fjerne/ødelegge hjelpemidler eller på andre måter gjøre personen mer fysisk begrenset for å lettere kunne utøve overgrep eller vold. Andre opplever at de må bytte seksuelle tjenester mot nødvendig assistanse, eller at assistanse tilbakeholdes mot sex. For mange kan dette resultere i skam og utrygghet i egen kropp knyttet til funksjonsnedsettelsen. På samme måte kan det resultere i en opplevelse av å ikke lenger eie egen kropp.

Unge funksjonshemmede er også kjent med at overgrepsutsatte med funksjonsnedsettelse og kroniske sykdommer opplever å møte et helsevesen som ikke tar inn over seg hele mennesket. Flere opplever at helsepersonell ved kresenter eller hjelpeapparat for vold og overgrepsutsatte har mye kompetanse på overgrep, men svært lite på funksjonsnedsettelse. På samme måte har gjerne helsepersonell man møter ellers i helsevesenet mer kompetanse om funksjonsnedsettelse, men til gjengjeld svært lite kompetanse på overgrep. Dette kan også gjøre det problematisk for flere å be om tilrettelegging ved helseundersøkelser generelt. Til eksempel kan man ha behov for å ha med en trygg person i undersøkelsesrom, få lov til å beholde klær på, ønske kvinnelig behandler og liknende. Ikke alle ønsker å være åpne om å ha opplevd overgrep, men erfarer likevel å ofte måtte fortelle om overgrepene for å motta ønsket tilrettelegging.»

Kilde: Unge Funksjonshemmede (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

som spesialistutdanningen for barneleger (se boks 15.5). De regionale helseforetakene ble i 2016 også pålagt å sikre at det er ansatt sosialpediater ved alle barneavdelingene.²³

Ifølge *Akuttveileder i pediatri* skal alle barn der man mistenker seksuelle overgrep innenfor de siste tre døgnene, undersøkes akutt. Uavhengig av dette tidsvinduet skal det også vurderes om det er behov for akutt undersøkelse for å behandle skader eller ivareta andre medisinske forhold.²⁴

Rettsmedisinske undersøkelser av barn omtales under punkt 15.6.2.

15.5.1.1 Mangler i dagens akutttilbud for barn

Mangler i tilbudet om akutt undersøkelse av barn etter en voldtekt har blitt påpekt i flere innspill til utvalget. Det er betydelige forskjeller mellom tilbudet som finnes for voksne voldtektsutsatte, og tilbudet som finnes for barn. I Helsedirektoratets

²³ Se Helse og omsorgsdepartementet (2016).

²⁴ Norsk barnelegeforening (u.å.) kap. 12.6.

Boks 15.5 Læringsmål – seksuelle overgrep

Innen spesialistutdanningen for barneleger er det to obligatoriske læringsmål som omhandler seksuelle overgrep:

- Læringsmål 148: «Fysisk, psykisk eller seksuelt overgrep eller omsorgssvikt» med utfyllende beskrivelse: «Ha god kunnskap om og kjenne fysiske og psykiske symptomer som gir mistanke om fysisk, psykisk eller seksuelt overgrep eller omsorgssvikt. Selvstendig kunne ivareta barn eller ungdom utsatt for overgrep eller omsorgssvikt.»
- Læringsmål 151: «Mishandlings- og overgrepssaker» med utfyllende beskrivelse: «Ha god kunnskap om akutt utredning og doku-

mentasjon i mishandlings- og overgrepssaker og selvstendig kunne iverksette adekvate tiltak for å beskytte barnet. Kjenne lovverk og retningslinjer vedrørende melding til politi og barnevern. Kunne inngå i tverrfaglig oppfølging og behandling. Ha kunnskap om de grunnleggende prinsipper for rettsmedisinsk aktivitet og kunne skrive en rettsmedisinsk erklæring.»

Begrepet «god kunnskap om» beskriver å ha høyeste kompetansenivå på emnet/området.

Kilde: Spesialistforskriften (2016).

innspill påpekes det at ingen barne- og ungdomsklinikker har barneleger med tilstrekkelig erfaring og kompetanse tilgjengelig hver dag hele døgnet, for å undersøke barn og unge som har vært utsatt for seksuelle overgrep.

Det er som regel ordinær bakvakt (barnelege) som utfører undersøkelsene på vakttid, og det er betydelig variasjon i kompetanse hos dem som gjennomfører undersøkelsen. Større barneavdelinger har ofte barneleger med kompetanse i sosialpediatri på dagtid på hverdager. Det har over tid vært snakk om å formalisere samarbeid mellom helseforetakene for å sikre akutttilbudet. Helsedirektoratet påpeker imidlertid i sitt innspill at de ikke er kjent med konkrete samarbeidsavtaler som fungerer.²⁵

Norsk barnelegeforening har orientert Helsedirektoratet om at barneleger med god erfaring i sosialpediatri, blir ringt opp for å undersøke barn. Det gjelder flere steder i landet, og legene gjør dette på frivillig basis og av samvittighetsgrunner. Det finnes ikke en etablert vaktordning, og tilbudet er basert på tilfeldige, tilgjengelige og frivillige ressurser.²⁶

En norsk studie av helsepersonells kompetanse og kjennskap til prosedyrer om håndtering av tilfeller av barnemishandling viser at barneleger ofte gjenkjenner tegn og symptomer på vold og overgrep hos barn, men at det er stor variasjonen i behandling og oppfølging.²⁷

For å sikre et bedre tilbud for barn skal det ifølge regjeringens nye opptrappingsplan mot vold og overgrep utarbeides et normerende produkt:

«Regjeringen vil [...] utarbeide en nasjonal retningslinje eller veileder for medisinsk og psykososial ivaretagelse av barn og unge som er utsatt for seksuelt overgrep, inkludert barn og unge med kognitive funksjonsnedsettelse. Et normerende produkt vil kunne legge til rette for økt kvalitet i rettsmedisinsk, medisinsk og psykososial ivaretagelse og forebygging av senere fysisk og psykisk uhelse hos barn og unge som har vært utsatt for seksuelle overgrep, i tråd med modellen for overgrepsmottak for voksne.»²⁸

Utvalget er ikke kjent med dato for planlagt ferdigstilling av produktet.

15.5.2 Statens barnehus

Det utføres også sosialpediatriske helseundersøkelser ved de 11 barnehusene som er etablert i Norge. Dette tilbudet gjelder imidlertid bare ved anmeldte saker. Disse undersøkelsene skjer i sammenheng med tilrettelagte avhør og andre tilbud og er ikke et direkte akutttilbud.²⁹

Statens barnehus er et tilbud til barn som har blitt utsatt for, eller vært vitne til vold eller seksuelle overgrep. Barnehuset er også et tilbud for

²⁵ Helsedirektoratet (2023). Innspill til Voldtekstutvalget.

²⁶ Helsedirektoratet (2023). Innspill til Voldtekstutvalget.

²⁷ Oslo universitetssykehus (2022).

²⁸ Prop. 36 S (2023–2024) s. 91.

²⁹ Helsedirektoratet (2016).

voksne med en psykisk utviklingshemning.³⁰ Ved barnehuset får barn tilbud om en grundig helseundersøkelse og vurdering av behov for henvisning for videre utredning og behandling eller annen oppfølging.

Da barnehusene ble opprettet, var intensjonen at barn skulle få et medisinsk tilbud utover spor-sikring, herunder avdekking og oppfølging av sykdommer og helseplager. Barna som benytter seg av barnehusets tjenester, er ofte generelt sårbare, og mange av dem har eller vil utvikle hel-seutfordringer. Derfor har en medisinsk undersø-kelse stor potensiell gevinst. I NOVAs evaluering av barnehusene gjengis følgende sitat fra en lege: «Barna som er til avhør, har på gruppenivå flere helsemessige utfordringer de ofte ikke har fått tilbud om hjelp for.»³¹

Til tross for at felles retningslinjer for barnehusene fastslår at alle fornærmede som er utsatt for vold eller overgrep, skal tilbys medisinsk undersøkelse ved statens barnehus, viser Politiets årsrapporter til lave tall for gjennomførte medisinske undersøkelser.³² Evalueringen av barnehusene påpeker betydelige utfordringer med å integrere det medisinske tilbudet:

«Den mangelfulle integreringen av et medisinsk tilbud og den medisinske kompetansen i modellen, er også problematisk. Medisinsk undersøkelse i barnehus er nærmest ensbetydende med klinisk rettsmedisinsk undersøkelse, som er begrunnet i straffesakssporet. En slik undersøkelse er aktuelt kun i et fåtall av barnehussakene. Hovedbildet er med andre ord at bare et fåtall barn får vurdert behovet for medisinsk oppfølging i etterkant av avhør på barnehuset.»³³

I 2021 fikk Helsedirektoratet i oppdrag å vurdere hvordan flere barn kan få medisinsk undersøkelse ved mistanke om vold eller overgrep. Rapporten belyser mange av de samme utfordringene som evalueringen av barnehusene, herunder at straffesaken dominerer tilbudet ved barnehuset. Helsedirektoratet påpeker at det ikke finnes rutiner for bestilling eller organisering av medisinske undersøkelser ved barnehusene, eller en plan for oppfølging av barnet etter den medisinske undersøkelsen. Dette er delvis på grunn av rettslige uklarheter knyttet til henvisning, samtykke og deling

av opplysninger. Tilgjengelighet og tilstedeværelse av kompetent helsepersonell er også en problemstilling som løftes ved flere barnehus.³⁴

Ifølge ny opptrappingsplan mot vold og overgrep skal «[u]balansen mellom straffesaks- og oppfølgingssporet [...] utjevnes, og særlig tilbudet om medisinsk undersøkelse til både barn og særlig sårbare voksne må styrkes.»³⁵ Utvalget kjenner imidlertid ikke til konkrete tiltak som skal iverksettes for å sikre at flere barn får medisinsk undersøkelse ved barnehusene.

15.6 Klinisk rettsmedisinsk undersøkelse

Klinisk rettsmedisinsk undersøkelse og dokumentasjon er en sentral del av det helhetlige tilbudet som tilbys etter en voldtekt. Hensikten med en rettsmedisinsk undersøkelse er å dokumentere skader og funn, ta sporprøver og andre prøver, og i ettertid håndtere og oppbevare dokumentasjonen og prøvene på en sikker måte. Rettsmedisinsk dokumentasjon skal kunne brukes som bevis i en eventuell straffesak.

Undersøkelsen bør gjøres så tidlig som mulig etter den aktuelle hendelsen for å sikre spor. Mange funn, som lette skader og biologiske spor, kan heles raskt eller brytes ned. Undersøkelsen må utføres korrekt ettersom de rettsmedisinske bevisene kan være avgjørende for utfallet av en eventuell straffesak.³⁶ Klinisk rettsmedisinsk undersøkelse vil i ettertid kunne gi grunnlag for en sakkyndig erklæring som etter spesifikt mandat kan utarbeides til bruk i etterforskning eller i domstol. Den sakkyndige har da en uavhengig rolle etter bestemmelsene i straffeprosessloven.

Rettsmedisinsk undersøkelse er et frivillig tilbud til de som er utsatt for voldtekt. Ved undersøkelsen gjelder helsepersonellens taushetsplikt inn-til den utsatte selv ønsker å frigi informasjonen.³⁷ Politiet kan også begjære rettsmedisinsk undersøkelse av en som er mistenkt for å ha utført et seksuelt overgrep.

Rettsmedisin har tradisjonelt blitt ansett som en oppgave som må utføres av leger,³⁸ men også sykepleiere gjennomfører rettsmedisinske undersøkelser (se boks 15.6 om SANE-modellen).

³⁰ Helsedirektoratet (2019b).

³¹ Bakketeig mfl. (2021) s. 116.

³² Helsedirektoratet (2022a).

³³ Bakketeig mfl. (2021) s. 11.

³⁴ Helsedirektoratet (2022a).

³⁵ Prop. 36 S (2023–2024) s. 87.

³⁶ Gustavsen mfl. (2020).

³⁷ Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (2021) Vold og seksuelle overgrep. Rettsmedisinske forhold.

³⁸ Gustavsen mfl. (2020).

Boks 15.6 SANE-modellen

Overgrepsmottaket i Vestfold er organisert etter SANE-modellen (sexual assault nurse examiner). En gruppe sykepleiere med spesialkompetanse på helhetlig akutttilbud til seksuelt overgrepsutsatte bemanner en heldøgns vaktordning ved mottaket. Sykepleierne har hovedansvar for dette akutttilbudet og kan veilede legene i rettsmedisinske oppgaver. Sykepleierne får lokal opplæring etter SANE-modellen i tillegg til kurs innen rettsmedisin. Erfaringen etter 18 års drift er at dette har vært en egnet modell i Norge. Det er lagt stor vekt på kompetanse og kontinuerlig kvalitetsutvikling. Sykepleierne bistår også i akutt sporsikring ved undersøkelser av barn ved barneavdelingen på Sykehuset i Vestfold, etter ønske fra barnelege. Overgrepsmottaket i Vestfold er frittstående og driftes av Sandefjord kommune etter avtale med Sykehuset Vestfold HF.

Kilde: Overgrepsmottaket i Vestfold (2023). Innspill til Voldtekstutvalget.

15.6.1 Rettsmedisinsk undersøkelse av barn

Hos barn kan funn av biologiske spor ha stor betydning i en eventuell straffesak. Som beskrevet i punkt 7.2.2, er all seksuell omgang med barn under 14 år forbudt. Biologiske spor hos barn brytes imidlertid raskere ned enn hos voksne, og det er derfor særlig viktig at sporsikring og annen dokumentasjon utføres raskt.

Ved mistanke om seksuelle overgrep skal alle barn tilbys rettsmedisinsk undersøkelse. Rettsmedisinsk undersøkelse kan gjennomføres på barne- og ungdomsklinikk eller på barnehus. Ved barne- og ungdomsklinikk kan rettsmedisinsk undersøkelse gjennomføres uten at det foreligger en anmeldelse. Tilbudet ved barnehus gjelder bare i de tilfellene der det foreligger en politianmeldelse.

Ifølge akuttveileder i pediatri skal «alle barn en mistenker er utsatt for seksuelle overgrep (...) tilbys medisinsk undersøkelse. Undersøkelsen skal gjennomføres akutt når overgrepet har skjedd innen de siste 72 timene».³⁹ Det følger av veilederen at undersøkelsen skal inkludere retts-

medisinsk undersøkelse, der det sikres biologiske og fysiske spor. Barneleger er den eneste legespesialiteten som har et læringsmål om høy kompetanse på slike undersøkelser. Deres faglige retningslinjer tilsier også at slike undersøkelser inngår i forventet aktivitet innen faget.

Utvalget er kjent med at en del barne- og ungdomsklinikker rutinemessig krever at det foreligger en anmeldelse og anmodning fra politiet om prøvetaking, før de tar sporsikringsprøver fra barn. Flere overgrepsmottak melder også om at barneavdelingene ikke vil ta imot barn til undersøkelse, dersom det ikke foreligger politianmeldelse.⁴⁰ Dette kan bety at seksuelle overgrep mot barn ikke avdekkes, og at viktige bevis forsvinner. Fagmiljøer har etterlyst raskere undersøkelser og sporsikring fra barn, uavhengig av anmeldelse.⁴¹

15.6.2 Rettsmedisinsk erklæring

Dersom en voldtektssak politianmeldes, kan påtalemyndigheten be om en rettsmedisinsk erklæring. En rettsmedisinsk erklæring er en beskrivelse av funnene i den rettsmedisinske undersøkelsen. Påtalemyndigheten utarbeider et skriftlig mandat til sakkyndig helsepersonell med spørsmål som skal avklares i erklæringen. Erklæringen brukes både som en del av grunnlaget for beslutning om eventuell tiltale, og i en eventuell domstolsbehandling.

I innspill til utvalget er det påpekt at det er rom for å gjøre bevissikringen fra den rettsmedisinske undersøkelsen bedre, blant annet gjennom å øke kvaliteten i de skriftlige mandatene fra påtalemyndigheten.⁴² Den rettsmedisinske kommisjon, et statlig organ som skal kvalitetssikre rettsmedisinske erklæringer, har også uttrykt bekymring over at mandater enten mangler eller er utformet utilstrekkelig.⁴³ I tillegg er det påpekt at kommunikasjonen mellom den medisinske og juridiske profesjonen ikke alltid fungerer like godt. Utvalget ser frem til resultatene av prosjektet Evidently Rape ved Universitetet i Oslo som blant annet ser på bevis i voldtektsaker og hvordan disse formidles og brukes i retten.⁴⁴

En kartlegging av overgrepsmottakene viser at mange mottak ikke har kapasitet eller kompetanse til å utarbeide rettsmedisinske erklæringer. Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin

⁴⁰ Johnsen mfl. (2024).

⁴¹ Stine Sofies Stiftelse (2023). Innspill til utvalget.

⁴² NTNU (2023). Innspill til Voldtekstutvalget.

⁴³ Den rettsmedisinske kommisjon (2022).

⁴⁴ se: Evidently Rape (2024).

³⁹ Norsk barnelegeforening (u.å.) 12.6 Seksuelle overgrep.

(NKLM) som stod for kartleggingen, har også påpekt svak eller manglende finansiering av arbeidet med å utarbeide rettsmedisinske erklæringer.⁴⁵ Også Norsk rettsmedisinsk forening har i innspill til utvalget vist til at det rettsmedisinske arbeidet ved overgrepsmottakene i dag er underfinansiert, og at dette svekker rettsikkerheten til overgrepsutsatte.⁴⁶

15.6.3 Kompetanse i klinisk rettsmedisin

Klinisk rettsmedisin krever kunnskap og ferdigheter utover det helsepersonell vanligvis får i den ordinære grunn- eller videreutdanningen. Dette gjør at tilleggskompetanse er nødvendig for at helsepersonell kan utføre disse oppgavene på en forsvarlig måte. Bevis fra en rettsmedisinsk undersøkelse kan få stor betydning i en eventuell straffesak, og det er derfor viktig at undersøkelsen blir gjennomført med høy kvalitet.

Innenfor den ordinære helsetjenesten er det to legespesialiteter som har krav til kompetanse i klinisk rettsmedisin rettet mot seksuelle overgrep i sin ordinære utdanning; spesialitetene i gynekologi og i barnesykdommer.⁴⁷

For personell i overgrepsmottak og andre som arbeider med klinisk rettsmedisinske oppgaver, tilbys det tre typer kurs direkte rettet mot dem. Kursene er organisert etter en ABC-modell foreslått i NOU 2001: 12 *Rettsmedisinsk sakkyndighet i straffesaker*. De såkalte A-kursene er todagers grunnkurs blant annet i rettsmedisin for overgrepsmottak, og kursene organiseres av Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (NKLM). C-kursene er et to til tre dagers kurs i sakkyndig arbeid innen overgrepsmottak. B-kurset er et seks dagers kurs i strafferett og straffeprosess rettet mot alle rettsmedisinske sakkyndige. Kurset arrangeres av Den rettsmedisinske kommisjon.

Krav til kompetanseheving for legene som utarbeider den rettsmedisinske erklæringen, varierer mellom overgrepsmottakene.⁴⁸ Tre til fire mottak oppgir ingen kompetansekrav. Nesten alt helsepersonell som utarbeider erklæringene, har A-kurs (grunnkurs). Litt over halvparten har kurs i klinisk rettsmedisin i praksis ved seksualovergrep (C-kurs), og rundt halvparten av disse har kurs i strafferett og straffeprosess for rettsmedisinsk sakkyndige (B-kurs).

⁴⁵ NORCE (2021).

⁴⁶ Den rettsmedisinske forening (2023). Innspill til utvalget.

⁴⁷ Helsedirektoratet (2024b) GYN 077; Helsedirektoratet (2024a) PED 151.

⁴⁸ Johnsen mfl. (2024).

15.6.3.1 Spesialisering i rettsmedisin?

Norge har i motsetning til de fleste andre europeiske land ikke en legespesialitet i rettsmedisin. Rekruttering og fremtidig bemanning til fagområdet utgjør i dag en betydelig utfordring, og mange av legene som utfører rettsmedisinske undersøkelser nærmer seg slutten av arbeidslivet.⁴⁹ Over tid har flere aktører påpekt behovet for formelle kompetansekrav i rettsmedisin, både for å sikre kvalitet i gjennomføring av rettsmedisinske undersøkelser og for å bidra til rekruttering på fagområdet. Flere tidligere utredninger har anbefalt opprettelse av en legespesialitet i rettsmedisin.⁵⁰

I 2020 anbefalte Helsedirektoratet å opprette en spesialitet i rettsmedisin for leger.⁵¹ I dag er direktoratet bedt om å avvente videre utredning av en rettsmedisinsk spesialitet. På spørsmål fra utvalget om hvorfor arbeidet er satt på hold forklarte Helse- og omsorgsdepartementet at departementet får innspill fra flere ulike fagmiljøer som har utfordringer med rekruttering og kapasitet, og som ønsker en egen spesialitet. Departementet arbeider derfor med et «helhetlig opplegg» for spesialistgodkjenning i forbindelse med Nasjonal helse- og samhandlingsplan som skal legges frem i 2024.

Høsten 2023 ble det etablert et tilbud i klinisk rettsmedisin for sykepleiere ved Høgskulen på Vestlandet i Bergen. Høgskulen tilbyr både mastergrad og videreutdanning i klinisk rettsmedisin. Det er per 1. oktober 2023 tatt opp 30 deltidsstudenter. Denne utdanningen er inntil videre det eneste utdanningstilbudet innen klinisk rettsmedisin i Norge.

15.7 Langsiktig helsehjelp etter voldtekt

Voldtektsutsatte kan ha behov for langsiktig helsehjelp etter en voldtekt. For noen kan behovet for helsehjelp melde seg like etter hendelsen. For andre kan behovet melde seg lenge etter selve voldtekten i form av psykiske og/eller kroppslige plager eller lidelser. Det finnes ikke egne retningslinjer eller liknende om behandling av personer som har blitt utsatt for voldtekt, utover retningslinjene for overgrepsmottakene.

Etter akuttsporet som er omtalt ovenfor, er det den ordinære helsetjenesten som har ansvar for å

⁴⁹ Helsedirektoratet (2020b) s. 32.

⁵⁰ NOU 2001: 12; NOU 2017: 12.

⁵¹ Helsedirektoratet (2020b) s. 33 og 34.

tilby nødvendige helsetjenester. Overgrepsmottak eller barnehus vil kunne henvise og eventuelt overføre informasjon til de relevante helsetjenestene etter gjeldende retningslinjer. Begge instanser skal kartlegge hjelpebehov og oppfølging etter individuell vurdering.

15.7.1 Kommunehelsetjenesten

Som vist i kapittel 14 har kommunene en omfattende plikt til å yte helsetjenester til voldtektsutsatte. For voldtektsutsatte kan fastlegen være en naturlig tjeneste å henvende seg til for samtale eller spørsmål om behandling av fysiske eller psykiske plager etter en voldtekt. Fastlegene har også en viktig «portnerfunksjon» inn mot spesialisthelsetjenestene,⁵² og kan også informere utsatte om relevante tilbud som støttesentre og andre lavterskeltilbud som ikke krever henvisning.

Kompetanse og kunnskap om blant annet helsekonsekvenser av seksuell vold er imidlertid en forutsetning for å kunne tilby god helsehjelp til utsatte. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner påpekte blant annet at fastlegene i undersøkelsen i liten grad hadde deltatt på kompetansehevende tiltak om vold i nære relasjoner:

«Til tross for at Helse- og omsorgsdepartementet mener at det arbeides aktivt for å formidle kunnskap om hvordan en skal gjenkjenne og melde videre om vold i nære relasjoner i helsesektoren viser undersøkelsen at mange fastleger aldri har deltatt på kompetansehevende tiltak (kurs, konferanser eller møter) om vold i nære relasjoner. Samtidig har fastlegene en viktig rolle som formidler av både kommunale hjelpetilbud og som henviser til spesialisthelsetjenesten. Manglende kunnskap i denne yrkesgruppen kan derfor føre til at tilfeller av vold i nære relasjoner ikke avdekkes og avverges.»⁵³

Utvalget kjenner ikke til tilsvarende undersøkelser om kunnskap om voldtekt og annen seksuell vold, men det er nærliggende å anta at det er behov for kunnskap også om disse formene for vold.

En betydelig andel voldtektsutsatte opplever psykiske vansker etter voldtekten (kapittel 9). Mange kommuner har psykologer tilknyttet helse- og omsorgstjenesten, som kan tilby «kort-

Boks 15.7 ISVA: Støttekoordinator for utsatte ved seksuelle overgrep

I Storbritannia er det etablert en støttekoordinatorordning for personer utsatte for seksuelle overgrep. «Independent Sexual Violence Adviser» (ISVA) er et tilbud for utsatte, uavhengig av anmeldelse. ISVAs rolle er å støtte den utsatte gjennom å gi korrekt og upartisk informasjon om relevante støttetilbud, å gi råd om prosessen knyttet til en eventuell anmeldelse og andre tjenester eller ytelser som kan være relevante. En evaluering av ordningen viser positive resultater, særskilt for sårbare grupper med vanskeligheter med å navigere i tjenestelandskapet.

Kilde: O'Doherty mfl. (2023).

varig behandling for lette og moderate psykiske vansker og lidelser».⁵⁴ I 2020 ble alle kommuner i Norge pålagt å knytte til seg psykolog. De siste årene har det vært en økning i antall kommuner som tilbyr psykologtjenester til innbyggerne, men Norsk psykologforening melder i sitt innspill til utvalget at 20 prosent av kommunene fremdeles ikke har dette tilbudet. I innspillet påpekes det at det også er tegn til nedgang i antall kommuner som tilbyr psykologtjenester. Særlig er det kommuner utenfor sentrale strøk som har utfordringer med å rekruttere psykologer.⁵⁵

15.7.2 Spesialisthelsetjenesten

Fra kommunehelsetjenesten kan voldtektsutsatte bli henvist til videre behandling i spesialisthelsetjenesten. Personer som har opplevd en voldtekt, blir vurdert etter de samme kriteriene som andre pasienter når det gjelder eventuell henvisning til spesialisthelsetjenesten. Posttraumatiske reaksjoner er vanlig etter en voldtekt (se kapittel 9). Praksisfeltet opplyser likevel om at slike ettervirkninger i seg selv i mange tilfeller ikke er alvorlige nok til å få hjelp ved et distriktpsikiatrisk senter (DPS). Utvalget er kjent med flere eksempler på at voldtektsutsatte henvender seg til fastlegen for å få henvisning til distriktpsikiatrisk senter, men at de blir avvist ved senteret. I prioriteringsveilederen for psykisk helsevern for voksne heter det at:

⁵² St.meld. nr. 47 (2008–2009) s. 92.

⁵³ Dokument 3:8 (2021–2022) s. 123.

⁵⁴ Helsenorge (2024).

⁵⁵ Psykologforeningen (2023). Innspill til utvalget.

«[i] utgangspunktet bør personer som har vært utsatt for traumer ha støttende oppfølging i primærhelsetjenesten. Ved henvisning til spesialisthelsetjenesten bør symptomene overskride det som forventes å ligge innenfor normalreaksjoner på alvorlige livsbelastninger. Ved rettighetsvurdering og fristfastsetting skal alvorlighet av symptomnivå, ikke alvorlighet av helsen, tillegges vekt.

Mange av traumepasientene henvises med symptomer på angst og/eller depresjon og skal vurderes med utgangspunkt i disse symptomene. Ved mistanke om utvikling av posttraumatisk stresslidelse (PTSD) eller en underliggende PTSD bør spesialisthelsetjenesten utrede og iverksette behandling og/eller gi veiledning til førstelinje.»⁵⁶

I praksis innebærer dette at psykisk helsevern i mange tilfeller vil avvise henvisninger som gjelder pasienter som har vært utsatt for en voldtekt. Utsatte har påpekt overfor utvalget at det er en stor påkjenning å bli avvist fra videre behandling.

Det er lang ventetid for de som får tilbud om behandling i spesialisthelsetjenesten. Helsenorge.no opplyser om at man må beregne 4–6 uker etter henvisning fra fastlege før man får informasjon om time.⁵⁷

GREVIO har i sin rapport om Norges etterlevelse av Istanbulkonvensjonen kommet med følgende anbefaling knyttet til tilbudet om psykososial oppfølging av ofre for seksuell vold:

«GREVIO encourages the Norwegian authorities to ensure the availability of long-term psychosocial support for women victims of sexual violence in an adequate geographical distribution, and to ensure the financial stability of those services.»⁵⁸

15.7.3 Hjelpetilbud utenfor ordinære helsetjenester

I tillegg til støttetjenestene som finnes innen ordinær helsetjeneste, finnes også viktige tilbud for utsatte på andre arenaer. I det følgende beskrives noen sentrale tilbud. Utvalget understreker at det også finnes andre tilbud som ikke er omtalt her.

15.7.4 Sentrene mot incest og seksuelle overgrep

Sentrene mot incest og seksuelle overgrep (SMISO-sentrene og Nok-sentrene) er et lavterskel hjelpetilbud til utsatte for incest, seksuelle overgrep og voldtekt som er over 16 år, og deres pårørende. Sentrene tilbyr gratis tjenester, og det trengs ingen henvisning for å ta kontakt. Det er ingen ventetid ved sentrene. Hovedtilbudet ved sentrene er enesamtaler og gruppesamtaler hvor det gis «hjelp til selvhjelp». Det finnes 21 slike sentre i Norge, minst ett i hvert fylke, samt Dixi Ressurscenter mot voldtekt i Oslo.

Sentrene er organisert som selvstendige organisasjoner, men Bufdir har utarbeidet faglige anbefalinger for innhold og kvalitet ved sentrene og retningslinjer for drift.⁵⁹ I 2023 kom det også faglige retningslinjer for arbeid med barn på sentrene.⁶⁰

I tillegg til å tilby hjelp og støtte, er sentrene en fagressurs som tilbyr veiledning og undervisning i spørsmål som omhandler seksuelle overgrep til ansatte i hjelpetjenester, skoler, helsepersonell og andre fagpersoner. Paraplyorganisasjonen Nok.Norge oppgir at 30 prosent av henvendelsene til Nok-sentrene var fra utdanningsinstitusjoner i 2021.

Sentrene mot incest og seksuelle overgrep ble evaluert i 2017.⁶¹ Evalueringen påpeker flere utfordringer, herunder vedvarende usikkerhet knyttet til finansiering og skjevheter i tilgjengelighet og kvalitet i tilbudet. Evalueringen konkluderer imidlertid med at sentrene bør videreføres som egne tiltak, som et supplement til de ordinære offentlige hjelpetiltakene:

«Den hjelpen de utsatte får i sentrene gis ikke andre steder, og brukerne verdsetter at det finnes et eget sted for de som er utsatt for incest og seksuelle overgrep. For mange er bare det å ta kontakt med et senter betydningsfullt for å komme videre etter det som har skjedd.»⁶²

I dag finansieres sentrene ved at 20 prosent kommunal finansiering utløser inntil 80 prosent finansiering gjennom statlig tilskudd forvaltet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Sentrene melder fremdeles om en usikker økonomisk situasjon og betydelige utfordringer med å

⁵⁶ Helsedirektoratet (2015).

⁵⁷ Helsenorge (2022).

⁵⁸ GREVIO (2022) s. 42.

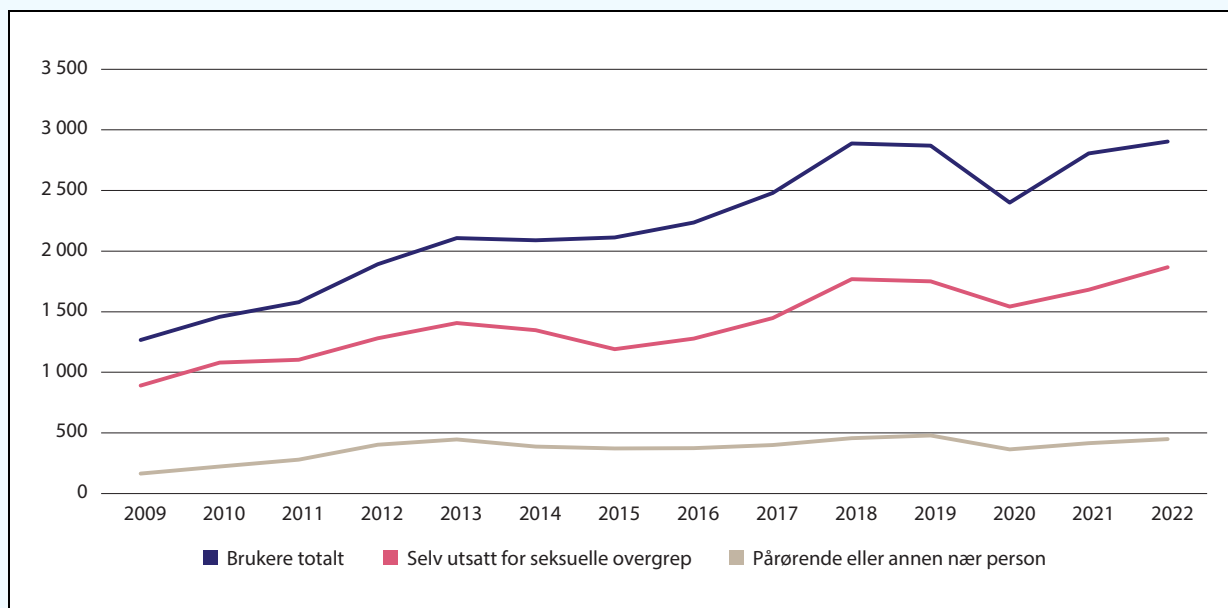
⁵⁹ Bufdir (2021).

⁶⁰ Bufdir (2023).

⁶¹ Smette mfl. (2017).

⁶² Smette mfl. (2017) s. 8.

Boks 15.8 Hvem bruker sentrene mot incest og seksuelle overgrep?



Figur 15.2 Antall brukere på sentrene mot incest og seksuelle overgrep

Statistikk om brukerne av sentrene gir et innblikk i gruppen som utgjør voldtektsutsatte. Bruken av sentrene har økt over tid. I 2022 var det nær 3000 individuelle brukere av sentrene. Dette tilsier at sentrene er et viktig tilbud for mange utsatte og deres pårørende.

Blant brukerne som var utsatt for seksuelle overgrep, var 86 prosent kvinner og 13 prosent menn i 2022. Bufdir oppgir at kjønnsfordelingen har vært forholdsvis stabil de siste årene, men at andelen menn har gått noe ned over tid. De fleste brukerne som var utsatt for seksuelle overgrep, oppga en mannlig utøver.

I 2022 var de største aldersgruppene 18–23 år og 30–39 år (begge 22 prosent av brukerne). Seks prosent av brukerne var barn under 18 år.

Av brukerne som var blitt utsatt for seksuelle overgrep, var 43 prosent i arbeid, enten fulltid eller deltid. Det betyr at brukerne av sentre mot incest og seksuelle overgrep er yrkesaktive i langt mindre grad enn den øvrige befolkningen.¹ 36 prosent av brukerne mottok en form for ytelse fra staten, og 28 prosent var under utdanning. Brukernes rapporterte tilknytning til arbeidslivet har vært relativt stabil over tid.

1 Sammenligningen må gjøres med forehold om at det blant annet er en annen kjønns- og alderssammensetning blant brukerne av sentre mot incest og seksuelle overgrep, enn i øvrig befolkning i yrkesaktiv alder.

Kilde: Statistikken er hentet fra Bufdir.no.

sikre tilstrekkelig finansiering. De siste årene har tre av tilbudene i Nord-Norge blitt nedlagt. NOVA har pekt på flere utfordringer ved finansieringsmodellen, og anbefalt at alternative modeller utredes.⁶³ Også GREVIO (Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan) har påpekt behovet for å sikre tilstrekkelige ressurser til sentrene:

«GREVIO encourages the Norwegian authorities to ensure the availability of long-term

psychosocial support for women victims of sexual violence in an adequate geographical distribution, and to ensure the financial stability of those services.»⁶⁴

Oslo Economics evaluerte i 2020 finansieringen av sentrene mot incest og seksuelle overgrep.⁶⁵ Evalueringen viste at det er flere utfordringer ved dagens finansieringsmodell. Blant annet

⁶³ Smette mfl. (2017) s. 11.

⁶⁴ GREVIO (2022) s. 42.

⁶⁵ Oslo Economics (2020).

ble det pekt på usikkerhet rundt sentrenes finansiering fra kommunene og at modellen er ressurskrevende å administrere. Det ble foreslått flere alternative modeller, og rapporten anbefalte at sentrene blir statlig finansiert.

15.7.5 Krisesenter

I Norge finnes det 43 krisesentre fordelt over hele landet. Krisesentrene tilbyr beskyttelse, sikkerhet, råd og veiledning til voksne og barn av alle kjønn som blir utsatt for vold i nære relasjoner. Ved sentrene får voldsutsatte et trygt sted å bo i en begrenset periode. I tillegg har sentrene tilbud for personer som ikke ønsker eller trenger å bo på senteret, for eksempel samtaletilbud. Tilbudet er gratis.

Krisesenterlova slår fast at kommunene har ansvar for å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud.⁶⁶ Ifølge loven § 2 er det kommunene som skal sørge for at personer som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, har tilgang til et krisesentertilbud:

«Tilbudet skal gi brukarane støtte, rettleiing, hjelp til å ta kontakt med andre delar av tenesteapparatet og skal omfatte:

- a. eit krisesenter eller eit tilsvarende gratis, heilårs, heildøgns, trygt og mellombels butilbud, og
- b. eit gratis dagtilbod, og
- c. eit heilårs og heildøgns tilbod der personar nemnde i første ledd kan få råd og rettleiing per telefon, og
- d. oppfølging i reetableringsfasen»

Tilbudet skal være individuelt tilrettelagt og samordnet med hjelp fra andre tjenester. Kommunene har ansvar for å finansiere krisesentertilbudet gjennom kommunenes rammetilskudd.

I følge en kunnskapsoversikt fra 2019 er det fremdeles betydelige forskjeller mellom krisesentre når det kommer til implementering av krisesenterlova.⁶⁷ Noen krisesentre arbeider systematisk med å implementere loven, mens andre fortsatt har store utfordringer. Oversikten peker særlig på utfordringer for krisesentre i Nord-Norge der sentrene mangler ressurser på flere områder. Ifølge kunnskapsoversikten melder om lag halvparten av krisesentrene om at de har tilstrekkelige ressurser til å lede og drifte krisesenteret,

mens en firedel har tilstrekkelige ressurser «i noen grad».

GREVIO har uttrykt bekymring for dagens finansiering av sentrene:

«While GREVIO acknowledges that different municipalities have different funding needs regarding women's crisis centres and specialist support services, the existing funding scheme may hinder the adequacy of specialist support services as required by Articles 22 and 23 of the Istanbul Convention.»⁶⁸

Ifølge Bufdirs krisesenterstatistikk bodde 2110 voksne personer på krisesentrene i 2022. Av disse var 189 menn. Rundt 20 prosent av beboerne ved krisesentrene rapporterte at de hadde blitt utsatt for seksuell vold, som også kan omfatte voldtekt.⁶⁹ Det er nærliggende å anta at det forekommer en underreportering av seksuell vold blant beboerne på krisesentrene, der mange brukere er utsatt for vold fra tidligere eller nåværende partner. For mange kan det være uklart forståelse av hva som regnes som voldtekt i et parforhold. Det er godt dokumentert at kvinner ofte unngår å definere seksuelle overgrep fra en partner eller kjæreste som voldtekt.⁷⁰

15.7.6 Andre hjelpetilbud

I tillegg til hjelpetilbudene som det er vist til ovenfor, finnes en rekke tilbud som kan være relevante for personer som har opplevd en voldtekt. Dinutvei.no tilbyr en oversikt over relevante hjelpetilbud for personer som har opplevd vold i nære relasjoner, voldtekt og andre seksuelle overgrep.

15.7.7 Tjenestetilbud med spesialkompetanse i samisk språk og kultur

Sámi klinihkka tilbyr spesialisthelsetjenester til den samiske befolkningen. Klinikken består av et spesialistlegesenter i Karasjok som tilbyr utredning og behandling innenfor somatikk. *Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus* tilbyr utredning og behandling innen psykisk helse og rusavhengighet til den samiske befolkningen.

En kartlegging av overgrepsmottakene viser at de færreste overgrepsmottakene tilbyr tjenester på samisk, men noen sentre har tilbud om

⁶⁶ Krisesenterlova (2009).

⁶⁷ Bliksvær mfl. (2019).

⁶⁸ GREVIO (2022) s.19.

⁶⁹ Bufdir (u.å.b).

⁷⁰ Stefansen & Smette (2006).

Boks 15.9 Unge Relasjoner

Unge Relasjoner er en chattetjeneste for personer mellom 16 og 25 år. Tjenesten er rettet mot unge mennesker i en usunn relasjon som lurer på om de blir utsatt for vold. På ungerelasjoner.no kan man chatte anonymt med fagpersoner og få svar på spørsmål, råd og veiledning. Unge Relasjoner tilbyr testen «Er jeg i en sunn relasjon?» og svar på andre spørsmål knyttet til relasjoner og vold. Unge relasjoner drives av Oslo Krisesenter.

Kilde: ungerelasjoner.no

tolk.⁷¹ I 2019 ble krisesenteret i Karasjok lagt ned. I dag finnes det ikke et eget krisesentertilbud for innbyggerne i Sápmi. Krisesentertilbudet er lite tilrettelagt for den samiske befolkningen også i andre deler av landet. I dag er det bare ni krisesentre som har kompetanse om samiske utsatte, og det finnes lite informasjon om krisesentertilbudet på de samiske språkene.⁷² Ifølge opptrap-

⁷¹ Johnsen mfl. (2023).

pingsplanen mot vold og overgrep, vil regjeringen bidra til å videreutvikle krisesentertilbudet til den samiske befolkningen.⁷³

GREVIO har påpekt at samiske kvinner fremdeles møter særlige utfordringer i å få den oppfølgingen de har behov for.

«GREVIO is concerned that Sami women face particular difficulties in receiving the support they need. In this regard, GREVIO was alerted to the fact that support services lack special expertise in the Sami language and culture. According to Sami representatives, services to Sami people must be provided by staff with such expertise.»⁷⁴

Mangler i det samiskspråklige tilbudet til barn har også blitt påpekt av flere. Ifølge opptrappingsplanen mot vold og overgrep har regjeringen besluttet å etablere et barnehus i det samiske kjerneområdet i Finnmark.⁷⁵ Barnehuset ble opprettet i januar 2024.

⁷² Prop. 36 S (2021–2022) s. 123.

⁷³ Prop. 36 S (2021–2022) s. 126.

⁷⁴ GREVIO (2022) s. 37.

⁷⁵ Prop. 36 S (2021–2022) s. 125.

Kapittel 16

Utvalgets vurdering av støttetjenestene for voldtektsutsatte

16.1 Introduksjon

Både internasjonale konvensjoner og nasjonal lovgiving pålegger norske myndigheter å sikre gode helse- og støttetjenester for voldtektsutsatte. Samlet finner utvalget at voldtektsutsatte har gode rettigheter som skal sikre både akutt og langsiktig helsehjelp etter en voldtekt. Samtidig viser kartlegginger og utsattes egne erfaringer at det er utfordringer og mangler ved dagens tjenester.

16.2 Et komplekst tjenestelandskap

Det finnes flere helsetjenester for voldtektsutsatte i Norge. Disse utgjør samlet et godt og viktig tilbud til utsatte for voldtekt. Samtidig merker utvalget seg at det kan være krevende, særlig for en sårbar utsatt, å finne fram til støttetjenestene. Mange voldtektsutsatte opplever alvorlige helsekonsekvenser etter en voldtekt, og arbeidet med å finne frem til relevante støttetjenester kan være en tilleggsbelastning. En betydelig andel av befolkningen melder om at de har problemer med å navigere i helsetjenesten. Mange synes det er utfordrende å finne frem til og å benytte seg av informasjon om helsen sin og rettighetene sine.¹ Som vist i punkt 15.3 ender de færreste voldtektsutsatte opp med å oppsøke helsehjelp eller andre støttetjenester etter voldtekten.

Utsatte kan oppleve det som utfordrende å stå alene i å finne fram til «neste tjeneste». Det kan kjennes som en tilleggsbelastning å måtte gjenfortelle sin historie til ulike aktører i hjelpeapparatet for å få tilgang til hjelpen de trenger. Utvalget er gjort kjent med den britiske ISVA-ordningen (Independent Sexual Violence Adviser) der rådgivere tilbyr informasjon og støtte til utsatte for voldtekt, uavhengig av anmeldelse. ISVA tilbyr støttesamtaler og upartisk informasjon til utsatte, og har en los-funksjon opp mot relevante tjenester og tilbud. De gir også utsatte informasjon om poli-

tianmeldelse. Selv om både støttesentre for kriminalitetsutsatte (se del 5) og overgrepsmottakene tilbyr noen av disse tjenestene, mener utvalget at tilbudet bør utvikles og standardiseres.

For mange utsatte er overgrepsmottaket deres første møte med helsetjenesten etter en voldtekt. I tråd med «én dør inn»-prinsippet mener utvalget at overgrepsmottakets rolle i å bistå den utsatte i å navigere i tjenestelandskapet, bør styrkes. I dette bør det også ligge et ansvar for å formidle informasjon knyttet til eventuell politianmeldelse og rettigheter i denne sammenheng, herunder bruk av bistandsadvokat. En slik rolle er etter utvalgets forståelse i tråd med beskrivelsen av overgrepsmottakene i nasjonal faglig retningslinje:

«[i] tillegg tilrettelegger overgrepsmottaket for at den overgrepsutsatte får oppfølging i øvrige deler av hjelpeapparatet, herunder av politiet, bistandsadvokat, helse- og omsorgstjenester i kommune eller spesialisthelsetjenesten.»²

Se utvalgets forslag til tiltak 22.4.2: En støttekoordinator for utsatte.

16.3 Mangelfull psykososial oppfølging av voldtektsutsatte

En voldtekt kan oppleves som et stort traume for den utsatte. I utredningen har utvalget vist at mange voldtektsutsatte opplever psykiske plager og lidelser etter hendelsen. Blant voldtektsutsatte som oppsøker fastlegen og ber om henvisning til spesialisthelsetjenesten, opplever flere å bli avvist. De som får et tilbud i spesialisthelsetjenesten, møter ofte lange ventelister. Selv om overgrepsmottakene plikter å sikre psykososial oppfølging, viser utredningen at det varierer mellom mottakene i hvilken grad den utsatte blir fulgt opp. Kartlegginger viser store variasjoner i organisering,

¹ Le mfl. (2019).

² Helsedirektoratet (2020a).

innhold og varighet på den psykososiale oppfølgingen.³

Voldtekt er en særskilt risikofaktor for utvikling av posttraumatisk stresslidelse (PTSD),⁴ det og mange som oppsøker helsehjelp etter en voldtekt vil ha posttraumatiske reaksjoner. Utvalget ser med interesse på en pågående studie ved NTNU der det undersøkes om et kortvarig psykologisk behandlingsprogram ved overgrepsmottaket kan forebygge utvikling av posttraumatisk stresslidelse og andre helseplager blant voldtektsutsatte.⁵

For utsatte kan det ha stor betydning å få oppfølging av en instans med god forståelse for og kunnskap om det de har blitt utsatt for. En del pasienter som har vært utsatt for overgrep, og som er behandlet i overgrepsmottak, foretrekker å følges opp i mottak fremfor i psykisk helsevern. Det viser en brukerundersøkelse i tilknytning til en tidligere evaluering av overgrepsmottakene i Norge:

«Hun på overgrepsmottaket vet hva hun skal si for å roe deg ned. Men hos psykiateren er jeg like deprimert når jeg går ut som når jeg går inn. Faktisk mer deprimert. For du har sagt en del ting, du har rotet oppi ting, du har tre kvarter, du skal roe deg ned og gå ut derfra og så skal livet på en måte fortsette... og så er situasjonen din likedan. Foreløpig hjelper det meg ikke. Men det er noe jeg trenger fordi det er det eneste stedet jeg kan si det høyt. Men det er ikke den hjelpen og trøsten som på mottaket.»⁶

Behovet for helsehjelp vil variere mellom voldtektsutsatte. En del utsatte vil ha behov for henvisning til spesialisthelsetjenesten og få god hjelp der. Utvalget mener imidlertid at det er rom for å styrke og standardisere den psykososiale oppfølgingen i overgrepsmottakene, for å sikre at flere utsatte får den hjelpen de har behov for. Etter utvalgets syn haster det med å iverksette gode ordninger for å sikre at utsatte får den psykososiale hjelpen de trenger etter en voldtekt.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.4.3: Styrket psykososial oppfølging i overgrepsmottakene.

³ Johnsen mfl. (2024).

⁴ Deler av kunnskapsgrunnlaget i denne delen av rapporten bygger på innspill til Voldtektsutvalget fra forskningsgruppen for traumatiske livshendelser og kvinnehelse ved NTNU.

⁵ St. Olavs Hospital (2023).

⁶ Eide (2013).

16.4 For stor variasjon mellom overgrepsmottakene

Å plassere ansvaret for helsetjenester til utsatte for seksuelle overgrep i spesialisthelsetjenesten er et viktig fremskritt for å sikre et mer likeverdig tilbud for utsatte. Også utarbeidelsen av nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottakene har vært en positiv utvikling for å sikre gode tjenester av lik kvalitet. Samtidig viser kartleggingen av overgrepsmottakene at det fremdeles er stor variasjon mellom de ulike mottakene.⁷

Utvalget mener det er bekymringsverdig at overgrepsmottakene i Norge ikke tildeles de økonomiske ressursene som er nødvendige for å etterleve sentrale krav og anbefalinger. Den manglende etterlevelsen av kravene i nasjonal faglig retningslinje bør i større grad tematiseres i styringsdialogen mellom Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene. Det bør stilles krav til helseforetakene om at overgrepsmottakene som et minimum finansieres tilstrekkelig til å kunne etterleve retningslinjenes krav.

Samlet ser utvalgets funn ut til å peke mot at variasjonen i helsehjelpen som tilbys utsatte, fremdeles er for stor til å sikre et likeverdig tilbud til voldtektsutsatte i Norge.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.4.4: Etterlevelse av krav i nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottakene.

16.5 Ustabil finansiering av sentrale lavterskeltilbud

Utvalget finner at sentrene mot incest og seksuelle overgrep er et viktig supplement til de ordinære offentlige hjelpetiltakene for voldtektsutsatte. Den hjelpen voldtektsutsatte får i sentrene, gis ikke andre steder. Det fremkommer av en tidligere evaluering av sentrene at brukerne verdsetter at det finnes et eget sted for dem som er utsatt for seksuelle overgrep.⁸ For å sikre et mer likeverdig tilbud i hele landet med en mer stabil og forutsigbar finansiering anbefaler utvalget at sentrene sikres finansiering som gjør det mulig for samtlige sentre å opprettholde et forsvarlig tjenestetilbud.

Etter både internasjonale konvensjoner og norsk rett har kommunene en rekke plikter når det gjelder å sikre både det akutte og mer langsiktige helsetilbudet for voldtektsutsatte. Viktige

⁷ Johnsen mfl. (2024).

⁸ Smette mfl. (2017) s. 16.

delers av dagens støttetjenester til voldtektsutsatte ligger i kommunene. Eksempelvis er det kommunene som ivaretar ansvaret for krisesentrene. Også sentrene mot incest og seksuelle overgrep er avhengige av finansiering fra kommunen. Utvalget understreker at kommunene har et eget menneskerettsansvar, som Norges institusjon for menneskerettigheter blant annet har påpekt i rapporten *Kommuner og menneskerettigheter*.⁹ For å kunne oppfylle kravene er kommunene avhengige av tilstrekkelige rammebetingelser. Utvalget mener at myndighetene bør være særlig oppmerksomme på kommunenes rolle i å sikre gode støttetjenester for voldtektsutsatte.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.4.5: En utvikling av lavterskeltilbudet for utsatte i hele landet.

16.6 Mangelfullt akutttilbud for barn utsatt for voldtekt

Det er i dag godt dokumentert at barn som utsettes for seksuelle overgrep, har et dårligere akutttilbud enn voksne. I sitt innspill til utvalget foreslår Helsedirektoratet å opprette regionale vaktordninger i dagens barne- og ungdomsklinikker, for eksempel fire til fem steder i landet, for å sikre et likeverdig tilbud. De kan også vurderes etablert som ambulante ordninger. Direktoratet mener en slik ordning også vil kunne bidra til økt rekruttering innen fagfeltet sosialpediatri. Vaktordningen foreslås organisert på tilsvarende måte som vaktordning ved overgrepsmottak for voksne.

Utvalget støtter behovet for tiltak for å sikre et bedre akutttilbud for barn, men anser at Helsedirektoratets forslag om fire til fem akuttmottak for barn og unge under 14 år vil gi en så stor reiseavstand for mange at det i seg selv vil være en høyere terskel for å ta kontakt. Det store antallet overgrep- og mishandlingstilfeller som er vist i omfangsundersøkelser, tilsier at alle barne- og ungdomsklinikkene bør ha et godt fungerende akutttilbud ved overgrep- og mishandlingssaker.

For å sikre et godt helsetilbud til barn vil utvalget videre påpeke at det ikke skal være krav om anmeldelse for å gjennomføre nødvendige rettsmedisinske undersøkelser. I denne sammenheng er det behov for klarere offentlige retningslinjer eller veiledere som avklarer juridiske og etiske problemstillinger som barneleger møter i slike saker, spesielt i akuttsaker. Videre er det viktig å sikre at det gis tilbud om generell sosialpediatrisk

undersøkelse til alle barn og unge ved barnehuset, i samsvar med nåværende retningslinjer.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.4.6: Et likeverdig helsetjenestetilbud for overgrepsutsatte barn.

16.7 utfordringer med å sikre et godt rettsmedisinsk tilbud

Utvalget merker seg at klinisk rettsmedisin er svakt faglig fundamentert i Norge. Klinisk rettsmedisin er ikke en legespesialitet, og det er bare helt nylig etablert et tilbud om spesialisering i klinisk rettsmedisin for sykepleiere ved Høgskolen på Vestlandet.

Utvalget mener at mangelen på en sterk faglig forankring i Norge potensielt kan komme til å utgjøre en risiko for kvaliteten på det rettsmedisinske arbeidet. Utvalget mener det er et problem knyttet til kvalitet og faglig bredde at Norge i dag er ett av få europeiske land som mangler en egen legespesialitet i rettspatologi og rettsmedisin. Utfordringene er godt dokumentert av Helsedirektoratet i en tidligere utredning.¹⁰

I dag er det betydelig variasjon i den rettsmedisinske kompetansen blant helsepersonellet som skal gjennomføre rettsmedisinske undersøkelser og rettsmedisinsk oppfølging. Variasjonen er også stor ved stedene der det gjøres undersøkelser. Personer som utsettes for voldtekt, må få tilbud om rettsmedisinske tjenester av god kvalitet. Det er behov for oppfølging som sikrer dette, blant annet gjennom oppdragsdokumentet til de regionale helseforetakene der dette bør fremheves som en prioritert og målsatt oppgave. I dette ligger også at krav som allerede foreligger i faglige retningslinjer og andre normerende dokumenter, blir innfridd. Videre trengs et godt nasjonalt faglig nivå innen rettsmedisin og et utdanningstilbud som sikrer at sentrale helsepersonellgrupper har tilgang til riktig kompetanse. Finansieringen av det rettsmedisinske tilbudet må sikres.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.4.7: Et bedre rettsmedisinsk tilbud for utsatte.

16.8 Behov for kunnskap om hva som hjelper

Det er ikke utarbeidet generelle nasjonale retningslinjer for behandling av voldtektsutsatte per i dag. Utvalget ser behov for at myndighetene vurderer behovet for et normerende produkt, eller at

⁹ NIM (2021).

¹⁰ Helsedirektoratet (2020b).

temaet innarbeides i eksisterende retningslinjer. Det er viktig at helsepersonell både i kommune- og spesialisthelsetjenesten møter voldtektsutsatte med nødvendig kunnskap om risiko og konsekvenser av voldtekt og andre former for seksuell vold.

Samtidig er voldtektstutsatte en sammensatt gruppe. Utvalget støtter anbefalingen fra Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) om at hjelpetilbud må ta høyde for «individuelle forskjeller i utsatthet, konsekvenser av utsatthet, personers sosiodemografisk bakgrunn, samt utsattes ulik grad av nettverk og ressurser, fordi voldsutsatte er en heterogen gruppe med sammensatte behov.»¹¹

Kunnskapen om hva som utgjør et godt helse-tilbud for voldtektsutsatte i norsk kontekst, er mangelfull. Det mangler blant annet kunnskap om

hva som utgjør god traumebehandling etter voldtekt, og det å avklare tidligere voldtektstraumer som underliggende faktor ved aktuelle sykdommer. Dette gjør at mange pasienter risikerer å ikke få relevant helsehjelp.

Utvalget merker seg videre at vi vet lite om hvordan utsatte opplever den hjelpen de får. Utvalget ser med interesse på TRUST-studien som ser på hvilken hjelp og støtte som gis i tiden etter et overgrep, og hvordan utsatte opplever den hjelpen de får.¹²

Det er derfor sentralt både at relevant forskning finansieres, og at ny kunnskap om hva som utgjør god helsehjelp, når ut til de relevante tjenestene.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.2.5: Et kompetanseløft i tjenestene og 22.6: En satsing på forskning om seksuell vold.

¹¹ Dale mfl. (2023) s. 212.

¹² NKVTS (2023).

Del V

Straffeforfølging av voldtektssaker

Denne delen av utredningen handler om etterforskning av voldtektssaker. Utvalget er bedt om å drøfte årsakene til at få anmelder voldtekt og å vurdere politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker.

Kapittel 17

Anmeldte voldtekter

17.1 Innledning

Politiet kan iverksette etterforskning etter anmeldelse eller av eget tiltak i henhold til straffeprosessloven § 224.¹ Politiet blir kjent med de fleste voldtektssaker ved at den utsatte eller andre anmelder saken. Internettrelaterte overgrep av barn avdekkes ofte av politiet selv eller gjennom tips politiet mottar.

Det har lenge vært et uttalt mål fra myndighetene at flest mulig voldtektsutsatte skal anmelde hendelsen til politiet. Dette kapitlet vil vise at kun en liten andel voldtekter blir anmeldt til politiet. Svært mange voldtektsutsatte kommer aldri i kontakt med politiet. Det følger av mandatet at utvalget skal:

«[d]røfte årsaken(e) til at få anmelder voldtekt, og foreslå tiltak for at flere anmelder, særlig

grupper som i liten grad oppsøker hjelp (personer med ulike typer funksjonshemninger, menn, ungdom og personer med minoritetsbakgrunn).»

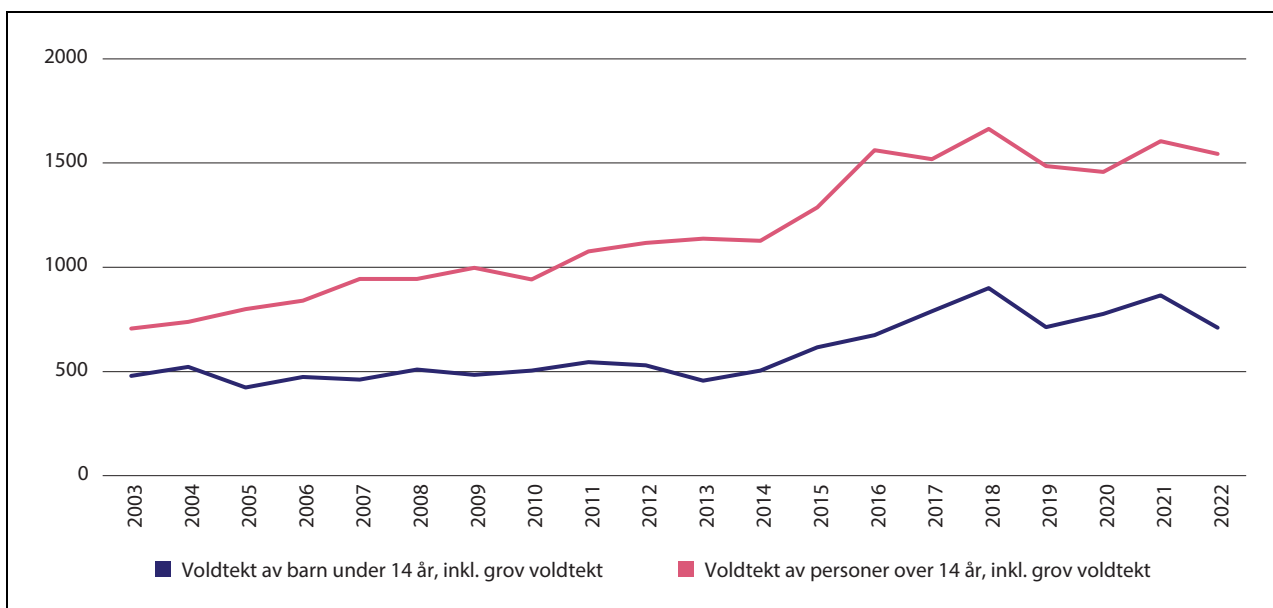
Utvalget vil også vise til tilgjengelig kunnskap om kjennetegn ved de anmeldte voldtektene, de fornærmede og de siktede. Tallene vil vise en økning i antall anmeldte voldtekter de siste årene, og utvalget er i mandatet bedt om å drøfte årsakene til økningen.

17.2 Antall anmeldte voldtekter

I 2022 ble det anmeldt 709 voldtekter av barn under 14 år og 1545 voldtekter av personer over 14 år.² Figur 17.1 viser utviklingen av anmeldte

¹ Straffeprosessloven (1981).

² SSB (2023a).



Figur 17.1 Anmeldte tilfeller av voldtekt 2003–2022

Voldtekt av barn under 14 år inkludert grov voldtekt av barn under 14 år, voldtekt av person over 14 år inkludert grov voldtekt av person over 14 år

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2023b)

voldtekter av personer over 14 år og voldtekter av barn under 14 år.³

Figuren viser at antallet anmeldte voldtekter i begge kategoriene har økt i perioden. Fra rundt 2011 har det vært en betydelig økning i antall anmeldelser av voldtekt av personer over 14 år (den øverste linjen). For voldtekt av barn under 14 år har det vært en økning fra rundt 2014.

Antall anmeldelser er lavt sammenlignet med antall voldtekter som fremkommer av omfangsundersøkelser. Dette indikerer at det skjer svært mange voldtekter som aldri kommer til politiets kunnskap. Dette omtales ofte som at mørketallene for voldtekt er store.

17.3 Kjennetegn ved de anmeldte voldtektene

Kriminalstatistikken eller politiets interne register differensierer ikke mellom ulike typer voldtekter bortsett fra et skille mellom voldtekt og grov voldtekt og voldtekt av barn og personer over 14 år. Kripos' voldtektsgruppe utarbeidet frem til 2019 en årlig rapport basert på anmeldte voldtekter.⁴ Her skilte Kripos mellom ulike kategorier av voldtekt som vist i tabell 17.1.⁵

Tallene viser at overfallsvoldtektene utgjør en liten andel av voldtektene. Også nasjonal trygghetsundersøkelse viser at de fleste rapporterte

³ Utviklingen vises fra 2003 fordi utvalget ikke har hatt tilgang til antall anmeldelser fra tidligere enn 2003.

⁴ Voldtektsgruppen ved Kripos ble nedlagt i 2019. Dette omtales i utredningens del om straffeforfølgning.

⁵ Kripos (2020).

voldtektene i 2022 fant sted i en privat bolig.⁶ Kripos-rapporten viser videre at festrelaterte voldtekter og relasjonsvoldtekter utgjør en stor andel. Kategoriene går på tvers av den rettslige definisjonen av voldtekt, som vil si at «festvoldtekt» omfatter voldtekt som begås ved bruk av vold og trusler i tillegg til de såkalte «sovevoldtektene».

Politiets registre skiller ikke mellom voldtekter begått over internett, og voldtekter hvor utøver og utsatt er på samme sted. Politiets årsrapport fra 2022 oppgir at en fjerdedel av anmeldte voldtekter av barn under 14 år mellom 2018–2022 var registrert med digital modus operandi.⁷

17.4 Kjennetegn ved de fornærmede i anmeldte saker om voldtekt

17.4.1 De fornærmedes kjønn og alder

Kriminalstatistikken har opplysninger om de fornærmede og gjerningspersonenes alder og kjønn. I det følgende presenterer utvalget kjønn og alder for fornærmede i saker om voldtekt de siste ti årene.

Figur 17.2 viser fornærmedes kjønn i saker om voldtekt av barn under 14 år og personer over 14 år.

Figuren viser at de aller fleste fornærmede i anmeldte saker om voldtekt er kvinner og jenter, og at dette er stabilt over tid. De fleste fornærmede i saker om voldtekt av gutter og menn er barn under 14 år.

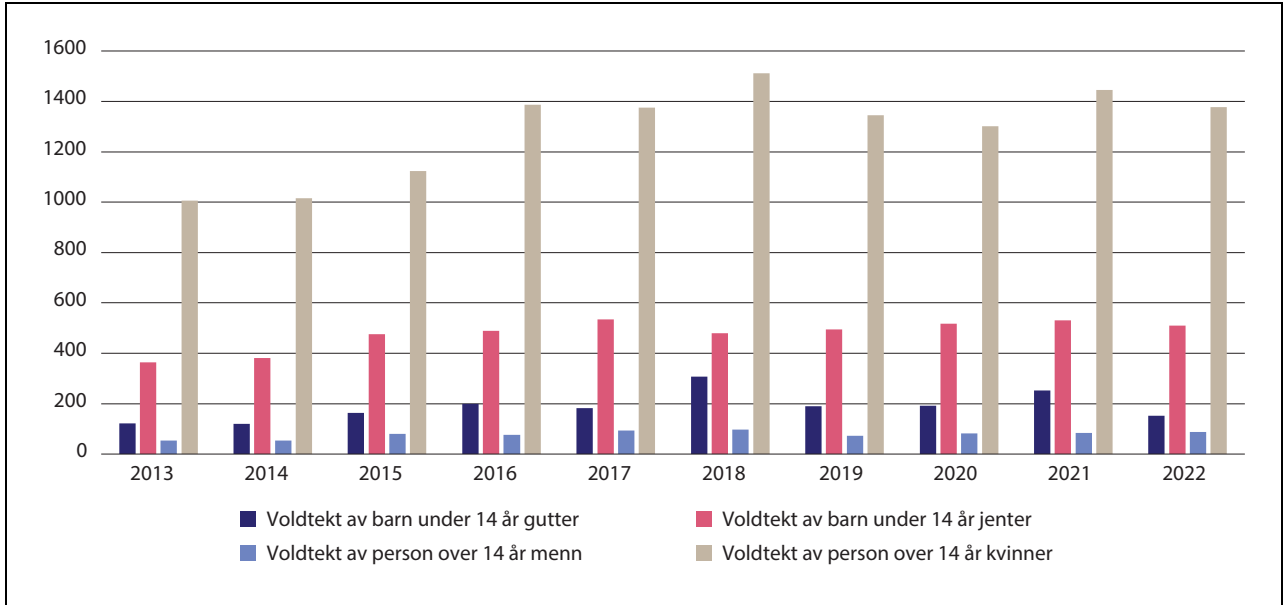
⁶ Løvgren mfl. (2023).

⁷ Politiet (2023a).

Tabell 17.1 Kategorier av anmeldte voldtekter med fornærmede over 14 år. 2017–2019. Antall og prosent.

Kategori/år	2017		2018		2019	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Festrelatert voldtekt	580	44,10 %	707	42,30 %	655	43,30 %
overfallsvoldtekt	69	5,30 %	82	4,90 %	73	4,80 %
Relasjonsvoldtekt	194	14,80 %	290	17,30 %	289	19,10 %
Sårbarhetsvoldtekt	73	5,60 %	79	4,70 %	100	6,60 %
Bekjentskapsvoldtekt	275	20,90 %	389	23,30 %	308	20,30 %
Voldtekt i familien	17	1,30 %	22	1,30 %	16	1,10 %
Voldtekt over internett	6	0,50 %	1	0,10 %	6	0,40 %
Annet	100	7,60 %	103	6,20 %	67	4,40 %
Totalt	1314	100 %	1673	100 %	1514	100 %

Kilde: Kripos (2020).



Figur 17.2 Fornærmede i saker om voldtekt av barn under 14 år og voldtekt av personer over 14 år fordelt på kjønn. Utvikling 2013–2022. Faktiske tall.

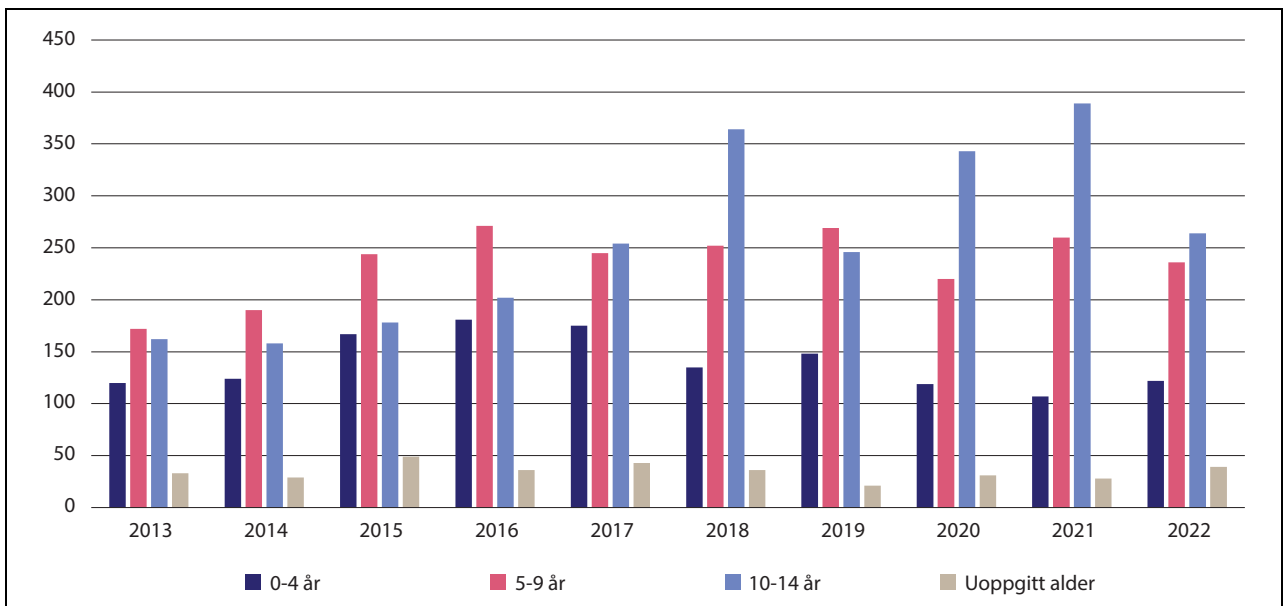
Kilde: SSB (2023h).

Figur 17.3 viser alderen til fornærmede i saker om voldtekt av barn under 14 år fra 2013–2022.

Figuren viser at antall fornærmede i aldersgruppen 5–9 år og 10–14 år, er markant høyere i 2022 enn i 2013. I 2018, 2020 og 2021 var antallet fornærmede i aldersgruppen 10–14 år særlig høyt.

Tabell 17.3 viser fornærmedes alder i anmeldte saker om voldtekt av personer over 14 år fra 2013 til 2022.

Tabellen viser at fornærmede fra de yngste aldergruppene utgjør en stor andel av totalt antall fornærmede. Dette samsvarer med tallene fra omfangsundersøkelsene som utvalget omtalte i kapittel 8.



Figur 17.3 Alder på fornærmede i saker om voldtekt av barn under 14 år. Utvikling 2013–2022. Absolutte tall.

Kilde: SSB (2023c).

Boks 17.1 Anmeldte voldtekter etter politidistrikt

Tabell 17.2 Anmeldte voldtekter etter politidistrikt, 2016–2022. Faktiske tall.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Voldtekt av person over 14 år	1 663	1 618	1 755	1 571	1 521	1 687	1 604
Oslo politidistrikt	321	319	317	306	267	326	315
Øst politidistrikt	226	193	199	171	205	189	225
Innlandet politidistrikt	81	78	90	89	80	93	71
Sør-Øst politidistrikt	196	184	210	151	153	199	154
Agder politidistrikt	72	71	108	95	87	94	122
Sør-Vest politidistrikt	132	121	190	162	143	170	107
Vest politidistrikt	176	202	181	160	175	200	203
Møre og Romsdal politidistrikt	90	92	74	54	83	69	72
Trøndelag politidistrikt	137	113	141	148	133	142	164
Nordland politidistrikt	146	124	112	111	86	113	82
Troms politidistrikt	41	60	82	69	65	54	53
Finnmark politidistrikt	38	49	48	50	36	35	33
Særorgan eller uoppgitt politidistrikt	7	12	3	5	8	3	3
Voldtekt av barn under 14	668	791	907	716	785	893	719
Oslo politidistrikt	74	55	52	52	81	125	50
Øst politidistrikt	73	114	220	115	125	104	93
Innlandet politidistrikt	48	35	40	47	40	45	54
Sør-Øst politidistrikt	94	101	91	110	78	106	120
Agder politidistrikt	35	40	66	39	41	32	44
Sør-Vest politidistrikt	49	73	79	55	71	67	64
Vest politidistrikt	69	138	125	77	73	129	107
Møre og Romsdal politidistrikt	36	53	43	28	90	91	46
Trøndelag politidistrikt	75	65	66	70	77	88	60
Nordland politidistrikt	47	56	60	59	54	53	40
Troms politidistrikt	38	30	44	44	44	36	21
Finnmark politidistrikt	26	20	19	13	11	16	18
Særorgan eller uoppgitt politidistrikt	4	11	2	7	0	1	2

Kilde: Politidirektoratet, personlig henvendelse.

Tabell 17.3 Alder på fornærmede i saker om voldtekt over 14 år

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Alle aldre	1059	1068	1205	1462	1462	1607	1414	1383	1527	1464
15–19 år	333	351	414	518	569	577	453	482	549	454
20–24 år	236	257	273	306	307	370	403	335	359	383
25–29 år	138	134	146	183	178	222	137	172	179	203
30–34 år	94	61	89	103	86	92	109	115	130	114
35–39 år	61	75	52	75	76	69	68	75	79	66

Kilde: SSB (2023c).

17.4.2 Andre kjennetegn ved fornærmede

I kapittel 10 viser utredningen at enkelte grupper er mer utsatt for voldtekt enn andre. Kriminalstatistikken har ikke opplysninger om de fornærmede, bortsett fra kjønn og alder. Informasjon om sårbarhet hos fornærmede som anmelder voldtekt, finnes i Kripos rapport om voldtektssituasjonen i Norge som ble utgitt frem til 2019. Rapporten hadde en egen kategori for «sårbarhetsvoldtekt». Kripos definerer sårbarhetsvoldtekter slik:

«Kjennetegnes ved at den fornærmede ofte lever et liv i ensomhet, og er temmelig isolert fra samfunnet. De befinner seg i en sårbar situasjon, noe som gjør dem spesielt utsatt for gjentatte overgrep. Prostituerte, rusmisbrukere og personer som bor i trygdeboliger eller institusjoner, er spesielt utsatt.»⁸

I 2019 utgjorde denne kategorien 6,6 prosent av de anmeldte voldtektene.

En studie gjennomført av forskere ved NTNU, kartla sårbarhet hos fornærmede i anmeldte voldtektssaker mellom 2003 og 2010 i det tidligere Sør-Trøndelag politidistrikt.⁹ Studien kategoriserte fornærmede som sårbar dersom vedkommende hadde en fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse, tidligere eller nåværende psykiske problemer, tidligere eller nåværende alkohol- eller narkotikamisbruk og tidligere erfaringer med seksuelle overgrep. Studien fant at 68 prosent av de fornærmede hadde minst en av disse sårbarhetsfaktorene.

Utenom denne studien finnes det lite kunnskap om sårbarhet hos fornærmede som anmeldte

Boks 17.2 Seksuelle overgrep blant personer med minoritetsbakgrunn

Utvalget har merket seg omtale i media av seksuelle overgrep mot barn i minoritetsmiljøer.¹ Ansatte i politiet har blant annet uttalt at seksuell vold er et betydelig problem i minoritetsmiljøer og at mørketallene er store. Utvalget har fått opplyst fra Kripos at de ikke har tallmateriale eller undersøkelser som belyser tematikken. Utvalget har derfor ikke gått nærmere inn på dette.

¹ Se blant annet: Stokke mfl. (2023).

der voldtekt. Både Kripos-rapporten og NTNU-studien tilsier imidlertid at det er grunn til å tro at en stor andel av de fornærmede som anmelder voldtekt har ulike former for sårbarhet.

17.5 Kjennetegn ved siktede i anmeldte saker om voldtekt

Kriminalstatistikken har også opplysninger om gjerningspersonenes kjønn og alder. Det er færre gjerningspersoner enn fornærmede. Dette skyldes blant annet at flere saker henlegges på grunn av ukjent gjerningsperson, eller at enkelte gjerningspersoner begår voldtekt mot flere fornærmede.

Tabell 17.4 viser kjønnsfordelingen blant siktede personer i saker om voldtekt av personer over 14 år og barn under 14 år i perioden 2012–2021.

⁸ Kripos (2020) s. 8.

⁹ Vik mfl. (2020).

Tabell 17.4 Siktedes kjønn i saker om voldtekt av barn og voksne

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Menn	556	514	534	495	565	678	647	643	689	953
Kvinner	21	8	19	13	10	16	12	11	11	12

Kilde: SSB (2023e).

Tabellen viser at det store flertallet av siktede for voldtekt er menn. Dette er i tråd med funnene i omfangsundersøkelsen fra NKVTS fra 2023 og andre tidligere undersøkelser.¹⁰

Bildet er mer sammensatt når det kommer til siktedes alder. Det er tydelige forskjeller i siktedes alder i saker om voldtekt av barn under 14 år og voldtekt av personer over 14 år.

Tabell 17.5 viser siktedes alder i saker om voldtekt av barn under 14 år.

Tabellen viser at de yngste siktede utgjør en stor andel av de siktede i saker om voldtekt av barn under 14 år. I 2021 er det et kraftig hopp for siktede i aldersgruppen 40–49 år. Utvalget antar at dette er knyttet til noen få internettrelaterte saker med mange fornærmede.

Tabell 17.6 viser aldersfordelingen blant de siktede for voldtekt av personer over 14 år fra 2012 til 2021.

Tabell 17.6 viser at det er færre siktede totalt for voldtekt av personer over 14 år enn for voldtekt av barn under 14 år. Det fremgår også av tabellen at de siktede er noe eldre. Samtidig er gruppen siktede mellom 5–14 år overraskende stor (29 eller 11,5 prosent i 2021). Antakelig er de fleste av disse unge gutter i tidlig tenårene som har begått voldtekt av jenter som er jevnaldrende eller litt eldre, men dette gir ikke disse tallene oss sikre opplysninger om.

De tidligere rapportene om voldtektsituasjonen i Norge fra Kripos hadde informasjon om relasjonen mellom barnet den anmeldte voldtekten gjaldt og den mistenkte. Som nevnt er den siste rapporten fra 2019, og figuren nedenfor (figur 17.4) er hentet derfra.

Figur 17.4 viser at de fleste saker om voldtekt av barn under 14 år som kommer til politiets kunnskap, gjelder saker hvor det er en relasjon mellom barnet og utøveren.

¹⁰ Andelen kvinner blant de siktede er så lav at utvalget ikke finner det hensiktsmessig å skille voldtekt av barn under 14 år og voldtekt av personer over 14 år når det kommer til de siktedes kjønn.

Tabell 17.5 Siktedes alder i saker om voldtekt av barn under 14 år

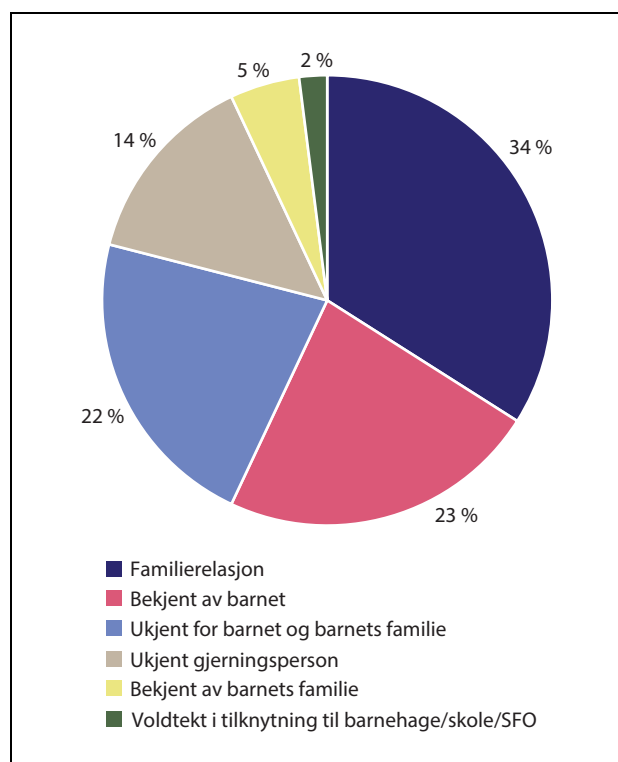
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
5–14 år	47	33	45	52	56	73	65	77	89	102
15–17 år	52	59	53	48	44	59	86	85	99	100
18–20 år	30	20	25	31	27	28	40	37	42	39
21–24 år	18	28	20	20	17	43	19	14	12	44
25–29 år	33	26	28	26	25	29	26	23	38	64
30–39 år	71	47	70	47	58	84	62	63	49	82
40–49 år	46	37	33	38	38	61	41	39	62	217
50–59 år	34	22	24	17	25	20	26	19	23	45
60 år og over	17	16	19	17	13	21	32	32	23	20
I alt	348	288	317	296	303	418	397	389	437	713

Kilde: SSB (2023d).

Tabell 17.6 Siktedes alder i saker om voldtekt av personer over 14 år

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
5–14 år	17	14	14	14	19	16	27	20	18	29
15–17 år	7	23	9	12	25	23	24	27	26	17
18–20 år	38	28	28	23	46	34	20	29	41	24
21–24 år	34	26	32	33	39	38	25	49	44	42
25–29 år	31	35	50	35	48	53	33	36	26	38
30–39 år	51	65	57	42	56	59	59	55	60	60
40–49 år	31	30	28	41	29	33	51	25	35	26
50–59 år	16	9	12	8	5	15	17	18	9	11
60 år og over	4	4	6	4	5	5	6	6	4	5
I alt	229	234	236	212	272	276	262	265	263	252

Kilde: SSB (2023d).



Figur 17.4 Voldtektssaker der den fornærmede er under 14 år, fordelt på relasjon til utøver

Kilde: Kripos (2020).

17.6 Økning i antall anmeldte voldtektssaker

Utvalget er bedt om å drøfte årsakene til at antallet saker om seksuallovbrudd har økt. Som nevnt under punkt 4.6.2 har utvalget tolket dette punktet slik at det gjelder voldtekt, og ikke seksuallovbrudd generelt.

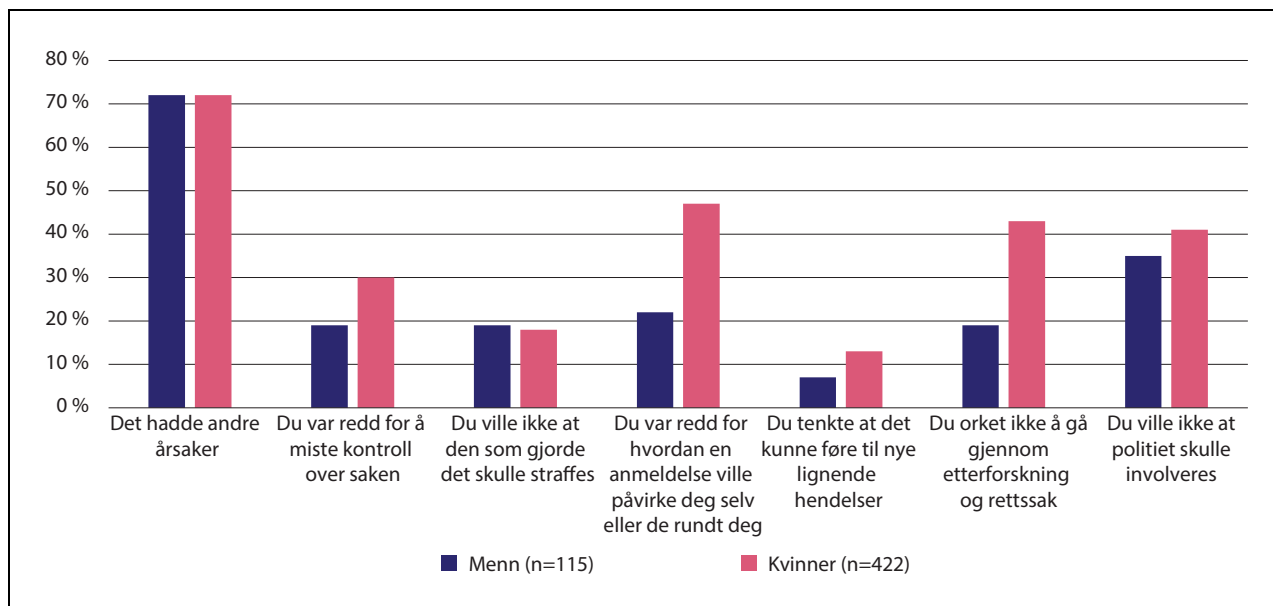
I kapittel 8 drøftet utvalget økningen av voldtekt i befolkningen generelt. Antall voldtektsanmeldelser har også økt betraktelig, særlig siden 2014. Fra 2014 til 2018 økte antall voldtektsanmeldelser med 55 prosent.¹¹

Økningen kan skyldes flere faktorer. Noe av økningen i saker som gjelder voldtekt av barn, kan ha sammenheng med ikrafttreddelsen av straffeloven (2005) 1. oktober 2015. Den nye straffeloven § 299 betegner seksuell omgang og kvalifisert seksuell handling med barn under 14 år som voldtekt. I tillegg har det vært flere store internettrelaterte saker med mange fornærmede. Disse sakene kan gjøre stort utslag på statistikken og føre til svingninger i antall anmeldte saker mellom årene. Dette viser også en rapport fra Statistisk sentralbyrå om økningen i seksuallovbrudd.¹²

For øvrig kan økningen skyldes en reell økning i antall voldtekt, slik omfangsundersøkelsen fra NKVTS viser. En økning i antall voldtekt vil kunne føre til en økning i antall anmeldte voldtekt.

¹¹ Dyrstad & Stene (2022).

¹² Dyrstad & Stene (2022).



Figur 17.5 Forhåndsdefinerte årsaker til ikke å anmelde voldtekt ved makt og tvang, sovevoldtekt og/eller digitale krenkelser

Kilde: Dale mfl. (2023).

Økningen kan også skyldes at flere utsatte enn tidligere anmelder voldtekt til politiet. Økt oppmerksomhet om seksuelle overgrep i samfunnet kan gi utslag i økt anmeldeshyppighet. Også politiets arbeid med å avdekke seksuelle overgrep kan ha resultert i flere anmeldte saker.

Utvalget har ikke fakta eller undersøkelser som kan bekrefte eller avkrefte ulike hypoteser, men antar at økningen skyldes en kombinasjon av flere ting.

17.7 Hvorfor anmelder ikke flere utsatte?

Kun et fåtall av de som utsettes for voldtekt, anmelder hendelsen til politiet. Undersøkelsen fra NKVTS viste at kun 18 prosent av de som rapporterte at de hadde blitt utsatt for voldtekt i undersøkelsen, oppga at politiet hadde kunnskap om hendelsen.

Det kan være en rekke årsaker til at personer som er utsatt for voldtekt, ikke anmelder. I NKVTS-undersøkelsen ble de som hadde vært utsatt for voldtekt ved makt og tvang, sovevoldtekt og eller digitale krenkelser spurt om hvilke av seks forhåndsdefinerte årsaker som gjorde at de ikke anmeldte voldtekten. Figur 17.5 er hentet fra NKVTS-rapporten og viser svarene.¹³

Figuren viser at mange ikke ønsket at politiet skulle involveres, at de ikke orket å gå gjennom

etterforskning og retts sak, og at de var redde for hvordan saken ville påvirke dem selv eller de rundt seg. Gruppen «andre årsaker» enn de seks forhåndsdefinerte utgjorde imidlertid den største gruppen.

Også i nasjonal trygghetsundersøkelse ble respondentene spurt om hvorfor de ikke anmeldte. Spørsmålene gjelder seksuell vold generelt og ikke bare voldtekt.¹⁴ Resultatene er oppsummert slik i rapporten:

«At ingen skulle få vite om det, at de ikke ville skape problemer for personen som hadde gjort det, og at det var en privatsak, ikke en politisak, var også vanlige grunner til at den seksuelle volden ikke ble anmeldt. Flere forventet også at politiet ville henlegge saken.»

En studie fra Danmark som involverte personer som hadde anmeldt voldtekt, oppga at de hadde vært i tvil om de skulle anmelde fordi de var flau, skammet seg eller hadde skyldfølelse, de ville ikke skade gjerningspersonen, de var forvirret eller manglet bevis, de var redde for hva som ville skje eller gjerningspersonen, de var redde for å bli mistenkeliggjort eller ydmyket av politiet eller de tvilte på politiets innsats.¹⁵

¹³ Dale mfl. (2023) s. 136.

¹⁴ Løvgren mfl. (2023) s. 45.

¹⁵ Mulvad-Reinart (2017).

Annen forskning viser at noen utsatte kvier seg for å utsette seg for den rettsmedisinske undersøkelsen, noen er redde for at andre skal få vite om hva som har skjedd, mens andre ikke ønsker å identifisere seg som en som er blitt utsatt for en voldtekt.¹⁶ Mange er også redde for ikke å bli trodd.

For noen utsatte kan det ta tid å erkjenne at de er blitt utsatt for en voldtekt, eller synet på anmeldelse kan endre seg etter hvert. Overgrepsmottaket i Oslo erfarer for eksempel at flere utsatte som får psykososial oppfølging gjennom mottaket, bestemmer seg for å anmelde etter en periode med behandling.¹⁷

Noen utsatte kan være i en situasjon der de ikke forstår at de utsettes for voldtekt. For eksempel kan det være vanskelig å forstå når voldtekten skjer i en nær relasjon, som ekteskap eller et kjæresteforhold. Det er ikke alle land i verden som har voldtektsbestemmelser som rammer voldtekt i ekteskapet. Sex anses som en del av ekteskapet uavhengig av om den er frivillig. Det kan derfor være at en del kvinner som kommer fra land hvor lovgivningen er annerledes, ikke forstår at det de er utsatt for er voldtekt etter norsk rett. Disse kvinnene vil ikke anmelde voldtekt.

Det er grunn til å tro at terskelen for å anmelde kan være særlig høy når utøveren er en partner. Mange som utsettes for vold av partneren sin, blir i forholdet over lang tid. Det er ikke sikkert at en som blir voldtatt av partneren sin, forlater vedkommende som en følge av voldtekt. Der som den utsatte ikke har planer om å forlate partneren, er det også lite sannsynlig at vedkommende vil anmelde en voldtekt.

Det er grunn til å tro at partnervoldtekt rapporteres i svært liten grad, og at det som regel bare rapporteres samtidig som annen vold. Krisesentrene erfarer at beboerne ofte har svært vanskelig for å fortelle om den seksuelle volden. Den seksuelle volden blir som regel først avdekket når de ansatte spør. En grunn til at kvinnene ikke forteller om voldtekt er at de opplever det som en del av den samlede volden. For å avdekke disse voldtektene må vold i nære relasjoner avdekkes, og de utsatte må få hjelp og støtte til å bryte ut av den voldelige relasjonen.

Også for ungdom kan terskelen for å anmelde være høy. Gjennom nettforumet «Ung.no» erfarer Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet at mange unge er usikre på hva konsekvensene av en

anmeldelse vil være. Mange vet lite om rettssystemet og opplever prosessen som krevende. Voldtekt av ungdom og unge voksne skjer ofte i fest sammenheng, og ofte kjenner utøver og utsatte hverandre. De kan være del av samme miljø og kanskje gå på samme skole. Utvalget kjenner ikke til systematisert kunnskap om årsaker til at unge utsatte ikke anmelder voldtekt, men det er naturlig å tenke seg at denne konteksten kan gjøre det vanskelig.

Personer med nedsatt funksjonsevne kan være i situasjoner som gjør at de har dårlige muligheter til å rapportere om voldtekt. Dette kan være personer som har nedsatte kognitive evner, som gjør at de ikke forstår at det de blir utsatt for er voldtekt. Anmeldelser av disse voldtektene vil avhenge av at noen oppdager og rapporterer om voldtekten. Det kan være personer med sammensatte fysiske funksjonsnedsettelse som gjør at de har begrenset mulighet til å motsette seg handlingen, og til å rapportere om det. Utøver kan også være en person de er avhengige av for hjelp i hverdagen. Samtidig oppgir personer med funksjonsvariasjoner også de samme årsakene til manglende anmeldelse som andre, for eksempel frykt for ikke å bli trodd.¹⁸

Barn under 14 år som utsettes for voldtekt, er ofte avhengig av at en voksen oppdager og anmelder voldtekten. Mange barn vil ikke forstå at det de er utsatt for, er voldtekt. Foreldrene er de som er mest nærliggende til å anmelde voldtekt av barn, men i noen tilfeller er det foreldrene som står for overgrepene. Dette gjør det vanskelig for barnet å fortelle om overgrep. I slike tilfeller vil barnet være avhengig av at andre voksne, som lærere, barnehageansatte eller andre voksne de har kontakt med, har kunnskap om seksuelle overgrep og anmelder voldtekten.

Kvinner og andre i prostitusjon kan mangle oppholdstillatelse eller være papirløse og derfor frykte konsekvensene av å kontakte politiet. ProSentret viser også til at mange har liten tillit til politiet, og kan mangle kunnskap om rettssystemet og hjelpeapparatet for øvrig.¹⁹

Enkelte undersøkelser viser at skeive ofte har lavere tillit til politiet.²⁰ Dette har også medlemmer av utvalgets referansegruppe rapportert. Den generelt lave tilliten kan påvirke tilbøyeligheten til å anmelde voldtekt. Selv om politiet går i Pride-tog i dag, har de tidligere håndhevet lover som har

¹⁶ Smette (2006).

¹⁷ Voldtektsutvalgets møte med overgrepsmottaket 21. august 2023.

¹⁸ Thunem (2020).

¹⁹ ProSentret (2022).

²⁰ Politidirektoratet (2023a).

diskriminert homofile.²¹ Lav tillit til politiet i skeive miljøer må ses i sammenheng med dette.

Det er også kjent at personer i den samiske befolkningen ofte har lavere tillit til politiet enn befolkningen for øvrig.²² Den lave tilliten må ses i sammenheng med norske myndigheters historiske undertrykking av den samiske befolkningen.²³ Denne historiske konteksten kan påvirke hvordan samer forholder seg til statens tjeneste-

²¹ Politidirektoratet (2023a).

²² Øverli (2017).

²³ Dokument 19 (2022–2023).

personer i dag.²⁴ Dersom representanter fra staten har lite samisk språk- og kulturforståelse, kan tilliten svekkes ytterligere. De fleste kan oppleve det som vanskelig å fortelle om en voldtekt, og dette kan være enda vanskeligere dersom tilliten til politiet i utgangspunktet er lav.

For tiden holder forskere fra NKVTS på med TRUST-studien, som blant annet stiller spørsmål til deltakerne om hva som talte for og hva som talte imot å anmelde saken.²⁵

²⁴ NIM (2018) s. 29.

²⁵ NKVTS (2023).

Kapittel 18

Rettslige utgangspunkter og ansvar for politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker

18.1 Internasjonale forpliktelser

18.1.1 Innledning

En rekke menneskerettslige instrumenter pålegger staten forpliktelser til å straffeforfølge voldtekt. Her oppsummerer utvalget de sentrale forpliktelsene som springer ut av relevante konvensjoner som Norge er tilsluttet. Av disse kan det utledes en etterforskningsplikt, et krav om effektiv etterforskning og krav til ivaretagelse av fornærmede og utsatte med ulike former for sårbarhet.

18.1.2 Etterforskningsplikt

De positive menneskerettsforpliktelsene krever at myndighetene beskytter borgerne fra krenkelsers fra andre borgere. Voldtekt er en krenkelse av borgernes rett til å være fri fra tortur og umenneskelig behandling og krenker også individets fysiske integritet som er beskyttet under retten til privatliv. De positive forpliktelsene pålegger statene å straffeforfølge voldtekt.

I henhold til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3 og 8 og Istanbulkonvensjonen artikkel 49, har staten plikt til å etterforske voldtekt.¹ Etterforskningsplikten følger også av flere FN-konvensjoner. For saker om voldtekt av barn følger etterforskningsplikten også av Lanzarotekonvensjonen og barnekonvensjonen.

Etterforskningsplikten innebærer at myndighetene ikke kan velge om de vil iverksette etterforskning eller ikke, og at etterforskning ikke kan prioriteres bort.

18.1.3 Krav om effektiv etterforskning

Istanbulkonvensjonen artikkel 49 nr. 2 krever at myndighetene sørger for effektiv etterforskning

og straffeforfølgning av voldtekt. Lanzarotekonvensjonen artikkel 30 nr. 5 krever det samme i saker som gjelder voldtekt av barn. Kravet om effektiv etterforskning bygger på Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) praksis knyttet til EMK artikkel 3 og 8.

Overordnet innebærer kravet at etterforskningen skal være uavhengig, adekvat, hurtig og uten unødvendige opphold.²

I en sak for EMD mot Kroatia om voldtekt oppsummerte domstolen kravet som at etterforskningen må være egnet til å avdekke hva som har skjedd, og til å identifisere og eventuelt straffe gjerningspersonene.³ Domstolen understreket at etterforskning er en innsatsforpliktelse, og at det ikke stilles krav til utfallet av saken. Det som må vurderes er om myndighetene har foretatt de etterforskningsskritt som rimeligvis kan forventes for å sikre bevis, som vitneforklaringer, rettsmedisinske bevis og så videre, og om disse ble foretatt innen rimelig tid.

Den forklarende rapporten til Istanbulkonvensjonen utdyper kravet til en effektiv etterforskning slik:

«This means, for example, establishing the relevant facts, interviewing all available witnesses, and conducting forensic examinations, based on a multi-disciplinary approach and using state-of-the-art criminal investigative methodology to ensure a comprehensive analysis of the case.»⁴

Sentralt i vurderingen er om etterforskningen har perioder med ubegrunnet inaktivitet. Dette følger også direkte av Istanbulkonvensjonen artikkel 49 nr. 1 og Lanzarotekonvensjonen artikkel 30 nr. 1 som krever at etterforskningen blir gjennomført

¹ M.C. mot Bulgaria avsnitt 153.

² EMD (2022) s. 16 flg.

³ D.J. mot Kroatia avsnitt 85.

⁴ Europarådet (2011) s. 43.

uten unødig opphold. I den forklarende rapporten til Istanbulkonvensjonen vises det til at dette kravet skal sørge for at sakene gis prioritet, og for at politiet får sikret viktige bevis.

I henhold til EMDs praksis om kravene til en effektiv etterforskning er det noen momenter som gjør seg særlig gjeldende i voldtektssaker, fordi bevissituasjonen kan være vanskelig. I saker med motstridende forklaringer og ingen «direkte» bevis må etterforskningen basere seg på en «context-sensitive assessment of the credibility of the statements made and for verification of all the surrounding circumstances».⁵ Etterforskningen kan dermed ikke stoppe opp fordi det ikke finnes «direkte» bevis, men må fokusere på bevis som kan si noe om forklaringenes troverdighet («credibility»)⁶ Den kan heller ikke oppgis fordi den fornærmede er beruset og har vanskelig for å gjøre seg forstått.⁷ At den fornærmede er beruset, gir heller ikke grunn til automatisk å avfeie vedkommendes forklaring som lite troverdig.⁸

For saker som gjelder barn, krever Lanzarotekonvensjonen artikkel 30 at partene treffer nødvendige tiltak for:

«å sette etterforskningsenheter eller -avdelinger i stand til å identifisere ofrene for handlinger fastsatt som straffbare etter artikkel 20, blant annet ved å analysere barnepornografisk materiale, som for eksempel fotografier og audiovisuelle opptak som overføres eller gjøres tilgjengelig ved hjelp av informasjons- og kommunikasjonsteknologi.»

18.1.4 Ivaretagelse av fornærmede

Lanzarotekonvensjonen krever at etterforskningen tar særlig hensyn til at den fornærmede er et barn. Konvensjonens artikkel 30 krever at:

- «1. Hver part skal ved lovgivning eller på annen måte treffe de tiltak som er nødvendige for å sikre at etterforskning og strafforfølgning gjennomføres på den måte som er best for barnet, og med respekt for dets rettigheter.
2. Hver part skal anta en beskyttende tilnærming til offeret og påse at etterforskningen og strafforfølgningen ikke forverrer barnets traume og at straffesaken følges opp med bistand der det er på sin plass.»

⁵ M.C. mot Bulgaria.

⁶ M.C. mot Bulgaria avsnitt 177; Se også E.B. mot Romania avsnitt 56.

⁷ Tyagunova mot Russia.

⁸ D.J. mot Kroatia avsnitt 101.

Ifølge den forklarende rapporten til konvensjonen ville partene til konvensjonen sørge for at prosessen rundt etterforskning og straffeforfølgning tar tilstrekkelig hensyn til barns særlige sårbarhet.⁹ Alle under 18 år regnes som barn i henhold til artikkel 3 bokstav a. Forpliktelsene etter konvensjonen rekker altså videre enn gruppen fornærmede som faller innunder bestemmelsen om voldtekt av barn under 14 år i straffeloven.

Også FNs barnekomité har fremhevet at myndighetene må utvise ekstrem forsiktighet, slik at etterforskningen ikke utsetter barnet for ytterligere skade:

«Investigation. Investigation of instances of violence (.) must be undertaken by qualified professionals who have received role-specific and comprehensive training, and require a child rights-based and child-sensitive approach. (.) Extreme care must be taken to avoid subjecting the child to further harm through the process of the investigation. Towards this end, all parties are obliged to invite and give due weight to the child's views.»¹⁰

Også Istanbulkonvensjonen presiserer at etterforskningen må ta hensyn til offerets rettigheter i artikkel 49 nr. 2. Den forklarende rapporten understreker at partene må etterstrebe å unngå at etterforskningen påfører offeret mer skade.¹¹

18.1.5 Særlig om personer med nedsatt funksjonsevne

Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) krever i artikkel 16 at myndighetene skal «sikre at tilfeller av utnyttning av og vold og misbruk mot mennesker med nedsatt funksjonsevne oppdages, etterforskes og, når det er hensiktsmessig, straffeforfølges».

Videre krever artikkel 13 nr. 1 at denne gruppen «har effektiv tilgang til rettssystemet på lik linje med andre, blant annet ved tilrettelegging av prosedyrer og tilrettelegging i forhold til alder, slik at de lettere kan fungere effektivt som direkte og indirekte deltakere, herunder som vitner, i alle ledd i saksgangen, også under etterforskning og på andre forberedende stadier».

Myndighetene er i henhold til artikkel 13 nr. 2 forpliktet til å sørge for «passende opplæring» av de som jobber i rettssystemet, for å sikre at perso-

⁹ Europarådet (2011) s. 31.

¹⁰ FNs Barnekomite (2011) avsnitt 51.

¹¹ Europarådet (2011) s. 43.

ner med nedsatt funksjonsevne har effektiv tilgang til rettssystemet.

18.1.6 Rett til å bruke samisk språk

Som omtalt under punkt 5.2.8 har ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter bestemmelser om urfolks rett til å bruke eget språk. Sameloven § 3-4 fastsetter at dette også gjelder overfor politi- og påtalemyndighet, hvor personer har rett til å bruke samisk språk i avhør og ved muntlig anmeldelse.

18.2 Strafferettslige og straffeprosessuelle utgangspunkter

De strafferettslige og straffeprosessuelle reglene utgjør rammene for rettsvesenets håndtering av voldtektssaker. Bestemmelsene om voldtekt i § 291 og voldtekt av barn i § 299 definerer hvilke handlinger som anses som voldtekt. Innholdet i disse bestemmelsene er beskrevet i kapittel 7, og det er politiets og påtalemyndighetens arbeid med etterforskning av saker som faller innenfor disse bestemmelsene, som omtales i dette kapittelet. I det videre vil noen sentrale prinsipper i strafferetten og straffeprosessen omtales. Disse ligger til grunn for håndteringen av voldtektssaker.

Beviskravet i strafferetten stiller krav til at skyld skal være bevist utover enhver rimelig og fornuftig tvil, før enkeltpersoner kan ilegges straff. Beviskravet er et grunnleggende premiss for strafferettssystemet og baserer seg på en tanke om at det er verre at uskyldige straffes, enn at skyldige går fri. Dette kravet til bevis gjelder også i voldtektssaker.

Fri bevisførsel er et straffeprosessuelt prinsipp. Det innebærer at partene i utgangspunktet kan føre de bevisene de vil om faktiske forhold. Det er mange ulike typer bevis som kan fungere som bevis i voldtektssaker, for eksempel forklaringer fra vitner, biologiske og digitale spor eller andre fysiske bevis.

Bevisbedømmelsen er fri, det vil si at det ikke er føringer for hvordan ulike bevis skal vurderes og vektes. I mange voldtektssaker er forklaringene til partene de mest sentrale bevisene, og Høyesterett har uttalt at det kan være tilstrekkelig til domfellelse:

«Flertallet har korrekt lagt til grunn at en felende dom kan bygges på fornærmedes forklaring, dersom retten ut fra et samlet bevisbilde

er sikker på at tiltalte har utført den handling fornærmede beskriver (.).»¹²

Rettssikkerhet er en grunnleggende verdi i straffeprosessen. Begrepet brukes både i relasjon til mistenkte og fornærmede. Straffeprosesslovutvalget beskriver mistenktes rettssikkerhet som «sikkerhet for at konstatering av straffeansvar bygger på korrekt faktum og juss».¹³ Mistenkte er gitt en rekke rettigheter for å sørge for dette. Særlig sentralt er retten til forsvarsadvokat og andre rettigheter som inngår i retten til en rettferdig rettergang, etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6.

Først de siste 30 årene er det blitt vanlig å snakke om fornærmedes rettssikkerhet. I 2008 fikk fornærmede en rekke nye rettigheter under straffesaken.¹⁴ Disse rettighetene kom inn i straffeprosessloven etter mange år med kritikk av at fornærmede ble behandlet som et vitne i straffesaken, og ikke hadde selvstendige rettigheter. Rettighetene er ment å imøtekomme noen av fornærmedes behov under straffesaken, men fremdeles er det slik at fornærmede ikke er en part i saken. Fornærmedes rettigheter handler blant annet om retten til informasjon og rett til bistandsadvokat. Utvalget kommer tilbake til innholdet i disse flere steder i denne delen av utredningen.

18.3 Organisering og ansvar for politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker

18.3.1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for styringen av politiet og påtalemyndigheten. Ansvaret for straffesaksbehandlingen ligger hos Riksadvokaten som øverste leder av påtalemyndigheten. Politiet er organisert med Politidirektoratet (POD) som sentralt direktorat, tolv politidistrikter og fem særorganer.

I det videre omtales styringen og organiseringen av politiet og påtalemyndigheten med særlig vekt på aspekter som er relevante for håndtering av voldtektssaker.

18.3.2 Påtalemyndigheten

Straffeprosessloven § 55 slår fast at påtalemyndigheten er uavhengig i behandlingen av enkeltsaker.

¹² HR-2021-166-U avsnitt 14; se også HR-2011-919-A avsnitt 28.

¹³ NOU 2016: 24 s. 145

¹⁴ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008).

Det innebærer at Riksadvokaten ikke kan instrueres om behandlingen av straffesaker, og at ingen utenfor påtalemyndigheten kan omgjøre påtalevedtak.

Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter overordnede mål og krav til påtalemyndigheten innenfor lovverket som fastsettes av Stortinget. Målene og kravene fremkommer av det årlige tildelingsbrevet fra departementet til påtalemyndigheten. Departementet fører kontroll med påtalemyndighetens oppfyllelse av krav og dens øvrige virksomhet gjennom styringsdialogen.

Påtalemyndigheten består av Riksadvokaten, statsadvokatembetene og påtalemyndigheten i politiet. Som leder av påtalemyndigheten har Riksadvokaten det overordnede ansvaret for ledelsen av påtalemyndigheten og fastsetter mål, prioriteringer og krav til etterforsknings- og påtalearbeidet. Riksadvokaten står for fagledelsen av påtalemyndigheten. Det innebærer å «definere og fastsette normer for straffesaksbehandlingen», «kontrollere om normene er fulgt» og «forbedre straffesaksbehandlingen og å gjennomføre korrigerende tiltak».¹⁵

Riksadvokaten har gjennomført landsdekkende kvalitetsundersøkelser av etterforskningen i voldtektssaker og har stilt enkelte krav til etterforskningen, som omtales under punkt 18.4.

Statsadvokatembetene står for den påtalemessige fagledelsen av politidistriktene. Riksadvokaten har utarbeidet et fagledelsesrundskriv som setter rammene for hvordan fagledelsen skal foregå.¹⁶ Statsadvokatembetene bidrar til å fastsette lokale mål og prioriteringer for politidistriktene og følger opp distriktenes resultater. Statsadvokatembetene jobber også for å kvalitetssikre og forbedre distriktenes straffesaksbehandling. Embetene følger også opp distriktene gjennom inspeksjoner som kan gå ut på kontroll av systemet for organisering og ressurssetting eller faglig kontroll av enkeltsaker og sakskategorier. Statsadvokatembetene har gjennomført flere inspeksjoner som omhandler ulike aspekter ved voldtektssaker. Inspeksjonene iverksettes av embetene og følger ikke en langsiktig plan.

Påtalekompetansen i mange sakstyper ligger i henhold til straffeprosessloven hos statsadvokatene, og dette gjelder blant annet voldtektssaker.¹⁷ Plasseringen av påtalekompetanse gjøres ut fra hvor alvorlige sakene er, og alvorligheten vurderes ut fra strafferammen. Alvorlige saker legges høyere i påtalemyndigheten for å sikre høy kvali-

tet på behandlingen av sakene. Kvaliteten sikres blant annet ved at sakene blir vurdert i flere ledd, når påtalekompetansen legges på et høyere nivå. Påtalekompetansen innebærer i utgangspunktet både kompetansen til å ta ut tiltale og til å henlegge saker.

Påtalemyndigheten i politiet leder etterforskningen i enkeltsaker. Det innebærer å beslutte etterforskningsskritt og vurdere hvilke bevis politiet skal samle inn. Påtalemyndigheten i politiet har påtalekompetanse i mindre alvorlige saker.¹⁸

I 2021 ble straffeprosessloven endret slik at kompetansen til å henlegge saker ble lagt til påtalemyndigheten i politiet, med mindre Riksadvokaten bestemmer noe annet.¹⁹ Endringen ble fulgt opp av Riksadvokaten i et rundskriv fra 2022, som ikke gjør unntak for voldtektssaker.²⁰ Det vil si at påtalemyndigheten i politiet kan henlegge voldtektssaker som tidligere måtte forelegges statsadvokaten. Det vil også si at statsadvokatene kun kommer i befatning med henlagte saker som påklages, og saker hvor påtalemyndigheten i politiet har anbefalt at det tas ut tiltale.

18.3.3 Politiet

Justis- og beredskapsdepartementet styrer politiet og har blant annet «ansvar for å påse at virksomheten har god styring og kontroll».²¹ Departementet styrer politiet gjennom årlige tildelingsbrev.

I tildelingsbrevet fra 2023 fastsetter departementet at «alvorlige seksuallovbrudd skal fortsatt prioriteres i det kommende året».²² Det fremgår ikke av brevet hva dette innebærer, men Politidirektoratet bes om å «redegjøre for prioriteringene og gi en vurdering av straffesaksbehandlingen for ulike kriminalitetstyper, herunder (.) seksuallovbrudd, basert på utfordrings- og risikobildet for straffesaksområdet». Et liknende rapporteringskrav fremkom av tildelingsbrevet i 2022.²³

Politidirektoratet styrer politidistriktene gjennom resultatavtaler. Av det utvalget har sett, stiller disse avtalene krav til saksbehandlingstid i voldtektssaker og i noen tilfeller oppklaringsprosent. Politidirektoratet oppgir at de har redusert antall styringsindikatorer overfor politidistriktene, og at det derfor etterspørres lite detaljert informasjon.

¹⁸ Straffeprosessloven (1981) § 67 2. ledd.

¹⁹ Straffeprosessloven (1981) § 67 1. ledd 2. pkt.

²⁰ Rundskriv (2022c).

²¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2022a).

²² Justis- og beredskapsdepartementet (2023b) s. 14.

²³ Justis- og beredskapsdepartementet (2022c).

¹⁵ Riksadvokaten (2020c).

¹⁶ Riksadvokaten (2020c).

¹⁷ Straffeprosessloven (1981) § 66, jf. §§ 65 og 67.

I møte med Politidirektoratet og i skriftlig besvarelse av henvendelse fra utvalget har utvalget fått informasjon om hvordan Politidirektoratet jobber med å følge opp etterforskning av voldtektssaker. Utvalget forstår Politidirektoratet slik at hovedfokus på voldtektssaker overfor politidistriktene har vært styringsparameterne som fremkommer av tildelingsbrevene, det vil si saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Slik utvalget forstår informasjonen fra Politidirektoratet, har ikke direktoratet et eget fagmiljø som arbeider spesielt med voldtekt og andre seksuallovbrudd.

Politidirektoratet oppgir at arbeidet med voldtektssaker i all hovedsak skjer gjennom det generelle arbeidet med etterforskning i politiet. Direktoratet viser til etableringen av Felles straffesaksinntak (omtales nedenfor) og fagutviklingsapparatet. Som punkt 18.3.4 vil vise, har ikke fagutviklingsapparatet oppmerksomhet på voldtekt eller andre kriminalitetsformer, men på generelle etterforskningsmetoder. Direktoratet viser også til Politihøgskolen som tilbyr fag innenfor etterforskning av seksuallovbrudd.

Utvalgets inntrykk er at Politidirektoratet ikke jobber systematisk med politiets arbeid med voldtektssaker. Dette gjelder både kunnskapsinnhenting og kompetanseutvikling. Fra direktoratets side virker det som at prioriteringen av voldtektssaker først og fremst viser seg i form av krav til saksbehandlingstid.

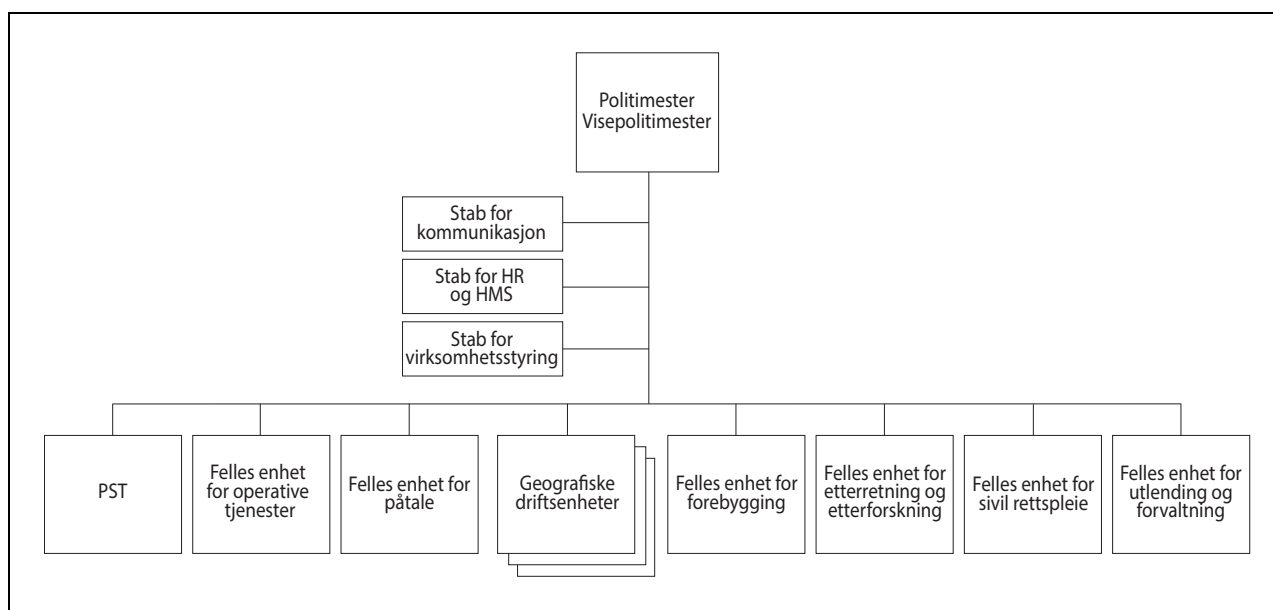
I det videre omtales organiseringen av etterforskningsarbeidet i politidistriktene.

18.3.3.1 Politidistriktene og organisering av etterforskningsarbeidet

Politiet er delt inn i tolv politidistrikter. Hvert distrikt har en politimester som har ansvar for straffesaksbehandlingen og politiets øvrige oppgaver i distriktet. Politimesteren mottar føringer fra Jus- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet.

De tolv distriktene er svært ulike i geografisk utstrekning og befolkningstall. Finnmark politidistrikt er landets største i areal og dekker 48 631 kvadratkilometer. Samtidig er det landets minste politidistrikt målt etter befolkningstall, med rundt 76 000 innbyggere. I motsatt ende av skalaen er Oslo politidistrikt landets minste i areal. Distriktet dekker nærmere 750 kvadratkilometer fordelt på de tre kommunene Oslo, Asker og Bærum. Samtidig er det landets største politidistrikt i befolkningstall med ca. 928 000 innbyggere. Finnmark politidistrikt dekker dermed et areal som er 65 ganger større enn Oslo politidistrikt, mens Oslo politidistrikt dekker tolv ganger så mange innbyggere som Finnmark politidistrikt. Mellom disse ytterpunktene er det store variasjoner mellom de ti øvrige distriktene.

Det er politimesteren som bestemmer hvordan distriktet skal organisere arbeidet med å løse oppgavene, men det er fastsatt noen rammer. Etter politireformen utarbeidet Politidirektoratet *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*.²⁴ Politireformen innførte en ny organisasjonsmodell for distriktene som innebærer at



Figur 18.1 Organisering av politidistriktene

Kilde: Politidirektoratet (2017a).

den overordnede organiseringen er mer eller mindre lik i alle de tolv distriktene. Modellen deler hvert distrikt i to nivåer med politimesteren som nivå en og driftsenhetene som nivå to. Figur 18.1 viser utgangspunktet for organiseringen, men det er noen variasjoner mellom distriktene:

Nivå to skal være delt inn i geografiske og funksjonelle driftsenheter. De geografiske driftsenhetene (GDE) er plassert på ulike steder i distriktet, og antallet geografiske driftsenheter varierer fra distrikt til distrikt. Innlandet politidistrikt har for eksempel tre geografiske driftsenheter, mens Troms politidistrikt har fem og Finnmark politidistrikt har en driftsenhet.

De funksjonelle enhetene er fellesenheter for hele politidistriktet. Enhetene har oppgaver som skal løses for hele distriktet og fagansvar for oppgaver som løses i distriktet. En del av formålet med politireformen var å legge til rette for økt spesialistkompetanse i distriktene.²⁵ Det ble stilt krav om at de funksjonelle driftsenhetene skulle ha flere standardiserte funksjoner. Alle distriktene skulle for eksempel ha en funksjonell enhet for etterretning og etterforskning. Denne enheten skulle blant annet ha funksjoner for etterforskning av seksuallovbrudd og etterforskning av vold og overgrep mot barn.²⁶

Ifølge Politidirektoratet har det vært krevende å gjennomføre dette, blant annet på grunn av turnus og krav om responstid. Direktoratet har ikke stilt krav til distriktene om å følge funksjonsbeskrivelsene i styringsdialogen. I nasjonal straffesaksinstruks har Riksadvokaten og Politidirektoratet anbefalt distriktene å legge ansvaret for etterforskningen av alvorlige seksuallovbrudd hos Felles enhet for etterforskning, men heller ikke dette er et krav.²⁷ Politidirektoratet oppgir i sin besvarelse på henvendelse fra utvalget at:

«det er anerkjent at det er en spesialistoppgave å håndtere sakstypen. Det har vært en viktig satsning gjennom politireformen å skape robuste og sterke fagmiljøer ved å samle og styrke kompetansen.»²⁸

Politidistriktene har likevel et stort handlingsrom for hvordan de velger å organisere etterforskningen av seksuallovbrudd. Distriktene har organisert etterforskningsarbeidet på ulike måter innen-

for dette handlingsrommet. Mens enkelte distrikter har plassert etterforskning av seksuallovbrudd i den funksjonelle enheten for etterretning og etterforskning, har andre distrikter plassert ansvaret hos de geografiske driftsenhetene. Enkelte større driftsenheter med ansvar for etterforskning av seksuallovbrudd har egne grupper av etterforskere som håndterer disse sakene. Ved andre driftsenheter er det ikke egne etterforskere for seksuallovbruddsaker. I mange driftsenheter ivretas etterforskning helt eller delvis av mannskaper som også utfører patruljetjeneste. Turnusordninger får betydning for kontinuiteten i etterforskningen av sakene. Noen distrikter har egne grupper for etterforskning av seksuallovbrudd mot barn, men ikke mot voksne. Det er altså stor variasjon i hvordan etterforskningen av voldtekter av barn og voksne håndteres i distriktene.

Politireformen førte også med seg opprettelsen av Felles straffesaksinntak (FSI) i politidistriktene. Dette er en funksjon som skal ta imot anmeldelser og sørge for riktig prioritering og kvalitet i etterforskningens innledende fase.²⁹

Organiseringen og kapasiteten ved straffesaksinntaket varierer. Etterforskere og påtalejurister jobber innenfor normal arbeidstid. Voldtektssaker som kommer inn til politiet utenom normal arbeidstid, håndteres av straffesaksinntaket. Dette gjelder også i politidistriktene som har opprettet spesialiserte enheter for etterforskning av seksuallovbrudd.

Alle politidistriktene har egne barnehus og støttesentre for kriminalitetsutsatte. Disse omtales i kapittel 19.

18.3.3.2 Kripas

Kripas er et kompetansesenter for norsk politi og har fra 1. januar 2024 en seksjon for seksuelle overgrep. Seksjonen jobber med etterforskning av egne saker, bistand til politidistriktene, etterretning og kompetanseoverføring. Frem til utgangen av 2019 hadde Kripas en egen voldtektsseksjon, som var en permanent etablering av den tidligere voldtektsgruppen. Voldtektsgruppen ble opprettet som et prosjekt i 2010, i kjølvannet av det forrige Voldtektsutvalgets utredning.³⁰

Voldtektsgruppen var et kompetansepunkt for etterforskning av saker om voldtekt av voksne og barn. Den skulle bidra til økt kvalitet på etterforskning av voldtektssaker, holde oversikt over voldtektssituasjonen i Norge og bistå politi-

²⁴ Politidirektoratet (2017a).

²⁵ Prop. 61 LS (2014–2015).

²⁶ Politidirektoratet (2017a).

²⁷ Riksadvokaten (2020b) s. 13.

²⁸ Politidirektoratet (2023). Brev til utvalget.

²⁹ Politidirektoratet (2017a).

³⁰ NOU 2008: 4 s. 59 flg.

distriktene i etterforskning av voldtektssaker ved behov. Voldtektsgruppen holdt oversikt over voldtektssituasjonen ved å samle informasjon om alle anmeldte voldtektssaker hvert år. Informasjonen ble blant annet sammenstilt i en offentlig rapport om voldtektssituasjonen i Norge.³¹ Rapporten inneholdt informasjon om kjennetegn ved voldtektene, den utsatte og utøveren.

Voldtektsgruppens kompetanse var egnet til å heve kvaliteten på etterforskning av voldtektssaker, og gruppen kunne gi råd og veiledning til distriktene. Gruppen arrangerte også fagkonferanser i samarbeid med Riksadvokaten og holdt foredrag i politidistriktene. I tillegg jobbet de med saker med ukjent gjerningsperson for å finne liknende saker som kunne ha samme gjerningsperson.

Voldtektsgruppen ble evaluert i 2015 og ble etter dette gjort til en permanent seksjon.³² Evalueringen fant blant annet at det var behov for et nasjonalt organ som holdt oversikt over voldtektssaker:

«Samlet sett er respondentene av den oppfatning at politietaten er i behov av et sentralt organ som følger med på og har oversikten over de voldtektsforbrytelser som begås.»³³

Evalueringen viste også til at voldtektsgruppen var aktiv og velkommen i opplæring av politidistriktene:

«Voldtektsgruppen har arrangert «voldtektskonferanse», og for øvrig deltatt på en rekke sminarer og konferanser arrangert av Kripas, Politidirektoratet og Riksadvokaten. Også i opplæringssammenheng har gruppen vært aktiv, og imøtekommet et stort antall anmodninger om opplæringsbistand både fra Politihøgskolen og politidistriktene. Viktige temaer i denne sammenheng har blant annet vært etterretning, modusregistrering, sporsikring, herunder DNA, og signalering.»³⁴

Etter at gruppen ble lagt ned i 2019, har det skjedd en dreining i Kripas' virksomhet vekk fra voldtekt av voksne og mot internettrelaterte voldtekter av barn. Distriktene kan fortsatt be Kripas om bistand i kompliserte voldtektssaker, men Kripas må vurdere om de kan bistå i hvert enkelt

tilfelle basert på kapasitet og kompleksiteten i saken. Etter nedleggelsen har ikke Kripas lenger et nasjonalt overblikk på voldtektssaker, og det er ingen andre organer som har overtatt denne funksjonen. Det vil si at politiet i dag mangler et nasjonalt overblikk over voldtektssituasjonen. Den årlige rapporten om voldtektssituasjonen i Norge utkom for siste gang i 2019. Det er også blitt vanskeligere å avdekke potensielle serieovergrepere fordi det ikke finnes et organ som fanger opp voldtekter med likhetstrekk på tvers av politidistriktene. Når Kripas ikke lenger jobber systematisk med voldtektssaker, vil også spisskompetansen innen etterforskning av voldtektssaker forsvinne.

Kripas sitt arbeid med internettrelaterte overgrep mot barn forsøker å utfylle politidistriktene med kompetanseutvikling og jobber med å utvikle etterforskningsmetoder for å sikre kvalitet i etterforskningen. Arbeidet med såkalte «NCMEC-saker» omtales under punkt 19.3.4.1.

18.3.4 Fagutviklingsapparatet

Politireformen dokumenterte betydelige svakheter på straffesaksområdet.³⁵ Tilsvarende fremkom det i samme tidsperiode kritikk mot politiets straffesaksarbeid.³⁶ I kjølvannet av dette la Politidirektoratet i 2016 frem Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet. Handlingsplanen var utarbeidet i samarbeid med Riksadvokaten. Senere er arbeidet med å følge opp denne planen blitt benevnt som «etterforskningsløftet». Etterforskningsløftet er generelt og omfatter alle sakstyper politiet etterforsker, men gjør seg av naturlige årsaker spesielt gjeldende i de større og mer komplekse etterforskningene, som for eksempel etterforskning av en voldtekt.

Et av de sentrale elementene i etterforskningsløftet er etableringen av Fagutviklingsapparatet for etterforskning. Formålet med etableringen var å systematisere fagutvikling i politiet og påtalemyndigheten. Rammeverket for fagutviklingsapparatet viser til at:

«Norsk politi har ikke systematisert fagutvikling innenfor etterforskningsfeltet, men de største kompetansemiljøene og ildsjeler driver utviklingen til dels på eget initiativ.»³⁷

Fagutviklingsapparatet er nærmere beskrevet i Rammeverk forvaltnings- og utviklingsapparat for

³¹ Kripas (2020).

³² Politidirektoratet (2015b).

³³ Politidirektoratet (2015b) s. 3.

³⁴ Politidirektoratet (2015b) s. 5

³⁵ Prop. 61 LS (2014–2015).

³⁶ Se Riksadvokaten (2015d) og Riksadvokaten (2015b).

³⁷ Politidirektoratet (2017b).

etterforskningsfeltet.³⁸ Fagutviklingsapparatet har flere faggrupper som er sammensatt av ulike fagpersoner i politiet. Den høyere påtalemyndighet er representert i flere av gruppene. Per i dag er det elleve arbeidsgrupper som dekker følgende områder: Avhør, datatekniske undersøkelser, internettrelatert etterforskning, etterforskningsledelse, finansiell sporsikring, internasjonalt straffesaksarbeid, kriminalteknikk, operativ kriminalanalyse og tre grupper for ulike former av skjulte etterforskningsmetoder.³⁹

Inndelingen viser at arbeidsgruppenes arbeid er rettet mot generelle etterforskningsmetoder. Arbeidsgruppene fokuserer ikke på ulike kriminalitetsformer eller fenomener, som voldtekt eller vold i nære relasjoner. Fagutviklingsapparatet sørger dermed ikke for fagutvikling av etterforskning i voldtektssaker.

Parallelt med at Fagutviklingsapparatet ble det opprettet egne Fag- og opplæringsansvarlige (FOA) for etterforskning og påtale i politidistriktene. De skal sørge for den lokale utviklingen av etterforsknings- og påtalearbeidet og bidra til det nasjonale utviklingsarbeidet innenfor straffesakskjeden.

18.4 Krav til etterforskning av voldtektssaker

18.4.1 Formål og krav til kvalitet

Det finnes ikke regelsett eller egne bestemmelser rettet direkte mot etterforskning av voldtektssaker. De generelle reglene om etterforskning gjelder også for disse sakene.

Formålet med etterforskningen fremgår av straffeprosessloven § 226 og er blant annet å «avgjøre spørsmålet om tiltale». Det følger videre av bestemmelsen at etterforskningen skal være objektiv, noe som blant annet innebærer å lete etter bevis som både taler for og imot en mistenkt. Bestemmelsen krever også at «[e]tterforskningen skal gjennomføres så raskt som mulig og slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller ulempe».

Straffeprosessloven § 226 inneholder ikke konkrete kvalitetskrav. Riksadvokaten har utarbeidet et rundskriv om krav til kvalitet i politi- og påtalearbeidet i alle straffesaker.⁴⁰ Rundskrivet gjelder også for voldtektssaker og konkretiserer de overordnede målsettingene ved etterforskningen. Rundskrivet presiserer at etterforskningen

skal ha høy kvalitet, høy oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon.

Kvalitetsrundskrivet inneholder en rekke krav til kvaliteten på etterforskningen, for eksempel oppklaringsprosent, saksbehandlingstid, objektivitetskravet og kravet til ivaretagelse av fornærmede.

Riksadvokaten har gjennomført to landsdekkende undersøkelser av etterforskningen av voldtektssaker. Disse omtales som kvalitetsundersøkelser og ble gjennomført i 2016 og 2020.⁴¹ Undersøkelsene består av regionale rapporter fra statsadvokatembetene som har gjennomgått et utvalg voldtektssaker i sine politidistrikt. Gjennomgangen er basert på en rekke spørsmål om hvilke etterforskningsskritt som er gjennomført, og om de er gjennomført på en tilstrekkelig måte.⁴² Undersøkelsene er også med på å utdype kravene til kvalitet i etterforskningen av voldtektssaker.

18.4.2 Saker om alvorlige seksuallovbrudd skal prioriteres

Gjennom årlige mål- og prioriteringsrundskriv har Riksadvokaten fastsatt at alvorlige seksuallovbrudd skal være prioriterte saker i politi- og påtalemyndigheten. Det innebærer at sakene skal «etterforskes raskt, målrettet og grundig, med tett påtalemessig oppfølging og gis forrang ved ressursknapphet».⁴³ Sakene skal i størst mulig grad oppklares, og både etterforskere og påtalejurister skal unngå at sakene blir liggende.⁴⁴ Der som politidistriktene ikke har tilstrekkelige ressurser til å etterforske alle saker de kommer i befatning med, skal prioriterte sakstyper gis forrang.⁴⁵ Alvorlige seksuallovbrudd vil omfatte voldtekt av voksne og barn, andre seksuelle overgrep mot barn og internettrelaterte overgrep av en viss alvorlighetsgrad.

Alvorlige seksuallovbruddsaker er én av flere prioriterte sakstyper. Andre prioriterte sakstyper er drap, alvorlige voldslovbrudd, mishandling i nære relasjoner, alvorlig organisert kriminalitet, alvorlig IKT-kriminalitet, alvorlig økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet, alvorlig miljøkriminalitet, alvorlige trafikkløvbrydd og hatkriminalitet.⁴⁶

³⁸ Politidirektoratet (2017b).

³⁹ Politiet (2024).

⁴⁰ Riksadvokaten (2018) s. 3.

⁴¹ Riksadvokaten (2020d); Riksadvokaten (2017).

⁴² Riksadvokaten (2020a).

⁴³ Riksadvokaten (2013b).

⁴⁴ Riksadvokaten (2015a).

⁴⁵ Riksadvokaten (2023a).

⁴⁶ Riksadvokaten (2023a).

Det er ikke fastsatt en innbyrdes rangering mellom de prioriterte sakene, men Riksadvokaten har angitt veiledende kriterier for hvordan distriktene kan prioritere mellom prioriterte saker.⁴⁷ Både lovbruddets alvorlighet og om det er fare for nye og alvorlige straffbare handlinger som truer liv og helse, skal tas i betraktning. I tillegg skal straffeforfølgning i saker uten oppklaringspotensial eller mulighet for positiv påtaleavgjørelse vurderes avsluttet.

Samtidig viser Riksadvokaten til at menneskerettslige forpliktelser til å etterforske alvorlige seksuallovbrudd kan påvirke prioriteringen mellom prioriterte saker.⁴⁸

18.4.3 Krav og rutiner for etterforskning av voldtektssaker

I tillegg til de generelle kravene til etterforskningen gjelder noen krav særskilt for voldtektssaker. Riksadvokaten har for eksempel stilt krav om bruk av etterforskningsplaner i voldtektssaker.⁴⁹ Disse skal bidra til bedre styring av sakene og sørge for god fremdrift.

Riksadvokaten innførte i 2016 et krav om gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 130 dager i saker om voldtekt av voksne.⁵⁰ Kravet ble videreført frem til 2021, men det ble ikke videreført i 2022.⁵¹ Også Politidirektoratet har stilt tilsva-

rende krav til saksbehandlingstid og har opprettholdt kravet til politidistriktene.

I tillegg til kravene som er beskrevet ovenfor, finnes det også tiltakskort, retningslinjer og rutiner for etterforskning av voldtektssaker. Tiltakskortene finnes på politiets nasjonale digitale fagportal (KO:DE), som Kripos har ansvar for. Portalen har også lenker til relevant faglitteratur og publikasjoner.

Tiltakskortene oppgir blant annet hvilke etterforskningsskritt som bør vurderes og om det er etterforskningsskritt som bør gjennomføres med en gang. Disse kan brukes av Felles straffesaksinntak og politipatruljer i initialfasen.

Etterforskningsleder og etterforskere kan blant annet bruke KO:DE til å finne informasjon om drift av etterforskningen, bruk av etterforskningsplan, organisering av saken, kriminaltekniske undersøkelser, bruk av skjulte metoder samt hvilke hjelpetjenester som finnes for voldtektssatte. Det finnes også detaljerte rutiner og maler for gjennomføring av de enkelte etterforskningsskritt. For eksempel finnes det maler og rutiner for gjennomføring av avhør av fornærmede og mistenkte.

Rutinene og retningslinjene for etterforskning av voldtektssaker som finnes på KO:DE, er verktøy politiet og påtalemyndigheten kan benytte seg av, men det er ikke bindende krav til etterforskningen.

Det finnes også andre krav knyttet til konkrete etterforskningsskritt, blant annet om gjennomføring av tilrettelagte avhør. Andre krav til etterforskningen omtales der det er hensiktsmessig i utredningen.

⁴⁷ Riksadvokaten (2023a).

⁴⁸ Riksadvokaten (2018).

⁴⁹ Riksadvokaten (2013b).

⁵⁰ Riksadvokaten (2016a).

⁵¹ Riksadvokaten (2022a).

Kapittel 19

Politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker

19.1 Innledning

Etterforskning av voldtektssaker beskrives ofte som krevende.¹ Under selve hendelsen er det som regel bare mistenkte og fornærmede som har vært til stede. I mange saker bekrefter den mistenkte at vedkommende har hatt seksuell omgang med fornærmede, men hevder at det har vært frivillig. I slike tilfeller vil ikke bevis for at seksuell omgang har funnet sted være avgjørende for skyldspørsmålet, og det kan være vanskelig å finne bevis som belyser spørsmålet om frivillighet. Denne bevissituasjonen skiller seg fra for eksempel voldssaker hvor det er lite naturlig å hevde at den fornærmede ønsket å bli slått. I mange saker er fornærmedes forklaring det sentrale beviset for at det som skjedde var en voldtekt. At forklaringen er troverdig, er ikke nødvendigvis nok til å ta ut en tiltale mot mistenkte.

I dette kapitlet vil utvalget se på hvordan politiet og påtalemyndigheten håndterer voldtektssaker. Først vil utvalget se på hva etterforskningen fører til i form av oppklaring og påtaleavgjørelser. Deretter vil utvalget se på hva politiet og påtalemyndigheten foretar seg under etterforskningen og hvordan fornærmede blir ivaretatt. Utvalgets tid og ressurser tillater ikke en fullstendig gjennomgang av politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker. Utvalget har derfor valgt å konsentrere seg om noen sentrale deler av håndteringen. Utvalgets vurdering av funnene presenteres i kapittel 20.

19.2 Utfall av etterforskningen

I denne delen vil utvalget se på utfallet av etterforskningen i form av oppklaringsprosent, antall tiltaler og antall domfellelser og frifinnelser. Utvalget vil også se på hvordan fornærmede opplever prosessen.

Når en sak er ferdig etterforsket, treffes det en påtaleavgjørelse, som er en avgjørelse om hva som skal skje videre i saken. I voldtektssaker er de vanligste avgjørelsene at saken henlegges eller at det tas ut tiltale, og saken føres for retten. En henleggelse kan skyldes at politiet ikke har funnet gjerningspersonen, politiet vurderer at det ikke dreier seg om et straffbart forhold, eller at etterforskningen ikke klarer å fremskaffe tilstrekkelige bevis.

19.2.1 Oppklaringsprosent

Høy oppklaring er et overordnet mål for straffesaksbehandlingen.² Voldtektssaker, som er prioriterte saker, skal i størst mulig grad oppklares.³ Politidistriktene skal rapportere oppklaringsprosent til Justis- og beredskapsdepartementet.⁴ En sak anses som oppklart, blant annet når det blir tatt ut tiltale eller når saken henlegges fordi det ikke har skjedd en straffbar handling. Saker som for eksempel henlegges på grunn av manglende bevis eller ukjent gjerningsperson, anses som uopklarte.

Tabell 19.1 viser oppklaringsprosent i voldtektssaker på landsbasis og fordelt på distriktene.

Tabellen viser at den totale oppklaringsprosenten i saker om voldtekt av personer over 14 år har sunket markant de siste årene. Oppklaringsprosenten på 28 prosent i 2022 er en klar nedgang fra 2021 og er den laveste oppklaringsprosenten i voldtektssaker siden 2013.⁵ Ifølge Politidirektoratet er årsaken til nedgangen uklar. Direktoratet viser til at antallet avgjorte voldtektssaker har økt de siste årene, uten at dette angis som en forklaring.⁶ Det har også vært nedgang i oppklaringsprosenten i voldssaker, og særlig i saker om mishandling i nære relasjoner hvor oppklaringspro-

¹ Se for eksempel Riksadvokaten (2020d) s. 11.

² Riksadvokaten (2018).

³ Riksadvokaten (2015a).

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2023b).

⁵ Politidirektoratet & Riksadvokaten (2022) s. 41.

⁶ Politidirektoratet & Riksadvokaten (2022) s. 41.

Tabell 19.1 Oppklaringsprosent i saker om voldtekt etter politidistrikt, 2016–2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Voldtekt av person over 14 år totalt	39,2	36,0	32,9	33,9	32,3	31,1	27,9
Oslo politidistrikt	38,2	40,5	33,6	30,4	31,1	27,8	27,2
Øst politidistrikt	34,3	31,3	39,7	39,6	36,6	35,0	29,9
Innlandet politidistrikt	37,0	31,1	23,7	27,4	14,9	28,6	13,7
Sør-Øst politidistrikt	47,6	47,7	29,4	29,3	38,1	30,9	22,5
Agder politidistrikt	45,8	30,0	32,8	35,8	21,5	21,6	22,0
Sør-Vest politidistrikt	40,6	25,0	23,6	23,6	23,9	21,3	23,1
Vest politidistrikt	35,1	28,4	35,7	40,8	34,9	29,7	29,9
Møre og Romsdal politidistrikt	31,3	27,6	22,7	31,7	30,8	41,3	24,3
Trøndelag politidistrikt	47,3	48,2	32,8	40,8	41,5	45,5	38,8
Nordland politidistrikt	31,3	43,8	41,7	36,4	40,0	32,0	38,3
Troms politidistrikt	45,5	32,1	38,8	41,2	36,7	39,3	38,6
Finnmark politidistrikt	33,3	34,1	34,9	33,8	21,6	28,6	13,8
Voldtekt, barn under 14 år totalt	69,3	71,2	74,4	76,6	69,3	73,8	68,7
Oslo politidistrikt	58,2	73,1	60,0	66,1	70,5	69,8	82,6
Øst politidistrikt	65,8	75,0	68,4	84,2	66,9	63,0	50,0
Innlandet politidistrikt	54,0	75,8	56,3	72,9	61,4	68,2	57,8
Sør-Øst politidistrikt	69,6	62,3	67,0	80,2	69,4	77,1	72,6
Agder politidistrikt	60,0	77,5	70,0	65,5	77,8	64,3	48,4
Sør-Vest politidistrikt	81,4	60,0	64,9	63,2	61,0	50,0	61,3
Vest politidistrikt	69,8	80,8	88,5	68,1	76,7	78,7	75,9
Møre og Romsdal politidistrikt	67,6	68,6	76,7	68,6	78,1	92,7	92,3
Trøndelag politidistrikt	78,2	64,8	68,3	78,5	76,0	71,2	66,1
Nordland politidistrikt	75,0	74,1	75,0	78,7	71,0	82,0	76,9
Troms politidistrikt	90,3	70,0	78,8	85,9	60,5	75,0	72,0
Finnmark politidistrikt	37,5	80,0	83,3	76,9	53,3	50,0	55,6

Kilde: Politidirektoratet, personlig henvendelse.

senten var 24 prosent i 2022.⁷ Til sammenlikning var oppklaringsprosenten i 2022 for narkotikalovbrudd 66 prosent, for grove narkotikalovbrudd 86 prosent og for alvorlige trafikkløvbrydd var oppklaringsprosenten 83 prosent.⁸

⁷ Politidirektoratet & Riksadvokaten (2022) s. 38 flg.

⁸ Politidirektoratet & Riksadvokaten (2022); en forskjell mellom saker om volds- og seksuallovbrudd og saker om narkotikalovbrudd og alvorlige trafikkløvbrydd er blant annet at sistnevnte ofte avdekkes av politiet selv. Etterforskningen har dermed et annet utgangspunkt. Oppklaringsprosenten er derfor ikke egnet for direkte sammenlikning, men tas med for å kontekstualisere oppklaringsprosenten i voldtektssaker.

Tabell 19.2 Avgjørelser i ferdig etterforskede saker om voldtekt– 2022

	Voldtekt av barn under 14 år	Voldtekt av personer over 14 år
Alle avgjørelser	827	1300
Uoppklarte lovbrudd	231	1063
– Henlagt, manglende opplysning om gjerningsperson	17	60
– Henlagt, manglende bevis	209	991
– Henlagt, manglende saksbehandlingskapasitet	0	1
– Andre uoppklarte	5	11
Oppklarte lovbrudd	596	237
– Henlagt, siktede ikke strafferettslig ansvarlig	91	26
– Overført til konfliktråd	0	0
– Forelegg	0	0
– Tiltale	452	194
– Påtaleunntatelse og andre oppklarte	53	17

Kilde: SSB (2023f).

I tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet i 2021 stilte departementet krav om at oppklaringsprosenten i voldtektssaker skulle økes.⁹ Oppklaringsprosenten var på det tidspunktet på 33 prosent, ifølge tildelingsbrevet.

Riksrevisjonen beskrev nedgangen i oppklaringsprosent for prioriterte sakstyper som alvorlig i sin undersøkelse av politiets måloppnåelse i *Dokument 3: 7(2021–2022)*.¹⁰

Oppklaringsprosenten i saker om voldtekt av barn under 14 år er betraktelig høyere og har vært relativt stabil de siste årene. Det kan være flere forklaringer på dette. For det første er bevisetema enklere i saker om barn enn i saker om voksne. Ettersom all seksuell omgang med barn er forbudt, er det tilstrekkelig å bevise at seksuell omgang har funnet sted. Det kan også ha betydning at det ofte er andre enn barnet selv som oppdager det som har skjedd, og melder fra til politiet. I noen saker finnes det bildemateriale som gjør bevisvurderingen enklere.

Tabellen viser også store variasjoner mellom politidistriktene når det gjelder oppklaringsprosent. Det er uklart hva dette skyldes.

En mulig årsak kan være at distriktene kan ha ulik praksis for bruk av henleggelseskode. Noen distrikter kan legge mer innsats i å benytte henleggelseskode for at det ikke har skjedd noe straffbart når etterforskningen gir grunnlag for dette, mens andre distrikter ikke er opptatt av dette. Ulik praksis på dette området kan gi utslag på oppklaringsprosenten.

Det kan hende at distriktene prioriterer sakene på ulike måter, eller at forskjeller i kompetanse i distriktene påvirker oppklaringen. Tallene i seg selv gir ikke utvalget grunnlag for å trekke sikre slutninger om dette.

Tabell 19.2 viser oppklaring og påtaleavgjørelser i saker om voldtekt av barn under 14 år og voldtekt av personer over 14 år totalt (alle politidistrikt) for 2022.

Tabellen viser at en svært stor andel av de uoppklarte sakene om voldtekt av personer over 14 år blir henlagt på grunn av manglende bevis. Denne andelen er også en svært stor andel av det totale antallet etterforskede saker. Også i saker om voldtekt av barn utgjør manglende bevis den vanligste oppgitte henleggelsesgrunnen.

19.2.2 Tiltaler og henleggelses

Som omtalt under 18.2, stiller strafferetten strenge krav til bevis. For at det skal tas ut tiltale

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2021b).

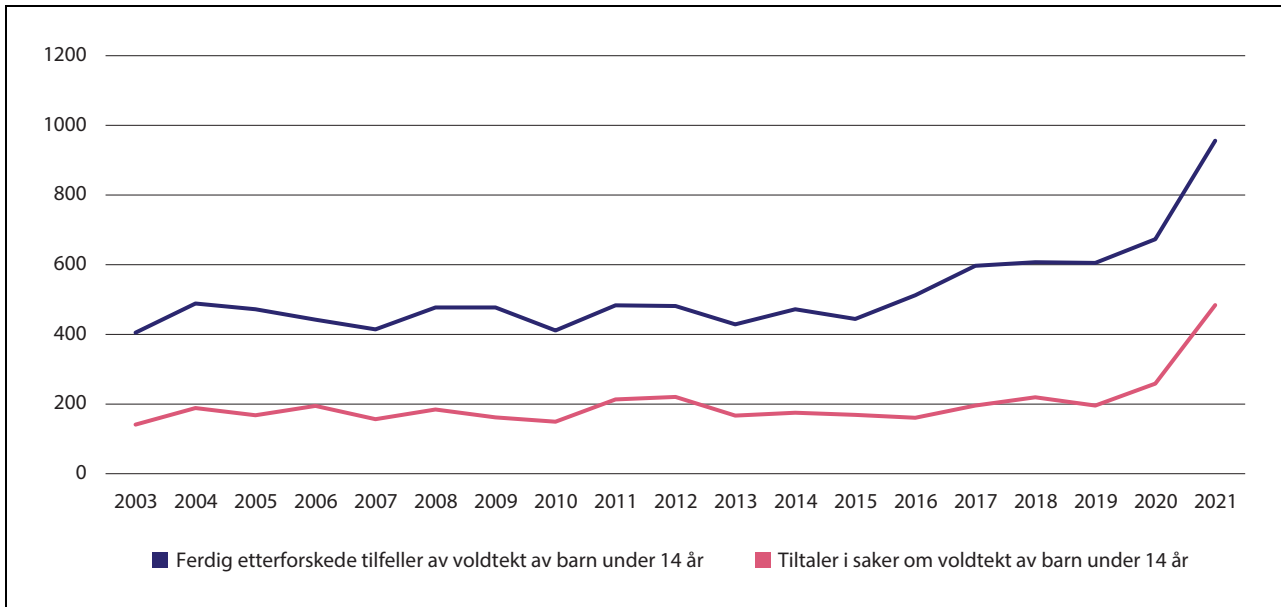
¹⁰ Dokument 3:7 (2021–2022).

må påtalemyndigheten «være overbevist om siktedes straffeskyld og være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten», ifølge Riksadvokaten.¹¹

¹¹ Riksadvokaten (2018) s. 15.

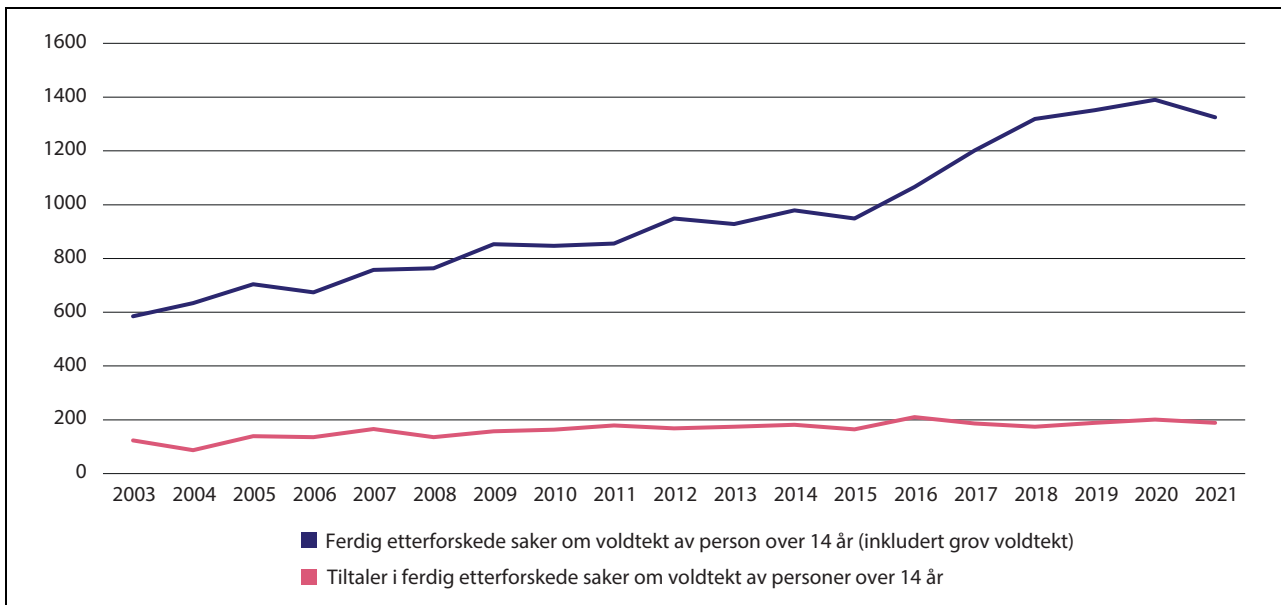
I Figur 19.1 vises antall ferdig etterforskede saker om voldtekt av barn under 14 år og antallet tiltaler i de ferdig etterforskede sakene.

Figuren viser at det tas ut tiltale i omtrent halvparten av de ferdig etterforskede sakene. Dette har vært stabilt selv om antallet saker har økt.



Figur 19.1 Ferdig etterforskede tilfeller av voldtekt av barn under 14 år (inkludert grov voldtekt) og tiltaler i saker om voldtekt av barn under 14 år. Faktiske tall, utvikling 2003–2021.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2023)



Figur 19.2 Ferdig etterforskede tilfeller av voldtekt av personer over 14 år (inkludert grov voldtekt) og tiltaler i saker om voldtekt av personer over 14 år. Faktiske tall, utvikling 2003–2021.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2023)

Figur 19.2 viser utviklingen i etterforskede saker om voldtekt av personer over 14 år i perioden 2003–2021.

Figuren viser en klar økning i antall etterforskede saker i perioden. Figuren viser også at antall tiltaler ikke følger økningen i antallet ferdig etterforskede saker. Antall tiltaler ligger stabilt rundt 200 i hele perioden. For voldtekt av barn under 14 år, økte antall tiltaler når antallet ferdig etterforskede saker økte.

19.2.3 Domfellelser, frifinnelser og straffereaksjoner

Kriminalstatistikkens del om straffereaksjoner og straffede har opplysninger om hvor mange som er straffet, for hvilke lovbrudd de er straffet og hvilke straffereaksjoner de har fått.

I 2021 ble 274 personer straffet for voldtekt. Tabell 19.3 nedenfor viser at 158 av disse ble straffet for voldtekt av barn under 14 år, mens 116 ble straffet for voldtekt av personer over 14 år.

Det kan være flere årsaker til at det ble straffet flere for voldtekt av barn under 14 år enn for voldtekt av personer over 14 år. Som vist under punkt 19.2.2 blir det oftere tatt ut tiltale i saker om voldtekt av barn under 14 år, og det er nok den viktigste forklaringen.

Antall straffede er lavt sammenliknet med antall tiltaler. I 2021 ble 158 straffet for voldtekt av barn under 14 år, men det ble tatt ut 484 tiltaler i slike saker. Tallene for tiltaler og straff er ikke

direkte sammenliknbare fordi tiltale og rettskraftig dom ikke nødvendigvis kommer innenfor det samme året. For det andre kan flere av de straffede ha flere saker på seg. Særlig i store nettovergrepssaker mot barn under 14 år kan det være svært mange fornærmede, og det kan være opprettet flere saker på samme gjerningsperson. Dette kan være med å forklare noe av forskjellen i tallene.

En annen forklaring kan være at det er mange frifinnelser i disse sakene. Kriminalstatistikken har ikke en oversikt over frifinnelser. Utvalget har imidlertid fått en oversikt fra Riksadvokaten over antall domfellelser, frifinnelser og frifinnelsesprosent.

Tabell 19.4 viser at frifinnelsesprosenten i saker om voldtekt av personer over 14 år er forholdsvis høy på mellom 19 og 25 prosent i perioden. Samtidig er dette saker hvor påtalemyndigheten har vurdert saken i forkant og mener at tiltalte er skyldig, og at det kan bevises i retten.

Tabell 19.5 viser at i saker om voldtekt av barn under 14 år ligger frifinnelsesprosenten mellom 11 og 7 prosent i perioden. Dette er under halvparten av frifinnelsesprosenten for voldtekt av personer over 14 år.

Det kan være flere årsaker til at mange saker ender med frifinnelse. Som nevnt flere ganger kan bevissituasjonen i voldtektssaker være vanskelig. Når saken føres for retten, blir bevisene gjenstand for krysseksaminasjon og skal vurderes av fagdommere og lekdommere.

Tabell 19.3 Antall straffede for voldtekt

Straffede i alt for voldtekt (inkludert grov voldtekt). Alle typer straffereaksjoner	2019	2020	2021
Voldtekt av barn under 14 år	137	160	158
Voldtekt av person over 14 år	107	111	116

Kilde SSB (2023g).

Tabell 19.4 Oversikt over antall domfellelser, antall frifinnelser og frifinnelsesprosent i saker om voldtekt av person over 14 år. Hele landet.

	2018	2019	2020	2021	2022
Domfellelser	159	188	195	190	167
Frifinnelser	53	42	47	49	41
Frifinnelsesprosent	25,0%	18,3%	19,4%	20,5%	19,7%

Kilde: Riksadvokaten, personlig henvendelse.

Tabell 19.5 Oversikt over antall domfellelser, antall frifinnelser og frifinnelsesprosent i saker om voldtekt av barn under 14 år. Hele landet.

	2018	2019	2020	2021	2022
Domfellelser	189	210	257	478	454
Frifinnelser	24	15	18	45	34
Frifinnelsesprosent	11,3%	6,7%	6,5%	8,6%	7,0%

Kilde: Riksadvokaten, personlig henvendelse.

19.2.4 Fornærmedes opplevelse av etterforskningen

Tallene for oppklaring, tiltaler og domfellelser sier lite om hvordan fornærmede opplever prosessen. Det er nærliggende å anta at oppklaring av saken er i fornærmedes interesse. Samtidig vil mange saker forbli uoppklarte og ikke resultere i en tiltale. Uavhengig av utfallet av saken er det relevant hvordan etterforskningen oppleves av fornærmede. Som vist i kapittel 9 kan en voldtekt føre til alvorlige helsemessige konsekvenser for den utsatte. I lys av dette er det viktig å ha kunnskap om hvordan etterforskningen påvirker fornærmede.

Det finnes lite forskning på dette i Norge. Utvalget har gjennom innspill, en samtale med en voldtektsutsatt og samtaler med støtte-

tjenester og etterforskere blitt kjent med erfaringer og enkelthistorier om fornærmedes opplevelser med etterforskningen. Mange utsatte opplever prosessen som krevende. Dette kan være fordi det er tungt å fortelle om voldtekten, og noen opplever å måtte gjøre dette gjentatte ganger. Mange får lite informasjon underveis i etterforskningen, og enkelte opplever at en henleggelse kommer brått på, og oppleves som forvirrende. Mange sitter igjen med en følelse av at de ikke har blitt trodd. For unge utsatte kan prosessen være særlig forvirrende, noe Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Stine Sofies Stiftelse har gitt uttrykk for.

Som beskrevet i kapittel 9 utvikler mange voldtektsutsatte posttraumatisk stresslidelse (PTSD). PTSD innebærer blant annet at utsatte har følelser av frykt og angst knyttet til hendelsen som har

Boks 19.1 Erfaringer med etterforskningen fra fornærmede

En voldtektsutsatt kvinne i 20-årene

Kvinnen forteller at hun ble utsatt for en voldtekt i sitt eget hjem. Hun oppsøkte overgrepsmottak og anmeldte saken etter gratis samtale med en bistandsadvokat. Etterforskerne som avhørte henne, informerte om at det ville bli stilt ubehagelige spørsmål under avhøret. Samtidig opplevde kvinnen at hun måtte forklare seg gjentatte ganger om det samme, og at hun opplevde spørsmål om blant annet hva hun hadde hatt på seg som irrelevante. Mistenkte ble først kalt inn til avhør etter et halvt år, og politiet ringte ikke vitner som kvinnen hadde oppgitt. Politiet hadde tatt sengetøy og liknende som bevis, og kvinnen vet ikke hva som skjedde med dette eller med prøvene fra overgrepsmottaket.

Saken endte med henleggelse. Kvinnen beskriver at hun mottok henleggelsen plutselig

som en melding på Digipost. Henleggelsen ble sendt til henne og bistandsadvokaten samtidig. Teksten var kort, og hun savnet en forklaring på henleggelsen. Hun klaget på henleggelsen, men klagen førte ikke frem. Svaret på klagen inneholdt en mer utfyllende begrunnelse enn den første avgjørelsen om henleggelse.

Kvinnen omtaler møtet med politiet som dårlig. Hun satt med en følelse av at politiet ikke etterforsket saken. Under etterforskningen måtte hun forholde seg til flere ulike personer, og hun savnet en fast kontaktperson. Kvinnen forteller at erfaringen har gjort at hun har mistet tillit til politiet, og at hun ikke er sikker på om hun burde ha anmeldt saken fordi prosessen var for krevende.

Som en følge av voldtekten har kvinnen utviklet posttraumatisk stresslidelse, og hun har vært sykmeldt i lang tid.

Boks 19.2 TRUST-studien

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) er i gang med en studie om hvordan utsatte for seksuelle overgrep opplever møtene med hjelpeapparatet og rettsvesenet. Studien baserer seg på intervjuer med utsatte, og en del av spørsmålene handler om opplevelsen av møtet med politiet. Spørsmålene handler blant annet om de følte seg trygge i kontakten med politiet, om de følte at de ble tatt alvorlig og ble respektert, og om de fikk informasjon om den videre saksgangen. Studien ser også på opplevelser med bistandsadvokaten. Spørsmålene handler om de opplevde at bistandsadvokaten viste forståelse, var tilgjengelig, ga dem tilstrekkelig informasjon og om de opplevde vedkommende som en støttespiller.

Kilde: NKVTS (2023).

utløst lidelsen. PTSD-symptomer kan også være overveldende følelser av skam og skyld knyttet til hendelsen.¹² Situasjoner, samtaler eller sanseinntrykk som minner utsatte om hendelsen, kan trigge disse følelsene. Det finnes, så vidt utvalget er kjent med, lite forskning på hvordan etterforskningen av voldtekt kan påvirke den utsattes psykiske helse og påvirke eventuelle symptomer på PTSD. Blant annet fordi etterforskningen innebærer at utsatte må forklare seg detaljert om voldtekten, er det grunn til å stille spørsmål ved om PTSD-symptomer eller andre traumerelaterte symptomer kan trigges og forsterkes som en konsekvens av etterforskningen. Dette vil antakelig også avhenge av hvordan etterforskningen og avhørene gjennomføres.

Å måtte forklare seg gjentatte ganger om detaljer ved en voldtekt kan være svært belastende for fornærmede. Det er grunn til å anta at etterforskningen kan bidra til å forsterke den traumatiske reaksjonen fornærmede har etter voldtekten.

19.2.5 Uriktige anklager om voldtekt

Mens utvalget har jobbet med utredningen, har det vært noen nyhetssaker om falske anmeldelser

av voldtekt.¹³ Det er straffbart i henhold til straffeloven § 222 å avgi en uriktig anklage:

«Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som ved å gi uriktig opplysning til retten, politiet eller annen offentlig myndighet, ved å fabricere bevis eller ved annen atferd skaper et uriktig grunnlag for straffansvar, og derved pådrar noen en siktelse eller domfellelse.»

Politiet har ikke tall for registrerte saker om bevisst uriktige anmeldelser om voldtekt. Dette skyldes at sakene registreres under straffeloven § 222, som gjelder alle uriktige anmeldelser. Registreringen av sakene skiller ikke mellom hva de uriktige anmeldelsene gjelder.

En masteroppgave fra 2020 gikk gjennom alle saker om uriktige anmeldelser mellom 2014–2019 for å undersøke hvor mange som gjaldt voldtekt.¹⁴ Av 2269 saker om uriktige anklager gjaldt 343 uriktige anklager om voldtekt. 24 av sakene var rettskraftig avgjort.

Det finnes lite forskning om uriktige anklager om voldtekt. En forskningsartikkel fra 2023 så på dommer i saker hvor påtalemyndigheten hadde tatt ut tiltale for uriktig anklage om voldtekt.¹⁵ Forskerne så på hva som fikk politiet til å snu etterforskningen fra en etterforskning om voldtekt til en etterforskning om uriktig anklage.

Forskerne fant at sakene som ble undersøkt, var ulike i karakter. I noen saker fant politiet bevis for at det ikke var skjedd en voldtekt. Dette kunne for eksempel være digitale bevis som tilsa at hendelsesforløpet ikke kunne være slik den som anmeldte voldtekten forklarte. Andre saker dreide seg om hendelser som faller utenfor voldtektsbestemmelsen, og hvor den som anmeldte beskrev en subjektiv opplevelse av å ha blitt utsatt for en seksuell krenkelse. I noen saker fant politiet ut at den som anmeldte voldtekten hadde forklart seg uriktig om deler av hendelsen. Som en følge av dette har politiet mistet tillit til øvrige deler av fornærmedes forklaring. I et fåtall av saker kom anmeldelsen om uriktig anklage fra den som var blitt anmeldt for voldtekt.

Som nevnt finnes det lite kunnskap om uriktige anklager om voldtekt. Utvalget mener det ikke er grunn til å tro at dette utgjør en stor andel av anmeldelser av voldtekt.

¹³ Se for eksempel: Husebye & Vaglieri (2023).

¹⁴ Bouyssou & Wendt (2017).

¹⁵ Laugerud & Skilbrei (2023).

¹² Saraiya1 & Lopez-Castro (2016).

19.2.6 Rettslig kategori

19.2.6.1 Saker som faller utenfor voldtektsdefinisjonen i straffeloven § 291

Politidistriktene har uttrykt overfor utvalget at de opplever at mange anmelder hendelser som ikke faller innunder definisjonen av voldtekt i straffeloven § 291. Dette beskrives også i enkelte av de regionale rapportene i kvalitetsundersøkelsen.¹⁶

Utvalget bemerker at det ikke finnes tall for hvor mange saker dette gjelder. Statsadvokaten i Hordaland, Sogn og Fjordane oppga i sin regionale rapport i kvalitetsundersøkelsen at politiet bruker mye tid og ressurser på å etterforske saker som viser seg å falle utenfor voldtektsbestemmelsen.¹⁷ Enkelte distrikter foreslo som et forebyggende tiltak at befolkningen informeres om grensene for voldtekt, slik at en unngår mange anmeldelser av hendelser som ikke regnes som voldtekt i straffelovens forstand.

Ettersom disse personene anmelder saken til politiet, er det grunn til å tro at de har vært utsatt for noe som de opplever som en alvorlig krenkelse. I noen av sakene som anmeldes og som viser seg å falle utenfor voldtektsbestemmelsen, kan det tenkes at hendelsen faller inn under andre bestemmelser om seksuelle krenkelser i straffeloven. Særlig aktuelt er § 297 om seksuell handling uten samtykke. Bestemmelsen rammer den som «foretar seksuell handling med noen som ikke har samtykket i det». Bestemmelsen omfatter flere handlinger og situasjoner enn voldtektsbestemmelsen, og det er derfor naturlig å vurdere om den kommer til anvendelse i disse sakene.

Utvalget spurte politidistriktene om de bruker straffeloven § 297 i disse sakene og om de har tall for hvor ofte dette gjøres. Flere distrikter oppga at de ikke hadde oversikt over hvor ofte bestemmelsen vurderes. Det samlede inntrykket av svarene fra politidistriktene er at bestemmelsen sjelden brukes.

Dette står i kontrast til justis- og beredskapsminister Emilie Enger Mehls omtale av dagens rettslige regulering av seksuelle krenkelser i straffeloven. Ministeren besvarte et skriftlig spørsmål fra Stortinget 11. november 2021 slik:

«Slik straffeloven er utformet i dag, er det forbudt å ha seksuell omgang med noen som ikke har samtykket til det. Vi har for det første et straffebud om voldtekt som rammer seksuell omgang i situasjoner som utelukker reell frivillighet, inkludert situasjoner der fornærmede sover eller av andre grunner er ute av stand til å motsette seg handlingen. Slike grunner kan for eksempel være sterk beruselse, fysiske funksjonsnedsettelse eller psykiske forhold. For det andre har vi flere andre straffebud som dekker tilfeller av ufrivillig seksuell omgang som faller utenfor voldtektsbestemmelsen.»¹⁸

Denne uttalelsen tilsier at flere seksuelle krenkelser enn de som rammes av voldtektsbestemmelsen, blir gjenstand for etterforskning. Dette ser ikke ut til å være tilfellet.

19.2.6.2 Forholdet mellom straffeloven §§ 291 og 295

Utvalget redegjorde for voldtektsbestemmelsen i straffeloven § 291 i kapittel 7. Å skaffe seg seksuell omgang ved «å utnytte noens psykiske lidelse eller psykiske utviklingshemming» er straffbart etter § 295. Som bestemmelsen selv slår fast, skal den bare brukes «dersom forholdet ikke rammes av § 291». Dette er presisert for å understreke at voldtektsbestemmelsen skal brukes når fornærmede er «ute av stand til å motsette seg» handlingene. Dette er viktig fordi bestemmelsene gir ulikt vern og har svært ulike strafferammer. Etter § 291 er strafferammen opptil ti år og opp til 15 år når hendelsen involverer penetring etter § 292. Bestemmelsen i § 295 har derimot en strafferamme på inntil seks år. Anvendelsen av § 295 på hendelser som er voldtekt, gir også et uheldig inntrykk av at det ikke er like klanderverdig å voldta noen som er ute av stand til å motsette seg på grunn av en psykisk utviklingshemning.

FNs kvinnekomité har bedt norske myndigheter sørge for at voldtektsbestemmelsen blir anvendt korrekt for kvinner med funksjonsnedsettelse.¹⁹ Også Likestillings- og diskrimineringsombudet har påpekt denne problemstillingen.²⁰

Problemstillingen er tatt opp i innspill til utvalget. Så vidt utvalget er kjent med, finnes det ikke undersøkelser av nyere dato som sier noe om

¹⁶ Riksadvokaten (2020d) Undersøkelse av Innlandet politidistrikt – Rapport fra Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Rapport fra Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter – Vest politidistrikt Hordaland, Sogn og Fjordane.

¹⁷ Riksadvokaten (2020d) Rapport fra Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter – Vest politidistrikt Hordaland, Sogn og Fjordane, s. 98.

¹⁸ Stortinget (2021).

¹⁹ FNs kvinnekomité (2023).

²⁰ Likestillings- og diskrimineringsombudet (2023) s. 109.

politi- og påtalemyndighetens praksis i disse sakene. En masteroppgave fra 2007 analyserte rettspraksis om tidligere tilsvarende bestemmelser for å undersøke om riktig bestemmelse ble anvendt. Undersøkelsen fant flere tilfeller av saker som ble vurdert som utnyttelse, men som burde ha vært vurdert som voldtekt.²¹

I mangel av flere kilder er det vanskelig for utvalget å si noe om hvordan politiet og påtalemyndigheten praktiserer disse reglene.

19.3 Etterforskning av voldtektssaker

Som punkt 19.2 viste, ender det store flertallet av voldtektssaker med henleggelse av påtalemyndigheten eller frifinnelse i domstolen. Mange fornærmede opplever prosessen som krevende, og flere føler seg dårlig ivaretatt under etterforskningen. I denne delen vil utvalget se på hvordan politiet og påtalemyndigheten håndterer sakene.

Sentralt i kunnskapsgrunnlaget om hvordan sakene håndteres er kvalitetsundersøkelser av etterforskningen fra Riksadvokaten. Kvalitetsundersøkelser av etterforskning av saker om voldtekt av personer over 14 år ble gjennomført i 2016 og 2020, og den ferskeste har størst betydning for denne utredningen. Gjennomføring av kvalitetsundersøkelsen var et av tiltakene i regjeringens Handlingsplan mot voldtekt 2019–2022.²² Undersøkelsen i 2020 ble gjennomført ved at statsadvokatene gjennomgikk et utvalg saker fra sine politidistrikt, og besvarte en rekke spørsmål om hvordan etterforskningen var blitt gjennomført i den enkelte sak. Spørsmålene er egnet til å si noe om kvaliteten på etterforskningen og retter seg mot blant annet etterforskningsskritt, saksbehandlingstid, fremdrift og etterforskningsledelse.²³ Riksadvokaten utformet en nasjonal rapport basert på de regionale rapportene fra statsadvokatene. Det er besluttet at en ny kvalitetsundersøkelse skal gjennomføres i 2024.

Etterforskning av voldtektssaker kan også være tema for statsadvokatenes inspeksjoner av politidistriktene. Rapporter fra slike inspeksjoner er relevante for utvalget i tillegg til enkelte andre rapporter og evalueringer. Utvalget har også fått kunnskap om håndteringen gjennom skriftlige henvendelser og møter med blant annet Riksadvokaten, Kripas, Politidirektoratet, politidistriktene,

Statens barnehus, støttesentrene for kriminalitetsutsatte og Politihøgskolen.

I det videre vil utvalget først gjøre rede for kunnskap om hvordan etterforskningsskrittene i voldtektssaker gjennomføres. Deretter redegjøres det for saksbehandlingstid, fremdrift og etterforskningsledelse. Håndtering av digitale saker redegjøres for særskilt. Til slutt redegjøres det for kunnskap om hvordan fornærmede blir ivaretatt under etterforskningen. Denne utredningen gir ikke anledning til en fullstendig gjennomgang av politiets og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker. Den må nødvendigvis basere seg på tilgjengelig kunnskap og fokusere på sentrale funn om håndteringen.

Rettsmedisinske undersøkelser av barn og av personer som oppsøker overgrepsmottak, er omtalt under 15.6.

19.3.1 Gjennomføring av etterforskningsskritt

19.3.1.1 Generelt om etterforskningen

Kvalitetsundersøkelsen gir en oversikt over hvilke etterforskningsskritt som blir foretatt i saker om voldtekt av voksne. Riksadvokatens vurdering er at det gjøres mye godt etterforskningsarbeid i mange av sakene, og at Felles straffesaksinntak fyller en viktig rolle i initialfasen. Ifølge Riksadvokaten gjør også politipatruljene mye godt arbeid i sakene der det er aktuelt. Undersøkelsen viser samtidig en rekke mangler i etterforskningen av sakene. Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan GREVIO omtaler funnene som at de viser behov for betydelige forbedringer.²⁴

44 prosent av sakene som ble gjennomgått i kvalitetsundersøkelsen var anmeldt innen tre dager etter at hendelsen fant sted. I 28 prosent av sakene var det gått mellom tre dager og tre måneder mellom hendelse og anmeldelse og mer enn tre måneder i 29 prosent av sakene. Tiden som går mellom hendelse og anmeldelse, påvirker hvem som gjennomfører etterforskningen, og hvilke etterforskningsskritt som foretas til hvilket tidspunkt.

Statsadvokatene anser kvaliteten på avhørene av fornærmede, mistenkte og vitner stort sett som god. Sammenliknet med kvalitetsundersøkelsen fra 2016 vurderes kvaliteten på avhørene som bedre. Ett distrikt viste samtidig til at avhørene burde være mer fokuserte:

²¹ Bolken Ballangrud (2007).

²² Justis- og beredskapsdepartementet (2019).

²³ Riksadvokaten (2020a).

²⁴ GEVIO (2022) s. 60.

«Fokus i avhøret må være rettet mot spørsmål som er relevant for det bevisstema som søkes avklart. F.eks. er det ikke nødvendig «å grave» i spørsmål om tidligere utroskap i parforhold dersom dette ikke er egnet til å kaste lyse over den foreliggende sak. Det er også sjelden nødvendig å belyse i detalj frivillige seksuelle handlinger mellom partene som i tid ligger langt forut for den påståtte straffbare handling.»²⁵

Riksadvokatens nasjonale oppsummering inneholder ikke informasjon om tiden mellom anmeldelse og avhør av fornærmede, men et distrikt viser til at det tok kritikkverdig lang tid før fornærmede ble avhørt.²⁶

Avhør av fornærmede skal «så vidt mulig» tas opp med både lyd og bilde i voldtektssaker, ifølge Riksadvokatens rundskriv.²⁷ Forbeholdet om «så vidt mulig» retter ifølge rundskrivet seg til «tilfeller hvor det av tekniske grunner er umulig eller svært vanskelig å gjøre opptak, eller hvor den som ønskes avhørt, nekter å gi forklaring med opptak». Dersom videoopptak ikke benyttes, skal begrunnelsen oppgis i avhørsrapporten. Kvalitetsundersøkelsen fant at videoopptak manglet i halvparten av avhørene av fornærmede.²⁸ Riksadvokaten beskriver funnet som «ikke tilfredsstillende» og viser til at manglende videoopptak ofte ikke er begrunnet.

I de sakene der det var aktuelt å oppta forklaring av mistenkte på stedet, ble dette ikke gjort i 80 prosent av sakene. Riksadvokaten viser til at det var en liten andel av sakene hvor dette var aktuelt, men at det er grunn til å se nærmere på hvorfor det ikke blir gjort.

Undersøkelsen viser også forbedringspotensial når det gjelder å sikre elektroniske bevis på stedet. Dette var ikke gjort i 21 prosent av de aktuelle sakene.

Undersøkelsen viste videre at politiet har blitt betydelig bedre til å sikre rusmiddelundersøkelse av fornærmede og mistenkte, men det manglet fortsatt i 20 prosent av de aktuelle sakene.

Studier fra NTNU og overgrepsmottaket ved St. Olavs hospital i Trondheim viser at politiet i mange saker ikke ba om ytterligere undersøkelser av spor fra overgrepsmottaket.²⁹ I mange av

sakene som ble undersøkt av forskerne, ba politiet heller ikke om en erklæring som beskriver funnene, som kan være biologiske spor, skader på fornærmede og en beskrivelse av fornærmedes sinnstilstand.

Som nevnt under punkt 17.4.2 viste en av NTNU-studiene at svært mange fornærmede i de undersøkte sakene om voldtekt hadde en form for sårbarhet.³⁰ Studien sammenlignet etterforskningene i saker med sårbare fornærmede med saker med fornærmede uten slike sårbarheter. Studien fant at det ble foretatt færre etterforskningsskritt i de undersøkte sakene med sårbare fornærmede, enn i de øvrige sakene. Utvalget kjenner ikke til andre studier som undersøker dette.

19.3.1.2 Særlig om sikring av biologiske spor

Etterforskningsskritt som sikrer biologiske spor på åstedet og fra fornærmede og mistenkte, kan være sentrale bevis i en voldtektssak. Seksjon for seksuallovbrudd i Kripos gjennomførte en undersøkelse av sporsikring i voldtektssaker i 2021. Resultatene ble publisert i en intern rapport i politiet som er kalt Søk etter biologiske spor i voldtektssaker.³¹ Utvalget har fått innsyn i rapporten.

Rapporten baserer seg på en gjennomgang av alle voldtektssaker fra 2019 som ble anmeldt samme dag eller dagen etter at voldtekten fant sted. Det gjaldt 498 av de 1991 voldtektene som ble anmeldt det året. Rapporten handler både om i hvilken grad det ble gjennomført sporsøk med henblikk på DNA i sakene og hvorvidt DNA-funn ble registrert i DNA-registrene. Det ble også undersøkt om det var kriminalteknikere eller politiet selv som gjennomførte sporsøkene.

Kripos-rapporten viser at det ble gjennomført sporsøk i 28 prosent av sakene med kjent åsted. Sporsøkene ble gjennomført av kriminalteknikere i en av fem saker. I saker hvor den påståtte gjerningspersonen var kjent, ble det søkt etter biologiske spor på vedkommende i 76 prosent av sakene.

Rapporten gir ikke informasjon om årsaken til at det ikke er blitt foretatt sporsøk i sakene. I enkelte saker vil ikke sporsøk kunne bidra til å belyse de sentrale bevisspørsmålene. Det gjelder særlig saker hvor det ikke er omtvistet at seksuell omgang har funnet sted, men hvor spørsmålet er om det var frivillig. Ut fra rapporten er det ikke mulig å vite om det er slike grunner til at sporsøk

²⁵ Riksadvokaten (2020d) Rapport fra Hordaland, Sogn og Fjordane, s. 98.

²⁶ Riksadvokaten (2020d) Rapport av 14.4.20 fra Agder statsadvokatembeter – Agder politidistrikt, s. 45.

²⁷ Riksadvokaten (2016b) pkt. 6.6.

²⁸ Riksadvokaten. (2020d) s. 20.

²⁹ Vik (2020).

³⁰ Vik (2020).

³¹ Kripos (2021).

ikke er foretatt. Kripes har gitt uttrykk for at det burde vært foretatt sporsøk i flere av sakene, og at det er bekymringsfullt at kriminalteknikere ikke foretar sporsøk i mer enn 20 prosent av søkene.³²

Utvalget spurte Politidirektoratet hvordan rapporten er blitt fulgt opp. Utvalgets etterlatte inntrykk er at den ikke er fulgt opp gjennom konkrete tiltak, endring av rutiner eller lignende. Enkelte politidistrikt har fulgt opp rapporten gjennom arbeidsgrupper eller lignende, mens andre distrikter ikke har foretatt seg noe konkret som følge av rapporten. Et politidistrikt oppga at sporsøkene som regel blir utført av andre enn kriminalteknikere av ressurs hensyn.

Rapporten baserer seg på voldtektssaker fra 2019, og det er ikke gjennomført en tilsvarende undersøkelse siden den gang.

19.3.1.3 Tilrettelagte avhør

19.3.1.3.1 Rettslig regulering

Et tilrettelagt avhør er et avhør som gjennomføres på en måte som tar hensyn til fornærmedes sårbarhet. Avhøret tas opp og kan brukes i retten slik at fornærmede ikke trenger å møte der. Tilrettelagte avhør handler ikke bare om å skape en skån som prosess, men om å anvende en metode som er egnet til å fremskaffe informasjon om det som har skjedd:

«Små barn har et svakt utviklet språk og problemer med å konsentrere seg over tid. Det gjør at de gjerne ikke evner å avgi en god forklaring i et vanlig tilrettelagt avhør. Det samme gjelder for mange psykisk utviklingshemmede og andre særlig sårbare voksne med kognitiv svikt. For at de aller mest sårbare skal få forklart seg og bli hørt, er det derfor viktig med tilpassede avhørsmetoder.»³³

Avhørene benytter avhørsmetodikker som er spesielt utviklet for avhør av barn og sårbare personer.³⁴ Hvem som skal avhøres ved bruk av tilrettelagte avhør, reguleres av straffeprosessloven § 239.

Tilrettelagte avhør skal brukes i alle saker som gjelder seksuallovbrudd, når fornærmede er under 16 år. Det skal også brukes for voksne fornærmede med psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse som krever tilrette-

³² Kripes (2023). Brev til utvalget.

³³ Prop. 112 L (2014–2015) pkt. 7.4.

³⁴ Se for eksempel omtale på Politihøgskolen (2021).

Boks 19.3 Straffeprosessloven § 239

«Tilrettelagt avhør skal benyttes ved avhør av vitner under 16 år i sak om overtredelse av straffeloven kapittel 26, §§ 273, 275, 282 eller 284.

Tilrettelagt avhør kan også benyttes ved avhør av vitner under 16 år i saker om andre straffbare forhold når hensynet til vitnet tilsier det. Det samme gjelder ved avhør av vitner mellom 16 og 18 år som avhøres som fornærmet i sak om overtredelse av straffeloven §§ 312-314.

Tilrettelagt avhør skal benyttes ved avhør av vitner med psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør i sak om overtredelse av straffeloven kapittel 26, §§ 273, 275, 282 eller 284.

Tilrettelagt avhør kan også benyttes ved avhør av vitner med psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør i saker om andre straffbare forhold når hensynet til sakens opplysning eller hensynet til vitnet tilsier det.

Bestemmelsene gjelder tilsvarende ved forsøk.»

Kilde: Lovdata.no

legging. Tilrettelagte avhør kan også brukes for fornærmede mellom 16 og 18 år i saker som gjelder incest og seksuell omgang mellom nærstående.

Psykisk utviklingshemning er en medisinsk diagnose som ofte er medfødt. Det finnes grader av psykisk utviklingshemning, men alle med diagnosen skal avhøres ved tilrettelagt avhør.³⁵ Kategorien «annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør», er ikke like tydelig avgrenset og fordrer en vurdering av behovet i hvert enkelt tilfelle. Forarbeidene omtaler kategorien slik:

«Som eksempel nevnes personer som er påført en hjerneskade i en trafikkulykke, personer med demens og personer med ulike typer

³⁵ Prop. 112 L (2014–2015) s. 107.

autisme. (.) Politiet må vurdere om funksjonsnedsettelsen er av en slik art at vitnet har samme behov for tilrettelagt avhør som psykisk utviklingshemmede normalt har. En person med en svak form for autisme vil for eksempel ikke nødvendigvis ha behov for tilrettelagt avhør, mens andre vitner med autisme vil måtte avhøres ved tilrettelagt avhør for å kunne gi en god forklaring. Ved avhør av personer med demens, må politiet ved vurderingen ta i betraktning at demensen vil kunne utvikle seg frem til hovedforhandling. For å sikre forklaringen, vil det derfor ofte være fornuftig å ta tilrettelagt avhør av et vitne med demens selv om vitnet på avhørstidspunktet ville vært i stand til å forklare seg for retten. Er vitnets funksjonsnivå uavklart, skal det også tas tilrettelagt avhør.»³⁶

Barnehusene har spilt inn til utvalget at også fornærmede barn mellom 16 og 18 år bør avhøres på barnehus.

Det følger av Lanzarotekonvensjonen artikkel 35 nr. 1 bokstav a at avhør av barn skal foretas uten «unødig forsinkelse». I henhold til straffeprosessloven § 239 e. skal avhørene gjennomføres så fort som mulig og senest innen tre uker. I en rekke saker skal avhøret gjennomføres innen en uke. I alle andre saker hvor barnet selv er fornærmet eller dersom barnet er under seks år, skal avhøret foretas innen to uker. I øvrige saker skal avhøret foretas innen tre uker. Fristene skal sørge for at de mest alvorlige sakene prioriteres av politiet.³⁷

Straffeprosessloven § 298 regulerer når opptak fra tilrettelagte avhør skal spilles av i retten og når vitnet må møte og avgi forklaring selv. I saker hvor fornærmede er under 16 år og det skal foretas tilrettelagt avhør, vil opptaket av avhøret alltid brukes i stedet for at fornærmede må møte i retten, dersom fornærmede fortsatt er under 16 år ved hovedforhandlingen. Dersom fornærmede i mellomtiden er blitt 16 år, kan vedkommende måtte møte dersom det av «hensyn til siktedes rett til kontradiksjon er nødvendig at vitnet avgir personlig forklaring under hovedforhandlingen» i henhold til § 298.

Det følger av § 298 2. ledd at fornærmede med psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse kan måtte møte i retten dersom «retten etter en samlet vurdering av hensynet til siktedes rett til kontradiksjon, hensynet til vitnet og

Boks 19.4 Regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep

«Det er en bekymring for at dagens gjeldende regler knyttet til forklaringsplikten (straffeprosesslovens §§ 122 og 123) kan utgjøre en fare for rettssikkerheten til barnet ved gjennomføring av avhør. Videre kan det stilles spørsmål ved om dette er i tråd med formålet som lå til grunn ved innføringen av regelverket for gjennomføring av tilrettelagte avhør, slik det er beskrevet i forarbeidene.

Regjeringen vil sikre at tilrettelagte avhør gjennomføres med tilstrekkelig kvalitet og effektivitet. Det er vesentlig at regelverket om tilrettelagte avhør ivaretar de særlige behovene som barn og særlig sårbare voksne har, og samtidig oppleves som godt tilpasset rammen som etterforskere, spesialavhørere, påtalejurister og andre på feltet jobber innenfor. Regjeringen vil derfor vurdere justeringer i regelverket»

Kilde: Prop. 36 S (2023–2024), Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle.

hensynet til sakens opplysning finner at vitnet bør avgi personlig forklaring under hovedforhandlingen».

19.3.1.3.2 Statens barnehus

Statens barnehus skal sørge for et helhetlig tilbud til barn og særlig sårbare voksne som kan ha vært utsatt for seksuelle overgrep. Barnehuset skal sørge for at de utsatte får tilrettelagte avhør, medisinske undersøkelser og nødvendig oppfølging og behandling. Formålet med tilbudet er å sikre at denne gruppen utsatte får en skånsom behandling i forbindelse med etterforskningen.

Barnehusene ble opprettet i samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Politidirektoratet har ansvar for barnehusene. Alle politidistriktene har egne barnehus etter at Finnmark politidistrikt opprettet eget barnehus 1. januar 2024.

De tilrettelagte avhørene skal gjennomføres ved Statens barnehus i henhold til straffeprosessloven § 239 f. Avhørene kan gjennomføres

³⁶ Prop. 112 L (2014–2015) s. 107.

³⁷ Prop. 112 L (2014–2015).

andre steder dersom avhørsleder og barnehuset mener det er bedre for den det gjelder. Bakgrunnen for denne plikten er at barnehusene kan ivareta barn og sårbare voksnes behov på en bedre måte, enn det en politistasjon kan.³⁸

Evalueringer av barnehusene viser at barna som besøker dem, stort sett har gode opplevelser.³⁹ Barnehusene bidrar dermed til å etterleve norske myndigheters forpliktelser etter Lanzarotekonvensjonen om å gjennomføre straffeforfølgning på en skånsom måte.

19.3.1.3.3 *Bruk av tilrettelagte avhør*

For at fornærmede over 16 år med funksjonsnedsettelse som medfører behov for tilrettelegging, skal få slik tilrettelegging, må politiet være i stand til å identifisere sårbarheten. Riksadvokaten legger til grunn at vurderingen må støtte seg på uttalelser fra fagpersoner i helsevesenet, og at Barnehuset kan bidra med kunnskap.⁴⁰ Ansatte på barnehusene skal ha «kompetanse om psykisk utviklingshemmede og andre med funksjonsnedsettelse».⁴¹

Utvalget har lite informasjon om hvordan politiet identifiserer denne gruppen utsatte. Utvalget kjenner ikke til at politiet har retningslinjer eller rutiner for å identifisere sårbarhet hos fornærmede. Det er grunn til å tro at praksis vil variere mellom politidistriktene. En undersøkelse som så på mennesker med kognitive funksjonsnedsettelsers møte med rettsapparatet, fant at det var behov for bedre systemer for å fange opp denne gruppen.⁴²

De siste årene har det totale antallet tilrettelagte avhør sunket.⁴³ Så vidt utvalget kan se, gjelder nedgangen hovedsakelig saker om vold i nære relasjoner. Tallene for tilrettelagte avhør i saker om seksuelle overgrep har vært relativt stabile.

I kvalitetsundersøkelsen fra 2020 var det gjennomført tilrettelagte avhør i 80 saker. Resultatene var gode etter Riksadvokatens vurdering, men tallmaterialet var ikke stort nok til å kunne trekke generelle konklusjoner.⁴⁴ Riksadvokaten skrev at

«[d]et kan vurderes om tilrettelagte avhør bør gjøres til gjenstand for en separat undersøkelse».

En doktoravhandling fra 2021 undersøkte 82 tilrettelagte avhør av fornærmede med kognitive funksjonsnedsettelse eller autisme i saker om vold og seksuelle overgrep fra 2015 til 2016.⁴⁵ Undersøkelsen så på hva slags spørsmål som ble stilt under avhørene. Resultatene viste at svært mange av spørsmålene som ble stilt under avhørene, ikke var i tråd med anbefalinger for gjennomføring av slike avhør.⁴⁶

19.3.2 *Saksbehandlingstid og fremdrift*

Som nevnt under punkt 18.4 er kort saksbehandlingstid et generelt mål for straffesaksbehandlingen. Krav til kort saksbehandlingstid kan bidra til bedre fremdrift i saken og sørge for at viktige bevis blir sikret før det er for sent. Kort saksbehandlingstid er dessuten viktig for å begrense påkjenningen saken er for både fornærmede og eventuelle mistenkte. Lang saksbehandlingstid kan også føre til fratrekk i straffeutmålingen, noe som vil undergrave målet om en adekvat straffereaksjon.⁴⁷ Å sørge for tilstrekkelig fremdrift i sakene er dessuten viktig for å overholde norske myndigheters menneskerettslige forpliktelser, som redegjort for i kapittel 18.

I dette punktet vil utvalget omtale saksbehandlingstiden i saker om voldtekt av barn og voksne både under etterforskningen og tiden frem til endelig dom er avsagt.

19.3.2.1 *Etterforskning*

Som nevnt under punkt 18.4 stiller Politidirektoratet krav om gjennomsnittlig saksbehandlingstid for etterforskningen på 130 dager.⁴⁸ Riksadvokaten stilte det samme kravet frem til 2021.⁴⁹ Saksbehandlingstiden regnes fra opprettelse av sak til påtaleavgjørelse.

Hvorvidt distriktene overholder kravene til saksbehandlingstid, ble undersøkt i kvalitetsundersøkelsen og har blitt vurdert under noen av statsadvokatenes inspeksjoner. I tillegg har utvalget fått oversikt over saksbehandlingstiden i distriktene fra Politidirektoratet. Det er disse tallene som ligger til grunn for tabell 19.6.

³⁸ Prop. 112 L (2014–2015) pkt. 12.4.

³⁹ Bakketeig mfl. (2021) s. 85; Stefansen mfl. (2012) s. 110–111.

⁴⁰ Riksadvokaten (2015c) s. 4.

⁴¹ Tilrettelagte avhør (2019) § 5 3. ledd.

⁴² Olsen mfl. (2018) s. 7.

⁴³ Politidirektoratet (2022a).

⁴⁴ Riksadvokaten (2020d) s. 19.

⁴⁵ Åker (2021).

⁴⁶ Se særlig s. 56 flg.

⁴⁷ Se for eksempel Rt. 2016 s. 225.

⁴⁸ Se for eksempel Politidirektoratet (2022b).

⁴⁹ Riksadvokaten (2022a) s. 4.

Tabell 19.6 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i saker om voldtekt etter politidistrikt, 2016–2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Voldtekt av person over 14 år (gjennomsnitt dager)	180	201	219	213	197	138	149
Oslo politidistrikt	217	253	300	298	257	147	158
Øst politidistrikt	140	201	277	200	167	160	141
Innlandet politidistrikt	164	129	153	121	166	132	160
Sør-Øst politidistrikt	139	146	193	163	199	82	132
Agder politidistrikt	139	223	199	217	250	211	182
Sør-Vest politidistrikt	219	219	195	190	182	123	128
Vest politidistrikt	205	199	162	197	191	136	141
Møre og Romsdal politidistrikt	248	175	230	213	203	156	141
Trøndelag politidistrikt	158	182	176	186	154	122	152
Nordland politidistrikt	170	197	235	224	172	139	162
Troms politidistrikt	124	176	167	164	144	141	147
Finnmark politidistrikt	175	211	203	180	126	126	176
Voldtekt av barn under 14 år (gjennomsnitt dager)	189	200	206	253	223	170	211
Oslo politidistrikt	180	256	263	290	261	210	267
Øst politidistrikt	191	198	259	295	259	165	179
Innlandet politidistrikt	194	160	179	183	227	189	199
Sør-Øst politidistrikt	176	139	240	197	213	131	207
Agder politidistrikt	119	146	158	286	227	232	178
Sør-Vest politidistrikt	163	205	207	222	159	174	210
Vest politidistrikt	286	237	166	275	233	177	189
Møre og Romsdal politidistrikt	213	230	202	266	187	117	219
Trøndelag politidistrikt	164	165	163	221	207	184	219
Nordland politidistrikt	222	236	209	278	231	158	207
Troms politidistrikt	120	240	281	232	153	248	290
Finnmark politidistrikt	183	186	236	138	266	165	142

Kilde: Politidirektoratet

Tabellen viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid i voldtektssaker fra 2016 til 2022, både samlet for hele landet og fordelt på distriktene. Tabellen skiller mellom voldtekt av personer over 14 år og voldtekt av barn under 14 år.

Saksbehandlingstiden varierer mye mellom distriktene og i noen tilfeller innad i distriktene fra

år til år. I 2022 ble kravet til gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 130 dager brutt i alle distriktene bortsett fra i Sør-Vest politidistrikt. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden kan trekkes opp av at noen få saker tar særlig lang tid. Samtidig viste kvalitetsundersøkelsen fra 2020 at fristen ble brutt i 59 prosent av sakene som ble gjennom-

gått, og at 15 prosent av sakene hadde en saksbehandlingstid på over ett år.⁵⁰ En inspeksjonsrapport fra Finnmark politidistrikt fra 2022 viste at kun 51,2 prosent av voldtektssakene i distriktet ble avgjort innen fristen.⁵¹ Riksrevisjonen beskriver det som alvorlig at «prioriterte sakstyper utgjorde en betydelig del av sakene som i 2020 hadde en saksbehandlingstid som var lenger enn 12 måneder og at fristene for prioriterte sakstyper i mange tilfeller ikke blir overholdt».⁵²

Kravet om en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 130 dager gjelder ikke for saker om voldtekt av barn. Tabell 19.6 viser at disse sakene jevnt over har lengre saksbehandlingstid enn saker om voldtekt av voksne. Også her varierer saksbehandlingstiden mellom distriktene. At etterforskningen tar lengre tid i disse sakene, kan skyldes flere forhold. Den kan påvirkes av at det ikke er satt en frist som påvirker styringen av sakene, men det kan også skyldes at enkelte saker er omfattende og krever lang etterforskning. Det siste kan være tilfellet i saker som omfatter digitale overgrep hvor politiet oppdager flere fornærmede underveis, eller hvor en stor mengde digitale bevis skal gjennomgås. Tallene gir ikke bakgrunn for å si noe mer om dette.

Saksbehandlingstiden kan si noe om etterforskningens effektivitet og sakenes prioritet i politiet. At etterforskningen tar lang tid, kan samtidig skyldes tidkrevende etterforskningsskritt eller at analyser av fysiske eller biologiske bevis tar tid. Det er derfor særlig interessant å undersøke om sakene blir liggende uten at noe skjer.

19.3.2.1.1 «Liggetid»

Nærmere halvparten av sakene som ble gjennomgått i kvalitetsundersøkelsen i 2020, ble liggende i fire uker eller mer. Dette utgjorde «en betydelig andel» av sakene, ifølge Riksadvokaten.⁵³ I trefire deler av sakene med inaktivitet skyldtes ikke inaktiviteten eksterne forhold, som ventetid for prøvesvar eller lignende.⁵⁴ Statsadvokatembetene påpekte at årsakene måtte ligge i politiet og påtalemyndigheten, men et ytterligere problem var at det ikke fantes dokumentasjon for årsakene i de fleste sakene.

Også Politidirektoratets *Kapasitetsvurdering* av etterforskningsfeltet fra 2019, fant at det var

lange perioder med inaktivitet i voldtektssaker.⁵⁵ Rapporten viser til at politiet ikke har oversikt over hva som forårsaker lang saksbehandlingstid, og at det er viktig at politiet skaffer seg kunnskap om dette.

Også enkelte inspeksjonsrapporter fra statsadvokatembetene avdekker flere tilfeller av inaktivitet i etterforskningen av voldtektssaker. Statsadvokatembetet i Hedmark og Oppland gjennomførte en inspeksjon av restanser i voldtektssaker i Innlandet politidistrikt i 2022.⁵⁶ Inspeksjonen tok for seg saker om voldtekt av voksne som ikke var påtaleavgjort, og som var eldre enn seks måneder, til sammen sju saker. Fremdriften i sakene var et av punktene statsadvokaten gjennomgikk. Basert på disse undersøkelsene anså statsadvokaten saksbehandlingstiden som «ikke akseptabel» eller «ikke tilfredsstillende» i seks av sju saker. Også i den siste saken kunne saksbehandlingstiden ha vært kortet ned. En liknende undersøkelse var gjennomført året før, men det var «ingen bedring å spore i forhold til» funnene fra forrige inspeksjon.⁵⁷

En inspeksjonsrapport fra Troms politidistrikt fra 2022 finner også at saksbehandlingstiden er for lang. Statsadvokaten i Finnmark og Troms mente det var klart at mange av sakene ble liggende for lenge hos etterforsker eller påtalejurist.⁵⁸

En inspeksjonsrapport fra Oslo statsadvokatembeter av Oslo politidistrikt Enhet Vest finner at etterforskningen tar «uforholdsmessig lang tid» i saker som ender med henleggelse på grunn av manglende bevis.⁵⁹

En inspeksjonsrapport fra Oslo statsadvokatembeter som gjaldt felles enhet for etterretning og etterforskning fra 2020, fant at flere voldtektssaker hadde svært lang saksbehandlingstid.⁶⁰ Statsadvokatens inntrykk var at det ble gjennomført «god, relevant og hensiktsmessig etterforskning» i den innledende fasen, men at etterforskningen gikk tregere eller stoppet opp etter dette. Det gjaldt særlig saker hvor hendelsen lå tilbake i tid og saker med utfordrende bevisbilde.

En inspeksjonsrapport fra Trøndelag statsadvokatembeter viser også liggetid i flere saker om voldtekt av barn under 14 år.⁶¹ Under inspeksjo-

⁵⁰ Riksadvokaten (2020d).

⁵¹ Troms og Finnmark statsadvokatembeter (2022b).

⁵² Dokument 3: 7 (2021–2022) s. 16

⁵³ Riksadvokaten (2020d) s. 31.

⁵⁴ Riksadvokaten (2020d) s. 31.

⁵⁵ Politidirektoratet (2019).

⁵⁶ Hedmark og Oppland statsadvokatembeter (2022).

⁵⁷ Hedmark og Oppland statsadvokatembeter (2022) s. 10.

⁵⁸ Troms og Finnmark statsadvokatembeter (2022b).

⁵⁹ Oslo statsadvokatembeter (2021).

⁶⁰ Oslo statsadvokatembeter (2020).

⁶¹ Trøndelag statsadvokatembeter (2022).

nen var liggetid definert som perioder med inaktivitet i to måneder eller mer.

19.3.2.2 Saksbehandlingstid i domstolene

Dersom etterforskningen ender med at det tas ut tiltale, skal saken føres for tingretten. Reglene for beramning av saker i domstolene følger av straffeprosessloven § 275. Hovedregelen er at hovedforhandling skal gjennomføres «så snart som mulig». I saker hvor siktede var under 18 år på gjerningstidspunktet eller sitter i varetekt, skal hovedforhandlingen starte innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten, og innen åtte uker etter at anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling.

Utvalget har ikke tall for saksbehandlingstid fra sakene blir registrert i domstolene frem til rettskraftig dom. Utvalget er samtidig kjent med at behandling i domstolene ofte kan ta lang tid. Dette gjelder særlig dersom tingrettsdommen blir anket og anken blir sluppet inn i lagmannsretten. I enkelte saker blir også straffutmålingen gjenstand for prøving i Høyesterett. Den lange saksbehandlingstiden kan være belastende for både fornærmede og tiltalte.

19.3.3 Styring av etterforskningen

Etterforskningen ledes av en påtalejurist. I praksis utøves etterforskningsledelse i samarbeid mellom den påtalefaglige og den politifaglige etterforskningslederen. Etterforskningsplaner er et viktig verktøy for planlegging og ledelse av etterforskningen. Riksadvokaten fastsatte i 2013 at politiet og påtalemyndigheten skal benytte etterforskningsplaner i alle voldtektssaker, med mindre det er åpenbart unødvendig.⁶² Kravet har senere blitt fulgt opp i flere rundskriv fra Riksadvokaten.

Etterforskningsplanene skal bedre styring og fremdrift i etterforskningen for å redusere saksbehandlingstid og perioder med inaktivitet.⁶³ Etterforskningsplanene er også viktige for at etterforskningen skal være kontrollerbar og etterrettelig. Ellers vil det lettere kunne konstateres brudd på fornærmedes rett til en effektiv etterforskning, og domfeltes straff kan avkortes på grunn av «liggetid». Riksadvokaten har gitt flere føringer for etterforskningsplanene.⁶⁴ Den skal blant annet gi en oversikt over etterforskningsskritt som skal gjennomføres, og hva som trengs av ekstern dokumen-

tasjon, som for eksempel resultater fra analyser av biologiske spor eller sakkyndigvurderinger.

Kvalitetsundersøkelsen fra 2020 undersøkte om distriktene brukte etterforskningsplaner i voldtektssaker. Av de gjennomgåtte sakene skulle etterforskningsplaner vært brukt i 94 prosent av sakene. I 32 prosent av disse sakene var det ikke opprettet en etterforskningsplan.

Mange av etterforskningsplanene som var opprettet, hadde dessuten «betydelige svakheter».⁶⁵ Vedlikehold av etterforskningsplanen under etterforskningen var også mangelfull i mange saker. Dette skyldtes ofte manglende oppdatering fra påtalefaglig etterforskningsleder. Som Riksadvokaten påpekte, har det vært oppmerksomhet på bruk av etterforskningsplaner i voldtektssaker over lang tid. Riksadvokaten hadde derfor forventet bedre resultater på dette punktet.

I Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver er funnene om manglende etterforskningsplaner kommentert slik:

«Manglende etterforskningsplaner og planer som ikke har tilstrekkelig kvalitet, kan ha betydning for både kvaliteten og ressursbruken på den etterforskningen som gjennomføres, ved at det enten kan bli etterforsket for lite eller for mye. Høy kvalitet og god ressursbruk er viktig for å nå målene som er satt både for oppklaring av saker og saksbehandlingstid. Dette er viktig for tilliten til politiet og borgerne rettsikkerhet.»⁶⁶

Også inspeksjonsrapporter gjennomført etter kvalitetsundersøkelsen fra blant annet Innlandet og Sør-Vest politidistrikt, viser varierende bruk av og kvalitet på etterforskningsplaner.⁶⁷

Utvalget spurte distriktene hvordan de bruker etterforskningsplaner. Flere distrikter oppga at etterforskningsplanene anses som et nyttig verktøy for å styre etterforskningen, og at det dessuten gir statsadvokaten mulighet til å følge med på utviklingen i saken. Samtidig viste flere distrikter til at det varierer hvor godt planene blir benyttet og oppdatert underveis i etterforskningen.

Riksadvokaten påpeker at det kan være en sammenheng mellom manglene knyttet til bruk av etterforskningsplan og manglende fremdrift og lang saksbehandlingstid, som ble avdekket i kvalitetsundersøkelsen.⁶⁸

⁶² Riksadvokaten (2013b).

⁶³ Riksadvokaten (2013b) s. 2.

⁶⁴ Riksadvokaten (2013b).

⁶⁵ Riksadvokaten (2020d) s. 31.

⁶⁶ Dokument 3: 7 (2021–2022) s. 16.

⁶⁷ Hedmark og Oppland statsadvokatembeter (2021).

19.3.4 Håndtering av saker om internettrelaterte voldtekter

Som vist under punkt 7.2 ble voldtektsbestemmelsen endret i år 2000 til også å omfatte «ved vold eller truende atferd» å få «noen til å ha seksuell omgang med en annen, eller til å utføre tilsvarende handlinger med seg selv». Et tilsvarende alternativ ble tatt inn i straffeloven § 299 om voldtekt av barn ved ikrafttredelsen av ny straffelov i 2015: «får et barn under 14 år til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv».

Også andre bestemmelser i straffeloven er sentrale for politiets arbeid med internettrelaterte overgrep, som for eksempel § 311 om blant annet fremstilling av seksuelle overgrep mot barn. Utvalget avgrensner mot behandling av etterforskning av slike saker, selv om arbeidet ofte vil være overlappende.

Riksadvokaten omtaler arbeidet med internettrelaterte overgrep i mål- og prioriteringsrundskrivet fra 2023:

«Kriminelle handlinger ved bruk av IKT, som internettrelaterte seksuelle overgrep (.) er stadig økende og representerer utfordringer som setter politiets evne til effektiv kriminalitetsbekjempelse på prøve. Politiets innsats på dette området må fortsatt intensiveres. Det er viktig at påtalemyndigheten sørger for at det raskt iverksettes etterforskning og sporsikring.»⁶⁹

Kripos har en seksjon for internettrelaterte overgrep mot barn, mens de enkelte politidistriktene har egne avdelinger for digitalt politiarbeid (DPA). Disse bidrar med gjennomføring av data-tekniske undersøkelser, digitale beslag og elektroniske spor. Politiets kompetansedelingsplattform, KO:DE, har også sjekklister og artikler som kan brukes til etterforskning av slike saker.

Kripos utarbeidet i 2019 en rapport om seksuell utnyttelse av barn og unge over internett.⁷⁰ Rapporten omtaler blant annet trekk ved gjerningspersonene, ulike former for digitale overgrep, oppfølging og forebyggende politiarbeid og utfordringer som politi og påtalemyndighet har ved håndtering av sakene. Kripos samarbeider også med utenlandske politimyndigheter. Interpol, Europol og Eurojust er sentrale i arbeidet mot seksuelle overgrep på nett.

Politidistriktene har iverksett ulike tiltak for å avdekke overgrep mot barn på nett. For eksempel har Nordland politidistrikt hatt et etterretningsprosjekt, kalt «Op Sirius». Formålet var å kartlegge omfang og identifisere personer som begikk seksuelle overgrep mot barn på internett.

Flere alvorlige saker om ulike former for digitale nettovergrep har blitt oppklart de senere årene.⁷¹ For eksempel ble en tiltalt i en sak i Frostating lagmannsrett i 2022 dømt til fengsel i 15 år for nettovergrep. Saken er beskrevet slik i sammendraget på Lovdata:

«55 år gammel mann ble dømt til fengsel i femten år for ulike former for nettovergrep overfor førti jenter. Med unntak av én jente på sytten år, var alle i alderen tolv til femten år på gjernings-tiden. (.) Lagmannsretten mente at domfelte planmessig og målrettet over flere år hadde lokket til seg kontakt med jentene ved å utgi seg for å være en langt yngre person. Han hadde lagt ned en betydelig innsats i å profesjonalisere hvordan han skulle tilnærme seg unge jenter for å oppnå det han ønsket, blant annet ved å betale vederlag i form av nettbaserte gavekort eller kontanter. Flere av jentene hadde han hatt kontakt med over en lang periode, og de hadde da levd med et vedvarende press om å sende flere og stadig grovere bilder og/eller videoer.»⁷²

Et av tilfellene han ble dømt for er beskrevet slik i dommen:

«I perioden fra 1. desember 2019 – våren 2020 i [adresse] eller andre steder, utga han seg for å være [alias1] fra Oslo på snapchat og fikk [fornærmedel], til å penetrere seg selv flere ganger vaginalt med fingrene, med en gulrot og med en agurk, samt sende videoer av dette til ham. For dette fikk hun betalt ved å gi henne tilgang til Paygoo gavekort.»

Sakene kan være omfattende med mange fornærmede og vil i disse tilfellene være ressurskrevende å etterforske, påtale og føre i retten. Dette er også omtalt av en arbeidsgruppe som så på saksflyten i saker om overgrep mot barn.⁷³ Poli-

⁶⁸ Riksadvokaten (2020d) s. 32.

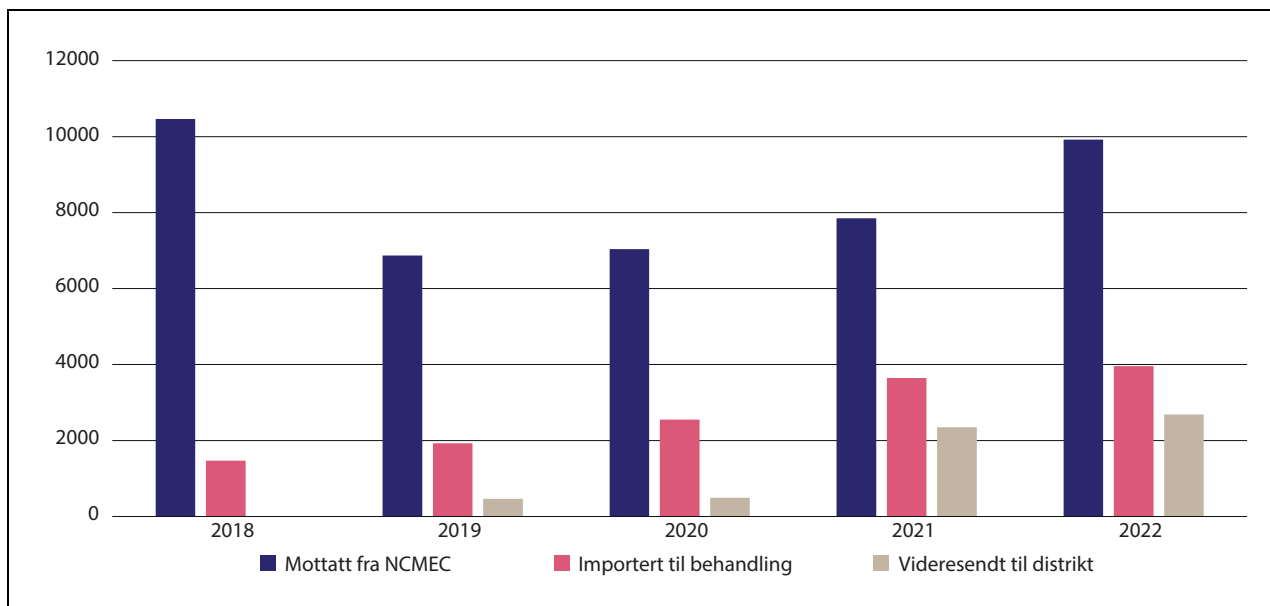
⁶⁹ Riksadvokaten (2023a) pkt. IV.

⁷⁰ Kripos (2019).

⁷¹ LB 2021-26177 (HR 2022-1205 U); HR 2020-2137 A; LF 2022-11427 og HR 2022-1572-U (anken over straffedommen nektet fremmet).

⁷² LF 2022-11427 og HR 2022-1572-U (anken over straffedommen nektet fremmet).

⁷³ Arbeidsgruppe oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet (2018).



Figur 19.3 Mottatte og behandlede NCMEC-rapporter ved Kripos

Kilde: Kripos, foredrag for Voldtektsutvalget 14. april 2023

tiet kan få tilgang til en stor mengde digitalt bevismateriale bestående av bilder og videoer. Utvalget er kjent med at etterforskningen i enkelte tilfeller må avgrenses mot å gjennomgå deler av materialet av tids- og ressurs hensyn. I slike tilfeller vil det være en risiko for at materialet som ikke gjennomgås, inneholder informasjon som kan tilsa at det har skjedd én eller flere voldtekter som ikke oppdages av politiet.

Politidistriktene opplever at de har for lite ressurser til å håndtere disse sakene på en god måte. Dette fremkommer også av Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot IKT-kriminalitet.⁷⁴ Det finnes også eksempler på at politidistrikter har utviklet tiltak som skal forebygge og avdekke seksuelle overgrep mot barn. Operasjon Spiderweb i Sør-Vest politidistrikt ble besluttet nedlagt i 2023.

19.3.4.1 Håndtering av NCMEC-saker spesielt

Kripos mottar rapporter med tips om internettrelaterte overgrep mot barn fra organisasjonen «National Center for Missing and Exploited Children» (NCMEC). NCMEC er en halvstatlig ideell organisasjon i USA som blant annet jobber for å avdekke seksuelle overgrep på nett. NCMEC rapporterer funn videre til det landet hvor det antas at brukeren befant seg på det tidspunktet den mulige straffbare handlingen fant sted.

I 2016 inngikk Kripos og NCMEC en avtale som innebærer at Kripos får direkte tilgang til materiale fra NCMEC. Kripos mottar rapporter med informasjon om mulige norske gjerningspersoner og analyserer disse før informasjonen sendes videre til politidistriktene. Kripos mottar et stort antall rapporter. Tipsene fra NCMEC kan inneholde alt fra deling av nakenbilder mellom jevnaldrende til voldtekter.

Figur 19.3 viser en oversikt over NCMEC-rapporter som Kripos har mottatt de siste årene.

Utvalget har bedt politidistriktene om informasjon om hvordan de håndterer disse sakene. De fleste distriktene oppgir at de har utarbeidet egne rutiner for håndtering av denne sakstypen, og at det er opprettet egne grupper for vurdering av materialet fra Kripos under Fellesenheter for etterforskning og etterretning (FEE). Gruppene går gjennom tipsene for å vurdere hvilke saker som skal prioriteres og forfølges. Vurderingen gjøres basert på alvorlighet og risikoen for at den antatte gjerningspersonen kan komme til å begå andre eller mer alvorlige overgrep.

De fleste rutinene har egne bestemmelser for behandling av saker hvor gjerningspersonen er under 18 år. I noen distrikter foregår også etterforskningen i egne grupper, mens i andre distrikter går saken ut til de geografiske driftsenhetene som de hører under, når etterforskning er besluttet.

Utvalget er kjent med at det er en utfordring for politidistriktene å håndtere mengden NCMEC-

⁷⁴ Dokument 3: 5 (2020–2021) s. 57.

rapporter. NCMEC-rapportene kan inneholde tips om nedlastede bilder eller videoer av barn. Videre etterforskning av tipsene kan avdekke alvorlige overgrep og oppdage personer som begår internettrelaterte overgrep i stort omfang, eller som begår fysiske overgrep mot barn. På samme måte som for andre saker om digitale overgrep, vil avgrensning av etterforskningen innebære en risiko for at politiet ikke oppdager disse overgrepene eller voldtektene. Mengden tips gjennom NCMEC kan komme til å øke etter hvert som flere digitale plattformer blir en del av samarbeidet.

Etterforskningen av NCMEC-sakene organiseres ulikt i politidistriktene. Utvalget erfarer at det ofte er de geografiske driftsenhetene som håndterer sakene. Riksadvokaten har ikke ønsket å utforme retningslinjer for håndtering av disse sakene selv om politidistriktene har ulik praksis. Riksadvokaten ba likevel distriktene om å «tilstrebe en adekvat struktur for å håndtere NCMEC-saker, og at det i dette også ligger en oppfordring til samtlige politidistrikt om å få etablert en fast arbeidsmetodikk forankret i enten lokale rutiner eller egne instruksjer/retningslinjer».⁷⁵

19.3.5 Ivaretagelse av fornærmede under etterforskningen

Fornærmedes plass i etterforskningen har endret seg over tid. Tradisjonelt har straffesaker vært ansett for å være et oppgjør mellom tiltalte og staten, men fornærmede har etter hvert fått en mer sentral rolle. Fornærmedeutvalget foreslo i 2006 å styrke fornærmedes stilling i straffeprosessen, og flere av de rettighetene fornærmede har i dag, stammer fra Fornærmedeutvalgets utredning.⁷⁶ Det følger av Istanbulkonvensjonen artikkel 41 nr. 2 at det skal tas «omsyn til offeret sine rettar på alle trinn i straffeforfølginga». Fornærmedes rettigheter handler blant annet om rett til å holdes informert om etterforskningen, rett til å forklare seg under hovedforhandlingen og rett til bistandsadvokat.

Riksadvokaten omtaler ivaretagelse av fornærmede i *Kvalitetsrundskrivet*:

«Ivaretagelsen av de rettigheter fornærmede og etterlatte har forutsetter rutiner i politiet og påtalemyndigheten som sikrer den nødvendige oppfølging, men ikke minst en kultur som aner-

kjenner dette som en viktig oppgave. Politiets og statsadvokatenes behandling av ofre for kriminalitet og deres pårørende skal være preget av omtanke og respekt.»⁷⁷

Som vist i kapittel 9 kan en voldtekt ha store konsekvenser for den utsattes helse og livskvalitet. Mange voldtektsutsatte utvikler posttraumatisk stresslidelse (PTSD), og det kan være svært krevende for fornærmede å snakke om det som har skjedd. Det er derfor viktig at det tas hensyn til fornærmede under etterforskningen.

I dette punktet vil utvalget se på hvordan fornærmede ivaretas under etterforskningen. Denne delen omhandler fornærmede som ikke ivaretas på barnehus. I det videre omtales politiets kontakt med fornærmede under etterforskningen, støtteentrene for kriminalitetsutsatte og bistandsadvokatens rolle.

19.3.5.1 Kontakt med fornærmede under etterforskningen

Straffeprosessloven § 93 e. og påtaleinstruksen § 1-7 stiller krav om at politiet og påtalemyndigheten skal holde fornærmede orientert om sakens utvikling og fremdrift. Politiets taushetsplikt står ikke i veien for dette i henhold til politiregisterloven § 25. Påtaleinstruksen slår videre fast i § 7A-1 at fornærmede i alvorlige saker har rett til en kontaktperson i politiet.

Dette aspektet ved etterforskningen var ikke en del av kvalitetsundersøkelsen i 2020, og det har i liten grad vært gjenstand for statsadvokatembetenes inspeksjoner, så vidt utvalget kan se. Utvalget har bedt politidistriktene om informasjon om hvilke rutiner de har for å holde fornærmede informert under etterforskningen.

Slik utvalget forstår svarene fra distriktene, har ingen distrikter utarbeidet egne rutiner eller retningslinjer for ivaretagelse av fornærmede underveis i etterforskningen. De fleste distriktene oppgir at de ikke har fastsatte rutiner for kommunikasjon med fornærmede under etterforskningen. Flere oppgir at kommunikasjonen underveis som regel går gjennom fornærmedes bistandsadvokat. Et distrikt viser til at oppdateringer om saken ofte skjer på bistandsadvokatens initiativ, ved at denne tar kontakt for informasjon.

Utvalget spurte også hvordan politidistriktene varsler fornærmede ved en eventuell henleggelse. Ingen av distriktene oppgir at de bruker automatiserte underretninger om henleggelse i voldtekts-

⁷⁵ Riksadvokaten (2022b).

⁷⁶ NOU 2006: 10.

⁷⁷ Riksadvokaten (2018).

saker, slik det gjøres i andre typer straffesaker. Ikke alle distriktene har besvart dette spørsmålet konkret, men de fleste oppgir at det skrives egne brev med en mer utførlig begrunnelse enn det som er vanlig i andre saker.

Slik utvalget forstår svarene fra distriktene, er det fare for at forpliktelsene til å holde fornærmede orientert underveis i etterforskningen i straffeprosessloven § 93 e og påtaleinstruksen § 7-6 og 7A-1 ikke etterleves i praksis.

19.3.5.2 Støttesentrene for kriminalitetsutsatte

Regjeringen besluttet i 2016 å bevilge midler til opprettelse av støttesentre for kriminalitetsutsatte i alle politidistriktene for å «gi en bedre oppfølging av ofre og pårørendes stilling gjennom straffesakskjeden».⁷⁸ Støttesentrene er et tilbud til utsatte for integritetskrenkende kriminalitet, blant annet voldtekt. Politiets nettsider oppgir at sentrene kan hjelpe fornærmede med:

- informasjon og veiledning om det å anmelde
- støtte hele veien fra politianmeldelse til saken er avgjort
- vitnestøtte før, under og etter en eventuell rettssak
- hjelp til å søke voldserstatning (voldsoffererstatning)

Ifølge Politiets årsrapport fra 2022 får sentrene gode tilbakemeldinger fra brukere og fagmiljøer.⁷⁹ Det vises også til at henvendelsene til sentrene har økt de siste årene.

Riksrevisjonen så på støttesentrenes funksjon i forbindelse med undersøkelsen av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner.⁸⁰ Riksrevisjonen fant at støttesentrene hadde færre ansatte enn planlagt, og at enkelte distrikter opplevde økonomiske utfordringer med å bemanne sentrene. Det hadde også vært utfordringer med å integrere sentrene i politiets organisasjon, og det var behov for avklaring av sentrenes rolle og oppgaver. Riksrevisjonen konkluderte med at intensjonen bak opprettelsen av støttesentrene ikke er fulgt opp i tilstrekkelig grad.⁸¹ Som svar på kritikken oppga regjeringen at Politidirektoratet skulle utarbeide nasjonale retningslinjer for støttesentrene.⁸²

Politidirektoratet utga i desember 2023 retningslinjer for støttesentrene.⁸³ Ifølge retningslinjene er støttesentrenes formål «å styrke offeromsorgen, herunder redusere skadevirkninger av integritetskrenkende kriminalitet og forebygge gjentatt utsatthet». Sentrene skal være et lavterskeltilbud, og utsatte kan selv ta kontakt med sentrene. Politiet kan sette utsatte i kontakt med sentrene, men retningslinjene gir ikke føringer for dette. Sentrene kan også gis tilgang til politidistriktets straffesaksregister.

Retningslinjene oppgir at støttesentrenes oppgaver er knyttet til psykososial støtte, informasjon om straffesaksprosessen, veiledning, oppfølging og «losing» videre til andre hjelpetiltak. Psykososial støtte omtales slik:

«Psykososial støtte innebærer her å være tilstede for den utsatte, lytte og vise omsorg gjennom samtale. Målet er å bidra til å skape en oversikt og identifisere behov den enkelte har for sosial og helsemessig fungering på kort eller lang sikt.»

Senterets oppgaver knyttet til veiledning er beskrevet slik:

«Støttesenteret skal gjennom veiledning søke å bidra til at utsatte reflekterer over og bevisstgjøres egen situasjon for å gjenopprette trygghet. Støttesenterets tilbud er ikke å betrakte som helsehjelp, selv om det kan ha et helsefremmende formål.»

Retningslinjenes krav til støttesentrenes kompetanse er at rådgiverne skal «ha den kompetansen som er nødvendig for å utføre støttesenterets oppgaver på en forsvarlig måte». Sentrene oppgir at deres kompetanse og kjennskap til straffesaksprosessen gjør at de kan yte hjelp som andre sosiale eller helsemessige tilbud ikke kan. Utvalget er ikke kjent med kartlegginger av kompetansen støttesentrene innehar.

Utvalget spurte politidistriktene om de har rutiner for å henvise fornærmede til støttesenter for kriminalitetsutsatte eller andre hjelpetiltak. De fleste politidistriktene oppgir at de informerer fornærmede om muligheten til å få hjelp hos støttesentrene for kriminalitetsutsatte. Ett distrikt viser til at det avhenger av kunnskapen til den enkelte etterforsker, og utvalget har inntrykk av at politidistriktene ikke har faste rutiner for hvordan dette skal gjøres. Noen distrikter informerer for-

⁷⁸ Prop. 1S (2016–2017) s. 99.

⁷⁹ Politiet (2023).

⁸⁰ Dokument 3:8 (2021–2022) s. 19.

⁸¹ Dokument 3: 8 (2021–2022) s. 19.

⁸² Innst. 147 S (2022–2023).

⁸³ Politidirektoratet (2023c).

nærmede om muligheten for samtaler på overgrepsmottak eller krisesentre. Enkelte distrikter viser til at de ber om samtykke fra fornærmede om at støttesentrene kan kontakte dem direkte. I noen distrikter har støttesentrene tilgang til politiets straffesakssystem og kan finne aktuelle saker selv.

Utvalget har inntrykk av at muligheten for å oppsøke støttesentrene ikke er godt kjent i befolkningen. Også Politiet viser i sin årsrapport til at det er et potensial for å gjøre sentrene bedre kjent.⁸⁴ Innlandet politidistrikt oppgir at pågangen ved støttesenteret har økt etter at politidistriktet begynte med systematisk informasjon til fornærmede om tilbudet.

I innspill til utvalget oppgir støttesentrene selv at de har svært lite kontakt med sårbare grupper av utsatte. Med sårbare grupper sikter støttesentrene blant annet til personer i aktiv rus, skeive, eldre personer, personer med psykisk utviklingshemning og utsatte for mishandling i nære relasjoner.

19.3.5.3 Bistandsadvokaten

Voldtektsutsatte har rett til å få oppnevnt bistandsadvokat ved anmeldelse til politiet i henhold til straffeprosessloven kapittel 9 a. I tillegg gir rettshjelpsloven § 11 nr. 6 den utsatte rett til å få dekket utgifter til bistandsadvokat for å «vurdere forhold av betydning for anmeldelse». Disse ordningene omtales i det følgende.

19.3.5.3.1 Bistandsadvokat før anmeldelse

Retten til gratis konsultasjon med bistandsadvokat før anmeldelse ble foreslått av Fornærmedeutvalget i 2006 og fulgt opp med lovendring i 2008. I lovproposisjonen omtales endringen slik:

«Nettopp i denne typen saker, hvor fornærmedes person og forklaring står sterkt, vil belastningen ved en straffesak kunne være stor. Det kan være viktig for fornærmede å ha en nøytral og profesjonell samtalepartner som også kan vurdere ulike juridiske aspekter ved saken, for eksempel foreldelse, bevisspørsmål mv. Dette kan også spare politi og påtalemyndighet for arbeid.»⁸⁵

Rettshjelpsutvalget foreslo i NOU 2020: 5 *Likhet for loven* å oppheve ordningen. Rettshjelpetvalget

mente at det ikke først og fremst er juridisk bistand den utsatte har behov for i en slik situasjon, og at krisesentre, overgrepsmottak og støttesentrene for kriminalitetsutsatte er bedre egnet til å dekke utsattes behov i denne fasen. Rettshjelpsutvalget anbefalte derfor å videreutvikle disse tilbudene. Forslaget møtte motstand under høringen, blant annet fra aktørene som utvalget utpekte til å overta bistandsadvokatens funksjon i fasen før anmeldelse.⁸⁶ Advokatforeningen argumenterte for at ordningen er et svært viktig tiltak for at mange utsatte velger å anmelde. Advokatforeningen har også uttalt dette i innspill til utvalget. Forslaget er så langt ikke fulgt opp av regjeringen, men arbeidet med rettshjelpsutvalgets utredning er ikke fullført.⁸⁷

19.3.5.3.2 Bistandsadvokat under etterforskningen

Straffeprosessloven har siden 1985 hatt bestemmelser om bistandsadvokater. Ordningen med bistandsadvokat har gradvis blitt utvidet både med hensyn til hvem som har rett på bistandsadvokat, og med hensyn til bistandsadvokatens oppgaver. Dette henger sammen med utvidelsen av hvilke rettigheter fornærmede har under straffesaken.

Politiet skal informere fornærmede om retten til bistandsadvokat ved første møte, ifølge straffeprosessloven § 107 b. Bistandsadvokaten skal i henhold til straffeprosessloven § 107 a. ivareta fornærmedes interesser under etterforskningen. Dette innebærer ifølge straffeprosessloven § 107 c andre ledd, blant annet å følge med på politiets etterforskning for å holde politiet oppdatert, men også for å påse at politiet vurderer relevante etterforskningsskritt.

Innspillene fra politidistriktene, som utvalget omtalte ovenfor, viser at mye av ansvaret for å ivareta fornærmede under etterforskningen legges på bistandsadvokaten. Oppdateringer om saken skjer ofte på bistandsadvokatens initiativ, og bistandsadvokaten gir fornærmede råd om en eventuell klage.

Kvalitetsundersøkelsen viste at fornærmede ikke var informert om sin rett til å la seg bistå av en advokat i 7 prosent av sakene.⁸⁸ I 14 prosent av sakene var spørsmålet besvart med «ikke aktuelt». Riksadvokaten viser til at det er usikkert hva

⁸⁶ Se for eksempel DIXI (2020) og JURK (2020).

⁸⁷ Rettshjelpsutvalgets NOU er delvis fulgt opp av regjeringen i Prop. 124 L (2022–2023).

⁸⁸ Riksadvokaten (2020d) s. 20.

⁸⁴ Politiet (2023).

⁸⁵ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 43.

det betyr at det ikke har vært aktuelt, men at det kan skyldes at statsadvokaten ikke hadde mulighet til å finne ut av det.

Bistandsadvokat var oppnevnt for fornærmede i 77 prosent av de aktuelle sakene og var til stede på 60 prosent av de aktuelle avhørene.⁸⁹ I mange av sakene var det ikke mulig å finne årsaken til fraværet av bistandsadvokat, men enkelte av de regionale rapportene viste til saker hvor manglende bistandsadvokat var problematisk:

«Fornærmede ga uttrykk for betydelig redsel for konsekvenser ved å anmelde opp mot egen sikkerhet. Hun oppga at hun ble presset av mistenkte, med risiko for at hun ville bli utsatt for alvorlige represalier fra egen familie i utlandet begrunnet med æreskultur. Hun ble utelukkende og ufullstendig avhørt pr telefon. Ingen informasjon om bistandsadvokat ble gitt, selv om behovet var åpenbart, og ingen advokat ble

⁸⁹ Riksadvokaten (2020d) s. 20.

oppnevnt. Ivaretakelsen av den fornærmedes rettigheter må betegnes som slett, og sakens opplysning svekket i betydelig grad.»⁹⁰

Advokatforeningen har utformet egne retningslinjer for bistandsadvokater i forlengelsen av reglene for god advokatskikk.⁹¹ Disse pålegger bistandsadvokaten å avklare hvorvidt fornærmede kan fremme et erstatningskrav i straffesaken, noe som er vanlig i voldtektssaker. Bistandsadvokaten skal dessuten opplyse om mulighetene for voldsoffererstatning og vurdere grunnlaget for en henleggelse, og hjelpe fornærmede med en eventuell klage. Utvalget har ikke funnet undersøkelser eller liknende som kartlegger hvordan bistandsadvokatene i voldtektssaker utfører pliktene sine.

⁹⁰ Riksadvokaten (2020d) Rapport fra Sør-vest politidistrikt s. 188.

⁹¹ Advokatforeningen (2022).

Kapittel 20

Utvalgets vurdering av politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker

20.1 Innledning

Svært få anmeldte saker om voldtekt av voksne ender med tiltale og dom. Til tross for at voldtektssaker har vært en prioritert sakstype i politiet og påtalemyndigheten i flere år, var oppklaringsprosenten i 2022 den laveste siden 2013. Basert på disse tallene har Norge mottatt kritikk fra internasjonale menneskerettighetsorganer, som har oppfordret norske myndigheter til å styrke etterforskningen av sakene.¹

Det er kun en liten andel av voldtekter som blir anmeldt til politiet. Voldtekt er en alvorlig straffbar handling, og utvalget mener det er viktig at voldtekter blir anmeldt, slik at flest mulig gjerningspersoner kan stilles til ansvar. Samtidig må voldtektsutsatte selv velge om de vil anmelde saken til politiet, og det er offentlige myndigheters ansvar å skape et rettssystem som fornærmede har tillit til og ønsker å henvende seg til. Slik utvalget ser det vil en høy henleggelses- og frifinnelsesprosent på sikt kunne føre til at færre fornærmede velger å anmelde.

Utvalget har fått inntrykk av at det gjøres mye godt arbeid av politiet og påtalemyndigheten. Under utvalgets møter med aktører i politiet og påtalemyndigheten har utvalget møtt flere dedikerte etterforskere, påtalejurister og fagpersoner.

Det er likevel utvalgets vurdering at voldtektssaker ikke håndteres godt nok i politiet og påtalemyndigheten i dag, og at voldtektsutsatte ikke ivaretas på en god nok måte. Svært mange saker henlegges, mange saker blir liggende, etterforskningen har flere mangler i strid med gjeldende krav, og det tas ikke tilstrekkelig hensyn til fornærmede. I det videre vil utvalget presentere sin vurdering av politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker.

Som påpekt under punkt 19.1 har utvalgets tilgjengelige tid og ressurser ikke tillatt en fullsten-

dig gjennomgang av alle sider ved politiet og påtalemyndighetens håndtering av sakene. I det videre presenterer utvalget sin vurdering av faktagrunnlaget som er presentert i kapittel 19.

20.2 Manglende prioritering av voldtektssaker fra ansvarlige myndigheter

Voldtektssaker omtales ofte som prioriterte saker. Utvalget mener at dette ikke gjenspeiles i tilstrekkelig grad hos ansvarlige myndigheter. Det fremstår som uklart hva Justis- og beredskapsdepartementet legger i føringene til Politidirektoratet om at seksuallovbrudd skal prioriteres. Det ser ut til at både Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har redusert antall styringsparametere i tildelingsbrev og resultatavtaler. Utvalget stiller spørsmål ved hva som menes med at håndtering av voldtektssaker er prioritert.

Politidirektoratet ser ikke ut til å ha et fagmiljø som jobber spesielt med voldtekt og andre seksuallovbrudd. Ved spørsmål fra utvalget om hvordan direktoratet prioriterer voldtektssaker, vises det til generelle tiltak, som etableringen av Felles straffesaksinntak og fagutviklingsapparatet. Dette er ikke tiltak som fokuserer på særtrekk ved voldtekt og seksuell vold.

Styringen av politiet har heller ikke stilt krav om at etterforskningen av voldtektssaker må utføres av etterforskere med spesialkompetanse, dette til tross for at Politidirektoratet legger til grunn at «det er en spesialistoppgave å håndtere sakstypen».²

Det er Riksadvokaten som har ansvar for straffesaksbehandlingen. Riksadvokaten har gjennomført kvalitetsundersøkelser av etterforskningen av voldtektssaker og skal gjennomføre en ny undersøkelse i 2024. Riksadvokaten har også innført

¹ FNs kvinnekomité (2023).

² Politidirektoratet (2023). Brev til utvalget.

krav om bruk av etterforskningsplaner og stilte tidligere krav til saksbehandlingstid. Det er også en rekke krav som gjelder etterforskning generelt, som også gjelder i voldtektssaker.

Selv om Riksadvokaten har innført viktige tiltak, mangler det etter utvalgets syn systematisk arbeid med å heve kvaliteten på etterforskning i voldtektssaker. Kripos sier i sitt innspill til utvalget at det finnes i dag «ingen rutiner for kvalitetskontroll i voldtektssaker ut over Riksadvokatens kvalitetsundersøkelser».

Utvalget mener at tilstrekkelig prioritering av voldtektssaker krever at sakene prioriteres fra ansvarlige myndigheter. Det må skje gjennom styring, ressurssetting, kvalitetshevende tiltak og føringer for etterforskningen. Utvalget bemerker også at ulike signaler om prioriteringer fra Riksadvokaten og Politidirektoratet kan være vanskelige å forholde seg til for politidistriktene, og kan resultere i at voldtektssaker ikke gis tilstrekkelig prioritet.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.5.2: «Styrket prioritering av voldtektssaker i politiet og påtalemyndigheten.»

20.3 Manglende ekspertorgan for voldtektssaker

Voldtektgruppen ved Kripos ble nedlagt i 2019. Etter dette har Kripos mindre oppmerksomhet på saker om voldtekt av voksne. Selv om Kripos fremdeles har noen oppgaver knyttet til voldtekt av voksne, er det langt færre enn før. Utvalget er bekymret for at spisskompetanse på etterforskning av voldtektssaker vil forsvinne etter hvert som de tidligere ansatte i Voldtektgruppen slutter i Kripos.

Kripos gjennomgår ikke lenger alle anmeldte voldtektssaker, og det finnes heller ikke lenger en helhetlig oversikt over voldtektssituasjonen i Norge. En slik oversikt fantes tidligere og hadde informasjon om karakteristikk ved de anmeldte voldtektene hvert år. Oversikten var viktig også for andre enn politiet og påtalemyndigheten.

Utvalget stiller spørsmål ved hvordan politiet og påtalemyndigheten skal sørge for kunnskap og kompetanseutvikling i håndtering av voldtektssaker når det ikke lenger finnes et sentralt ekspertorgan. Selv om politireformen forutsatte at politidistriktene skulle bygge robuste fagmiljøer, har utredningen vist at dette ikke har blitt gjennomført.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.5.3: «Permanent voldtektssesksjon ved Kripos.»

20.4 Mangelfull etterforskning

Utredningen har også vist en rekke mangler ved etterforskningen av voldtektssaker. Voldtektssaker beskrives som vanskelige å etterforske. Strafferettens strenge krav til bevis gjør at mange saker må henlegges. De høye henleggelsestallene og den lave oppklaringsprosenten gir likevel grunn til å undersøke hva som skjer i håndteringen av voldtektssaker i politiet og påtalemyndigheten, slik utvalget har gjort.

Riksadvokatens vurdering av funnene i kvalitetsundersøkelsen fra 2020 er at det gjøres mye godt etterforskningsarbeid. Samtidig viser undersøkelsene en rekke mangler og avvik fra gjeldende føringer i rundskriv og rutiner.

Det er særlig bekymringsverdig at svært mange saker blir liggende uten at noe skjer. Halvparten av sakene i kvalitetsundersøkelsen fra 2020 ble liggende i fire uker eller mer uten at noe skjedde. 15 prosent av sakene hadde en saksbehandlingstid på over et år. Inaktiviteten tilsier at sakene ikke prioriteres i tråd med Riksadvokatens intensjon. Det er uklart hva dette skyldes, men det er åpenbart negativt for fornærmede, eventuelle mistenkte eller siktede og for muligheten til å oppklare sakene.

En forklaring på lang saksbehandlingstid og «liggetid» kan være at etterforskningen ikke styres godt nok, noe manglene knyttet til bruk av etterforskningsplaner er et tegn på. Selv om det siden 2013 har vært en klar hovedregel at etterforskningsplaner skal benyttes, manglet det planer i 32 prosent av de aktuelle sakene i kvalitetsundersøkelsen. Mange av etterforskningsplanene som var opprettet, var langt fra gode nok.

Funnene knyttet til søk etter DNA-spor er også bekymringsverdig, både at søk gjøres i for få saker, og at det som regel ikke gjøres av kriminalteknikere. Kvalitetsundersøkelsen viser også andre mangler som saksdokumentene ikke kan forklare.

Utvalget mener det er liten grunn til å tro at falske anmeldelser utgjør en stor andel av anmeldelsene om voldtekt. Utvalget legger til grunn at tiltak for en effektiv etterforskning også vil sørge for avdekking av eventuelle falske anmeldelser. En effektiv etterforskning vil også ivareta den mistenktes rettssikkerhet.

Utvalget foreslår flere tiltak for å heve kvaliteten på etterforskningen (se punkt 22.5).

20.5 Manglende oppmerksomhet på fenomenforståelse

Det er urovekkende at voldtektssaker flere steder i landet håndteres av etterforskere og påtalejurister uten spesialkompetanse på seksuallovbrudd. Å etterforske en alvorlig seksuell krenkelse er noe annet enn å etterforske et tyveri eller et bedrageri. Bevisene består ofte av motstridende forklaringer, og det krever fenomenforståelse å gjennomføre effektiv etterforskning i sakene. Dette er ikke nytt, og spesialkompetanse i sakene har blitt anbefalt av flere tidligere utredninger. Det ble forutsatt ved politireformen, og Politidirektoratet erkjenner at sakene krever spesialkompetanse.

Fagutviklingsapparatet skal sørge for kunnskapsutvikling i politiet og påtalemyndigheten, men fokuserer på generelle etterforskningsmetoder. Det ser ut til å være en generell trend at fokuset flyttes fra fenomener til metoder. Utvalget mener dette er uheldig og ikke tilstrekkelig til å sørge for god håndtering av voldtektssaker.

Utvalget mener at god etterforskning av voldtektssaker krever forståelse for voldtekt som fenomen. Voldtektssakene har særtrekk og utfordringer som må håndteres gjennom saks spesifikke kompetansetiltak. Sakene etterforskes ikke godt nok i dag, og utvalget kan ikke se at etterforskningen kan holde tilstrekkelig kvalitet uten spesialiserte etterforskere og påtalejurister, og uten at fenomenforståelsen løftes frem i hele politiet og påtalemyndigheten.

Ikke minst er det viktig at de som etterforsker voldtektssaker, forstår at de fornærmede i disse sakene ikke bør behandles på samme måte som fornærmede i andre, mindre traumatiske saker.

Se utvalgets forslag til tiltak: 22.5.5: «Egne etterforskningsenheter og påtalejurister for saker om voldtekt og seksuallovbrudd.»

20.6 Mangelfull ivaretagelse av fornærmede

Det høye antallet henleggelse og frifinnelser innebærer at et stort antall fornærmede opplever at saken deres ender på denne måten. Fornærmede kan oppleve dette som å ikke bli trodd. Det må være en grunnleggende erkjennelse at de fornærmede i disse sakene skiller seg fra fornærmede i mange andre straffesaker. De har vært utsatt for en traumatisk opplevelse, og det er denne opplevelsen som er gjenstand for etterforskningen. Som vist i kapittel 9 har en voldtekt ofte store helsemessige konsekvenser for

utsatte. Mange voldtektsutsatte utvikler posttraumatisk stresslidelse (PTSD). Det er grunn til å tro at følelsen av å ikke bli trodd på at man har blitt voldtatt, kan bidra til å forverre slike symptomer.

Fra et samfunnsperspektiv er det ønskelig at voldtektsutsatte anmelder hendelsen til politiet. Dette stiller etter utvalgets skjønn enda større krav til at fornærmede blir godt ivaretatt gjennom straffesaksprosessen. Myndighetene har et stort ansvar for å ivareta voldtektsutsatte som velger å anmelde saken til politiet. Betydningen av dette understrekes ytterligere ved at svært mange utsatte er ungdommer og unge voksne, og mange har i tillegg ulike sårbarheter.

Utvalget tviler ikke på at mange i politiet og påtalemyndigheten er opptatt av å møte fornærmede på en god måte, og gjør det de kan for å få det til. For at de fornærmede skal bli tilstrekkelig ivaretatt, er det likevel nødvendig med gode systemer og rutiner som ikke lar det være opp til den enkelte etterforsker å finne ut hvordan dette skal gjøres.

Utvalget vil også påpeke at det ikke er noen motstrid mellom å ivareta rettssikkerheten til den mistenkte og å ivareta behovene til de fornærmede i disse sakene. Siktedes rettigheter og strafferettens premisser skal ligge fast, men en mer ivaretagende prosess er mulig innenfor disse rammene.

Målet bør være at fornærmede opplever å bli godt ivaretatt, tatt på alvor og møtt med empati og forståelse. Dette krever at etterforskere og påtalejurister blir trent i å møte og snakke med personer som er blitt utsatt for seksuell vold. Det stiller også krav til prosessen. Det er viktig at politiet sørger for å oppfylle sine plikter til å holde fornærmede informert under etterforskningen og å sørge for at fornærmede har en kontaktperson.

Utvalget har merket seg at støttesentrene for kriminalitetsutsatte kan være et godt tilbud for utsatte for voldtekt. Sentrene har samtidig et stort potensial når det gjelder å finne sin form og å nå ut til fornærmede som kan ha nytte av dem. Utvalget kan ikke se at Politidirektoratets nye retningslinjer for støttesentrene utbedrer manglene som Riksrevisjonen påpekte i sin undersøkelse. Retningslinjene er vage og stiller ingen krav til hva slags kompetanse ansatte ved sentrene skal ha. Utvalget vil påpeke at det er viktig at sentrene utvikler fenomenforståelse og kompetanse om voldtekt og voldtektsutsatte.

Bistandsadvokaten er også svært viktig for fornærmede i voldtektssaker. Utvalget er bekymret for at fornærmede ikke alltid informeres om sine rettigheter, og for at bistandsadvokaten ikke er til

stede under mange avhør av fornærmede. Det er svært viktig at fornærmede gis mulighet til å la seg bistå av en advokat helt fra begynnelsen. Politiet må ha gode og faste rutiner for å sørge for dette. Også Riksadvokaten påpeker at det er grunn til å undersøke hvorfor ikke bistandsadvokaten er til stede i flere av avhørene.³

Ikke minst er det viktig at bistandsadvokaten som oppnevnes, er i stand til å ivareta fornærmedes interesser på en god måte. Det innebærer for eksempel å be om at politiet utfører ulike etterforskningsskritt, og å be om oppdateringer og informasjon om etterforskningen. Det kan også innebære hjelp til å søke om voldserstatning og klage på påtalevedtak.

Utvalget legger også til grunn at gratis bistandsadvokat før anmeldelse er en viktig rettighet for voldtektsutsatte. Ordningen gir utsatte anledning til å snakke med en advokat om flere ting rundt spørsmålet om anmeldelse. Den utsatte kan ha behov for hjelp til å vurdere om det vedkommende har blitt utsatt for, faller inn under voldtektsbestemmelsen i straffeloven. Bistandsadvokaten kan også fortelle om hvordan en etterforskning foregår og hva den utsatte vil måtte gjøre dersom vedkommende velger å anmelde.

Utvalget har merket seg at politiet opplever å motta en del anmeldelser som gjelder hendelser som faller utenfor definisjonen av voldtekt i straffeloven. Utvalget vil understreke at de som anmelder slike hendelser, med all sannsynlighet gjør det fordi de opplever det som har skjedd som en alvorlig krenkelse. En slik hendelse kan ha de samme konsekvensene for den utsattes helse og livskvalitet som en hendelse som faller innenfor straffelovens voldtektsbestemmelse. Utvalget er bekymret for hvordan denne gruppen møtes av politiet og vil fremheve at også disse må møtes med respekt og empati selv om det ikke skal opprettes sak eller saken raskt henlegges. Utvalget mener også at det er grunn til å se nærmere på funnene fra forskningen om falske anmeldelser, som omtalt under 19.2.5. Det er viktig at utsatte som anmelder voldtekt til politiet i god tro, ikke risikerer å bli anmeldt for falsk anklage.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.5.13: «Et større løft for fornærmede.»

20.7 Utfordringer med saker om barn

Utvalget mener at barnehusene er et svært godt tiltak for å ivareta barn som er utsatt for voldtekt.

Barnehusene har bred og solid kompetanse og lokalene er egnet for barn. Tiltaket er viktig både for å ivareta barnet på en god måte og for å ha de beste forutsetningene for at barnet forklarer seg godt om det som har skjedd. Barnehusene brukes i utgangspunktet for barn under 16 år. Utvalget mener det er grunn til at også barn mellom 16 og 18 år ivaretas på barnehusene.

Utvalget er bekymret for at enkelte politidistrikt avviker tiltak rettet mot avdekking og etterforskning av overgrep mot barn. Det vises for eksempel til nedleggelsen av Operasjon Spiderweb i Sør-Vest politidistrikt. Utvalget stiller spørsmål ved om politidistriktene har ressurser til å prioritere saker om voldtekt av barn i tilstrekkelig grad. Særlig saker om internettrelaterte voldtekter utfordrer politiets kapasitet. Politiet mottar en rekke tips gjennom NCMEC-systemet, og oppfølging av disse kan lede til avdekking av mange og alvorlige overgrep. Utvalget viser for eksempel til en sak omtalt i media der 40 barn angivelig ble utsatt for overgrep i en sak hvor politiet hadde mottatt tips om gjerningspersonen i en NCMEC-rapport.

Se utvalgets forslag til tiltak 22:5.9: «Retningslinjer for håndtering av «NCMEC-saker»» og 22.5.12: «Avhør av fornærmede mellom 16 og 18 år foretas på barnehus.»

20.8 Identifisering og ivaretagelse av sårbare voksne

Utvalget merker seg undersøkelser som viser at svært mange fornærmede i voldtektssaker har ulike sårbarhetsfaktorer. Dette er urovekkende, og utvalget er usikre på om dette tas godt nok hensyn til under etterforskningen i dag.

Utvalget stiller spørsmål ved om terskelen for sårbarhet som gir rett til tilrettelagt avhør, er for høy. Det er viktig at etterforskningen identifiserer og tar hensyn til sårbarhet både for å legge til rette for en god nok opplysning av saken og for å ivareta fornærmede på en god måte. Noen former for sårbarhet kan innebære at fornærmede har vanskelig for å uttrykke seg klart om det som har skjedd. Dersom politiet ikke hensyntar dette, vil viktig informasjon kunne gå tapt. Ulike former for sårbarhet kan også innebære at etterforskningen blir en særlig stor belastning for den fornærmede. Utvalget mener derfor at det er grunn til å vurdere å inkludere flere fornærmede i gruppen som gis tilrettelagte avhør.

Funnene fra NTNU-undersøkelsen om at etterforskningen i saker med sårbare fornærmede har

³ Riksadvokaten (2020d) s. 20.

dårligere kvalitet enn etterforskningen i andre saker, er urovekkende.⁴ Det er grunn til å undersøke dette nærmere.

Også andre fornærmede med sårbarheter må identifiseres og ivaretas selv om de ikke skal gis tilrettelagt avhør. Politiet må sørge for gode rutiner for å ivareta sårbare fornærmede på en god måte.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.5.11: «Vurdering av gruppen for tilrettelagte avhør.»

20.9 Mangelfull kunnskap om politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektssaker

For at håndteringen av voldtektssaker i politiet og påtalemyndigheten skal kunne forbedres, må myndighetene ha kunnskap om hvordan sakene håndteres og hvordan de burde håndteres. Slik utvalget ser det, finnes det ikke god nok kunnskap om dette i dag.

I utvalgets utredning har rapporter fra politiet og påtalemyndigheten utgjort en sentral del av kunnskapsgrunnlaget. Særlig sentrale er Riksadvokatens kvalitetsundersøkelser, men også inspeksjonsrapporter fra statsadvokatembetene bidrar med innsikt i håndteringen av sakene. Kva-

⁴ Vik (2020).

litetsundersøkelsene og inspeksjonsrapportene er nyttige, og arbeidet med oppfølging av disse kan bidra til å heve kvaliteten på etterforsknings- og påtalearbeidet. De må samtidig leses i lys av at de er utformet av myndighetene selv, og at de ikke baserer seg på forskningsmetoder.

Politiet og påtalemyndigheten har heller ikke et godt system for å utvikle kunnskap om god håndtering av voldtektssaker. Den mangelfulle kunnskapen har som konsekvens at verken Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Riksadvokaten eller Kripos kan gi gode svar på viktige spørsmål om etterforskningen av disse sakene. Fagutviklingsapparatet skal bidra til systematisert kunnskap på etterforskningsfeltet, men fokuserer på generelle etterforskningsgrep fremfor spesifikke kriminalitetsformer.

Det er behov for å vite mer om hvorfor det ikke tas ut flere tiltaler og hvorfor mange saker blir liggende uten at noe skjer. Kvalitetsundersøkelsene viser at mange etterforskningsskritt ikke gjennomføres slik de skal, men viser ofte ikke hva årsaken er. Det er også behov for kunnskap om hvordan politiet og påtalemyndigheten tar hensyn til fornærmede med ulike former for sårbarhet eller levekårsutfordringer. Se også punkt 20.8 om behov for mer kunnskap om etterforskningen i disse sakene.

Utvalget mener det er nødvendig at kunnskap om håndteringen av voldtektssaker produseres i samarbeid med forskere. Dette vil både sørge for

Boks 20.1 Erfaringer fra Storbritannia: «End to End Rape Review» og «Operation Soteria»

Britiske myndigheter startet i 2019 en «end-to-end rape review» for å undersøke hvordan politiet, påtalemyndigheten og domstolene håndterer voldtektssaker fra de blir anmeldt til de blir avsluttet. Bakgrunnen var det svært lave antallet voldtektssaker som endte med tiltale og dom. Evalueringen besto av en grundig gjennomgang av politiet og påtalemyndighetens håndtering av sakene, og fant at rettssystemet sviktet voldtaktsutsatte.

Et større samarbeidsprosjekt (Project Soteria) mellom akademikere og politiet var et av tiltakene som fulgte av evalueringen.¹ Forskerne gjorde «dypdykk» i og analyserte et stort antall politisaker om voldtekt. I tillegg brukte de fokusgrupper, intervjuet utsatte og etterforskere og undersøkte hva slags utdanning og opplæring etterforskere fikk.²

Forskerne utviklet et rammeverk for å forbedre etterforskningen av voldtektssaker basert på funnene.³ Rammeverket består av fem pilarer: (1) en etterforskning som fokuserer på gjerningspersonen, (2) strategier mot gjentakende overgripere, (3) en tilnærming til utsatte basert på prosessuell rettferdighet, (4) kompetanseutvikling og ivaretagelse av politipersonell og (5) strategisk bruk av informasjon og digitale bevis.

Arbeidet resulterte i en «National Operating Model» som ble innført i alle politidistriktene i 2023.

¹ Stanko & Crew (2022).

² Se omtale på Home Office UK (2022).

³ Hohl & Stanko (2022).

Kilde: Home Office (2021); George & Ferguson (2021).

at kunnskapen holder forskningsmessig kvalitet, og at håndteringen av voldtektssaker blir gjenstand for et eksternt blikk.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.5.4: «En forskningsbasert evaluering av håndteringen av voldtektssaker.»

Kapittel 21

Voldserstatning

21.1 Innledning

Istanbulkonvensjonen artikkel 30 pålegger norske myndigheter å sikre at voldtektsutsatte kan kreve erstatning fra utøveren og i visse tilfeller fra staten. Voldtektsutsatte har rett til erstatning fra staten etter lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven) § 1 på visse vilkår. I henhold til § 4 kan voldtektsutsatte kreve erstatning for «skade på person, menerstatning, erstatning for en persons død og oppreisning».

Voldserstatningsloven trådte i kraft 1. januar 2023 og erstattet den tidligere voldsoffererstatningsloven.¹ Den nye loven inneholder flere endringer som påvirker voldtektsutsattes rett til erstatning. Utvalget er ikke bedt spesifikt om å se på det, men finner at voldserstatningsordningen har stor betydning for voldtektsutsatte. Utvalget finner derfor grunn til å beskrive endringene og konsekvensene av dem.

I dette kapitlet beskriver utvalget voldtektsutsattes rett til erstatning fra staten med særlig henblikk på endringene som ble gjort ved vedtakelsen av voldserstatningsloven.

21.2 Voldtektsutsattes rett til erstatning fra staten

21.2.1 Rett til erstatning ved dom og henleggelse

Rett til erstatning kan følge av dom eller innvilges ved søknad til Kontoret for voldsoffererstatning. Dersom den utsatte er tilkjent erstatning ved dom, har vedkommende rett til å få kravet utbetalt fra staten i henhold til voldserstatningsloven § 6 dersom saken er anmeldt.

Den utsatte kan ha rett til erstatning også i tilfeller hvor det ikke følger av en dom. Slike tilfeller reguleres av § 7, som har flere alternativer for når utsatte har rett til erstatning. Mest aktuelt for

¹ Voldserstatningsloven (2022); Voldsoffererstatningsloven (2001).

voldtektssaker er tilfeller hvor «straffesaken er avsluttet uten domstolbehandling» i bokstav a. Ifølge lovproposisjonen omfatter dette saker «som er avgjort i konfliktrådet eller ved påtaleunntatelse og saker som er henlagt etter bevisets stilling, på grunn av foreldelse eller fordi den påståtte skadevolderen er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig.»²

21.2.2 Frist for å søke erstatning

Voldserstatningsloven har flere frister for når den utsatte må søke om erstatning for å bevare sin rett til slik erstatning. Det gjelder ulike frister for saker hvor erstatning følger av dom og hvor erstatning innvilges av Kontoret for voldsoffererstatning.

I saker hvor retten til erstatning følger av en rettskraftig dom i henhold til § 6, må den utsatte fremme krav om erstatning til Kontoret for voldsoffererstatning innen seks måneder fra dommen ble rettskraftig.

Fristen for å søke om erstatning i saker hvor erstatning ikke er tilkjent ved dom, følger av § 7 annet ledd:

«Søknaden må fremmes innen ett år etter at endelig påtaleavgjørelse er truffet. Er saken henlagt på grunn av strafferettslig foreldelse, må søknaden i tillegg være fremmet før kravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven.»

I den tidligere voldsoffererstatningsloven var fristen for å søke om erstatning knyttet til foreldelsesreglene for erstatningskravet. Voldsoffererstatningsloven § 3 andre ledd lød slik:

«Søknaden må være fremsatt for Kontoret for voldsoffererstatning før erstatningskravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven. Det er likevel tilstrekkelig at søk-

² Prop. 238 L (2020–2021) pkt. 21.1.

naden fremsettes før skadevolderens eventuelle straffansvar er foreldet etter reglene i straffeloven eller før skadelidte fyller 21 år.»

Fristene i den nye loven er altså betydelig kortere enn fristene etter den gamle loven. Endringen innebærer også at det gjelder en frist for å søke om erstatning fra staten, og en annen frist for å kreve erstatning fra utøver via domstolene.

21.3 Den påståtte skadevolder som part i saken

Voldserstatningsloven § 7 fjerde ledd fastsetter at «[d]en påståtte skadevolderen skal være part i saken.» Det innebærer at vedkommende får flere partsrettigheter i saken.

I saker som går for domstolen, vil den påståtte skadevolderen alltid være part i saken. Lovendringen innebærer at den påståtte skadevolder også er part i saker som kun behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Den påståtte skadevolder var ikke part i disse sakene etter voldsoffererstatningsloven som gjaldt frem til 2023.

Endringen møtte mye kritikk under høringen av lovforslaget. Kritikken kom fra frivillige organisasjoner, bistandsadvokater og voldsutsatte. Temaet ble høsten 2023 også omtalt i media hvor utsatte for vold og overgrep har fortalt om sine erfaringer.³ Kritikken handler om at det for utsatte for vold i nære relasjoner og seksuell vold kan være særlig utfordrende at den påståtte skadevolder er part i saken.

Som part vil vedkommende kunne få innsyn i sakens dokumenter som vil inneholde en rekke personlige opplysninger om den utsatte. Slike opplysninger kan for eksempel være erklæringer fra leger og psykologer, vurderinger av arbeids-evne og vurderinger av forholdet til egne barn. Bistandsadvokater og utsatte trekker frem at slikt innsyn kan være svært invaderende for den utsatte. Det trekkes også frem at det for noen kan være farlig. Det gjelder saker hvor den utsatte har grunn til å frykte den påståtte skadevolderen, og noen saker hvor den utsatte lever i skjul for gjerningspersonen. Per november 2023 hadde 74 personer søkt om innsyn, ifølge NRK.⁴

Forarbeidene til loven drøfter de menneskerettslige rammene for når en skadevolder må innrømmes partsrettigheter.⁵ Forarbeidene konkluderer med at skadevolder må innrømmes parts-

rettigheter når «staten skal holde skadevolder ansvarlig for erstatningsbeløpet».⁶ At staten skulle kreve regress fra skadevolder også i saker hvor erstatning ikke ble tilkjent ved dom, var en del av lovforslaget i proposisjonen. Forslaget til § 7 femte ledd lød slik:

«Kontoret for voldsoffererstatning fatter vedtak om erstatning og regress. Når vedtaket er endelig avgjort, utbetaler Kontoret for voldsoffererstatning erstatningen og fremmer regresskravet, jf. § 11. Om ikke annet følger av loven her, kommer forvaltningslovens bestemmelser til anvendelse.»

Da proposisjonen ble behandlet i Stortinget, fremmet justiskomiteens flertall fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, forslag om å fjerne statens adgang til å kreve regress i disse sakene.⁷ Årsaken var at regressadgang kunne føre til at skadevolder trakk saken inn for domstolene, og dermed gjorde prosessen med å få voldserstatning vanskeligere for utsatte. Loven som ble vedtatt, ga derfor ikke staten adgang til å søke regress i saker hvor erstatningen ikke er tilkjent ved rettskraftig dom.

Forarbeidene drøfter imidlertid ikke om menneskerettighetene krever at den påståtte skadevolder må gis partsrettigheter også der det ikke kreves regress fra vedkommende. Argumentasjonen hviler på at staten skal kreve regress ettersom det var en del av det opprinnelige lovforslaget. Utvalget kan ikke se at det finnes menneskerettslige forpliktelser til å gi skadevolder partsrettigheter i saker hvor staten ikke skal søke regress fra skadevolder.⁸

21.4 Kontoret for voldsoffererstatnings anvendelse av straffebestemmelser

Tidligere var det slik at Kontoret for voldsoffererstatning foretok en selvstendig vurdering av faktum i saken, og anvendte de straffebestemmelsene de fant grunnlag for. Etter en nylig avgjørelse fra Sivilrettsforvaltningen, som er klageorgan for Kontoret for voldsoffererstatning, ser det ut

⁶ Prop. 238 L (2020–2021) s. 16.

⁷ Innst. 310 L (2021–2022).

⁸ Det forutsetter at vedtaket som danner grunnlag for erstatningsutbetalingen, ikke inneholder et utsagn som tilskriver straffeskyld, jf. HR-2018-1783-A avsnitt 26.

³ se blant annet: Husebye & Vaglieri (2023).

⁴ Husebye & Vaglieri (2023).

⁵ Prop. 238 L (2020–2021).

til at Kontoret for voldsoffererstatning vil være bundet av politiet og påtalemyndighetens valg av bestemmelse i straffeloven.

I en nylig avgjørelse knyttet til den nye volds-erstatningsloven konkluderer Sivilrettsforvaltningen med at Kontoret for voldsoffererstatning ikke lenger skal kunne vurdere saksforholdet i henlagte straffesaker under en annen straffebestemmelse enn det påtalemyndigheten har gjort i sin etterforskning. I avgjørelsen skriver Sivilrettsforvaltningen:

«Voldserstatningsmyndighetene har, slik Sivilrettsforvaltningen ser det, ikke bedre forutsetninger enn påtalemyndigheten til å vurdere sakens faktiske side og hvilket straffebud saken hører inn under. (...) Videre må voldserstatningsmyndighetene kunne legge til grunn at politiet vil endre kodingen, dersom etterforskningen gir grunnlag for det, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 [RA-2018-3].»⁹

Både Kontoret for voldsoffererstatning og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) erfarer imidlertid at politiet noen ganger registrerer saker under feil straffebestemmelse.¹⁰ Det kan for eksempel hende at politiet registrerer en sak som seksuelt krenkende atferd etter straffeloven § 298, når den egentlig burde vært registrert som voldtekt av barn under 14 år etter straffeloven § 299. Dersom Kontoret for voldsoffererstatning ikke har mulighet til å foreta en selvstendig vurdering av straffebudene, vil resultatet være at den utsatte ikke har rett til erstatning, fordi § 298 ikke gir krav på erstatning i henhold til voldserstatningsloven § 1.

Et annet aktuelt tilfelle kan være at en sak som er registrert som voldtekt etter § 291, ikke oppfyller kravet etter denne bestemmelsen, men for eksempel oppfyller kravene etter § 297 om seksuell handling uten samtykke, som også gir rett til erstatning. I slike tilfeller vil ikke Kontoret for voldsoffererstatning kunne innvilge erstatning til den utsatte.

21.5 Bistandsadvokat i saker om voldserstatning

Det følger av straffeprosessloven § 107 c femte ledd andre punktum at «[o]ppdraget som

⁹ VEM-2023-10517.

¹⁰ Kontoret for voldsoffererstatning (2023) s. 3.

bistandsadvokat omfatter ikke å søke om voldserstatning fra staten». Denne endringen kom inn i loven ved vedtakelse av voldserstatningsloven i 2022. Tidligere hadde utsatte rett til bistand fra advokat ved søknad om voldsoffererstatning.

Ifølge voldserstatningsloven § 10 kan utsatte få dekket utgifter til advokat «[d]ersom sakens omfang eller kompleksitet tilsier det». Ifølge forarbeidene er dette opp til Kontoret for voldsoffererstatning å vurdere dette:

«Kontoret for voldsoffererstatning må gjøre en konkret vurdering av om saken var så komplisert eller omfattende at det var behov for advokat til å fremme søknad.»¹¹

Dette innebærer at fornærmede vanligvis må fremme sitt erstatningskrav uten bistand fra advokat. Denne endringen har vært utsatt for betydelig kritikk fra bistandsadvokater og organisasjoner som arbeider for rettighetene til personer som er ofre for voldtekt og vold i nære relasjoner. En bistandsadvokat uttaler seg for eksempel til NRK:

«Bistandsadvokat Anette Torgersen, medlem av utvalet for bistandsadvokatar i Advokatforeninga, seier til NRK at det ikkje er så enkelt.– Det er mange spørsmål i skjemaet, fleire av dei obligatoriske. Du må mellom anna leggje inn politidistrikt og krysse av for rett straffebestemming. Om ikkje får du feilmelding og får ikkje sende inn skjemaet. Ho trur mange med krav på erstatning, fall av alt her.»¹²

Bistandsadvokaten mener altså at skjemaet for voldsoffererstatning er utformet slik at mange ikke vil klare det, selv i de enkle tilfellene. I samme reportasje uttaler også en administrativ leder for et senter mot seksuelle overgrep seg om lovendringene:

«– Å søke om erstatning er komplekst, seier Heidi Studer Andersson. Ho er administrasjonssjef ved Senter mot seksuelle overgrep, Nok. Oslo. Ho seier det er gjort vesentlege innskrenkingar for dei utsette i lova. Også ho meiner det er eit problem at ein ikkje lenger har krav på bistandsadvokat.»¹³

¹¹ Prop. 238 L (2020–2021), pkt. 18.4.4.

¹² Waaler (2023).

¹³ Waaler (2023).

21.6 Utvalgets vurdering av endringene i voldserstatningsloven

Utvalget mener at endringene som kom med den nye voldserstatningsloven, har innskrenket voldtektsutsattes rettigheter. Innføringen av frister, partstatus til utøver og svekkelse av retten til bistandsadvokat innebærer til sammen at voldtektsutsatte er langt dårligere stilt enn tidligere, når det gjelder muligheten til å søke erstatning fra staten.

Utvalget mener at fristene for å søke om erstatning er for korte. Fristene for å søke erstatning fra staten bør være minst like lange som de alminnelige foreldelsesreglene. Det er ingen grunn til at fristene skal være kortere overfor staten. Voldtektsutsatte bruker ofte tid på å anmelde saken og er ofte i en krevende situasjon hvor det kan være vanskelig å overholde knappe tidsfrister. Slik utvalget ser det, setter den nye loven utsatte for voldtekt i en dårligere posisjon enn de var etter det tidligere regelverket på dette punktet.

Utvalget mener videre at den påståtte skadevolder ikke bør være part i saken når staten ikke skal søke regress. Slik utvalget ser det, er det ikke et menneskerettslig krav at den påståtte skadevolder skal være part i saken. Som vist under punkt 21.3 ble partstatus i utgangspunktet innført under forutsetning av at staten skulle kreve regress i

disse sakene. Da adgangen til å kreve regress ble endret, burde også partstatusen vært fjernet. I slike tilfeller er erstatningskravet en sak mellom den utsatte og staten, ikke mellom den utsatte og den påståtte skadevolderen.

Utvalget vil videre trekke frem Istanbulkonvensjonen artikkel 30 nr. 2 siste setning: «[d]ette er ikkje til hinder for at partane kan krevje regress frå valdsutøveren for tilkjent erstatning, så lengje det blir teke tilbørleg omsyn til offeret sin tryggleik.» Dette skulle tilsi at i saker der det ikke kreves tilbakebetaling, vil offerets trygghet veie særlig tungt, noe som klart trekker i retning av at den påståtte skadevolder ikke innrømmes partsrettigheter. Som utvalget har vist til vil innrømmelse av partsrettigheter kunne være farlig for den utsatte.

Utvalget mener også at utsatte bør ha rett til bistand fra advokat betalt av staten, når de søker erstatning. Selv om myndighetene anser prosessen for å søke om voldserstatning som enkel, vil den ikke nødvendigvis oppleves slik av utsatte. Å få bistand fra en advokat kan være avgjørende for at vedkommende velger å søke og klarer å fylle ut søknaden på en god måte.

Se utvalgets forslag til tiltak 22.5.15: «Styrking av voldserstatningsordningen for voldtektsutsatte.»

Del VI
Utvalgets anbefalinger

Kapittel 22

Utvalgets tiltak

22.1 Innledning

Det følger av mandatet at utredningen «skal inneholde anbefalinger om innretning på det forebyggende arbeidet, samt hvordan håndteringen av voldtekt i straffesakskjeden og i helse- og omsorgssektoren kan forbedres. Utvalget kan også fremme andre relevante tiltak dersom det vurderes å være hensiktsmessig».

Utredningen finner at til tross for at arbeidet mot voldtekt er en uttalt prioritet for regjeringen, lykkes ikke norske myndigheter i arbeidet med å forebygge og bekjempe voldtekt. Utvalget peker på flere områder der arbeidet mot voldtekt fremstår som fragmentert eller mangelfullt, og utredningen viser at voldtektsutsattes menneskerettigheter utfordres i Norge i dag.

Utvalget legger til grunn at forebygging og bekjempelse av voldtekt er en samfunnsutfordring som krever målrettet, tverrsektoriell innsats. For å lykkes er det nødvendig med et tydeligere og avklart lederskap og et dedikert arbeid for å utvikle en felles tilnærming på tvers av fagområder.

Et sentralt premiss for utvalgets anbefalinger er at arbeidet mot voldtekt tydeligere må ses i sammenheng med myndighetenes pågående arbeid mot vold og overgrep. Voldtekt er en form for seksuell, kjønnsbasert vold som rammer en betydelig andel jenter og kvinner i Norge.

Utvalget foreslår tiltak innen fem områder:

- en helhetlig og samordnet politikk
- forebygging
- støttetjenester
- straffeforfølgning
- forskning

Utvalget foreslår totalt 30 tiltak for å styrke arbeidet mot voldtekt.

22.2 En helhetlig og samordnet politikk

22.2.1 Inkorporering av Istanbulkonvensjonen

- Utvalget anbefaler at Istanbulkonvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven.

Gjennom utredningen har utvalget vist at Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen) gir voldtektsutsatte en rekke rettigheter. Konvensjonen behandler voldtekt som en del av annen kjønnsbasert vold og krever en helhetlig tilnærming med konkrete tiltak innenfor forebygging, støttetjenester og straffeforfølgning. Innholdet i konvensjonen bygger i stor grad på den europeiske menneskerettighetsdomstolens praksis og konkretiserer innholdet i forpliktelsene som følger av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Som omtalt under punkt 5.2, er Istanbulkonvensjonen ikke inkorporert i norsk rett og har ikke samme status som for eksempel FNs kvinnekonvensjon eller den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Det vil si at konvensjonen må vike for norske regler dersom det oppstår en situasjon hvor det er motstrid mellom en bestemmelse i Istanbulkonvensjonen og en bestemmelse i norsk rett. Selv om norsk rett presumeres å være i tråd med folkeretten og norske rettsregler, kan det ikke utelukkes at slik motstrid vil oppstå. I et slikt tilfelle vil forpliktelsene etter Istanbulkonvensjonen måtte settes til side.

Da menneskerettsloven ble vedtatt ble den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter inkorporert. I proposisjonen til menneskerettsloven ble signaleffekten ved inkorporasjon av menneskerettskonvensjoner vektlagt:

«Departementet er enig med utvalget og høringsinstansene i at det er grunn til å tro at innarbeiding av menneskerettskonvensjoner i lovgivningen vil ha en signaleffekt å regne med, både internasjonalt og nasjonalt.¹»

Det ble også vektlagt at inkorporasjon av menneskerettighetskonvensjonene kunne føre til økt kunnskap om konvensjonene, som kunne være «bevisstgjørende og holdningsskapende både i og utenfor juristenes rekker».² Inkorporasjon kunne også føre til mer lojal oppfyllelse av konvensjonene selv om det ikke er påkrevd for oppfyllelse.

I tiden etter vedtakelsen av menneskerettsloven har også barnekonvensjonen og kvinnekonvensjonen blitt inkorporert i henholdsvis 2003 og 2009. Et ekspertutvalg anbefalte nylig å inkorporere CRPD i menneskerettsloven.³ Da kvinnekonvensjonen ble inkorporert ble det blant annet lagt vekt på at bevisstheten om kvinners rettigheter ville bli styrket:

«I tillegg til det sterke signalet nasjonalt og internasjonalt ei inkorporering med forrang vil sende, blir òg medvitet om likestillingsspørsmål og kvinners rettar styrkt.»⁴

Det ble videre vektlagt at konvensjonens forpliktelser ville være sentrale i lovgivnings- og forvaltningsarbeid i fremtiden:

«Ved å inkludere kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven med forrang sikrar ein at likestilling og forbodet mot diskriminering av kvinner vil vere eit sentralt omsyn i lovgivingsarbeid og forvaltning også i framtida.»⁵

Kvinnekonvensjonen er fra 1979 og har blitt tolket og utviklet av kvinnekomiteen siden den gang. For å forstå konvensjonens rettigheter er det nødvendig å lese komiteens generelle anbefalinger. Det følger for eksempel ikke av konvensjonsteksten at vold mot kvinner er omfattet. Istanbulkonvensjonen er en presisering og videreutvikling av kvinners rettigheter til å være frie fra vold og overgrep. Kvinnekomiteen har også anbefalt norske myndigheter å implementere anbefalingene i GREVIOs rapport.⁶ Inkorporering av Istanbulkon-

vensjonen vil kunne sørge for bedre etterlevelse av norske myndigheters forpliktelser av FNs kvinnekonvensjon, som allerede er inkorporert.

Utvalget mener at inkorporering av Istanbulkonvensjonen vil kunne ha en betydelig signaleffekt for norske myndigheters prioritering av arbeidet mot kjønnsbasert vold. Ved å inkorporere konvensjonen med forrang i norsk rett tydeliggjør myndighetene intensjonen om å sørge for at volds- og voldtektsutsattes rettigheter etter Istanbulkonvensjonen skal gjennomføres i praksis. Dette vil videre kunne føre til økt bevissthet og kunnskap om konvensjonen, både i forvaltningen, blant jurister og i befolkningen for øvrig.

Norske myndigheter har allerede forpliktet seg til å implementere Istanbulkonvensjonen. Ved ratifiseringen av konvensjonen ble det lagt til grunn at norsk rett er i tråd med konvensjonen.⁷ Det ble gjort enkelte endringer i straffeloven og straffeprosessloven for å sørge for dette. Inkorporering av konvensjonen bør derfor ikke kreve et større utrednings- eller lovendringsarbeid for å kunne gjennomføres.

Utvalget vil også fremheve at en rekke organisasjoner har anbefalt at Norge inkorporer konvensjonen, blant annet i en skyggerapport til norske myndigheters rapportering til GREVIO.⁸ Det samme ble anbefalt i skyggerapporten til CEDAW.⁹

Utvalget mener at inkorporasjon av Istanbulkonvensjonen vil løfte voldtekt og annen vold mot kvinner som et problem som må prioriteres i myndighetenes arbeid. Som utredningen har vist, er omfanget av seksuell vold mot kvinner stort i Norge. Det er et presserende behov for at norske myndigheter gjør mer for å forebygge og bekjempe voldtekt, og inkorporering av Istanbulkonvensjonen er et viktig ledd i dette arbeidet.

22.2.2 En tydelig og forsterket myndighetsstruktur

- Utvalget anbefaler at den tverrdepartementale arbeidsgruppen om vold i nære relasjoner får et tydelig mandat om å utvikle og gjennomføre politikk for å forebygge og bekjempe alle former for vold som omfattes av Istanbulkonvensjonen, inkludert seksuell vold og voldtekt.
- Som følge av et tydeligere (og utvidet) mandat for den tverrdepartementale arbeidsgruppen

¹ Ot.prp. nr. 3 (1998–1999).

² Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) s. 21.

³ CRPD-utvalget (2024).

⁴ Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) s. 36.

⁵ Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) s. 36.

⁶ FNs kvinnekomité (2023) s. 9.

⁷ Prop. 66 S (2016–2017).

⁸ Skyggerapport (2020).

⁹ Skyggerapport (2021).

anbefaler utvalget videre at Justis- og beredskapsdepartementet ressurssettes til å ivareta samordningsoppgaver.

- Utvalget anbefaler videre at det opprettes et nytt statlig organ for å sikre at ny politikk og tiltak gjennomføres i praksis, samordnes på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer og at effekten av politikken og tiltakene evalueres og legges til grunn for ny politikkutforming.

Utvalget mener det er viktig å se voldtekt som et eget innsatsområde, og samtidig forankre innsatsen mot voldtekt tydelig i en helhetlig og samordnet tilnærming mot vold og overgrep. I utredningen har utvalget vist at arbeidet med å forebygge voldtekt, sikre gode støttetjenester for utsatte samt å sikre effektiv straffeforfølgning i voldtektsaker i liten grad tematiseres i regjeringens pågående arbeid mot vold og overgrep.

Regjeringens arbeid mot vold og overgrep koordineres i dag gjennom en tverrdepartemental gruppe. I dette samarbeidet inngår vold og overgrep i nær relasjon, vold og overgrep mot barn, vold og overgrep mot eldre, negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Problemstillinger knyttet til voldtekt løftes etter utvalgets forståelse i liten grad i det tverrdepartementale arbeidet. Dette fremkommer også i regjeringens nyeste opptrappingsplan mot vold og overgrep, som i liten grad omtaler voldtekt.

Istanbulkonvensjonen artikkel 7, pålegger norske myndigheter å vedta en effektiv, helhetlig og samordnet nasjonal politikk med relevante tiltak som kan forebygge og motvirke alle former for vold som er omfattet av konvensjonen, herunder voldtekt. Utvalget mener det er viktig å forankre innsatsen mot voldtekt tydelig i en helhetlig og samordnet tilnærming mot vold og overgrep. Av den grunn anbefaler utvalget at den tverrdepartementale arbeidsgruppen om vold i nære relasjoner får et tydelig mandat om å utvikle og gjennomføre politikk for å forebygge og bekjempe alle former for vold som omfattes av Istanbulkonvensjonen.

Som følge av et tydeligere og utvidet mandat for den tverrdepartementale gruppen anbefaler utvalget videre at Justis- og beredskapsdepartementet ressurssettes til å ivareta samordningsoppgaver. Istanbulkonvensjonen artikkel 10 pålegger norske myndigheter å utpeke eller opprette ett eller flere offisielle organer med ansvar for koordinering, gjennomføring, overvåkning og evaluering av politikk og tiltak som treffes med sikte på å forebygge og bekjempe alle former for vold som omfattes av Istanbulkonvensjonen. Dette vil, ifølge

Europarådets forklarende rapport, bidra til å sikre at tiltakene er godt koordinert og fører til en samordnet innsats, samt at det vil bidra til å sikre den faktiske gjennomføringen av eventuell ny politikk og tiltak.¹⁰

For å sikre samordning, kontinuitet og helhetsforståelse i arbeidet mot voldtekt anbefaler utvalget videre at et nytt statlig organ opprettes, underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Det nye statlige organet vil sikre en permanent og synlig satsing mot de ulike formene for vold som omfattes av Istanbulkonvensjonen:

- vold i nære relasjoner
- æresrelatert vold
- seksuell vold (herunder voldtekt)
- seksuell trakassering i det offentlige rom

Utvalget foreslår at det nye statlige organet får et tydelig tverrsektorielt ansvar i arbeidet med å forebygge kjønnsbasert vold, sikre gode støttetjenester for utsatte samt å sikre effektiv straffeforfølgning i saker som omhandler kjønnsbasert vold. Det statlige organet vil kunne samle fagkunnskap fra ulike sektorer og bidra til å rådgi myndighetene i deres arbeid.

Utvalget mener en mer tydelig og forsterket myndighetsstruktur vil bidra til å legge et godt grunnlag for en helhetlig, strategisk og langsiktig politikkutvikling som mer effektivt forebygger og bekjemper voldtekt. Utvalget viser til Irlands etablering av *Statutory agency with responsibility for Domestic, Sexual and Gender Based Violence*,¹¹ som rapporterer til det irske justisdepartementet og en parlamentskomité.

Forslaget om å opprette et slikt organ vil kreve et tydelig mandat og samarbeidsavtaler med relevante departementer og direktorater. Følgende oppgaver bør inngå i et mandat for et nytt organ:

- samordne innsats på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer
- bidra til at ny politikk og tiltak på feltet gjennomføres i praksis
- koordinere leveranser av relevant nasjonalt planverk
- bidra til internasjonal erfaringsutveksling og samarbeid
- rapportere til departementet som koordinerer norsk gjennomføring av Istanbulkonvensjonen og andre relevante konvensjoner
- legge til rette for systematisk tverrsektoriell erfarings- og kunnskapsutveksling

¹⁰ Europarådet (2011).

¹¹ Department of justice (2023).

- bidra til utvikling av felles tverrsektoriell fenomenforståelse
- samle og formidle all relevant forskning og statistikk til offentlig forvaltning og til et bredere publikum
- utvikle og gjennomføre nasjonale kampanjer
- sikre at effekten av iverksatt politikk og tiltak evalueres og tas inn som grunnlag for beslutningsprosesser

Utvalget anbefaler at innretning og plassering av en styrket struktur utredes nærmere av Justis- og beredskapsdepartementet, i samarbeid med relevante departementer.

22.2.3 Et likeverdig tilbud for voldtektsutsatte i alle kommuner

- Utvalget anbefaler at kommunene gjennom lov pålegges å utforme en kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner og annen kjønnsbasert vold, samt å sikre tilstrekkelig finansiering og evaluering av tiltakene i planen.

Kommunene har ansvar for flere sentrale tjenester som er involvert i arbeidet mot voldtekt, herunder barnehager, skoler, familie- og barnevern samt kommunale helsetjenester og krisesenter. Ulike rammevilkår og stor grad av kommunal frihet i valg av tiltak skaper imidlertid ulike tilnæringer og ulike tilbud for voldtektsutsatte.

Regjeringen har anbefalt kommunene å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, senest i den nye opptrappingsplanen mot vold og overgrep.¹² Hensikten med handlingsplanene er å systematisere og koordinere kommunenes arbeid med vold i nære relasjoner. Det er fremdeles en betydelig andel kommuner som ikke har utarbeidet en kommunal handlingsplan. Partnerdrapsutvalget anbefalte i sin utredning at det innføres en plikt for kommunene om å ha handlingsplaner mot vold i nære relasjoner:

«Utvikling av en kommunal handlingsplan mot vold i nære relasjoner vil, etter utvalgets syn, kunne sikre at det kommunale hjelpeapparatet utveksler kunnskap og erfaringer, og at hjelpeapparatet utvikler en felles fenomenforståelse og en enighet om prioriterte mål og innsatsområder. Det vil videre kunne bidra til å identifisere samarbeidsbehov, og å sikre en

god fordeling av ansvar for oppgaveløsningen.»¹³

Utvalget mener kommunene gjennom lov bør pålegges å utforme en kommunal handlingsplan som også omfatter seksuell vold. Utvalget anbefaler at regjeringen bør kreve kommunale handlingsplaner mot «vold i nære relasjoner og annen kjønnsbasert vold». Disse handlingsplanene vil dermed også kunne beskrive relevante tiltak som omhandler arbeidet med å forebygge voldtekt, og å tilby gode støttetjenester. Dagens veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner bør oppdateres for å reflektere endringen.

Utvalget understreker at kommunene må sikres tilstrekkelige rammevilkår for å kunne finansiere nødvendige tiltak i handlingsplanene. Utvalget stiller seg bak Barnevoldsutvalgets anbefaling om å evaluere ordningen med kommunale handlingsplaner.¹⁴

Videre understeker utvalget at det følger av krisesenterlova at alle kommuner er pliktige til å gi et krisesentertilbud til alle personer som er utsatte for vold eller trusler om vold i nære relasjoner (§ 2). Seksuell vold og voldtekt er svært ofte en del av den volden som kvinner utsettes for i nære relasjoner. Krisesentrene er det viktigste støttetilbudet til dem som er utsatt for voldtekt i nære relasjoner. Det er derfor svært viktig at kommunene tilbyr et godt krisesentertilbud i hele landet. Krisesentrene skal være tilgjengelige for alle grupper, også sårbare grupper. Dette innebærer at sårbare grupper (for eksempel personer i aktiv rus eller personer med alvorlige psykiske lidelser) skal sikres et likeverdig tilbud i hele landet. Norge har også forpliktet seg til å ta hensyn til urfolks kultur og språk både gjennom nasjonal og internasjonal rett. Dette stiller særlige krav om utformingen av krisesentertilbudet i forvaltningsområdet for samisk språk.¹⁵

22.2.4 En tverrdepartemental stortingsmelding om voldtekt

- Utvalget anbefaler at det utarbeides en stortingsmelding om voldtekt.

Gjennom skiftende regjeringer har det blitt utarbeidet flere handlingsplaner mot voldtekt. Etter utvalgets vurdering har handlingsplanene ikke

¹³ NOU 2020: 17 s. 202.

¹⁴ NOU 2017: 12 s. 95.

¹⁵ Se sameloven (1987) Kapittel 3 om samisk språk.

¹² Prop. 36 S (2023–2024) s. 28.

lykkes i å forebygge og bekjempe voldtekt i Norge.

Regjeringens handlingsplan mot voldtekt utløp i 2022, og utvalget kjenner ikke til planer om å utarbeide ny handlingsplan. Utvalget anbefaler at det utarbeides en tverrdepartemental stortingsmelding om voldtekt, for å legge føringer for det videre arbeidet samt å sikre at arbeidet mot voldtekt forankres bredt politisk. Utvalget anbefaler at utredningen (NOU 2024: 4) inngår i meldingens kunnskapsgrunnlag.

22.2.5 Et kompetanseløft i tjenestene

- Utvalget anbefaler at det utarbeides en langsiktig plan for et kompetanseløft om seksuell vold i det offentlige tjenesteapparatet, som omfatter kunnskap om utsatthet og sårbare gruppers behov.
- Utvalget anbefaler at gjennomføres en evaluering av de regionale sentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) sitt kompetansehevende arbeid rettet mot seksuell vold.

Flere tidligere utredninger har vist til manglende kompetanse om vold og overgrep i det offentlige hjelpeapparat. Partnerdrapsutvalget anbefalte et kompetanseløft i hjelpeapparatet ved blant annet å innarbeide og å sikre implementering av kunnskapskrav om vold i nære relasjoner.¹⁶

Som utvalget har vist, er det en betydelig andel norske kvinner som rapporterer at de har opplevd én eller flere voldtekter. Videre har utvalget vist at konsekvensene av å ha blitt voldtatt, er alvorlige. Det er viktig at det offentlige tjenesteapparatet har god kunnskap om seksuell vold og potensielle konsekvenser av denne, for å kunne bidra til å forebygge og sikre god oppfølging av personer som utsettes for, eller står i fare for å utsettes for, seksuell vold.

Utvalget mener derfor det er sentralt at det utarbeides en langsiktig plan for et kompetanseløft om seksuell vold, herunder voldtekt i det offentlige tjenesteapparatet. Utvalget ser behov for et slikt løft i flere ulike deler av tjenesteapparatet, herunder barnevern og familievern, barnehage og skoler, helsetjeneste, kriminalomsorg, politi, påtalemyndighet og domstol.

Som vist i utredningen er noen grupper særlig utsatte for voldtekt. Utvalget anbefaler at kompetanseløftet omfatter utvikling av kunnskap om utsatthet og sårbare gruppers behov. Eksempelvis

viser utvalget til hvordan funksjonshemmede kan oppleve å bli møtt av tjenesteapparatet (se boks 15.4). Det følger av Istanbulkonvensjonen at norske myndigheter plikter å ivareta de særlige behovene og rettighetene til sårbare grupper («vulnerable persons») i tiltakene som iverksettes for å forebygge og beskytte mot blant annet voldtekt.

En kompetanseplan bør utformes i samarbeid med relevante forskningsmiljøer og bygge på forskningsbasert kunnskap om seksuell vold, utsatthet og risiko blant ulike grupper samt konsekvenser av seksuell vold.

Det bør vurderes om det er mulig for ansatte i kommunene å benytte sentrene mot seksuelle overgrep som en veiledningsressurs i saker som omhandler seksuelle overgrep. Sentrene er allerede etablert og kjent i svært mange kommuner, de samhandler med andre hjelpeinstanser mange steder og fungerer mer uformelt som ressursentre. En formalisering av rollen som veiledningsressurs vil gjøre dem mer kjent i flere kommuner.

Som vist i del 12.5.1 tilbyr de regionale sentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) fagstoff om vold og overgrep samt kurs og programmer om tematikken. Primærmålgruppen for RVTS er det offentlige tjenesteapparatet. Utvalget anbefaler at sentrenes kompetansehevende arbeid rettet mot seksuell vold evalueres, for å få mer kunnskap om i hvilken grad sentrene bidrar til å øke kompetansen i det offentlige tjenesteapparatet.

22.2.6 Et likeverdig tjenestetilbud for den samiske befolkningen

- Utvalget anbefaler at det etableres en samisk tolkeutdanning slik at man får et tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker til at utsatte for voldtekt kan bruke samisk i møte med tjenesteapparatet.

Utvalget gjentar det som ble skrevet innledningsvis om språkloven § 5, der det står at «Samiske språk og norsk er likeverdige språk». Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (same-loven) § 3-5 gir utvidet rett til bruk av samisk i helse- og sosialsektoren. Bestemmelsen lyder: «Den som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor lokale og regionale offentlige helse- og sosialinstitusjoner i forvaltningsområdet, har rett til å bli betjent på samisk». Den samme loven gir også utvidet rett til å bruke samisk i rettsvesenet. Utvalget understreker at dette er krav som skal følges. Retten til å bruke samisk er ubetinget. Der det ikke er mulig å ha

¹⁶ NOU 2020: 17 s. 198.

ansatte i helsevesenet eller rettsvesenet som behersker samisk, må det brukes en sertifisert tolk. Det er stor mangel på samiske tolker, og både politiet og helsevesenet forteller om problemer med å skaffe kvalifiserte tolker. Utvalget mener at det haster svært med å få på plass en samisk tolkeutdanning, slik at man får et tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker slik at utsatte for voldtekt kan bruke samisk i møte med helse- og sosialtjenesten, og slik at både utsatte og gjerningspersoner kan bruke samisk i møte med politi og domstoler.

I 2023 mottok Samisk høyskole gjennom statsbudsjettet en tildeling for å etablere en samisk tolkeutdanning.¹⁷ Utvalget mener det er viktig å utvikle og bevare tilbudet over tid, for å sikre retten til å bruke samisk i hele landet.

Kvinnehelseutvalget foreslo å sikre systematikk i arbeidet med å sikre samisk språk- og kulturkompetanse i helse- og omsorgstjenestene.¹⁸ Utvalget stiller seg bak dette forslaget og mener det er behov for systematikk i arbeidet med å sikre samisk språk og kulturkompetanse i samtlige deler av det offentlige hjelpeapparatet som møter voldtektsutsatte.

22.3 Forebygging

22.3.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å foreslå tiltak for å styrke den forebyggende innsatsen. Tiltakene skal ha et mangfoldsperspektiv. Videre er utvalget bedt om å vurdere tiltak for å forebygge at unge begår overgrep mot andre barn og unge. Utvalget har i utredningen funnet at voldtekt utgjør en samfunnsutfordring og et betydelig folkehelseproblem. Til tross for dagens innsats for å forebygge voldtekt, kan kunnskapsgrunnlaget tyde på at myndighetene ikke lykkes i arbeidet med å forebygge voldtekt. Det forebyggingsarbeidet som finner sted, er i liten grad systematisk rettet mot å forebygge den seksuelle volden.

Utvalget erkjenner at når en voldtekt allerede har funnet sted, er det begrenset hva støtte-tjenester og straffeforfølgning kan gjøre for å bøte på skaden som allerede har skjedd. Av den grunn er det sentralt at forebygging med mål om å redusere antallet voldtekter, må være en hovedprioritet i arbeidet mot voldtekt.

22.3.2 Et massivt løft for å forebygge voldtekt

– Utvalget anbefaler et massivt løft for å forebygge voldtekt.

I utredningen har utvalget påpekt at en samordnet, helhetlig og langsiktig innsats for å forebygge voldtekt ikke finnes i Norge i dag. Etter utvalgets vurdering er voldtekt som samfunnsutfordring og folkehelseproblem underkommunisert og i liten grad prioritert i fordelingen av offentlige ressurser. Forebygging refereres til som en hovedstrategi i myndighetenes arbeid mot voldtekt. Samtidig er voldtekt ikke i tilstrekkelig grad omfattet av myndighetenes samordnede innsats mot vold og overgrep. Nylige omfangsundersøkelser viser til at den forebyggende innsatsen mot seksuell vold må forsterkes.¹⁹

Utvalget har sett hen til myndighetenes innsats på andre områder, herunder den statlige innsatsen mot tobakksskader i perioden 2003–2007.²⁰ I denne perioden ble det satset sterkt på massemediakampanjer med sterke virkemidler, herunder bruk av fryktvekkende bilder. Samtidig ble det innført et totalforbud mot røyking på spisesteder og puber. I tillegg videreutviklet og forbedret man allerede pågående tiltak som Røyke-telefonen og programmet for røykfrihet i ungdomsskolen («FRI»-programmet). Helseadvarselen på tobakksemballasjen ble større, og det ble foreslått å forby synlig oppstilling av tobakkssvarer på utsalgsteder.

Utvalget mener at et tilsvarende massivt løft for å forebygge seksuell vold, herunder voldtekt, bør iverksettes av myndighetene. Målet med løftet vil være å informere hele befolkningen om seksuell vold, de skadevirkningene den medfører og hvilke verktøy som finnes for å forebygge volden. Løftet bør inkludere tiltak for å sikre kunnskap om fenomenet voldtekt i det offentlige tjenesteapparatet og for å sikre forebyggende tiltak særlig rettet mot potensielle utøvere av seksuell vold og utsatte grupper. Tiltaket må nå ut til befolkningen i hele landet, og alt materiale må utformes på flere språk, herunder samiske språk.

Utvalget ser behov for at myndighetene i særlig grad sikrer at samtlige deler av forebyggingsløftet tar hensyn til kunnskap om og inkludering av «vulnerable groups» etter Istanbulkonvensjonen.

Utvalget merker seg myndighetenes planlagte nasjonale forebyggingsprogram mot partnervold

¹⁷ Prop. 1 S (2023–2024) Kunnskapsdepartementet.

¹⁸ NOU 2023: 5 s. 191.

¹⁹ Frøyland mfl. (2023) s. 107.

²⁰ Aarø mfl. (2009).

og partnerdrap.²¹ Det er viktig at forebyggings-tiltak mot voldtekt ses i sammenheng med dette programmet.

Utvalget mener forebyggingsløftet bør være tredelt:

1. Forebygging rettet mot hele befolkningen

Utvalget foreslår at følgende inkluderes i den delen av forebyggingsløftet som rettes mot hele befolkningen:

- Store og omfattende flerårige holdningskampanjer med sterke virkemidler formidlet i relevante kanaler:

Kampanjene bør rettes mot hele befolkningen, men særlig mot unge. Grenser, samtykke og forskningsbasert kunnskap om sammenheng mellom rus og voldtekt bør inngå i kampanjen. Utformingen av holdningskampanjene må skje i samarbeid med relevante målgrupper. Kampanjematerialet må utarbeides på norsk og samiske språk.

- Et nasjonalt løft for seksualitetsundervisningen:

Seksualitetsundervisningen i skolen må nedfelles i tydelige og forpliktende retningslinjer som bør utarbeides i samråd med relevante forskningsmiljøer, barn og unge selv samt organisasjoner med erfaring fra seksualitetsundervisning. Retningslinjene for seksualitetsundervisningen må reflektere relevante samfunnsutviklingstrekk, herunder økt bruk av sosiale medier, pornografi og høye voldtektstall blant barn og unge. Undervisningen må være representativ for alle barn og unge, uavhengig av faktorer som kjønn, seksualitet, funksjon og annen minoritetstilhørighet. Det må sikres at alle får delta i seksualitetsundervisningen.

Læringsmål knyttet til seksualitet, grenser og seksuell vold/voldtekt bør tydeliggjøres og kravfestes. Utvalget merker seg bruk av «drøfte, reflektere og samtale om» i kompetansemålene om seksualitetsundervisning. Disse målene skaper rom for unødig stor variasjon i innhold og kvaliteten på seksualitetsundervisningen. Utvalget mener kompetansemålene i større grad bør konkretiseres. Utvalget understreker at den planlagte evalueringen av læreplanene tydelig bør inkludere en evaluering av seksualitetsundervisningen.

I dette forslaget inngår også at det må sikres en styrking av rammeplanene for lærerutdanningen. Utvalget mener aktuelle rammeplaner må gjennomgås og oppdateres for å sette lærere i barnehage og skole i stand til å gi god seksualitetsundervisning.

2. Forebyggingstiltak rettet mot personer som har blitt utsatt for voldtekt eller annen seksuell vold:

Det å bli utsatt for seksuell vold i barndommen medfører økt risiko for reviktimisering; nye voldshendelser senere i livet. Blant annet viser en oversiktsstudie at å bli utsatt for seksuelle overgrep i barndommen er sterkt relatert til å bli utsatt for seksuelle overgrep også i voksen alder.²² Også i voksen alder kan det å bli utsatt for voldtekt øke risiko for reviktimisering.²³ Utvalget mener det i liten grad er satset på forebyggingstiltak rettet mot denne gruppen. Utvalget anbefaler at det som del av forebyggingsløftet sikres et oppmerksomhets- og kompetanseløft i relevante tjenester for å sikre god kunnskap om sammenheng mellom utsatthet og reviktimisering, samt at personer som har blitt utsatt for voldtekt, får tilgang til relevante hjelpetjenester og behandling ved behov.

Utvalget viser til at én av flere risikofaktorer for reviktimisering er i hvilken grad den utsatte har utviklet psykiske helseplager, særlig posttraumatisk stresslidelse (PTSD). Å forebygge eller behandle PTSD bør vurderes som et tiltak for å minske risiko for reviktimisering. Denne kunnskapen er etter utvalgets vurdering ikke hensyntatt i dagens forebyggingsarbeid.

3. Forebyggingstiltak rettet mot personer som har begått eller står i fare for å begå voldtekt eller annen seksuell vold:

Utvalget anbefaler et oppmerksomhets- og kompetanseløft i relevante tjenester samt øremerkede midler til tiltak for tidlig identifikasjon og tidlig innsats i kommunale helse- og omsorgstjenester og i spesialisthelsetjenesten. Utvalget understreker at helsestasjon for ungdom og skolehelsetjenesten i ungdomsskolen og i videregående skole spiller en viktig forebyggende rolle. Utvalget mener det må sikres finansiering for at tjenestene kan bygge nødvendig kompetanse for å ivareta unge som lurer på om de har gått over grenser, har seksuell interesse i barn eller liknende problemstillinger.

²¹ Prop. 36 S (2023–2024) s. 60.

²² Classen mfl. (2005).

²³ Walsh mfl. (2012).

Utvalget anbefaler at innretningen på forebyggingsløftet utarbeides av ansvarlig myndighet, fortrinnsvis en etat med ansvar for å utvikle og gjennomføre politikk for å forebygge og bekjempe alle former for vold som omfattes av Istanbulkonvensjonen, inkludert seksuell vold og voldtekt. Utvalget understreker at forebygging av voldtekt må ses i sammenheng med forebygging av alle former for kjønnsbasert vold.

Innholdet i forebyggingsløftet bør utarbeides i samarbeid med relevante forskningsmiljøer og organisasjoner. Det er sentralt at tiltakene i forebyggingsløftet i størst mulig grad er evidensbaserte, og har et tydelig kjønnsperspektiv. Utvalget foreslår at det settes av midler til følgeforskning og evaluering av tiltak som del av forebyggingsløftet. Tiltaket ses i sammenheng med tiltak 22.2.5 «et kompetanseløft i tjenestene».

22.3.3 Tydeliggjøring og opplæring om avvergings- og meldeplikten

- Utvalget anbefaler en gjennomgang av lovteksten med sikte på en revidering der vilkårene for avvergingsplikt fremgår tydeligere av loven.
- Utvalget anbefaler obligatorisk og jevnlig opplæring om avverge- og meldeplikten i det offentlige tjenesteapparatet for å avdekke og avverge seksuell vold.

Flere utredninger samt tilsynsrapporter fra Helseilsynet viser til saker der systemsvikt har bidratt til mangelfull oppfølging av barn og unge som opplever vold og overgrep.²⁴ Barnevoldsutvalget påpekte i sin utredning at bestemmelsen om avvergingsplikt er komplisert og lite pedagogisk utformet, samt at den er utydelig på hvordan man skal avverge, og til hvem. Utvalget støtter Barnevoldsutvalgets anbefaling om å utrede mulige endringer i bestemmelsen om avvergingsplikt for å tydeliggjøre bestemmelsen og dermed bidra til at vold og seksuelle overgrep avverges i større grad.²⁵

Utvalget støtter også tidligere anbefalinger om å sikre nødvendig kompetanse i det offentlige tjenesteapparatet om vold og overgrep og om avverge- og opplysningsplikten. Utvalget ser på utformingen av den nye veilederen fra Justis- og beredskapsdepartementet som en positiv utvikling, men ser samtidig behov for videre opplæring for å sikre den nødvendige kompetansen.²⁶ På lik

linje med brannforskriftens veileder som stiller krav til å iverksette rutiner som sikrer kunnskap og kompetanse, samt å sikre øvelser og opplæring av alle ansatte,²⁷ mener utvalget at det offentlige tjenesteapparatet bør pålegges å sikre nødvendige rutiner, øvelser og opplæring om avverge- og meldeplikten.

22.4 Støttetjenester

22.4.1 Innledning

Det følger av mandatet at utvalget skal foreslå tiltak for å styrke det akutte og mer langsiktige helsetilbudet for voldtektsutsatte. Samlet finner utvalget at voldtektsutsatte har gode rettigheter som skal sikre både akutt og langsiktig helsehjelp etter en voldtekt. Samtidig viser kartlegginger og utsattes egne erfaringer at det gjenstår utfordringer og mangler ved dagens tjenester. Med dette som utgangspunkt foreslår utvalget flere tiltak for å bedre støttetjenestene for voldtektsutsatte i Norge.

22.4.2 En støttekoordinator for utsatte

- Utvalget anbefaler at det etableres en støttekoordinatorordning ved alle overgrepsmottak.

Utvalget merker seg at det finnes en rekke ulike og gode helsetjenester for voldtektsutsatte i Norge, utover overgrepsmottakene. Disse utgjør samlet et godt og viktig tilbud for utsatte for voldtekt. Samtidig merker utvalget seg at det kan være krevende, særlig for en sårbar utsatt, å navigere tjenestelandskapet. En betydelig andel av befolkningen har problemer med å navigere i helsetjenestene, og mange har utfordringer med å finne frem til og ta i bruk informasjon om helsen sin og rettighetene de har.²⁸ Utvalget mener at overgrepsmottakets rolle i å bistå den utsatte i å finne fram i tjenestelandskapet i større grad bør formaliseres og standardiseres.

Utvalget forstår det slik at voldtektsutsatte i mange tilfeller selv må søke seg frem til hvilke hjelpetilbud som er tilgjengelige, og at dette kan oppleves som en tilleggsbelastning i en allerede utfordrende situasjon. Utvalget mener det er behov for en type «los-funksjon» for å veilede utsatte til relevante hjelpetiltak, annen støtte og eventuelt relevante ytelser. Det anbefales at de

²⁴ NOU 2017: 12; NOU 2020: 17.

²⁵ NOU 2017: 12.

²⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2023a).

²⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016).

²⁸ Le mfl. (2019).

regionale helseforetakene pålegges å sikre finansiering av et tilstrekkelig antall årsverk for å sikre en støttekoordinatorordning tilknyttet alle overgrepsmottak, og at dette inngår som et krav i nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottakene. Tiltaket bør være integrert i overgrepsmottaket og helst utføres av det personellet som i utgangspunktet har kontakt med den utsatte. Støttekoordinator tjenesten må gjøres tilgjengelig både fysisk og digitalt for å sikre tilgang også for dem som har lang reisevei, eller av andre grunner ikke har mulighet til eller ønske om å komme til overgrepsmottaket.

Tilbudet om støttekoordinatorordningen må gjøres godt kjent i befolkningen og skal være et tilbud uavhengig av politianmeldelse. Utvalget anbefaler imidlertid at det i koordinatorrollen bør ligge et ansvar for å formidle informasjon om muligheten til å eventuelt politianmelde forholdet, eksempelvis gjennom å henvise til støttesenter for kriminalitetsutsatte samt rettigheter i denne sammenheng, herunder bruk av bistandsadvokat. Innholdet og omfanget av koordinatorrollen bør defineres nærmere, fortrinnsvis av en arbeidsgruppe bestående av brukerrepresentanter og representanter fra relevante tjenester, herunder både overgrepsmottak og relevante lavterskeltilbud.

22.4.3 Styrket psykososial oppfølging ved overgrepsmottakene

- Utvalget anbefaler at muligheten for å styrke og standardisere tidlig psykologisk intervensjon ved overgrepsmottakene utredes.
- Utvalget anbefaler at det psykososiale tilbudet ved overgrepsmottakene styrkes gjennom tydeliggjøring av krav og tilstrekkelig finansiering.

Utvalget har vist i utredningen at voldtekt er en risikofaktor for utvikling av psykiske lidelser, herunder posttraumatisk stresslidelse (PTSD). Tidlig psykologisk intervensjon kan bidra til å forebygge utvikling av kroniske psykiske eller psykosomatiske helseplager etter voldtekt. Overgrepsmottakene er det første møtet med helsetjenesten for mange voldtektsutsatte og kan dermed være en viktig arena for å igangsette tidlig intervensjon.

Utvalget anbefaler at Helsedirektoratet utreder muligheten for at ansatte ved overgrepsmottakene i større grad selv kan gjennomføre evidensbasert psykososial oppfølging under veiledning fra spesialisthelsetjenesten. Etter utvalgets forståelse vil en slik organisering være i samsvar både med gjeldende organisering av helsevesenet og

normerende standarder. Funn fra «Tidlig psykologisk behandling etter voldtekt» (EIR-studien) ved NTNU bør inngå i utredningens kunnskapsgrunnlag.²⁹

I nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottakene fremkommer det at overgrepsmottakene skal tilby akutt psykososial ivaretagelse og psykososial oppfølging, men det spesifiseres ikke nærmere hvilket innhold oppfølgingen skal ha. En kartlegging av overgrepsmottakene viser at det er betydelig variasjon mellom overgrepsmottakene i hvilken psykososial oppfølging som tilbys.³⁰ Utvalget mener at det psykososiale tilbudet ved overgrepsmottakene må styrkes for å sikre at alle voldtektsutsatte får den oppfølgingen de har krav på.

Videre anbefaler utvalget at nasjonal faglig retningslinje oppdateres med en tydeliggjøring av krav til innhold og omfang av psykososial oppfølging. Oppdateringen bør skje i samråd med relevante fagmiljøer, herunder overgrepsmottak. Utvalget understreker at de regionale helseforetakene må sikre tilstrekkelig finansiering for at overgrepsmottakene skal kunne etterleve oppdaterte krav.

22.4.4 Etterlevelse av nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottakene

- Utvalget anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet legger vekt på manglende etterlevelse av nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottakene gjennom styringsdialogen med de regionale helseforetakene.
- Utvalget anbefaler at manglende etterlevelse systematisk bør følges opp og rapporteres på gjennom de regionale helseforetakenes årlige rapportering til Helse- og omsorgsdepartementet.

I utredningen har utvalget vist til betydelig variasjon mellom overgrepsmottakene på flere sentrale områder. En nylig kartlegging finner at flere av mottakene ikke oppfyller gjeldende nasjonal retningslinje på sentrale områder. Manglende etterlevelse av nasjonal faglig retningslinje er ikke et nytt fenomen. Variasjonen mellom mottakene er blitt påpekt i en rekke kartlegginger de siste årene.³¹

Det følger av spesialisthelsetjenesteloven at det er de regionale helseforetakene som har

²⁹ St. Olavs Hospital (2023).

³⁰ Johnsen mfl. (2024).

³¹ Johnsen mfl. (2024).

ansvar for helsetjenestetilbudet til alle som er utsatt for seksuelle overgrep. Utvalget mener at det enkelte regionale helseforetak i større grad må ansvarliggjøres, for å sikre at kravene i nasjonal faglig retningslinje etterleves, herunder sikre tilstrekkelig finansiering for å kunne etterleve krav. Utvalget anbefaler at etterlevelse av nasjonal faglig retningslinje inngår som et tema i styringsdialogen, herunder oppdragsbrevene til helseforetakene, for å sikre at retningslinjen etterleves.

22.4.5 En utvikling av lavterskeltilbudet for utsatte i hele landet

- Utvalget anbefaler statlig fullfinansiering av sentrene mot incest og seksuelle overgrep.
- Utvalget anbefaler at det etableres en ny finansieringsordning for sentre mot incest og seksuelle overgrep som ønsker å utvikle et fast tilbud til barn ned til 12 år.

Utvalget finner at sentrene mot incest og seksuelle overgrep utgjør et viktig supplement til de ordinære offentlige hjelpetiltakene for voldtektsutsatte. Den hjelpen voldtektsutsatte får i sentrene, gis ikke andre steder. Det fremkommer av en tidligere evaluering at brukerne verdsetter at det finnes et eget sted for dem som er utsatt for seksuelle overgrep.³² For å sikre et mer likeverdig tilbud i hele landet med en mer stabil og forutsigbar finansiering anbefaler utvalget at sentrene sikres finansiering som gjør det mulig for samtlige sentre å opprettholde et forsvarlig tjenestetilbud.

Utvalget anbefaler at det igangsettes et arbeid for å utvikle og utrede muligheten for å gjøre sentrene til en statlig oppgave. Det er grunn til å tro at statlig finansiering vil gi økt forutsigbarhet for sentrene. Utvalget stiller seg bak anbefalingen til Oslo Economics om statlig fullfinansiering av sentrene mot seksuelle overgrep, som beskrevet i rapporten fra 2020:

«[.]en sentralfinansieringsmodell som består av et basistilskudd som er likt for alle sentre, i tillegg til en variabel komponent basert på befolkning og geografi. Basistilskuddet sikrer en viss størrelse på alle sentrene, og den variable komponenten ivaretar hensyn til befolkning og geografi på tvers av sentrene. Som følge av dette vurderes modellen å være den best egnede til å sikre likeverdig tilbud for hele befolkningen. Modellen er også forutsigbar i

³² Smette mfl. (2017).

kostnader og inntekter, og effektiv i administrasjon.»³³

For å øke sentrenes tilgjengelighet anbefaler utvalget, i tråd med NOVAs evaluering av sentrene samt innspill til utvalget,³⁴ at det sikres finansiering som muliggjør etableringen av satellittkontorer, det vil si tilbud om samtaler noen dager i måneden i andre deler av et senter's hjemfylke eller region. Ifølge evalueringen har flere sentre allerede etablert slike utekontorer. Forankringen i et eksisterende senter kan bidra til å sikre faglig kvalitet i utekontorene.

Behovet for å styrke det lokale lavterskeltilbudet til barn og unge som har opplevd seksuelle overgrep, er påpekt i innspill til utvalget. I dag tar sentrene mot incest og seksuelle overgrep imot barn ned til 16 år. Et fåtall av sentrene tar også imot yngre barn. For å imøtekomme behovet for et lavterskeltilbud for barn og unge anbefaler utvalget at det etableres en finansieringsordning for sentre mot incest og seksuelle overgrep som ønsker å utvikle et fast tilbud til barn ned til 12 år.

22.4.6 Et likeverdig helsetjenestetilbud for overgrep utsatte barn

Utvalget anbefaler følgende tiltak for å sikre et likeverdig tilbud for barn utsatt for seksuelle overgrep:

- Det bør etableres et akutttilbud for overgrep- og mishandlingssaker ved alle barne- og ungdomsklinikkene, herunder et døgnåpent tilbud innen klinisk rettsmedisin.
- Krav om tilstrekkelig sosialpediatrisk kompetanse bør inngå i oppdragsbrevene til de regionale helseforetakene. Kravene bør systematisk følges opp og rapporteres på gjennom de regionale helseforetakenes årlige rapportering til Helse- og omsorgsdepartementet.

Utvalget mener det er uholdbart at barn som utsettes for seksuelle overgrep, har et dårligere akutttilbud enn voksne. At mangler i tilbudet er godt kjent hos sentrale helsemyndigheter og likevel ikke utbedret, er etter utvalgets vurdering ikke akseptabelt.³⁵ Barn som utsettes for mishandling og vold, herunder voldtekt, utgjør en av de mest sårbare gruppene i samfunnet. Arbeidet med å sikre gode helsetjenester for denne gruppen bør prioriteres. Utvalget mener på dette

³³ Oslo Economics (2020) s. 26.

³⁴ NOK Norge (2023). Innspill til Voldtekstutvalget.

³⁵ Helsedirektoratet (2023). Innspill til Voldtekstutvalget.

grunnlaget at flere tiltak bør iverksettes for å oppnå et bedre helsetjenestetilbud for barn.

Barneombudet³⁶ har påpekt at Helsedirektoratet ikke har utarbeidet faglige retningslinjer for undersøkelser av barn under 16 år i akutte tilfeller, til tross for at oppdraget som ble gitt av Helse- og omsorgsdepartementet, var som følger: «Helsedirektoratet skal utarbeide et normerende dokument om tilbud til barn og voksne utsatt for seksuelle overgrep.»³⁷ Utvalget merker seg i regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep at det skal utarbeides et normerende produkt for barn utsatt for overgrep.³⁸ Utvalget anbefaler at dette arbeidet prioriteres og igangsettes så snart som mulig.

Som vist i utredningen er det i dag barne- og ungdomsklinikkene som tilbyr akutte helsetjenester for barn utsatt for voldtekt. Det er imidlertid ingen barne- og ungdomsklinikker som har barneleger med tilstrekkelig erfaring og kompetanse tilgjengelig hele døgnet, alle dager i uken, for å undersøke barn og unge som har vært utsatt for seksuelle overgrep.³⁹ For å sikre et likeverdig helsetjenestetilbud for overgrepsofsatte barn anbefaler utvalget at alle barne- og ungdomsklinikker etablerer et godt fungerende akuttilbud for overgrepsofsatte og mishandlingssaker.

Utvalget er kjent med at flere barneavdelinger i dag rutinemessig krever at det foreligger en anmeldelse og anmodning fra politiet om prøvetaking, før de tar sporsikringsprøver fra barn som foreldrene har mistanke om at kan ha vært utsatt for seksuelle overgrep. Utvalget anbefaler at det utarbeides oppdaterte og tydelige offentlige retningslinjer, samt opplæring i disse, for å sikre raskere undersøkelser og sporsikring fra barn, uavhengig av anmeldelse. Det bør umiddelbart komme tydelige signaler fra sentrale helsemyndigheter om at raskere undersøkelser og sporsikring hos barn bør prioriteres i helseforetakene.

Utvalget mener at tilstrekkelig sosialpediatrisk kompetanse er en forutsetning for å sikre gode helsetjenester for barn som er utsatt for overgrep. Som vist i utredningen er det mangel på sosialpediatrisk kompetanse i dag til tross for at de regionale helseforetakene skal sikre sosialpediatere i alle barneavdelinger. Dette gjelder både ved barne- og ungdomsavdelingene og ved barnehusene, som tidligere påpekt av Barnevoldsutval-

get.⁴⁰ Manglende sosialpediatrisk kompetanse er blant annet medvirkende til at altfor få barn får medisinske undersøkelser ved barnehus.

Utvalget anbefaler derfor at Helse- og omsorgsdepartementet stiller tydeligere krav til de regionale helseforetakene for å sikre tilstrekkelig sosialpediatrisk kompetanse.

22.4.7 Et bedre rettsmedisinsk tilbud for utsatte

Utvalget anbefaler en styrking av klinisk rettsmedisinsk kompetanse gjennom følgende tiltak:

- Opprettelse av en egen legespesialitet som omfatter klinisk rettsmedisin.
- Sikre videre utbygging av videreutdanning og master for sykepleiere. Arbeide for å utvide det akademiske utdanningstilbudet i klinisk rettsmedisin til andre aktuelle helsepersonellgrupper.
- Etablere føringer og rutiner for finansiering av rettsmedisinske tjenester.

Utvalget mener at rettsmedisinens svake faglige forankring i Norge utgjør en risiko for kvaliteten på det rettsmedisinske arbeidet som gjennomføres i dag, herunder i voldtektssaker. På dette grunnlag anbefaler utvalget flere tiltak for å styrke dagens rettsmedisinske kompetanse, herunder opprettelsen av en egen legespesialitet som omfatter klinisk rettsmedisin. Etableringen av en slik spesialisering er også utredet og anbefalt av Helsedirektoratet.⁴¹

Videre anbefaler utvalget flere andre tiltak for å styrke den faglige kompetansen, herunder utbygging av den nyopprettede videreutdanningen og master for sykepleiere. Utvalget mener også at det er nødvendig å igangsette et arbeid for å utvide det akademiske utdanningstilbudet i klinisk rettsmedisin til andre aktuelle helsepersonellgrupper, å øke kapasiteten innen kurskjeden i klinisk rettsmedisin og å gjøre relevante kurs obligatorisk for de som utfører rettsmedisinsk arbeid i overgrepsofsatte.

I dag er det betydelig variasjon i den rettsmedisinske kompetansen på de stedene og hos det helsepersonellet som skal gjennomføre rettsmedisinske undersøkelser og rettsmedisinsk oppfølging. Også finansieringen av klinisk rettsmedisinsk aktivitet er ulik og uavklart. Personer som utsettes for voldtekt, må få tilbud om rettsmedisinske tjenester av god kvalitet. Det er

³⁶ Barneombudet (2020).

³⁷ Helse- og omsorgsdepartementet (2015).

³⁸ Prop. 36 S (2023–2024) s. 91.

³⁹ Helsedirektoratet (2023). Innspill til Voldtektsutvalget.

⁴⁰ NOU 2017: 12 s. 74.

⁴¹ Helsedirektoratet (2020b).

behov for oppfølging som sikrer dette, blant annet gjennom oppdragsdokumenter til de regionale helseforetakene der dette fremheves som en prioritert og målsatt oppgave. I dette ligger også at krav som allerede foreligger i faglige retningslinjer og andre normerende dokumenter, blir innfridd. Videre trengs et samlet godt nasjonalt faglig nivå innen rettsmedisin og et utdanningstilbud som sikrer at sentrale helsepersonellgrupper har tilgang til riktig kompetanse.

Utvalget anbefaler at føringer og rutiner for finansiering av klinisk rettsmedisinske tjenester avklares i et rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

22.4.8 Likeverdige støttetjenester for alle utsatte

Utvalget anbefaler følgende tiltak for at helsetjenesten bedre skal imøtekomme alle grupper utsatte:

- Utvalget anbefaler at det etableres et styrket utdanningstilbud til helse- og omsorgspersonell som omfatter forskningsbasert kunnskap om risiko, forekomst og konsekvenser av seksuell vold blant ulike sårbare grupper, samt kunnskap om rasisme og diskriminering. Utdanningstilbudet gis i form av poenggivende kurs til leger og andre yrkesgrupper, samt sterkere vektlegging av disse temaene i helseutdanningene.
- Utvalget anbefaler at Helsedirektoratet utarbeider konkrete retningslinjer for å sikre alle sårbare voldtektsutsatte tilgang til støttetjenester av likeverdig kvalitet.

Det er et krav etter internasjonal og nasjonal rett at alle skal ha tilbud om likeverdige tjenester. Utvalget har vist til utfordringer med å sikre et likeverdig hjelpetilbud til alle utsatte fra det Istanbulkonvensjonen refererer til som sårbare grupper. Utvalget er i mandatet bedt om å foreslå tiltak for å øke kompetansen om vold i et mangfoldsperspektiv hos ansatte i helse- og omsorgstjenesten.

Utvalget mener tjenestene både i kommune- og spesialisthelsetjenesten må være tilpasset mangfoldet i befolkningen. For å sikre nødvendig kompetanse mener utvalget at det må etableres et styrket utdanningstilbud, som også omfatter rasisme og diskriminering, til helse- og omsorgspersonell.

Utvalget mener videre at relevante støtte-tjenester må gjøres bredt tilgjengelig til hele befolkningen. Innspill til utvalget viser for eksem-

pel til at det er betydelige avstander mellom over-grepsmottakene i Norge, og at lang reisevei kan forhindre utsatte i å oppsøke overgrepsmottak, at personer med funksjonsnedsettelse kan oppleve barrierer i å nå frem til relevante tjenester, samt at tjenester ikke er tilgjengelige på samisk. Det anbefales på dette grunnlaget at Helsedirektoratet igangsetter et arbeid i samarbeid med relevante aktører, herunder brukerorganisasjoner, over-grepsmottak og relevante laveterskeltjenester for å kartlegge sentrale utfordringer og anbefalinger for å sikre mer likeverdig tilgang til tjenester.

22.5 Straffeløpfølging

22.5.1 Innledning

Utvalget er bedt om å foreslå tiltak for å øke antall anmeldelser og å komme med anbefalinger om hvordan håndteringen av voldtektssaker i straffesakskjeden kan forbedres. Utvalget foreslår ingen tiltak som har som eneste formål å øke antall anmeldelser. Utvalget mener at det viktigste tiltaket for å øke antall anmeldelser er at sakene håndteres godt av politiet og påtalemyndigheten, og at fornærmede blir godt ivaretatt.

I det videre foreslår utvalget tiltak som blant annet skal styrke prioriteringen av saksfeltet i politiet og påtalemyndigheten, heve kvaliteten på etterforskningen og sørge for bedre ivaretagelse av fornærmede under etterforskningen. Utvalget foreslår også tiltak som gjelder voldserstatning.

22.5.2 Styrket prioritering av voldtektssaker i politiet og påtalemyndigheten

- Utvalget anbefaler at voldtektssaker prioriteres fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styringsdialogen.
- Utvalget anbefaler at voldtektssaker prioriteres ved styrket kompetanse i Politidirektoratet slik at arbeidet kan følges opp og sikres prioritert og etterforskning av god kvalitet i hele landet.

Slik utvalget ser det, blir ikke håndtering av voldtektssaker i politiet og påtalemyndigheten tilstrekkelig prioritert i dag. Reell prioritering krever mer enn krav til saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Det mangler blant annet oppmerksomhet på voldtekt som fenomen i hele systemet. Tiltak rettet mot etterforskning generelt er ikke nok til å sørge for god nok etterforskning av voldtektssaker. Prioritering av voldtektssaker må foregå i Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, påtalemyndigheten og politidistriktene.

Justis- og beredskapsdepartementet må tydeliggjøre prioriteringene i styringsdialogen med Politidirektoratet. Riksadvokaten har jobbet med prioritering av feltet i flere år, men Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet må sørge for at politiet og påtalemyndigheten har tilstrekkelige ressurser til å etterforske sakene og til å utvikle fagkunnskap og drive med kompetanseheving.

Utvalget anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet i større grad bruker de styringsverktøyene de har til å sørge for prioritering av sakene i hele straffesakssystemet. Utvalget anbefaler videre at kompetansen i Politidirektoratet styrkes, slik at direktoratet kan bidra til å heve kvaliteten på etterforskningsarbeidet.

22.5.3 Permanent voldtektsseksjon ved Kripes

- Utvalget anbefaler at det opprettes en permanent voldtektsseksjon ved Kripes.

Som omtalt under 18.3.3.2, ble Kripes' voldtektsgruppe lagt ned i 2019. Etter dette har Kripes mindre oppmerksomhet på voldtekt av voksne enn tidligere. Dette innebærer at det ikke finnes en nasjonal instans som sørger for et overblikk over voldtektsituasjonen i Norge, og som kan fungere som et ekspertorgan for etterforskning av saker om voldtekt av voksne.

Utvalget mener det er nødvendig med et nasjonalt kompetansepunkt for etterforskning av voldtektsaker som består over tid. Voldtekt er en svært alvorlig straffbar handling som forekommer i stort omfang, og som er krevende å etterforske. Det må finnes en enhet med ekspertkompetanse på disse sakene som kan bistå distriktene og sørge for å utvikle og dele fagkunnskap. Et slikt organ er også nødvendig for å sørge for et nasjonalt overblikk over voldtektsaker i Norge. Voldtektsgruppens årlige rapporter som beskrev og oppsummerte anmeldte voldtektsaker hvert år, inneholdt nyttig informasjon som kunne brukes til å videreutvikle arbeidet med håndteringen av sakene og oppdage trender og potensielle serieovergrepene. Det er naturlig at Kripes har denne rollen, ettersom Kripes allerede har en seksjon for seksuallovbrudd og tidligere har hatt Voldtektsgruppen.

22.5.4 En forskningsbasert evaluering av håndteringen av voldtektsaker

- Utvalget anbefaler at det gjennomføres en større undersøkelse av etterforskningen i voldtektsaker i samarbeid med forskere, og at det deretter gjennomføres nye undersøkelser regelmessig.

Utvalget ble bedt om å vurdere politiet og påtalemyndighetens håndtering av voldtektsaker. Vurderingen har i stor grad basert seg på undersøkelsesrapporter som er utarbeidet av påtalemyndigheten. Rapportene er nyttige, og arbeidet med oppfølgingen av dem kan bidra til å heve kvaliteten på etterforskningen. Samtidig er det en begrensning ved rapportene at de kommer fra politiet og påtalemyndigheten selv. Utvalget mener det er et sterkt behov for mer kunnskap om håndteringen av voldtektsaker i politiet og påtalemyndigheten.

FNs kvinnekomité ba i 2023 norske myndigheter om å «conduct a study on the reasons for the discontinuance of a high number of rape cases, including the potential links to gender bias against victims of rape».⁴² Også Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan GREVIO har anbefalt norske myndigheter å analysere årsakene til det lave antallet tiltaler og å utforme kunnskapsbaserte tiltak på området.⁴³

Utvalget anbefaler at det gjennomføres en større undersøkelse av etterforskningen i voldtektsaker i samarbeid med forskere. Bidraget fra akademia vil både sørge for et eksternt blikk på håndteringen og undersøkelser med solide forskningsmetoder. Undersøkelsen kan utformes på ulike måter, men utvalget mener det er grunn til å hente inspirasjon fra «Operation Bluestone Soteria» i Storbritannia (se omtale i boks 20.1). Undersøkelsen bør bestå av gjennomgang av et stort antall enkeltsaker, intervjuer med etterforskere og påtalejurister og intervjuer med fornærmede. Det er vesentlig at forskere er med på å utforme rammene for undersøkelsen. Gjennomgangen kan være egnet til å finne svakheter i håndteringen og til å utforme nye rutiner for etterforskningen. Utvalget mener videre at det bør gjennomføres jevnlig saksgjennomganger med bistand fra forskere.

En del av forskningen bør se på hvilken betydning ulike former for sårbarhet hos fornærmede

⁴² FNs kvinnekomité (2023) s. 8.

⁴³ GREVIO (2022) s. 61-62.

kan ha for etterforskningen i lys av NTNU-studien som er omtalt tidligere.⁴⁴

22.5.5 Egne etterforskningsenheter og påtalejurister for saker om voldtekt og seksuallovbrudd

- Utvalget anbefaler at det stilles krav om at politidistriktene har egne enheter for etterforskning og påtale av voldtekt og seksuallovbrudd.
- Utvalget anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet sørger for at distriktene får nødvendige ressurser til å gjennomføre dette.

Selv om politireformen forutsatte at voldtektssaker skulle etterforskes ved egne funksjoner for etterforskning av seksuallovbrudd, har Politidirektoratet ikke stilt krav til politidistriktene om å gjennomføre dette, som omtalt under punkt 18.3.3.1. Det er opp til politidistriktene å bestemme hvordan etterforskningen av voldtektssaker skal organiseres. Til tross for at voldtektssaker er krevende å etterforske og bevisvurderingen ofte er vanskelig, håndteres voldtektssaker av etterforskere og påtalejurister uten spesialkompetanse på seksuallovbrudd mange steder i landet. Utvalget mener at god etterforskning av voldtektssaker krever forståelse for fenomenet voldtekt og seksuell vold. Det vil si at det ikke er tilstrekkelig med kompetanse innenfor generelle etterforskningsmetoder. Fenomenforståelse og kompetanse om voldtekt er også viktig for at fornærmede skal bli møtt på en god måte.

Utvalget anbefaler at det stilles krav om at politidistriktene har egne enheter for å etterforskning og påtale av seksuallovbrudd. Også flere tidligere evalueringer, utredninger og arbeidsgrupper både internt og eksternt i politiet og påtalemyndigheten har anbefalt at voldtektssaker håndteres av spesialiserte etterforskere og påtalejurister.⁴⁵ Egne enheter vil også skape fagmiljøer som er viktige for rekruttering og bevaring av kompetanse over tid.

For at voldtektssaker skal håndteres av spesialiserte etterforskere og påtalejurister i hele landet, må Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet sørge for at distriktene får nødvendige ressurser til å gjennomføre organiseringen. Prioriteringen av voldtektssaker må besluttes av ansvarlige myndigheter og ikke være opp til den enkelte politimester som skal prioritere mel-

lom en rekke krav fra både Riksadvokaten og Politidirektoratet.

22.5.6 Krav til saksbehandlingstid under etterforskningen og i domstolene

- Politidirektoratet og Riksadvokaten må samarbeide om krav til saksbehandlingstid i voldtektssaker.
- Utvalget anbefaler at det innføres frister for beramning av saker om voldtekt av barn og voksne i domstolene.

Som omtalt under punkt 18.4.3 stilte Riksadvokaten tidligere krav til maksimal saksbehandlingstid i saker om voldtekt av voksne. Dette kravet ble fjernet, men Politidirektoratet har opprettholdt fristkravene overfor politidistriktene. Utvalget er kjent med at dette oppleves som forvirrende for distriktene.

Utvalget anbefaler at Riksadvokaten og Politidirektoratet samarbeider om krav til frister i voldtektssaker. Etter utvalgets syn er krav til saksbehandlingstid et viktig verktøy for å sørge for at sakene gis tilstrekkelig prioritet.

Som omtalt under punkt 19.3.3 kan saksbehandlingstiden i voldtektssaker bli særlig lang når saken havner i domstolene. Dette utgjør en stor belastning for både tiltalte og fornærmede som begge får satt livet sitt på vent til saken er avsluttet. Utvalget anbefaler at det innføres frister for påbegynnelse av hoved- og ankeforhandling i saker som gjelder voldtekt av barn og voksne.

22.5.7 Styrket fagledelse og vurdering av endring i påtalekompetanse

- Utvalget anbefaler at Den høyere påtalemyndighet gjennomfører årlige fagledelsestiltak for å styrke politi- og påtalemyndighets arbeid med voldtektssaker, herunder jevnlig inspeksjoner av henlagte saker.
- Utvalget anbefaler at Riksadvokaten gjennomfører en ny kvalitetsundersøkelse av voldtektssaker i 2024/2025, med særlig henblikk på henlagte saker.
- Utvalget anbefaler at Riksadvokaten på bakgrunn av kvalitetsundersøkelsen vurderer behovet for å gjøre unntak for politiets henleggelseskompetanse når det gjelder voldtektssaker.

Som nevnt i 18.3.2 ble det i 2022 gjort endringer i påtalekompetansen i voldtektssaker som en følge av endringen i straffeprosessloven § 67. End-

⁴⁴ Vik mfl. (2020).

⁴⁵ Se blant annet NOU 2008: 4 og Politidirektoratet (2015a).

ringen består i at påtalemyndigheten i politiet har fått kompetanse til å henlegge voldtektssaker. Tidligere besluttet statsadvokaten henleggelse, men etter endringen vurderer statsadvokaten bare saker hvor påtalemyndigheten i politiet anbefaler at det tas ut tiltale, og saker hvor en henleggelse blir påklaget.

Utvalget er usikre på om påtalemyndigheten i politiet bør ha kompetanse til å henlegge voldtektssaker. En ulempe ved endringen er at statsadvokatene vil få innblikk i langt færre voldtektssaker enn tidligere. Som vist i 19.2.2 tas det ut tiltale i få saker. De aller fleste voldtektssaker blir henlagt. Statsadvokatene skal gjøre en vurdering av bevisene i sakene og ta stilling til hva som holder til en domfellelse i retten. For at statsadvokatene skal ha god kompetanse til å håndtere disse komplekse sakene, er det viktig at de er godt kjent med saksområdet.

Endringen fjerner også en viktig kvalitetskontroll med påtaleavgjørelsene. Når henleggelseskompetansen i sakene ligger hos statsadvokaten, innebærer det at to nivåer i påtalemyndigheten vurderer bevisbildet i den enkelte sak. Påtalemyndigheten i politiet skriver en anbefaling til statsadvokaten basert på sin egen vurdering, som deretter gjør en selvstendig vurdering av saken.

Utvalget mener at en sentral del av begrunnelsen for endringen i straffeprosessloven ikke gjør seg gjeldende i voldtektssaker. Lovgiver, med henvisning til Straffeprosesslovutvalget, la til grunn:

«At den fornærmede har adgang til å klage over henleggelsesvedtaket, sørger for tilstrekkelig kvalitetssikring av politiets beslutninger.»⁴⁶

Riksadvokaten legger i kvalitetsundersøkelsen til grunn at det lave antallet klager over påtaleavgjørelser tilsier at avgjørelsene er riktige:

«Det relativt lave antallet saker (14 %) som er påklaget til overordnet påtalemyndighet, tyder på at påtalejuristene i politiet, som har påtaleavgjort over halvparten av sakene, og statsadvokatene i det store flertallet av sakene treffer en riktig påtaleavgjørelse (.).»⁴⁷

Hvorvidt en fornærmet velger å klage over en henleggelse kan avhenge av mange andre omstendigheter enn kvaliteten på påtalevedtaket.

Etterforskningen oppleves som oftest som en stor påkjenning for de fornærmede, og å skrive en klage kan være nok et vanskelig steg i en vanskelig situasjon. Klageadgang sørger derfor ikke for tilstrekkelig kvalitetssikring i disse sakene, og et lavt antall klager kan ikke nødvendigvis tas til inntekt for at påtaleavgjørelsene er korrekte.

Begrunnelsen for endringen peker på at den ikke vil gå utover mistenktes rettssikkerhet:

«Forslaget begrunnes med at det som et utgangspunkt er mindre alvorlig å beslutte henleggelse enn å treffe vedtak om strafforfølgning, og at kapasitetshensyn taler for at saker skal kunne henlegges av lavere nivå i påtalemyndigheten.»

Dette er sentrale hensyn i straffeprosessen, men begrunnelsen tar ikke hensyn til fornærmedes rettssikkerhet.

Utvalget bemerker også at formålet med lovendringen ikke var å legge henleggelseskompetansen til påtalemyndigheten i politiet i alle saker. Formålet var å flytte myndigheten til å beslutte hvor kompetansen skal ligge fra lovgiver til Riksadvokaten:

«Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen i påtalemyndigheten, og er dermed best egnet til å vurdere når det er behov for at Den høyere påtalemyndighet også skal vurdere henleggelsesvedtakene.»⁴⁸

Dermed er det ikke i strid med lovgivers intensjon å gjøre unntak for saker hvor det er gode grunner til å legge henleggelseskompetansen på et høyere nivå i påtalemyndigheten.

Utvalget har under tvil ikke anbefalt at Riksadvokaten gjør endringer i påtalekompetansen umiddelbart, men anbefaler at endringen følges opp og gjøres om, dersom det er grunn til det. I den forbindelse anbefaler utvalget for det første at Den høyere påtalemyndighet gjennomfører årlige fagledelsestiltak for å styrke politi- og påtalemyndighets arbeid med voldtektssaker, herunder jevnlig inspeksjoner av henlagte saker. For det andre, anbefaler utvalget at Riksadvokaten gjennomfører en ny kvalitetsundersøkelse av voldtektssaker i 2024/2025, med særlig henblikk på henlagte saker. Utvalget anbefaler for det tredje at Riksadvokaten på bakgrunn av kvalitetsundersøkelsen vurderer behovet for å gjøre unntak for

⁴⁶ Prop. 146 L (2020–2021) pkt. 14.9.4.

⁴⁷ Riksadvokaten (2020d) s. 31.

⁴⁸ Prop. 146 L (2020–2021) pkt. 14.9.4.

politiets henleggelseskompetanse når det gjelder voldtektssaker.

22.5.8 Undersøkelse av anvendelse av voldtektsbestemmelsen på saker om voldtekt av personer med psykiske lidelser eller utviklingshemning

- Utvalget anbefaler at Riksadvokaten undersøker om straffeloven § 295 første ledd bokstav b brukes i saker hvor voldtektsbestemmelsen i § 291 skulle vært anvendt.

Som nevnt under punkt 19.2.6.2 er det et viktig spørsmål om bestemmelsene i §§ 291 og 295 anvendes riktig i saker hvor fornærmede har en psykisk utviklingshemning. FNs kvinnekommité har uttrykt at anvendelsen av bestemmelsene burde ha vært evaluert i kvalitetsundersøkelsen i 2016.⁴⁹ Utvalget mener det er svært viktig å sørge for at disse bestemmelsene anvendes korrekt. Utvalget foreslår derfor at spørsmålet undersøkes i en landsdekkende undersøkelse.

22.5.9 Retningslinjer for håndtering av «NCMEC-saker»

- Utvalget anbefaler at Riksadvokaten utformer retningslinjer for håndtering av NCMEC-saker.

Som omtalt under 19.3.4.1, mottar politidistriktene et stort antall tips om internettrelaterte overgrep av barn fra Kripos gjennom NCMEC-systemet. Utvalget har fått inntrykk av at sakene håndteres ulikt i distriktene. Mengden tips kan være u håndterlig for distriktene, og det kan ta tid før de avdekker om noen av tipsene dreier seg om alvorlige overgrep. I mellomtiden kan barn utsettes for nye overgrep.

Utvalget mener Politidirektoratet og Riksadvokaten må samarbeide for å løse utfordringene som følger av den store mengden tips politidistriktene mottar. Dette innebærer å utforme retningslinjer og å sørge for at distriktene har tilstrekkelig ressurser til å håndtere sakene.

22.5.10 Rundskriv om etterforskning av voldtektssaker

- Utvalget anbefaler at Riksadvokaten utarbeider et rundskriv om etterforskning og påtale av voldtektssaker.

Som nevnt flere steder er voldtektssaker krevenne å etterforske. Sakene byr på særegne problemstillinger og stiller høye krav til etterforskningen. Utvalget anbefaler at Riksadvokaten utarbeider et rundskriv med generelle føringer for gjennomføring av etterforskningen i disse sakene. Riksadvokaten har utgitt et rundskriv om etterforskning av vold i nære relasjoner, og utvalget anbefaler at et rundskriv om etterforskning av voldtektssaker utformes etter samme modell. Rundskrivet bør inneholde krav til ivaretagelse av fornærmede i tråd med straffeprosessloven og påtaleinstruksen samt eventuelle nye rutiner som innføres i tråd med utvalgets anbefalinger om bedre ivaretagelse av fornærmede. Rundskrivet bør også beskrive hvordan bestemmelsene om voldtekt og seksuell handling uten samtykke skal forstås.

22.5.11 Vurdering av gruppen for tilrettelagte avhør

- Utvalget anbefaler at det utredes om gruppen sårbare voksne som avhøres ved tilrettelagte avhør bør utvides.

Som omtalt under punkt 19.3.1.3 åpner straffeprosessloven for bruk av tilrettelagte avhør for voksne med «psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør».⁵⁰ Denne kategorien omtales ofte som særlig sårbare voksne, men omfatter kun de aller mest sårbare. Andre voksne som for eksempel er sterkt preget av tidligere traumer eller psykiske lidelser, er ikke omfattet med mindre vitnet har «en psykisk lidelse eller er så traumatisert at vitnet av den grunn har kognitiv svikt eller redusert kommunikasjonsevne».⁵¹

Utvalget mener det er grunn til å vurdere om gruppen som gis tilrettelagte avhør, bør utvides. Formålet med å utvide gruppen vil både være at kvaliteten på avhørene blir bedre slik at politiet får den informasjonen de trenger, og at de sårbare fornærmede blir bedre ivaretatt. Utvalget anbefaler at arbeidet gjøres i samarbeid med Kripos som har fagansvar for tilrettelagte avhør, og barnehusene som har erfaring med tilrettelagte avhør av voksne. Det er mulig å legge opp til en ordning hvor noen fornærmede avhøres ved tilrettelagte avhør, men møter i retten for å svare på eventuelle tilleggs spørsmål.

⁴⁹ FNs kvinnekommité (2017b).

⁵⁰ Straffeprosessloven § 239 3. og 4. ledd.

⁵¹ Prop. 112 L (2014–2015) s. 107.

22.5.12 Avhør av fornærmede mellom 16 og 18 år foretas på barnehus

- Utvalget anbefaler at barn mellom 16 og 18 år som er fornærmet i saker om seksuallovbrudd får tilbud om avhør på barnehus.
- Utvalget anbefaler at det utredes om straffeprosessloven § 239 andre ledd andre punkt kan endres slik at tilrettelagte avhør kan anvendes ved avhør av barn mellom 16 og 18 år som er fornærmet i saker om voldtekt.

Som beskrevet under punkt 19.3.1.3 kan tilrettelagte avhør av barn mellom 16 og 18 år bare foretas i saker om overgrep i nær familie som faller innenfor straffeloven §§ 312-314. Selv om barn over 16 år kan ha lettere for å uttrykke seg presist om det som har skjedd, er de fremdeles barn som kan være særlig sårbare for belastningen en etterforskning kan utgjøre.

Utvalget anbefaler at barn mellom 16 og 18 år som er fornærmet i saker om seksuallovbrudd, alltid får tilbud om at avhøret foretas på barnehus. Barnehusenes utforming og kompetanse kan bidra til å ivareta disse barna på en bedre måte. Disse barna må sikres oppfølging og behandling på like linje med barna som gis tilrettelagte avhør, og reisekostnader og andre utgifter må dekkes.

Utvalget anbefaler videre at det utredes om § 239 andre ledd andre punkt kan endres, slik at tilrettelagte avhør kan anvendes også ved avhør av barn mellom 16 og 18 år som er fornærmet i saker om voldtekt. Utvalget mener det er gode grunner til at også disse barna avhøres gjennom tilrettelagte avhør. Samtidig er utvalget klar over at det reiser rettslige spørsmål om forholdet til siktedes rettigheter, som blant annet følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Utvalget har ikke hatt tid å utrede dette spørsmålet, men mener at tilrettelagte avhør bør innføres som et alternativ for denne gruppen, dersom det er rettslig adgang til det. Siktedes rettigheter kan ivaretas på samme måte som det gjøres i saker med yngre barn.

22.5.13 Et større løft for fornærmede

- Utvalget anbefaler at myndighetene iverksetter et større løft for å ivareta fornærmede på en bedre måte under etterforskningen.
- Utvalget anbefaler at enkelte tiltak iverksettes raskt.

Etterforskning og iretteføring av voldtektssaker kan utgjøre en stor belastning for fornærmede. Fornærmede i voldtektssaker skiller seg fra fornærmede i mange andre saker ved at de har vært utsatt for en traumatisk opplevelse. Når samfunnet ønsker at voldtektsutsatte skal anmelde saken til politiet, har myndighetene et ansvar for å sørge for at den etterfølgende prosessen ivaretar fornærmede på en god måte. Det vil både si å utforme en prosess som i minst mulig grad bidrar til å forverre fornærmedes traume, og å skape en prosess som fornærmede kan oppleve som god uavhengig av utfallet av saken.

Utvalget anbefaler at myndighetene iverksetter et større løft for å skape en bedre straffesaksprosess for fornærmede i voldtektssaker. Selv om utvalgets utredning har begrenset seg til voldtekt, er det naturlig at et slik løft også inkluderer fornærmede i andre saker, for eksempel i saker om vold i nære relasjoner. Løftet som utvalget anbefaler, bør bestå av en rekke tiltak, og det er derfor hensiktsmessig at myndighetene iverksetter et større arbeid for å utrede tiltakene nærmere. Et slikt arbeid bør involvere frivillige organisasjoner som har erfaring med å bistå voldtektsutsatte, bistandsadvokater, overgrepsmottakene, psykologer og andre som kan bidra med kunnskap om fornærmedes behov. I tillegg bør arbeidet legges til rette for forskning som kan fremskaffe kunnskap om fornærmedes opplevelse og behov. Utvalget vil understreke at fornærmedeløftet ikke skal påvirke mistenktes rettsikkerhet. De strafferettslige og straffeprosessuelle prinsippene ligger fast for etterforskningen, men det er ingen motsetning mellom disse og å skape en bedre prosess for fornærmede. I det videre vil utvalget beskrive flere tiltak som bør vurderes.

- Utvalget anbefaler at det iverksettes tiltak som forhindrer at fornærmede må forklare seg gjentatte ganger.

Det kan være en stor belastning for fornærmede å måtte forklare seg flere ganger om den traumatiske opplevelsen og om svært intime detaljer. Gjentatte forklaringer krever at fornærmede gjenopplever hendelsen flere ganger. Hovedformålet med etterforskningen er blant annet å skaffe tilstrekkelig opplysninger for å ta stilling til spørsmålet om tiltale, og dette krever grundige avhør av fornærmede. Utvalget mener samtidig at det er mulig å gjøre tilpasninger som forhindrer at fornærmede må forklare seg mange ganger.

Et tiltak for å unngå dette er at politiet og påtalemyndigheten sørges for at fornærmedes forklaringer blir tatt hensyn til.

ring tas opp på video. Som vist under punkt 19.3.2.1 manglet videopptak i halvparten av avhørene av fornærmede i sakene som inngikk i kvalitetsundersøkelsen. Når forklaringen er tatt opp, vil det ikke være nødvendig å avhøre fornærmede på nytt om ting vedkommende allerede har forklart seg om.

Videre mener utvalget at det bør vurderes om bevisopptak av fornærmedes forklaring kan benyttes i større grad. Dette vil gi mulighet til at fornærmede over 18 år som av ulike grunner opplever hovedforhandlingen som en særlig stor belastning, kan slippe å forklare seg i retten. Det vil også forhindre at fornærmede må gjenta forklaringen mange ganger. Det kan for eksempel vurderes om det brukes bevisopptak til fornærmedes frie forklaring, men at fornærmede er tilgjengelig for å svare på spørsmål. Ordningen må gjennomføres i tråd med menneskerettighetskonvensjonen, og slike spørsmål må utredes nærmere.

Utvalget mener også det bør undersøkes om fornærmedes forklaring i tingretten kan tas opp og spilles av i en eventuell ankesak.

- Utvalget anbefaler at det legges til rette for at fornærmede får nødvendig oppfølging under etterforskningen.

Etterforskningen kan være både belastende og forvirrende for fornærmede. Fornærmede kan ha behov for å snakke med noen mens etterforskningen pågår og i forbindelse med avhør. Utvalget mener det må tilrettelegges for at fornærmede får nødvendig støtte underveis i etterforskningen. Støttesentrene for kriminalitetsutsatte er en viktig tjeneste som etter utvalgets oppfatning kan ha en større rolle enn de har i dag. Det er viktig at sentrene utstyres med nødvendig kompetanse, og at det utarbeides rutiner som gjør at fornærmede kommer i kontakt med sentrene. Det bør vurderes om støttesentrene rutinemessig involveres før og etter avhør slik at fornærmede får den støtten vedkommende har behov for. Avhør i saker om voldtekt kan være svært belastende for fornærmede.

De nærmere detaljene rundt denne formen for oppfølging av fornærmede må avgjøres i arbeidet med fornærmedeløftet. Tiltakene må sørge for at fornærmede får tilbud om psykososial oppfølging underveis i etterforskningen, uten at fornærmede selv må ta skritt for å finne frem til tilbudet.

- Utvalget anbefaler at det utformes egne venterom og avhørsrom for fornærmede.

Enkle grep kan gjøre avhør og annen kontakt med politiet mindre belastende for fornærmede. At fornærmede får sitte i et behagelig venterom, kan ha stor betydning. Fornærmede kan ha behov for ro og for å være skånet fra annen aktivitet på politistasjonen før og etter avhør. Utvalget anbefaler at politidistriktene legger til rette for dette.

Utvalget mener videre at det bør utformes egne avhørsrom for fornærmede i voldtektssaker. Avhørsrommene kan utformes etter inspirasjon fra barnehusene.

- Utvalget anbefaler at fornærmede holdes bedre orientert under etterforskningen ved at:
 - Fornærmede gis en kontaktperson, jf. påtaleinstruksen § 7A-1.
 - Fornærmede holdes informert underveis i etterforskningen, jf. strpl. § 93e 2. ledd.
 - Fornærmede tilbys et møte påtalemyndighetens om påtaleavgjørelsen.
 - Fornærmede tilbys et møte med aktor i saken i forkant av en eventuell hovedforhandling.

Som vist under punkt 19.3.5.1 etterleves ikke kravet om at fornærmede skal holdes orientert om etterforskningen godt nok, og fornærmede gis ikke en kontaktperson i alle saker selv om dette er påkrevd. Utvalget anbefaler at politidistriktene sørger for å etterleve disse kravene. Utvalget anbefaler videre at fornærmede tilbys et møte med påtalejuristen på saken i forbindelse med påtaleavgjørelsen og i forkant av en eventuell hovedforhandling.

- Utvalget anbefaler at krav og rutiner for ivaretagelse av fornærmede inntas i rundskrivet fra Riksadvokaten.

For å sørge for at krav og rutiner for ivaretagelse av fornærmede vies oppmerksomhet og etterleves i politidistriktene, anbefaler utvalget at Riksadvokaten inkluderer dette i rundskrivet om etterforskning av voldtektssaker (se utvalgets anbefaling i punkt 22.5.10).

22.5.14 Styrking av bistandsadvokatens rolle

- Utvalget anbefaler at ordningen med gratis bistandsadvokat før anmeldelse bevares.
- Utvalget anbefaler at politiet sørger for at alle fornærmede blir informert om sin rett til å la seg bistå av en advokat under etterforskningen.

- Utvalget anbefaler at politiet tilrettelegger for at bistandsadvokaten kan være til stede under avhøret av fornærmede, og sørge for notoritet om årsaken til at bistandsadvokaten eventuelt ikke er til stede.
- Utvalget anbefaler at den påståtte skadevolder ikke gis partsrettigheter i saker som behandles av kontoret for voldsoffererstatning.
- Utvalget anbefaler at voldtektsutsatte gis rett til gratis bistandsadvokat ved søknad om voldserstatning.

Som omtalt under punkt 19.3.5.3.1 har Rettshjelpsutvalget i NOU 2020: 5 *Likhet for loven* foreslått å fjerne voldtektsutsattes rett til gratis bistandsadvokat før anmeldelse. Utvalget mener det er viktig at voldtektsutsatte har mulighet til å få gratis juridisk bistand før en eventuell anmeldelse. Samtaler med en bistandsadvokat kan blant annet bidra til å avklare om det som har skjedd er straffbart og gi informasjon om hvordan en etterforskning og en eventuell rettssak vil foregå. Mange utsatte kan ha liten kjennskap til rettssystemet, og slik informasjon kan være vesentlig for valget om å anmelde eller ikke.

Utvalget mener at andre aktører, som overgrepsmottak og krisesentre, ikke kan overta denne funksjonen. Så vidt utvalget er kjent med, er dette heller ikke en oppgave disse aktørene ønsker å overta eller anser seg for å være i stand til å overta. Utvalget anbefaler derfor at retten til gratis bistandsadvokat før anmeldelse bevares.

Som beskrevet under punkt 19.3.5.3 har bistandsadvokaten en svært viktig rolle i voldtektssaker. Kvalitetsundersøkelsen viser at ikke alle fornærmede informeres om sin rett til å la seg bistå av en advokat under etterforskningen. Politiet er pålagt å informere fornærmede om dette ved første møte, i henhold til straffeprosessloven § 107 b. Det er svært viktig at politiet alltid sørger for å informere fornærmede om dette. Det kan dessuten være vanskelig for fornærmede å forstå hvor viktig bistandsadvokaten kan være og på hvilken måte. Det er derfor viktig at informasjonen blir gitt på en måte som tydeliggjør dette.

Kvalitetsundersøkelsen viser også at bistandsadvokaten ikke er til stede under mange avhør av fornærmede. Det er opp til fornærmede selv om vedkommende ønsker at bistandsadvokaten er til stede, men politiet må tilrettelegge for dette. Det er viktig at det fremgår av saksdokumentene hvorfor en bistandsadvokat eventuelt ikke er til stede under avhør.

22.5.15 Styrking av voldserstatningsordningen for voldtektsutsatte

- Utvalget anbefaler at tidsfristene i Voldserstatningsloven for å søke erstatning etter voldtekt forlenges.

Den nye voldserstatningsloven har blant annet innført kortere tidsfrister for å søke voldserstatning, fjernet retten til gratis bistandsadvokat og gitt den påståtte skadevolder status som part i saken. Endringene er nærmere omtalt i kapittel 21.

Utvalget mener at endringene svekker voldtektsutsattes rett til voldserstatning fra staten. Som vist i kapittel 9 har det å bli utsatt for voldtekt store konsekvenser for den utsattes helse og livskvalitet. Voldserstatning kan være svært viktig for at mange skal kunne komme seg videre i livet.

Utvalget ser ingen grunn til at fristene skal være så korte som den nye loven fastsetter. Å gjennomgå en etterforskning og eventuell domstolsbehandling vil være en stor påkjenning for voldtektsutsatte. Det er ingen grunn til å legge ytterligere press på personer som befinner seg i denne situasjonen, ved å kreve at de skal forholde seg til korte frister. Utvalget anbefaler derfor at tidsfristene i voldserstatningsloven endres.

Det kan være en stor belastning for utsatte at den påståtte skadevolder blir part i erstatningssaken. Dette kan gi vedkommende tilgang til sensitive opplysninger om den utsatte. Det kan være svært ubehagelig for voldtektsutsatte at personen som har utsatt dem for voldtekt, får tilgang til slike opplysninger. For noen voldtektsutsatte kan det også være farlig. Det gjelder særlig de som har blitt utsatt for voldtekt av en partner som fortsatt utgjør en trussel. Konsekvensene av at den påståtte skadevolder får partstatus, kan være at mange voldtektsutsatte unnlater å søke om erstatning. Utvalget kan ikke se at myndighetene er menneskerettslig forpliktet til å gi den påståtte skadevolder status som part i tilfeller hvor vedkommende ikke blir skyldig erstatningssummen. Utvalget anbefaler derfor at vedkommende ikke gis partsstatus.

Også retten til bistandsadvokat ved søknad om voldserstatning ble fjernet ved den nye loven. Utvalget anbefaler at den retten gjeninnføres. Selv om myndighetene mener det har blitt enkelt å søke om voldserstatning, er det ikke sikkert at utsatte opplever det slik. Retten til bistand fra advokat er viktig for å sørge for at voldtektsutsatte får realisert de rettighetene de har krav på.

22.6 En satsing på forskning om seksuell vold

- Utvalget anbefaler at det etableres et forskningsprogram om kjønnsbasert vold i regi av Norges forskningsråd.

Det følger av mandatet at utvalget skal vurdere behovet for ny kunnskap. Som vist i utredningens ulike deler er det en gjennomgående utfordring at det er betydelige kunnskapshull når det gjelder voldtekt. En stor del av forskningen om voldtekt som foreligger i dag, kommer fra Nord-Amerika og Storbritannia. Dette er land som skiller seg betydelig fra Norge på mange områder. Det er derfor viktig at det bedrives forskning om voldtekt i Norge som gjenspeiler det særegne ved norske forhold, blant annet velferdsstaten og et rettsystem som skiller seg klart fra det amerikanske og britiske.

Den forskningen som allerede utføres eller har blitt utført i Norge, bør følges opp slik at det kan bygges videre på resultatene, og slik at forskerkompetansen ivaretas. Utvalget understreker at de studiene om omfang som er gjennomført ved NKVTS og NOVA, bør videreføres slik at man kan følge utviklingen over tid.

Med tanke på at voldtekt er et tverrfaglig forskningsområde, og at flere ulike profesjoner arbeider med tematikken, mener utvalget at flere vitenskapelige retninger og perspektiver er relevante og nødvendige. Problemområdet må studeres både fra et rettslig, helsemessig og sosialt perspektiv og belyse både dem som utsettes for og de som utøver voldtekt. Fordi problematikken er kompleks, bør studiene være omfattende, uansett om de gjennomføres innenfor en bestemt vitenskapelig disiplin eller fra et tverrfaglig perspektiv.

Det trengs ytterligere forskning om omfanget av voldtekt (i tråd med Istanbulkonvensjonen artikkel 11). Det trengs også forskning om forebygging (universelle, selektive og indikative til-

tak), om hvordan man kan støtte og behandle personer utsatt for voldtekt, ulike former for konsekvenser av voldtekt og de ulike samfunnsutfordringene som er av betydning for, og har innvirkning på, fenomenet voldtekt. Det er også behov for forskning om rettsapparatets (politi, påtalemyndighet og domstol) behandling av saker om voldtekt.

Med tanke på at studier viser at voldtekt er et kjønnnet problem, vil utvalget understreke behovet for at all forskning inkluderer kjønnsespesifikke analyser. Utvalget vil også understreke at omfattende kunnskapshull, det vil si problemområder som i svært liten grad er blitt forsket på i Norge, bør prioriteres spesielt. Et eksempel på et slikt kunnskapshull er voldtekt av særlig sårbare personer.

På bakgrunn av at forskning om voldtekt er alvorlig forsømt i Norge, foreslår utvalget at Norges forskningsråd lyser ut et forskningsprogram som spesifikt etterspør forskning om voldtekt, der ulike disiplinspesifikke prosjekter og tverrfaglige prosjekter oppfordres til å søke. Det anbefales at programmet ses i sammenheng med Partnerdrapsutvalgets forslag om å etablere et tematisk program om vold i nære relasjoner i regi av Norges forskningsråd.⁵²

Som beskrevet i utredningen bevilger norske myndigheter midler til ulike former for tiltak for å forebygge og arbeide med voldtekt. Utvalget foreslår at når midler bevilges til tiltak, bør det som regel også bevilges midler til oppfølgingsforskning, det vil si at man følger et prosjekt fra starten og over en lengre periode for å kunne modifisere og forbedre prosjektet underveis. På denne måten dokumenteres prosessen i prosjektet og en form for lærende evaluering gjennomføres. Et eksempel på slik følgeforskning er «Operation Soteria – Transforming the Investigation of Rape» (se omtale i boks 20.1).

⁵² NOU 2020: 16 s. 197.

Kapittel 23

Økonomiske og administrative konsekvenser

23.1 Innledning

Det følger av utvalgets mandat at «utvalget skal vurdere hvordan tiltak kan gjennomføres innenfor dagens ressursbruk i sektoren, og vurdere de økonomiske og administrative, og andre vesentlige konsekvenser på kort og lang sikt, i samsvar med utredningsinstruksen».

Utvalget har i utredningen fremmet forslag om 30 tiltak som utvalget anbefaler at regjeringen følger opp. Utvalget har valgt å kategorisere disse innen områdene helhetlig og samordnet politikk, forebygging, støttetjenester, straffeforfølgning og forskning.

En rekke av tiltakene kan gjennomføres innenfor dagens ressursbruk i sektoren slik mandatet etterspør. Dette gjelder særskilt tiltak som er rettet mot å implementere eksisterende lover eller retningslinjer. Andre tiltak vil derimot kreve økt ressursbruk. Dette gjelder blant annet forebyggingsløftet som utvalget foreslår, etableringen av nye eller utvidede støtteordninger for utsatte og etableringen av en permanent voldtektsseksjon ved Kripos. Det er etter utvalgets vurdering nødvendig å avsette ressurser for å lykkes i arbeidet med å forebygge og bekjempe voldtekt.

Utvalget har hatt kort funksjonstid, og hele utredningsarbeidet har blitt gjennomført på ti måneder, i perioden april 2023 til januar 2024. Etter utvalgets vurdering har ikke funksjonstiden eller tilgjengelige ressurser vært tilstrekkelige til å foreta kostnadsberegninger som muliggjør en fullstendig vurdering av økonomiske og administrative og andre vesentlige konsekvenser. Utvalget legger til grunn at tiltakene som foreslås, kan innrettes på ulike måter, og at dette vil påvirke de kostnadene som følger av det enkelte tiltak.

Utvalget vil understreke at tiltak for å forebygge voldtekt kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt. I utredningen vises det blant annet til en amerikansk studie¹ fra 2017 som beregnet en kostnad på over \$120000 (1,3 millioner norske

kroner per 23. november 2023) per voldtektsuttatt. Det er grunn til å tro at kostnadene også i Norge er betydelige, og at tiltak for å forebygge voldtekt og sikre gode støttetjenester som kan bidra til å redusere langvarige helsekonsekvenser, vil være en god investering på sikt.

23.2 Tiltak som kan gjennomføres innenfor dagens ressursbruk

Utvalget foreslår en rekke tiltak som kan gjennomføres innenfor dagens ressursbruk. Et slikt tiltak er utvalgets anbefaling om at Istanbulkonvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven. Å utvide krav om kommunal handlingsplan til å også omfatte seksuell vold bør også kunne gjennomføres innen dagens ressursbruk. Videre foreslår utvalget at det utarbeides en tverrdepartemental stortingsmelding om voldtekt. Utvalget legger til grunn at arbeidet med en slik melding kan gjennomføres innenfor dagens økonomiske rammer.

Utvalget mener at de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) potensielt kan spille en viktig rolle i å sikre kompetanse og fenomenforståelse om seksuell vold i det offentlige hjelpeapparatet samt å bidra i arbeidet med opplæring om avverge- og opplysningsplikten. I 2023 var det totale driftstilskuddet til de fem regionale ressursentrene på 148 millioner kroner, ifølge Helsedirektoratet. Utvalget mener det bør være rom for å prioritere et styrket arbeid mot seksuell vold innenfor dette budsjettet.

Tiltakene som utvalget foreslår innen helsetjenester, omhandler delvis etterlevelse av eksisterende faglige retningslinjer og rutiner. Utvalget legger til grunn at de regionale helseforetakene har mulighet til å finansiere tilbudene de er pålagt å tilby, gjennom omprioritering av midler. Utvalget foreslår at Helse- og omsorgsdepartementet følger dette opp gjennom sin dialog med underliggende og tilknyttede virksomheter, for å sikre den nødvendige omprioriteringen. Utvalget foreslår

¹ Peterson mfl. (2017).

også en utredning av muligheten for at overgrepsmottakene i større grad kan tilby psykologisk intervensjon og behandling under veiledning fra spesialisthelsetjenesten, samt at nasjonal faglig retningslinje om overgrepsmottak oppdateres med mer detaljert informasjon om innhold i den psykososiale oppfølgingen. Dette er tiltak utvalget mener bør kunne gjennomføres innen dagens rammer. Selve implementeringen av et eventuelt grep for å tilby slik behandling vil måtte utredes nærmere.

Innen straffesaksbehandling foreslås flere tiltak som etter utvalgets vurdering vil kunne gjennomføres innenfor dagens ressursbruk. Blant annet foreslår utvalget at Politidirektoratet og Riksadvokaten samarbeider om krav til saksbehandlingstid i voldtektssaker, at det innføres frister for beramning av voldtektssaker av barn og voksne i domstolene, og at det utformes retningslinjer for bedre ivaretagelse av fornærmede, for håndtering av NCMEC-saker og for bistandsadvokater som bistår fornærmede i voldtektssaker. Alle disse er tiltak som utvalget mener ikke vil kreve nye ressurser, men heller prioriteres innenfor dagens rammer.

23.3 Tiltak som krever ny virksomhet

For å lykkes i arbeidet med å forebygge og bekjempe voldtekt mener utvalget det er nødvendig med noen tiltak som krever ny virksomhet, og dermed nye tilførte ressurser. Et sentralt tiltak som utvalget foreslår, er etableringen av en klarere ansvarsstruktur på myndighetsnivå. Utvalget anbefaler at innretning og plassering av en styrket struktur utredes nærmere. I en slik utredning bør det også inngå en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalget foreslår videre et «massivt løft» for å forebygge voldtekt. Dette er et tiltak som vil kreve omfattende samarbeid og planlegging, herunder samarbeid for å kartlegge kostnader. Løftet vil kunne innrettes på ulike måter og i ulikt omfang. De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltaket vil dermed måtte vurderes som del av utformingen av tiltaket.

Etableringen av en støttekoordinatorordning ved alle overgrepsmottak kan gjennomføres på ulike måter. Antallet utsatte som kommer til de ulike overgrepsmottakene, vil variere, og ordningen bør utredes nærmere av Helsedirektoratet i samarbeid med overgrepsmottakene og Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (NKLM).

Utvalget har anbefalt en videreutvikling av sentrene mot incest og seksuelle overgrep, herunder etablering av satellittkontor og å utvikle barnefaglig kompetanse slik at sentrene kan ta imot familier med barn over 12 år. De økonomiske konsekvensene av dette tiltaket vil avhenge av flere ulike faktorer, herunder antall satellittkontorer og åpningstider og tilbud ved det enkelte kontor. Det anbefales at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i samarbeid med sentrene mot incest og seksuelle overgrep utreder tiltaket videre. Finansiering av sentrene er tidligere utredet av Oslo Economics, og utvalget viser til rapporten *Finansiering av sentrene mot incest og seksuelle overgrep*.²

For å sikre et likeverdig helsetjenestetilbud til den samiske befolkningen har utvalget foreslått at det etableres en samisk tolkeutdanning slik at man får et tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker til at utsatte for voldtekt kan bruke samisk i møte med tjenesteapparatet. De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltaket vil dermed måtte vurderes som del av utformingen av tiltaket. Utvalget er kjent med at Samisk høyskole har blitt tildelt midler for å starte opp tolkeutdanning. Det er viktig at tilbudet utvikles og bevares. Utformingen av hjelpetiltak som er tilpasset mangfoldet i befolkningen, vil også kreve videre utredning av økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalget har foreslått flere tiltak for å styrke det rettsmedisinske tilbudet for utsatte. Rapporten *Utredning av status og tiltak for å sikre kvalitet, rekruttering og tilgang på rettsmedisinsk kompetanse i Norge*³ har pekt på økonomiske og administrative konsekvenser av deler av tiltaket, men dette må utredes videre.

Innen straffeforfølgning anbefaler utvalget flere tiltak som vil kreve videre utredning for å vurdere administrative og økonomiske konsekvenser. Utvalget foreslår tiltak som vil kreve endringer i organiseringen av arbeidet med straffeforfølgning i voldtektssaker, både på nasjonalt nivå og distriktsnivå. Det anbefales at Politidirektoratet i samarbeid med Kripos og politidistriktene utreder innretningen på disse tiltakene videre, herunder administrative og økonomiske konsekvenser. Videre anbefaler utvalget å utrede utvidet bruk av tilrettelagte avhør slik at det kan foretas tilrettelagte avhør av sårbare voksne, etter en konkret vurdering i den enkelte sak. Utvalget foreslår også at voldtektsutsatte barn i alderen 16–18 år avhøres ved barnehus, flere tiltak for å

² Oslo Economics (2020).

³ Helsedirektoratet (2020b).

sikre en bedre prosess for fornærmede og gratis bistandsadvokat før anmeldelse og ved søknad om voldserstatning. Videre anbefales en større gjennomgang av håndteringen av voldtektssaker og tiltak knyttet til voldserstatning, herunder en forlengelse av tidsfristene i voldserstatningsloven. De administrative og økonomiske konsekvensene av disse tiltakene vil avhenge av omfang og innretning, og krever videre utredning.

Avslutningsvis anbefaler utvalget at det lyses ut et forskningsprogram som spesifikt etterspør

forskning om voldtekt, der ulike disiplinspesifikke prosjekter og tverrfaglige prosjekter oppfordres til å søke. I fastsettelsen av størrelsen på programmet kan det ses hen til forskningsprogrammet om vold i nære relasjoner ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA og NKVTS, som strekker seg over ti år (2014–2024), og er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Referanseliste

Litteratur mm.

- Advokatforeningen. (2022). *Retningslinjer for bistandsadvokater*. <https://www.advokatforeningen.no/advokatetikk/regler-og-retningslinjer/retningslinjer-for-bistandsadvokater/>
- Albin, R. (1977). Psychological Studies of Rape: Signs. *Journal of Women in Culture and Society*, 3(2), 423-435. DOI:10.1086/493474
- Amnesty International. (2018, 7.februar). *Sex uten samtykke = voldtekt*. <https://amnesty.no/sex-uten-samtykke-voldtekt>
- Anderssen, N., Eggebø, H., Stubberud, E., & Holmelid, Ø. (2021). *Seksuell orientering, kjønns mangfold og levekår. Resultater fra spørreundersøkelsen 2020*. Universitetet i Bergen. https://www2.bufile.no/globalassets/global/nbbf/kjonn_identitet/seksuell_orientering_kjønns mangfold_og_levekar_resultater_fra_sporreundersokelsen_2020.pdf
- Arbeidsgruppe oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Rapport fra arbeidsgruppe som har sett på saksflyt i saker som gjelder overgrep mot barn*. https://www.regjeringen.no/contentassets/987bdb793d564c418124715ada863e1d/saksflyt-rapport_jd2019.pdf
- Askeland, I. R., Moen, L. H., Nilsen, L. G., Kruse, A. E., Hjemdal, O. K., & Holt, T. (2016). *Behandlingstilbudet til voksne som utøver vold. En nasjonal kartleggingsundersøkelse* (Rapport 10/2016). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. <https://www.nkvts.no/rapport/behandlingstilbudet-til-voksne-som-utover-vold-en-nasjonal-kartleggingsundersokelse/>
- Baker, M. R., Frazier, P. A., Greer, C., Paulsen, J. A., Howard, K., Meredith, L. N., ... & Shallcross, S. L. (2016). Sexual victimization history predicts academic performance in college women. *Journal of counseling psychology*, 63(6), 685. <https://doi.org/10.1037/cou0000146>
- Bakketeig, E., Dullum, J., & Stefansen, K. (2019). Samarbeid i saker om vold og overgrep: Mot en hybridisering av hjelpetjenestene? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(3), 198-212. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-03-02>
- Bakketeig, E., Stefansen, K., Andersen, L. C. & Gundersen, T. (2021). Evaluering av Statens barnehus. OsloMet/NOVA. <https://www.oslo-met.no/forskning/forskningsprosjekter/evaluering-statens-barnehus>
- Barneombudet. (2018). «Alle kjenner noen som har opplevd det»: *Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelses* (Barneombudets rapport). <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrappporter/Alle-kjenner-noen-som-har-opplevd-det.pdf>
- Beitchman, J. H., Zucker, K. J., Hood, J. E., DaCosta, G. A., Akman, D. & Cassavia, E. (1992). A review of the long-term effects of child sexual abuse. *Child Abuse & Neglect*, 16(1), 101-118. DOI: 10.1016/0145-2134(92)90011-f
- Bendixen, M., Helle, S., Langbach, T. & Rasmussen, K. (2014). Voldtektsmyter og kjønnsjåvisme blant norske lekdommere og fagdommere. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 51(1), 6-13.
- Bergflødt, M. M., Bossy, D., & Gundersen, T. (2022). *Møter med familievernet. Brukeres erfaringer og opplevelser av familievern tjenesten* (NOVA rapport nr. 7: 2022). OsloMet/Nova. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3038432/NOVA-Rapport-7-2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Berggrav, S. (2020). «Et skada bilde av hvordan sex er»: *Ungdoms perspektiver på porno* (rapport 2017: 3). Redd Barna. <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/2020/rapport-redd-barna-mai-2020-et-skada-bilde-av-hvordan-sex-er.pdf>
- Bjørndahl, U. & Norli, B. (2008). *Fritt vilt – En undersøkelse av voldserfaringene til kvinner i prostitusjon*. ProSentret. <https://www.prosentret.no/publikasjoner/2015-og-for/2008/fritt-vilt-en-undersokelse-om-voldserfaringene-til-kvinner-i-prostitusjon>

- Bjørnholt, M., Bredal, A., & Ruud, N. S. (2021). *Seksuelle krenkelses og hjelpesøking blant utsatte med innvandrerbakgrunn: En undersøkelse av erfaringer i hjelpeapparatet og politiet*. (NOVA rapport nr.11/21) Oslo Met/NOVA. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2983502/NOVA-Rapport-11-2021.pdf>
- Bliksvær, T., Skogøy, B. E., Sloan, L., Bakar, N., Johnson, R. & Kosuta, M. (2019). *Kommunenenes krisesentertilbud - En kunnskapsoversikt* (NF rapport nr. 13/2019). NF/Likestillingssenteret KUN. https://www.nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/NF-rapport%2013_2019.pdf
- Bohner, G., Eyssel, F., Pina, A. Siebler, F. & Viki, T. V. (2009). Rape myth acceptance: Cognitive, affective and behavioural effects of beliefs that blame the victim and exonerate the perpetrator. I M. A. H. Horvath & J. M. Brown (Red.), *Rape: Challenging Contemporary Thinking – 10 years on* (s. 17-45). Routledge. DOI:10.4324/9781843927129
- Bolken Ballangrud, A. J. (2007). *Seksuelle overgrep mot kvinner med funksjonsnedsettelse: En analyse av straffeloven §§ 192 og 193 og den tilhørende rettspraksis*. [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO Vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/21308>
- Bouysson, M. & Fiskum, M. W. (2017). *Uriktig anklage om voldtekt: En kartlegging av anmeldte saker og en innholdsanalyse av et utvalg dommer* [Masteroppgave, Politi høgskolen]. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/handle/11250/2658343>
- Brorson, C. (1797). *Forsøg til den siette Bogs Fortolkning i Christian den femtes danske og norske Lov - samt Straffene efter de ældre Love*. Gyldendal forlag. [tilgjengelig på nasjonalbiblioteket.no].
- Brownmiller, S. (1975). *Against our will: Men, women and rape*. Fawcett Columbine. Norsk oversettelse tilgjengelig på nasjonalbiblioteket.no: <https://www.nb.no/items/d5dac04e04e8aa-33b1234d1cf88a6d27?page=0&searchText=brownmiller>
- Butler, J., Gambetti, Z. & Sabsay, L. (Eds.). (2016). *Vulnerability in Resistance*. Duke University Press.
- Carr, A., Duff, H., & Craddock, F. (2020). A systematic review of reviews of the outcome of noninstitutional child maltreatment. *Trauma, Violence, & Abuse*, 21(4), 828-843. DOI: 10.1177/1524838018801334
- Chen, L. P., Murad, M. H., Paras, M. L., Colbenson, K. M., Sattler, A. L., Goranson, E. N., Elamin, M. B., Seime, R. J., Shinozaki, G., Prokop, L. J. & Zirakzadeh, A. (2010). Sexual abuse and lifetime diagnosis of psychiatric disorders: systematic review and meta-analysis. *Mayo clinic proceedings* (Vol. 85, No. 7, s. 618-629). DOI: 10.4065/mcp.2009.0583
- Classen, C., Palesh, O., & Aggarwal, R. (2005). Sexual revictimization: A review of the empirical literature. *Trauma, Violence, & Abuse* 6(2), 103-129. DOI: 10.1177/1524838005275087
- Cohen, S. (2015, 7. oktober). How a Book Changed the Way We Talk About Rape. *Time*. <https://time.com/4062637/against-our-will-40/>
- Crome, S., & McCabe, M. P. (1995). The impact of rape on individual, interpersonal, and family functioning. *Journal of Family Studies*, 1(1), 58-70. <https://doi.org/10.5172/jfs.1.1.58>
- CRPD-utvalget. (2024). *Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter – Inkorporering i menneskerettsloven. Del I: Inkorporering og behovet for lovendringer. Del II: Artiklene 1 til 30 og gjennomføringen i norsk lov*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konvensjonen-om-funksjonshemmedes-rettigheter/id3021814/?ch=1>
- Dahl, T.S. (1994). *Pene piker haiker ikke*. Universitetsforlaget. <https://www.nb.no/items/5343dde55894b4b2669941e1-fa0acbb5?page=0&searchText=pene%20piker%20h>
- Dale, M. T. G., Aakvaag, H. F., Strøm, I. F., Augusti, E. M. & Skauge, A. D. (2023). *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen* (NKVTS Rapport 1/23). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. <https://www.nkvts.no/rapport/omfang-av-vold-og-overgrep-i-den-norske-befolkningen/>
- Das, S. (2022, 6. August). Inside the violent, misogynistic world of TikTok's new star, Andrew Tate. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/2022/aug/06/andrew-tate-violent-misogynistic-world-of-tiktok-new-star>
- Den rettsmedisinske kommisjon. (2022). *Nyhetsbrev nr. 5 – Mars 2022: Mandater*. <https://www.sivilrett.no/drk/publikasjoner/nyhetsbrev>
- Department of Justice. (2023, 6. mars). *Dedicated State agency to oversee and support dramatic increase in refuge accommodation under new legislation from Minister Harris*. Gov. <https://www.gov.ie/en/press-release/040e0-dedica>

- ted-state-agency-to-oversee-and-support-dramatic-increase-in-refuge-accommodation-under-new-legislation-from-minister-harris/ DIXI. (2020, 30.november). *Høringssvar fra DIXI Ressursemter mot voldtekt*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--rettshjelpsutvalgets-utredning-nou-20205/id2705307/?uid=2a9a5f40-57c7-4135-97c4-b017ac773abd>
- Donevan, M., Johnsson, L., Bladh, M., Priebe, G., Fredlund, C. & Svedin, C. (2021). Adolescents' Use of Pornography: Trends over a Ten-year Period in Sweden. *Archives of Sexual Behavior*, 51(2), 1125-1140. DOI: 10.1007/s10508-021-02084-8
- Downing, N. R., Akinlotan, M., & Thornhill, C. W. (2021). The impact of childhood sexual abuse and adverse childhood experiences on adult health related quality of life. *Child Abuse & Neglect*, 120. DOI: 10.1016/j.chiabu.2021.105181
- Dullum, J. (2020). «Omvendt voldsalarm»: En evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll (straffeloven § 57) i saker om vold i nære relasjoner (NOVA rapport nr. 15/20). OsloMet/NOVA. <https://uni.oslomet.no/voldsprogrammet/2020/10/15/ny-rapport-om-omvendt-voldsalarm/>
- Dworkin, E. R. (2020). Risk for Mental Disorders Associated With Sexual Assault: A Meta-Analysis. *Trauma, Violence, & Abuse*, 21(5), 1011-1028. DOI: 10.1177/1524838018813198
- Dyrstad, K. M. J., & Stene, R. J. (2022). *Anmeldte seksuallovbrudd i endring*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/artikler/anmeldte-seksuallovbrudd-i-endring>
- Eggebo, H., Stubberud, E., Karlstrøm, H. (2018). *Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge* (NF rapport nr. 9/2018). Nordlandsforskning. https://www.nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/NF_9_2018.pdf
- Ehlers, A., Hackmann, A., Steil, R., Clohessy, S., Wenninger, K., & Winter, H. (2002). The nature of intrusive memories after trauma: The warning signal hypothesis. *Behaviour Research and Therapy*, 40(9), 995-1002. DOI: 10.1016/s0005-7967(01)00077-8
- Eide A.K., Fedreheim G.E., Gjertsen H. & Gustavsen A. (2012). «Det beste må ikke bli det godes fiende!» En evaluering av overgrepsmottakene (Rapport nr. 11/2012). Nordlandsforskning. <https://nordlandsforskning.no/nb/publikasjoner/report/det-beste-ma-ikke-bli-det-godes-fiende-en-evaluering-av-overgrepsmottakene>
- Eide, A.K. (2013). «Å være eller ikke være». *Brukerundersøkelse i tilknytning til evaluering av overgrepsmottakene i Norge* (NF-notat nr. 1008/2013). Nordlandsforskning. <https://www.nordlandsforskning.no/nb/publikasjoner/report/vaere-eller-ikke-vaere>
- Elnan, T. S. (2022, 23. november). *Mener vi bør bli bedre til å snakke om sex, mens vi har sex*. Morgenbladet. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/2023/11/23/mener-vi-bor-bli-bedre-til-a-snakke-om-sex-mens-vi-har-sex/>
- Elvegård, K. I. L., Olsen, T., Tøssebro, J., & Paulsen, V. (2020). *TryggEst: Bedre beskyttelse av overgrepssatte voksne: Sluttrapport: To års forskning med TryggEst*. NTNU & Fafo. <https://www2.bufo.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005114>
- EMD. (2022). Den europeiske menneskerettsdomstolen. *Guide on Article 3 of the European Convention on Human Rights*. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_3_ENG
- Eriksen, A. M., Hansen, K. L., Javo, C., & Schei, B. (2015). Emotional, physical and sexual violence among Sami and non-Sami populations in Norway: The SAMINOR 2 questionnaire study. *Scandinavian journal of public health*, 43(6), 588-596. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25969164/>
- Europarådet. (2016). *Implementing Article 10 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence – establishing national co-ordinating bodies*. <https://rm.coe.int/arm-2021-article-10-coe-istanbul-convention-eng/1680a4d1eb>
- Evidently Rape. (2024). *Medical, legal and lay understandings of physical evidence in rape cases (Evidently Rape)*. UiO. <https://www.uio.no/english/research/strategic-research-areas/life-science/research/convergence-environments/evidently-rape/>
- Felitti, V. J., Anda, R. F., Nordenberg, D., Williamson, D. F., Spitz, A. M., Edwards, V., Koss, M. P., & Marks, J. S. (1998). Relationship of Childhood Abuse and Household Dysfunction to Many of the Leading Causes of Death in Adults: The Adverse Childhood Experiences (ACE) Study. *American Journal of Preventive Medicine*, 14(4). DOI: 10.1016/s0749-3797(98)00017-8
- Ferraro, K. F. (1996). Women's Fear of Victimization: Shadow of Sexual Assault. *Social Forces*, 75(2), 667-690. <https://doi.org/10.2307/2580418>

- Fradella, H. F., & Sumner, J. M. (Eds.). (2016). *Sex, Sexuality, Law, and (In)justice*. Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781315723754>
- Friestad, C. & Skardhamar, T., (2016) The criminal career of men convicted of rape: evidence from a Norwegian national cohort, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 17:2, 150-165. <https://doi.org/10.1080/14043858.2016.126259>
- Friestad, C. & Vaskinn, A. (2021). An exploration of theory of mind performance among men convicted of rape. *Scandinavian Journal of Psychology*, 62(4), 476–483. <https://hdl.handle.net/11250/2831183>
- Friestad, C., Seippel, K., Sjøly, M., & Vaskinn, A. (2023). «Det finnes hjelp» – et tiltak for å forebygge seksuelle overgrep mot barn. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 60(7), 436-441. <https://psykologtidsskriftet.no/fra-praksis/2023/06/det-finnes-hjelp-et-tiltak-forebygge-seksuelle-overgrep-mot-barn>
- Fritz, N., Malic, V., Paul, B., & Zhou, Y. (2020). A Descriptive Analysis of the Types, Targets, and Relative Frequency of Aggression in Mainstream Pornography. *Archives of Sexual Behavior*, 49(8), 3041-3053. DOI: 10.1007/s10508-020-01773-0
- Frøberg, T. (2013). Til det rettslige voldtektsbegrepets genealogi. I A.P. Høgberg, T.E. Schea & R. Torgersen (Red.), *Rettsikker radikaler: Festskrift til Ståle Eskeland 70 år* (s. 31 - 56). Cappelen Damm Akademisk. <https://www.nb.no/items/bf681a8eeb2ef397c884942af74e0202?page=0&searchText=rettsikker%20radikaler>
- Frøyland, L. R., Lid, S., Schwencke, E. O., & Stefansen, K. (2023). *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007-2023* (NOVA rapport nr. 11/23). Oslo Met/NOVA. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3083676>
- Gannon, T. A., Collie, R. M., Ward, T. & Thakker, J. (2008) Rape: Psychopathology, theory and treatment. *Clinical Psychology Review* 28(6), 982–1008. DOI: 10.1016/j.cpr.2008.02.005
- George, R. & Ferguson, S. (2021b). *Review into the Criminal Justice System response to adult rape and serious sexual offences across England and Wales Research Report*. HM Government. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60c9c570d3bf7f4bd4662c84/rape-review-research-report-appendix-d.pdf>
- Gill, A. K., & Harrison, K. (2019). 'I am Talking About It Because I want to Stop It': Child Sexual Abuse and Sexual Violence Against Women in British South Asian Communities. *The British Journal of Criminology*, 59(3), 511-529. <https://doi.org/10.1093/bjc/azy059>
- Goldfarb, E. S. & Lieberman, L. D. (2021). Three Decades of Research: The Case for Comprehensive Sex Education. *Journal of Adolescent Health*, 68(1), 13-27. DOI: 10.1016/j.jadohealth.2020.07.036
- Goldschmidt-Gjerløw, B. (2019). Children's rights and teachers' responsibilities: Reproducing or transforming the cultural taboo on child sexual abuse? *Human Rights Education Review*, 2(1), 25-46. <https://doi.org/10.7577/hrer.3079>
- Goldschmidt-Gjerløw, B., Eriksen, K. G. & Jore, M. K. (2022). *Kontroversielle, emosjonelle og sensitive tema i skolen*. Universitetsforlaget. <https://www.nb.no/items/bcae3232035f79d26c03d693620ae49d?page=0&searchText=Kontroversielle,%20emosjonelle%20og%20sensitive%20tema%20i%20skolen>
- Gundersen, T. & Vislie, C. (2019). Voldsutsatte med funksjonsnedsettelse – individuelle og strukturelle barrierer mot å søke hjelp. I E. Bakketeig, M. Bjørnholt, S. Mossige & K. Skjørten (Red.), *Vold i nære relasjoner: Forståelser, konsekvenser og tiltak* (s. 159-177). Universitetsforlaget
- Gustavsen, L. M., Baste, V. & H., Alsaker, K., (2020). *Rettsmedisinsk sykepleie i norske overgrepsmottak*. <https://doi.org/10.18261/9788215032320-2019-0>
- Hafstad, G. (2021). *Kunnskapsoppsummering om helsekonsekvenser og helseeffekt*. (Avrop 11 2021). NKVTS. https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/tverrfaglig-helsekartlegging/vedlegg/Vedlegg%201%20Kunnskapsoppsummering%20om%20helsekonsekvenser%20og%20helseeffekter.pdf/_/attachment/inline/78de8950-c89a-45a6-b02d-deeb5f0afeb0:f60d39821cc3822b-bf359f57455f4bd526dc576f/Vedlegg%201%20Kunnskapsoppsummering%20om%20helsekonsekvenser%20og%20helseeffekter.pdf
- Hawks, L., Woolhandler, S., Himmelstein, D. U., Bor, D. H., Gaffney, A., & McCormick, D. (2019). Association Between Forced Sexual Initiation and Health Outcomes Among US Women. *JAMA Internal Medicine*, 179(11), 1551-1558. DOI:10.1001/jamainternmed.2019.3500
- Heir, T., Bonsaksen, T., Grimholt, T., Ekeberg, Ø., Skogstad, L., Lerdal, A., & Schou-Bredal, I.

- (2019). Serious life events and post-traumatic stress disorder in the Norwegian population. *BJPsych open*, 5(5). DOI: 10.1192/bjo.2019.62
- Hellevik, P., Kruse, A. E., Dullum, J. V., Frøyland, L. R., Skar, A. M. S., Andersen, L. C., Helseth, H., Frafjord, O. S. G., Haugen, L. E. A., & Øverlien, C. (2023). *Digitale seksuelle overgrep mot barn og unge – gjerningspersoner og fornærmede* (Rapport 3/2023). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. <https://www.nkvts.no/rapport/digitale-seksuelle-overgrep-mot-barn-og-unge-gjerningspersoner-og-fornaermede/>
- Hennum, R. H. (2009). Virker bestemmelsen om grov uaktsom voldtekt? *Kritisk juss*, 35(1), 50-59. <https://doi.org/10.18261/ISSN2387-4546-2009-01-06>
- Hestevik, C.H., Steiro, A., Smedslund, G. & Harboe I. (2020). *Norsk forskning om forebyggende tiltak og hjelpetiltak mot vold i nære relasjoner: Et forskningskart*. Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/publ/2020/norsk-forskning-om-forebyggende-tiltak-og-hjelpetiltak-mot-vold-i-naere-rela/>
- Hohl, K. & Stanko, E. A. (2022). Five Pillars: A Framework for Transforming the Police Response to Rape and Sexual Assault. *International Criminology* (2, 222–229 (2022)). <https://doi.org/10.1007/s43576-022-00057-y>
- Holmboe, M., (2017), *Tale eller tie: Om plikt til å avverge alvorlige lovbrudd og uriktige domfellelser*. Gyldendal juridisk.
- Home Office UK. (2022). *Independent report Operation Soteria Year One Report*. <https://www.gov.uk/government/publications/operation-soteria-year-one-report>
- Home Office. (2021). *The end-to-end rape review report on findings and actions*. <https://www.gov.uk/government/publications/end-to-end-rape-review-report-on-findings-and-actions>
- Houge, A. B. (2023). Rettsliggjøringens problem: argumenter for en annen samtale om voldtekt. *Tidsskrift for kjønnsforskning, Årgang 47* (nr. 2-3-2023), s. 67–81. <https://doi.org/10.18261/tfk.47.2.3>
- Husebye, J. M. & Vaglieri, M. (2023, 10. desember). «Eirik» ble anklaget for en voldtekt han ikke hadde begått. *NRK*. https://www.nrk.no/dokumentar/xl/_eirik_-ble-anklaget-for-en-voldtekt-han-ikke-hadde-begatt_-1.16641452
- Husebye, J. M., Waaler, I. E. & Vaglieri, M. (2023, 2. november). Tror ikke politikerne har forstått hva de har vedtatt. *NRK*. <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/tror-ikke-politikerne-har-forstatt-hva-de-har-vedtatt-1.16591134>
- Independent International Commission of Inquiry on Ukraine. (2023). *Report - Advance Unedited Version*. Human Rights Council. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A-78-540-AEV.pdf>
- Jacobsen, J. (2019). *Valdtektstraffebudet: Gjeldende rett og spørsmålet om reform*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, J., Husabø, E. J., Grønning, L. & Strandbakken, A. (2020). *Forbrytelser i utvalg*. Fagbokforlaget.
- Jaffe, A. E., DiLillo, D., Gratz, K. L., & Messman-Moore, T. L. (2019). Risk for Revictimization Following Interpersonal and Noninterpersonal Trauma: Clarifying the Role of Posttraumatic Stress Symptoms and Trauma-Related Cognitions. *Journal of Traumatic Stress*, 32(1), 42-55. doi: 10.1002/jts.22372
- Jahn, A., Rysgaard, T. K., Andersen, J. H., & Winding, T. N. (2021). Adverse childhood experiences and future self-rated health: a prospective cohort study. *BMC public health*, 21(1), 1-11.
- Johnsen, G. E., Delaveris, G. J. M., Midtun, D. & Tennebeek, J. S. (2024). *Overgrepsmottak 2023: Status etter innføring av Nasjonal faglig retningslinje for kvalitet og kompetanse i overgrepsmottak* (Rapport under publisering). Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin, NORCE Norwegian Research Centre.
- Johnsen, G. E., Hunskår, S., Alsaker, K., Nesvold, H., & Zachariassen, S. M. (2012). *Beredskapssituasjonen ved norske overgrepsmottak 2011* (Rapport nr. 3-2012). Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin. <https://hdl.handle.net/1956/5905>
- Johnsen, G. E., Hunskår, S., Zachariassen, S. M., Alsaker, K., & Nesvold, H. (2014). *Overgrepsmottakene-Status per juni 2014* (Rapport nr. 5-2014). Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin. <https://hdl.handle.net/1956/8597>
- Johnsen, G. E., Hunskår, S., Zachariassen, S. M., Alsaker, K., & Nesvold, H. (2017). *Overgrepsmottak 2017: Status etter spesialisthelsetjenestens ansvarsovertakelse* (Rapport nr. 2-2017). Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin. <https://hdl.handle.net/1956/15615>
- JURK. (2020). *Høring om rettshjelpsutvalgets utredning nou 2020: 5 likhet for loven – lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)*. Juridisk rådgivning for kvinner. [høringssvar]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing->

- rettshjelpsutvalgets-utredning-nou-20205/id2705307/?uid=3b59bdb1-6a9d-4c36-a136-d9ec703e6ec6
- Jørgensen Dyrstad, K. M. & Stene, R. J., (2022). *Seksuallovbrudd inn i rettssystemet 2010-2021: Anmeldte seksuallovbrudd i endring?*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/artikler/anmeldte-seksuallovbrudd-i-endring>
- Kantar TNS (2017). *Seksualitetsundervisning i skolen – en kartlegging blant elever i 10. klassesertrinnet og 1 VGS*. <https://sexogsamfunn.no/wp-content/uploads/2019/05/Rapport-180817.pdf>
- Kessler, R. C., Aguilar-Gaxiola, S., Alonso, J., Benjet, C., Bromet, E. J., Cardoso, G., (...) & Koenen, K. C. (2017). Trauma and PTSD in the WHO World Mental Health Surveys. *European Journal of Psychotraumatology*, 8(5). doi: 10.1080/20008198.2017.1353383
- Kjerschow, P. (1930). *Almindelig borgerlig straffelov og Lov om den almindelige borgerlige straffelovs ikrafttredelse*. Aschehoug. <https://www.nb.no/items/1a74dd362ce-aa96f3c84a76b5ef97e50?page=0&searchText=kjerschow,%20almindelig>
- Kjerschow, P. (1986). *Lov angaaende forbrytelser af 20. august: saadan som den efter senere forandringer er lydende med henvisninger til og uddrag af love, skrivelser, forarbejder og retspraksis; samt lov om betingede straffedomme af 2. mai 198 med lignende henvisninger og uddrag*. Jacob Dubwads forlag. <https://www.nb.no/items/b83ef3ff7802be5a5ef4589-bed015e6c?page=0&searchText=kjerschow,%20lov%20angaaende>
- Kontoret for voldsoffererstatning. (2023). *Hørings-svar – forslag til forskrift til voldserstatningsloven (voldserstatningsforskriften)*. [hørings-svar]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-forskrift-til-voldserstatningsloven-voldserstatningsforskriften/id2994357/?uid=2bd06cca-4e97-4915-b782-6d2a339b3174>
- Krisesentersekretariatet. (u.å). *Krisesentrene kan forebygging!*. <https://www.krisesenter.com/krisesentrene-kan-forebygging/>
- Kruse, A. E. (2020). *The Why, the Who and the Wherefore. Explanations, self-change and social friction in men's narratives of sexual violations*. (Doktorgradsavhandling) Universitetet i Oslo.
- Kruse, A. E., Strandmoen, J. F., & Skjørten, K. (2013). *Menn som har begått voldtekt - en kunnskapsstatus*. NKVTS. <https://www.nkvts.no/rapport/menn-som-har-begatt-voldtekt-en-kunnskapsstatus/>
- Langøien LJ, Jardim PSJ, Nøkleby H. (2021). *Effekt av politiets forebyggende tiltak rettet mot radikaliserings og seksuallovbrudd blant ungdom: en systematisk oversikt* (FHI-rapport). Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/publ/2021/effekt-av-politiets-forebyggende-tiltak-rettet-mot-radikaliserings-og-seksua/>
- Lassemo, E., & Melby, L. (2020). *Helsesykepleiere i helsestasjons- og skolehelsetjenesten: Status, utvikling og behov* (Rapportnr.: 2020:01346). SINTEF. <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2731101>
- Laugerud, S. & Skilbrei, M-L. (2023). Contested, Discounted and Disproven Stories of Rape: The Social Pathways of Rape Reporting. *The British Journal of Criminology*. <https://doi.org/10.1093/bjc/azad076>
- Le, C., Finbråten, H., Pettersen, K. & Guttersrud, Ø. (2019). *Befolkningens helsekompetanse, del I*. (IS-2959). Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/befolkningens-helsekompetanse>
- Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2023). *Inkorporering av CRPD: Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis*. https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/CRPD2023.pfd
- Loukaitou-Sideris, A. (2014). Fear and safety in transit environments from the women's perspective. *Security Journal*, 27, 242-256. DOI:10.1057/sj.2014.9
- Lukasse, M., Vangen, S., Øian, P., & Schei, B. (2011). Fear of childbirth, women's preference for cesarean section and childhood abuse: a longitudinal study. *Acta obstetrica et gynecologica Scandinavica*, 90(1), 33-40. DOI: 10.1111/j.1600-0412.2010.01024.x
- Lundgren, E., Heimer, G., Westerstrand, J. & Kallioski, A-M. (2001). *Slagen dam - Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige: en omfångsundersökning*. Uppsala Universitetet. <https://www.nck.uu.se/kunskapsbanken/sokresultat-kunskapsbanken/?id=8&librisId=8384032&swepubId=oai:DiVA.org:uu-43161>
- Lykkjen, A. M. (1976). *Voldtekt. Ei bok om kvinneundertrykking*. Pax. <https://www.nb.no/items/b7b6db-dc9c0e948f64d777a6ae1a989a?page=0&searchText=Voldtekt.%20Ei%20bok%20om%20kvinneundertrykking>

- Løvgren, M., Skjervheim, Ø., Høgestøl, A., Kotsadam, A., Bjørnshagen, V., Hyggen, C & Lid, S. (2022). *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2022*. (NOVA rapport nr.14/2023). OsloMet/NOVA. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3105057>
- Massanari, A. (2017). #Gamergate and The Fapping: How Reddit's algorithm, governance, and culture support toxic technocultures. *New Media & Society*, 19(3), 329-346. <https://doi.org/10.1177/146144481560880>
- Mathiesen, I.H. og Skoland, K. (2016). *Evaluering av opplæringsprogrammet Tidlig inn – hva har skjedd i kommunene?* (Rapport IRIS – 2016/054). IRIS. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2631618?show=full>
- Mckibbin, W.F., Shackelford, T.K., Goetz, A.T. & Starratt, V.G. (2008). Evolutionary Psychological Perspectives on Rape. I J. Duntley & T.K. (Red.), *Evolutionary Forensic Psychology* (s. 101-120). Oxford Academic.
- McPhail, B. A. (2015). Feminist Framework Plus: Knitting Feminist Theories of Rape Etiology Into a Comprehensive Model. *Trauma, Violence & Abuse*, 17(3), 314-329. <https://doi.org/10.1177/1524838015584367>
- Messman-Moore, T. M. & Long, P. J., (2023). The role of childhood sexual abuse sequelae in the sexual revictimization of women: an empirical review and theoretical reformulation. *Clinical Psychology Review*, 23(4), 537-57. DOI: 10.1016/s0272-7358(02)00203-9
- MIRA-senteret (2023). *Min stemme*. [rapport].
- Moen, L. H., Bergman, s. & Øverlien, C. (2018). *Forebyggende tiltak mot vold i nære relasjoner. Kartlegging av kunnskap for veien videre* (rapport 2/2018). Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress. <https://www.nkvts.no/rapport/forebyggende-tiltak-mot-vold-i-naere-relasjoner-kartlegging-av-kunnskap-for-veien-videre/>
- Mogensen, C. & Rand, S. H. (2020). *The angry internet: A threat to gender equality, democracy & well-being*. Centre for Digital Youth Care. https://cfdp.dk/wp-content/uploads/2020/11/CFDP_the_angry_internet_ISSUE.pdf
- Muehlenhard, C. L., Danoff-Burg, S. & Powch, I. G. (1996). Is Rape Sex or Violence?. I Buss, D. M. & Malamuth, N. M. (Red), *Sex, Power, Conflict: Evolutionary and Feminist Perspectives*. Oxford University Press.
- Mulvad-Reinart, S. (2017). *Ofres opplevelser ved anmeldelse af seksuelle overgrep til politiet*. Justitsministeriets forskningskontor. https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2017/ofres_oplevelser_ved_anmeldelse_af_seksuelle_overgrep_til_politiet.pdf
- Myrvold, T. M., Møller, G. H., & Krone-Hjertstrøm, H. (2022). *Evaluering av opptrappingsplanen mot vold og overgrep. Sluttrapport* (NIBR-rapport 2022:13). OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3045883>
- Myrvold, T., Møller, G. H. & Zeiner, H. H. (2020). *Evaluering av Opptrappingsplanen mot vold og overgrep – Underveisrapport* (NIBR-rapport 2020:18). OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6469/2020-18.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin. (2021). *Legevakthåndboken*. <https://lvh.no/>
- NIM. (2018). *Vold og overgrep i samiske samfunn* (Temarapport 2018). Norges institusjon for menneskerettigheter. https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2018/06/NNIM_tema-rapport_web.pdf
- NIM. (2021). *Kommuner og menneskerettigheter*. Norges institusjon for menneskerettigheter. <https://www.nhri.no/rapport/kommuner/>
- NKVTS (2018). *Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. <https://voldsveileder.nkvts.no/>
- NKVTS (2023). *TRUST-studien*. <https://trust.nkvts.no/>
- NKVTS. (2022) *Veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. <https://komplan.nkvts.no/>
- NORCE. (2021). Vedr. finansiering av sporsikring og skadedokumentasjon i overgrepsmottak. [Brev til Helse- og omsorgsdepartementet datert 21.09.21]
- Norsk barnelegeforening. (u.å.). *Akuttveileder i pediatri*. <https://www.helsebiblioteket.no/innhold/retningslinjer/pediatri/akuttveileder-i-pediatri>
- Nørregaard, L. (1788). *Forelæsninger over den Danske og Norske Private ret: Fjerde del. Tredje part: Om Criminal-Retten*. Gyldendals Forlag.
- Nøttestad, J.A., Øverland, S. & Hald, G.M. (2010). Fremmer pornografi voldsunderstøttende holdninger og seksuell aggresjon mot kvinner? *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 47(12), 1112-1114.
- O'Doherty, L., Carter, G., Sleath, E., Brown, K., Brown, S., Lutman-White, E., Jackson, L., Heron, J., Tek Kalsi, P., Ladeinde, O., Whitfield,

- D., Caswell, R., Gant, M., Halliwell, G., Patel, R. & Feder, G. (In Press). (2023) Care and support by Sexual Assault Referral Centres (SARCs) in England for survivors of sexual violence and abuse: a mixed-methods study (MESARCH). *NIHR Journals Library*. <http://doi.org/TBA>
- Olsen, L. W. (2021). «Barndommen overgår alle»: Sårbarhet, makt og etisk investering i Lejren av Oskar K. og Dorte Karrebæk. I A.M. Dancus, S.H. Linhart & A.B. Myhr (Red.), *Litteratur og sårbarhet* (s. 161-184). Universitetsforlaget. <https://hdl.handle.net/11250/3000489>
- Olsen, T., Kermit, P., Dahl, N. C., Søndena, E. & Envik, R. (2018). *Rettsikkerhet, likeverd og likeverdig behandling: mennesker med kognitive funksjonsnedsettelse i møte med straffettspleien* (rapport nr.: 5/2018). Nordlandsforskning. <https://www.nordlandsforskning.no/nb/publikasjoner/report/rettsikkerhet-likeverd-og-likeverdig-behandling-mennesker-med-kognitive>
- Olsvik, V. M., (2010) *Overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne - en kunnskapsoversikt*. NKVTS. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rapporter/2010/overgrep_mot_kvinner_med_nedsatt_funksjonsevne.pdf
- Oslo Economics (2020). *Finansiering av sentrene mot incest og seksuelle overgrep* (OE-rapport 2020-18). <https://osloeconomics.no/publication/finansiering-av-sentrene-mot-incest-og-seksuelle-overgrep/>
- Oslo universitetssykehus (2022). *Vold og overgrep mot barn - en utfordring for helsevesenet*. <https://www.oslo-universitetssykehus.no/avdelinger/klinikk-for-laboratoriemedisin/avdeling-for-rettsmedisinske-fag/seksjon-for-rettspatologi-og-klinisk-rettsmedisin/vold-og-overgrep-mot-barn-en-utfordring-for-helsevesenet>
- Oslo Universitetssykehus (2023). *Ny kurs*. <https://www.oslo-universitetssykehus.no/avdelinger/klinikk-psykisk-helse-og-avhengighet/psykisk-helse-nasjonale-og-regionale-funksjoner/regional-seksjon-for-sikkerhets-fengsels-og-rettspsykiatri/spesialpoliklinisk-enhet-spe/ny-kurs-spe/>
- Pape, H. & Stefansen, K. (2004). *Den skjulte volden? En undersøkelse av Oslobefolkningens utsatthet for trusler, vold og seksuelle overgrep*. NKVTS. <https://www.nkvts.no/content/uploads/2020/01/skjultevolden.pdf>
- Payne, D. L., Lonsway, K. A. & Fitzgerald, L. F. (1999). Rape Myth Acceptance: Exploration of Its Structure and Its Measurement Using the Illinois Rape Myth Acceptance Scale. *Journal of Research in Personality* 33(1), 27-68. <https://doi.org/10.1006/jrpe.1998.2238>
- Pedersen, S, P. Johnsen, P., Hanno, I., Myrvold, T. & Stokke, O. (2023). *Samfunnskostnader av vold i nære relasjoner* (Menon-publikasjon nr. 15/2023). Menon Economics. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2023-15-Samfunnsokonomiske-kostnader-av-vold-i-naere-relasjoner.pdf>
- Peter, J. & Valkenburg, P. M. (2016). Adolescents and Pornography: A Review of 20 Years of Research. *The Journal of Sex Research*, 53(4-5), 509-531. DOI: 10.1080/00224499.2016.1143441
- Peterson, C., DeGue, S., Florence, C., & Lokey, C. N. (2017). Lifetime economic burden of rape among US adults. *American journal of preventive medicine*, 52(6), 691-701. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2016.11.014>
- Pittenger, S. L., Huit, T. Z. & Hansen, D. J. (2016). Applying ecological systems theory to sexual revictimization of youth: A review with implications for research and practice. *Aggression and Violent Behavior, Volume 26*, 35-45. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2015.11.005>
- Politihøgskolen. (2021). *Stor utvikling i avhørsteknikker har ført Norge til verdenstoppen*. [nyhets-sak]. <https://www.politihogskolen.no/forskning/nyheter-forskning/avhor-i-endring/ProSentret>
- ProSentret. (2022). «Det er nok nå». *En prosjektrapport om seksualisert vold mot sexselgere*.
- Redd Barna (2015). «Den som er med på leken...» *Ungdoms oppfatninger om voldtekt, kjønnsroller og samtykke*. <https://press.no/wp-content/uploads/2017/05/Redd-Barna-voldtektsrapport.pdf>
- Redd Barna (2023). *Hvordan forventer de at man skal ta dette på strak arm, uten opplæring – Lærerstudenters perspektiver på seksualitetsundervisning* (notat, mars 2023). <https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/01/Redd-Barna-Laererstudenters-perspektiver-pa-seksualitetsundervisning.pdf>
- Robberstad, K. (1952). *Gulatingslovi* (2. utg.). Det norske samlaget.
- Rostad, W. L., Gittins-Stone, D., Huntington, C., Rizzo, C. J., Pearlman, D. & Orchowski, L. (2019). The Association Between Exposure to Violent Pornography and Teen Dating Violence in Grade 10 High School Students. *Archives of Sexual Behavior*, 48(7), 2137-2147.
- Rosten, M. G., Øverli, I. T., & Gundersen, T. (2020). *Truffet av volden. Familievernets arbeid*

- med vold i nære relasjoner*. OsloMet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5928>
- Ruud, M. & Ulfstein, G. (2023). *Innføring i folkerett* (6. utgave). Universitetsforlaget.
- Saraiya1 & Lopez-Castro (2016). Ashamed and Afraid: A Scoping Review of the Role of Shame in Post-Traumatic Stress Disorder (PTSD). *Journal of Clinical Medicine*, 5(11), 94. DOI: 10.3390/jcm5110094
- Schweigaard, A. (1883). *Commentar over Den norske Criminallov – Anden Deel*. Johan Dahl forlag. <https://www.nb.no/items/0e06611ac59f38d0aba730a0cb7c3246?page=3&searchText=Commentar%20over%20Den%20norske%20Criminallov>
- Schwendinger, J. R. & Schwendinger H. (1974). Rape Myths: In Legal, Theoretical, and Everyday Practice. *Crime and Social Justice* (No. 1 Spring-Summer 1974). <https://www.jstor.org/stable/29765884>
- Sex og samfunn (2022). *Seksualitetsundervisning i skolen. En kartlegging av elevs og læreres erfaringer og ønsker*. <https://sexogsamfunn.no/wp-content/uploads/2022/02/Rapport-seksualitetsundervisning-i-skolen.pdf>
- Sifer (2023). *BASIS*. <https://sifer.no/basis/>
- Skeie, J. (1937). *Den norske strafferett*. Olaf Norlis forlag. <https://www.nb.no/items/507f94a42f11bc5b32917b40b9fe58dd?page=0&searchText=skeie,%20den%20norske%20strafferett>
- Skilbrei, M.-L. & Stefansen, K. (2018). *Seksuell vold: En samfunnsvitenskapelig innføring*. Cap-pelen Damm Akademisk.
- Skjelsbæk, I. (2019). Å ruste ned seksuelle overgrep i krig. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 36(1), 53-63. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020042048137
- Skolverket. (2023). *Sexualitet, samtykke och relationer*. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/sexualitet-samtykke-och-relationer>
- Skyggerapport. (2020) *Norsk skyggerapport til Istanbulkonvensjonen 2020*. <https://foreninger.uio.no/jurk/publikasjoner/H%20Temarapporter/D%20Norsk%20skyggerapport%20til%20Istanbulkonvensjonen%202020>
- Skyggerapport. (2021). *Norsk sivilt samfunns skyggerapport til Norges 10. rapport til FNs kvinne-diskrimineringskomité (cedaw) 2021*. <https://foreninger.uio.no/jurk/publikasjoner/H%20Temarapporter/A%20norsk-skyggerapport-cedaw-2021.pdf>
- Smette, I. (2006). Det var ikke en voldtekt, mer et overgrep.... *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 47(1), 33-56. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2006-01-02>
- Smette, I., Stefansen, K., & Dullum, J. (2017). *Sentrene mot incest og seksuelle overgrep. En evaluering av sentrenes arbeid og rammevilkår* (NOVA rapport 16/2017). NOVA. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5119>
- Smith, N. D., & Cottler, L. B. (2018). The epidemiology of post-traumatic stress disorder and alcohol use disorder. *Alcohol research*, 39(2), 113-120.
- Smith, S. G., & Breiding, M. J. (2011). Chronic disease and health behaviours linked to experiences of non-consensual sex among women and men. *Public Health*, 125(9), 653-659.
- Sortland kommune (2023). *Æ E MÆ*. <https://xn-em-0iac.no/>
- St. Olavs Hospital (2023). *Tidlig psykologisk behandling etter voldtekt (EIR-studien)*. <https://www.stolav.no/kliniske-studier/tidlig-psykologisk-behandling-etter-voldtekt-eir-studien>
- Stanko, E. A. & Crew, S., (2022). From Project Bluestone to Operation Soteria Bluestone: An Academic Police Collaboration. *International Criminology*, 2(3), s. 299-304. DOI:10.1007/s43576-022-00065-y
- Stanley, N., Barter, C., Wood, M., Aghtaie, N., Larkins, C., Lanau, A. & Överlien, C. (2018). Pornography, Sexual Coercion and Abuse and Sexting in Young People's Intimate Relationships: A European Study. *Journal of Interpersonal violence*, 33(19), 2919-2944.
- Stefansen, K., Frøyland, L. R. & Overlien, C. (2020). Incapacitated sexual assault among youths: beyond the perpetrator tactics framework. *Journal of Youth Studies*, 24(10), 1373-1387. <https://doi.org/10.1080/13676261.2020.1844172>
- Stefansen, K., Gundersen, T. & Bakketeig, E. (2012). *Barnhusevalueringen 2012: Delrapport 2 – En undersøkelse blant barn og pårørende, jurister og politifolk, samt ledere og ansatte* (NOVA Rapport 9/12). NOVA. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5046>
- Stefansen, K., Løvgren, M. & Frøyland, L.R. (2019). Making the case for 'good enough' rape-prevalence estimates: Insights from a school-based survey experiment among Norwegian youths. I M.B. Heinskou, M-L. Skilbrei & K. Stefansen (red.), *Rape in the Nordic Countries: Continuity and Change*, (s. 66-82). Routledge. <https://hdl.handle.net/10642/7786>
- Steinnes, K. K., & Teigen, H. F. (2021). Livsstil til salgs: om influensermarkedsføring på sosiale

- medier og hvordan ungdom påvirkes. *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 2(1), 4-22. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-8162-2021-01-01>
- Stokke, O., Egedius, T. & Olsen, T. (2023, 31. august). Politieksperter: – Seksuelle overgrep er så vanlig at mange jenter tror det er en del av oppveksten. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/wAm69A/politieksperter-seksuelle-overgrep-er-saa-vanlig-at-mange-jenter-tror-det-er-en-del-av-oppveksten>
- Stortinget. (2021, 11. november). *Skriftlig spørsmål fra Sveinung Stensland (H) til justis- og beredskapsministeren, svar fra Justis- og beredskapsminister Emilie Enger Mehl*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Spor-smal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=86445>
- Stubberud, E., Aarbakke, M. H., Svendsen, S. H. B., Johannesen, N., & Hammeren, G. R. (2017). *Styrking av seksualitetsundervisning i skolen - En evalueringsrapport om bruken av seksualitetsundervisningsopplegget Uke 6* (KUN-rapport 2017: 2). NTNU, KUN, Likestillingssenteret. <http://hdl.handle.net/11250/2566652>
- Støle-Nilsen, M. (2022). *Helhetlig seksualitetsundervisning i skolen - en innføring for lærerstuderenter*. Universitetsforlaget. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_plikmonografi_000011326
- Sunde, J. Ø. (2005). *Speculum legale – rettspegelen*. Fagbokforlaget. <https://www.nb.no/items/fe0fd1d73c87bd7e0b65298d8e4574f6?page=0&searchText=speculum%20legale>
- Sveen, H. H. (2019). «Det var ikke voldtekt». Spartacus. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2021112448016
- Svendsen, S. H. B. & Furunes, M. (2022). *Mulighetsrom for helhetlig seksualitetsundervisning i lærerutdanningene. En evaluering av kompetansebehov og mulige tiltak*. NTNU. <https://hdl.handle.net/11250/3030540>
- Taranger, A. (Overs.). (1962). *Magnus Lagabøters Landslov (3. utg.)*. Universitetsforlaget. (Opprinnelig utgitt 1915). <https://www.nb.no/items/eb443ca5267e7e10984c157cac061c6d?page=0&searchText=Magnus%20Lagab%C3%B8ters%20Landslov>
- Tharp, A., DeGue, S., Valle, L., Brookmeyer, K., Massetti, G. & Matjasko, J. (2012). A Systematic Qualitative Review of Risk and Protective Factors for Sexual Violence Perpetration. *Trauma Violence Abuse*, 14(2), 133-67. DOI: 10.1177/1524838012470031
- Thompson, L. (2018). “I can be your Tinder nightmare”: Harassment and misogyny in the online sexual marketplace. *Feminism & Psychology*, 28(1), 69-89. <https://doi.org/10.1177/0959353517720226>
- Thoresen, S. & Hjemdal, O. K., (2014). *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. NKVTS. https://www.nkvts.no/content/uploads/2015/11/vold_og_voldtekt_i_norge.pdf
- Thoresen, S., Myhre, M., Wentzel-Larsen, T., Aakvaag, H. F. & Hjemdal, O. K. (2015). Violence against children, later victimisation, and mental health: a cross-sectional study of the general Norwegian population. *European Journal of Psychotraumatology*, 6(1). doi:10.3402/ejpt.v6.26259
- Thunem, I. (2020). *Hvordan få trygghet i en kropp som trenger hjelp? – Personer med funksjonsvariasjon sine fortellinger om møter med hjelpeapparatet etter seksuelle overgrep*. [masteroppgave, Universitet i Tromsø]. <https://hdl.handle.net/10037/19191>
- Tiihonen Möller, A., Bäckström, T., Söndergaard, H. P., & Helström, L. (2014). Identifying risk factors for PTSD in women seeking medical help after rape. *PLoS one*, 9(10). doi: 10.1371/journal.pone.0111136
- Ugelvik, S. (2022). Å få noen til å utføre handlinger med seg selv som svarer til seksuell omgang: En empirisk og rettsdogmatisk undersøkelse. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 135(2-3), 222-288. <https://doi.org/10.18261/tfr.135.2-3.2>
- Ullman, S. E. (1999). Social support and recovery from sexual assault: A review. *Aggression and Violent Behavior*, 4(3), 343-358. [https://doi.org/10.1016/S1359-1789\(98\)00006-8](https://doi.org/10.1016/S1359-1789(98)00006-8)
- Vik, B. F., Rasmussen, K., Schei, B., Hagemann, C. T. (2020). *Is police investigation of rape biased by characteristics of victims?*. *Forensic Science International: Synergy, Volume 2*, 98-106. <https://doi.org/10.1016/j.fsisyn.2020.02.003>
- Walsh, K., Danielson, C. K., McCauley, J. L., Saunders, B. E., Kilpatrick, D. G., & Resnick, H. S. (2012). National prevalence of posttraumatic stress disorder among sexually revictimized adolescent, college, and adult household-residing women. *Archives of general psychiatry*, 69(9), 935-942. DOI: 10.1001/archgenpsychiatry.2012.132
- Walsh, K., Karen Z., Woolfenden, S., & Shlonsky, A. (2015) School-based education programmes for the prevention of child sexual abuse: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*,

- 11(no. 1), 1-180. DOI: 10.1002/14651858.CD004380.pub3
- Ward, T. & Beech, A. (2005). An integrated theory of Sexual Offending. *Aggression and Violent Behavior*, 11, 44-63. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2005.05.002>
- Westerstrand, J., Strid, S., Carsbring, A. & Ekbrand, H. (2022). *Kvinnors trygghet – ett jämställt samhälle fyllt av våld*. Roks. <https://www.roks.se/fakta-och-statistik/kvinnors-trygghet-ett-jamstallt-samhalle-fyllt-av-vald-2022>
- Waalder, I. E. (2023, 5. november). Har ikkje lenger krav på bistandsadvokat: Eit kjempestort problem. *NRK*. <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/born-utsette-for-vald-har-ikkje-lenger-krav-pa-bistandsadvokat-nar-dei-skal-soke-erstatning-1.16593202>
- Øverland, S. & Rasmussen, K. (2020). *Effekt av et program for forebygging av internett-relaterte og fysiske seksuelle overgrep mot barn*. SIFER. <https://sifer.no/prosjekt/effekt-av-et-program-for-forebygging-av-internett-relaterte-og-fysiske-seksuelle-overgrep-mot-barn/>
- Øverli, I. T., Bergman, S., Finstad, A-K. (2017). «Om du tør å spørre, tør folk å svare» - Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn (Rapport nr. 2/2017). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. <https://www.nkvts.no/rapport/om-du-tor-a-sporre-tor-folk-a-svare-hjelpeapparatets-og-politiets-erfaringer-med-vold-i-naere-relasjoner-i-samiske-samfunn/>
- Åker, T. H. (2021). *Victims with disabilities in the Norwegian criminal justice system. Addressing and understanding the judicial process in cases involving physical and sexual abuse*. [doktoravhandling, OsloMet]. <https://hdl.handle.net/11250/2753724>
- Aakvaag, H. F., & Strøm, I. F. *Vold i oppveksten: Varige spor? En longitudinell undersøkelse av reviktimisering, helse, rus og sosiale relasjoner hos unge utsatt for vold i barndommen* (Rapport 1 (2019)). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. <https://www.nkvts.no/rapport/vold-i-oppveksten-varige-spor-en-longitudinell-undersokelse-av-reviktimisering-helse-rus-og-sosiale-relasjoner-hos-unge-utsatt-for-vold-i-barndommen/>
- Aarø, L. E., Lund, K. E., Vedøy, T. F., & Øverland, S. (2009). *Evaluering av myndighetenes samlede innsats for å forebygge tobakksrelaterte sykdommer i perioden 2003 til 2007*. Statens institutt for rusmiddelforskning. <https://www.fhi.no/globalassets/sirusrap.3.09.pdf>
- Offentlige dokumenter**
- Barneombudet. (2020). *Høringssvar - nasjonal faglig retningslinje for overgrepsmottak*. [høringssvar]. <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hoyringssvar/nasjonal-faglig-retningslinje-for-overgrepsmottak>
- Bufdir. (2018). *Kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet: Deloppdrag D i tillegg to til tildelingsbrev 2016*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. [kartlegging] <https://www2.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004452>
- Bufdir. (2021). *Sentrene mot incest og seksuelle overgrep/ NOK-sentrene - faglige anbefalinger for innhold og kvalitet*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. [faglige anbefalinger] <https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/smiso/>
- Bufdir. (2023). *SMISO/Nok. sentre - faglige retningslinjer for arbeid med barn*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. [retningslinjer] <https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/smiso/>
- Bufdir. (u.å.a). *Snakk med ungdom om sexpress og voldtekt*. [råd til foreldre]
- Bufdir. (u.å.b). *Krisesentertilbudet i norske kommuner i 2022*. <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/krisesentrene>
- Bufdir. (u.å.c). *Bekymringsmeldingar til barnevernet i 2022*. [statistikk] <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern/bekymringsmeldinger-til-barnevernet>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016). *Veiledning til forskrift om brannforebygging*. [veileder] <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-brannforebygging/>
- FHI (2023). Folkehelsedirektoratet. *Nasjonalt kompetansemiljø for helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. [nettsak] <https://www.fhi.no/ku/nasjonalt-kompetansemiljo-for-helsestasjons-og-skolehelsetjenesten/>
- Hedmark og Oppland statsadvokatembeter. (2022). *Begrenset inspeksjon av restanser – voldtekt*. (22/743) [inspeksjonsrapport]. <https://www.riksadvokaten.no/document/inspeksjon-av-innlandet-politidistrikt-restanser-voldtekt/>
- Hedmark og Oppland statsadvokatembeter. (2021). *Inspeksjon av etterforskningsplaner i voldtektssaker i sør-vest politidistrikt - Oppfølging av KU2020, inspeksjon av etterforskningsplaner i 2021 samt egen fagledelse*. [inspeksjonsrapport] <https://www.riksadvokaten.no/document/inspeksjon-av-sor-vest-politidistrikt-6/>

- Helse- og omsorgsdepartementet. (2015). *Statsbudsjettet 2016 - kap. 720 Helsedirektoratet - tildeling av bevilgning*. [tildeling] https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2016/tildelingsbrev_helsedirektoratet_2016.pdf
- Helse- og omsorgsdepartementet (2022). *313 kommuner får midler til helsestasjon og skolehelsetjeneste i 2022*. [nettsak] <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/313-kommuner-far-midler-til-helsestasjon-og-skolehelsetjeneste-i-2022/id2908473/>
- Helse og omsorgsdepartementet. (2016). *Oppdragsdokument til de regionale helseforetakene*. [oppdragsdokument]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bd8a11644b744dec8a8dc452794000e4/oppdragsdokument2016-hso.pdf>
- Helsedirektoratet (2014). *Nasjonal faglig retningslinje for barselomsorgen - Nytt liv og trygg barseltid for familien*. (IS-2057) [retningslinjer]. <https://www.helsedirektoratet.no/tema/svangerskap-fodsels-og-barsel>
- Helsedirektoratet (2015). *Prioriteringsveileder – psykisk helsevern for voksne*. (Prioriteringsveilederne) [veileder]. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/prioriteringsveiledere/psykisk-helsevern-for-voksne>
- Helsedirektoratet (2016). *Felles retningslinjer for statens barnehus*. (Politidirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet). [retningslinjer] https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/medisinske-undersokelser-i-statens-barnehus/Sta-rens%20barnehus%20-%20felles%20retningslinjer.pdf/_/attachment/inline/ccd68658-83ee-4cb3-9de2-8b176d180276:fd523332b09f0cf76d7b991e57dcf8da6a8c1d24/Sta-rens%20barnehus%20-%20felles%20retningslinjer.pdf
- Helsedirektoratet (2017). *Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom*. [retningslinjer]. <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten>
- Helsedirektoratet (2018). *Nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen*. [retningslinjer]. <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/svangerskapsomsorgen>
- Helsedirektoratet (2019a). *Nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge*. [retningslinjer]. <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge>
- Helsedirektoratet (2019b). *Nasjonale faglige råd ved medisinske undersøkelser i Statens barnehus*. [retningslinjer]. <https://www.helsedirektoratet.no/nyheter/nasjonale-faglige-rad-ved-medisinske-undersokelser-i-statens-barnehus>
- Helsedirektoratet (2020a). *Nasjonal faglig retningslinje for kvalitet og kompetanse i overgrepsmottak*. [retningslinjer]. <file:///C:/Users/hannell/Downloads/Overgrepsmottak%20%E2%80%93%20kvalitet%20og%20kompetanse.pdf>
- Helsedirektoratet (2020b). *Utredning av status og tiltak for å sikre kvalitet, rekruttering og tilgang på rettsmedisinsk kompetanse i Norge*. [utredning] <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utredning-av-status-og-tiltak-for-a-sikre-kvalitet-rekruttering-og-tilgang-pa-rettsmedisinsk-kompetanse-i-norge>
- Helsedirektoratet (2022a). *Medisinske undersøkelser ved Statens barnehus – utfordringer og muligheter*. [rapport]. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/medisinske-undersokelser-ved-statens-barnehus-utfordringer-og-anbefalinger>
- Helsedirektoratet (2022b). *Tilskuddsbrev til de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)*. [mottatt fra Helsedirektoratet].
- Helsedirektoratet (2023a). *Nasjonal strategi for helsesektorens arbeid med personer som utøver vold eller overgrep*. [strategi]. <https://www.helsedirektoratet.no/tema/vold-og-overgrep/nasjonal-strategi-for-helsesektorens-arbeid-med-personer-som-utover-vold-eller-overgrep/innledning>
- Helsedirektoratet (2023b). *Utredning av lavterskeltilbud til barn og unge med kognitive funksjonsnedsettelse som er i fare for å utøve problematisk eller skadelig seksuell atferd*. [utredning]. <https://kudos.dfo.no/documents/46865/files/30150.pdf>
- Helsedirektoratet. (2024a). *Spesialistutdanning innen barnesykdommer*. [nettsak] <https://www.spesialisthelsetjenesten.no/lis/spesialitetene/spesialistutdanning-i-barnesykdommer>
- Helsedirektoratet. (2024b). *Spesialistutdanning innen fødselshjelp og kvinnesykdommer*. [nettsak]. <https://www.spesialisthelsetjenesten.no/lis/spesialitetene/spesialistutdanning-i-fodsels-hjelp-og-kvinnesykdommer>
- Helsenorge. (2021). *Det finnes hjelp – hjelp til voksne med seksuell interesse for barn*. [nettsak].

- <https://www.helsenorge.no/sykdom/psykiske-lidelser/pedofili/det-fannes-hjelp/>
- Helsenorge. (2022). *Psykolog*. [nettsak]. <https://www.helsenorge.no/psykisk-helse/psykolog/>
- Helsenorge. (2024). *Psykisk helsehjelp for voksne*. [nettsak]. <https://www.helsenorge.no/psykisk-helse/psykisk-helsehjelp-for-voksne/#:~:text=Kommuner%20er%20p%C3%A5lagt%20%C3%A5%20ha,Kontakt%20kommunen%20eller%20fastlegen%20din.>
- Helsetilsynet. (2017). *Bekymring i skuffen. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt*. (Helsetilsynet 1/2017) [Rapport]. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2017/helsetilsynetrapport1_2017.pdf
- Justis- og politidepartementet. (2007). *Vendepunkt: Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008–2011*. [handlingsplan]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8c9028a4effa4c06af3dbc358a923c24/handlingsplan-mot-vold-i-naere-relasjoner-2008-2011-vendepunkt.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Statusrapport for Handlingsplan mot voldtekt (2012-2014)*. [rapport]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statusrapport-for-Handlingsplan-mot-voldtekt/id753871/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2019). *Handlingsplan mot voldtekt (2019-2022)*. [rapport]. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/dokumenter/planer/handlingsplan_mot_voldtekt_2012-2014.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021a). *Frihet fra vold: regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024*. [rapport]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9c4fb648c66c4c1eb2e58f645eb870b8/209755-jd-frihetfravold-web.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021b). *Tildelingsbrev 2021 Politidirektoratet*. [tildelingsbrev]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/tildelingsbrev-pod-2021.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022a). *Hovedinstruks for politiet, 21. juli 2022*. [instruks]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/hovedinstruks-for-politiet.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022b). *Hovedinstruks til Den høyere påtalemyndighet*. [instruks]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/88f4ae452acc4c6f9a0f21b0625e313a/instruks-dhp-2022-endelig1839945.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022c). *Tildelingsbrev 2022 politiet*. [tildelingsbrev]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/tildelingsbrev-politiet-2022.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023a). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder*. [veileder]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e04496ee95104dfebe4383ece33ddc3c/no/pdfs/g-0454-b.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023b). *Til delingsbrev 2023 politiet*. [tildelingsbrev]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/2023/tildelingsbrev-politiet-2023.pdf>
- Kriminalomsorgen. (2022). *Fagstrategi om personer dømt for seksuallovbrudd*. [strategi]. <https://img3.custompublish.com/getfile.php/5010747.823.twbqspzwmiajzs/Kriminalomsorgen+Strategi+seksuallovbrudd+2022.pdf?return=kriminalomsorgen.custompublish.com>
- Kripos. (2019). *Seksuell utnyttelse av barn og unge over internett*. [rapport]. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/seksuelle-overgrep-mot-barn/seksuell-utnyttelse-av-barn-over-internett.pdf>
- Kripos. (2020). *Voldtektssituasjonen i Norge 2019*. [rapport]. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/voldtekt-og-seksuallovbrudd/voldtektssituasjonen-i-norge-2019.pdf>
- Kripos. (2021). *Søk etter biologiske spor i voldtektsaker*. [mottatt fra Kripos etter innsynsbejæring].
- Kunnskapsdepartementet (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. [læreplan]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/53d21ea2bc3a4202b86b83cfe82-da93e/overordnet-del-verdier-og-prinsipper-for-grunnoppleringen.pdf>
- Medietilsynet. (2022). *Barn og medier 2022: Porno*. [rapport]. <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/barn-og-medier-undersokelser/2022/barn-og-medier-2022-porno-desember-2022.pdf>

- Oslo statsadvokatembeter. (2020). *Inspeksjon av felles enhet for etterretning og etterforskning – Oslo politidistrikt*. (2019/01459-8). <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2021/01/Inspeksjonsrapport-FEE-Oslo-2020.pdf>
- Oslo statsadvokatembeter. (2021). *Oppfølgingsinspeksjon av Oslo politidistrikt – Enhet vest*. (21/2614-1/SVA004. [inspeksjonsrapport] <https://www.riksadvokaten.no/document/inspeksjon-av-ost-politidistrikt-gde-og-pataleavsnitt/>
- Politidirektoratet & Riksadvokaten. (2022). *Straffesaksbehandlingen – 2022*. [rapport]. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/strasak/2022/anmeldt-kriminalitet-strasak-2022.pdf>
- Politidirektoratet. (2015a). *Evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep*. [rapport]. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/voldtekt-og-seksuallovbrudd/evaluering-av-politiets-arbeid-med-seksuelle-overgrep.pdf>
- Politidirektoratet. (2015b). *Evaluering av voldtektsgruppen ved kripes*. [mottatt fra Politidirektoratet etter innsynsbeğjering.]
- Politidirektoratet (2016). *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*. [rapport]. <https://www.riksadvokaten.no/document/handlingsplan-for-loft-av-etterforskningsfeltet/>
- Politidirektoratet. (2017a). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*. [retningslinjer]. https://www.parat.com/dm_documents/Rammer_og_retningslinjer_for_etablering_av_nye_politidistrikter_VER-SJON_1.2_9IVAM.pdf
- Politidirektoratet. (2017b). *Rammeverk forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskningsfeltet*. [rammeverk].
- Politidirektoratet. (2019). *Kapasitetsvurdering av etterforskningsfeltet*. [rapport].
- Politidirektoratet. (2020). *I forkant av kriminaliteten – forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)*. [strategi]. <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/i-forkant-av-kriminaliteten.pdf>
- Politidirektoratet. (2022a). *Statens barnehus – årsrapport 2021*. [rapport]. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/statens-barnehus/statens-barnehus--arsrapport-2021.pdf>
- Politidirektoratet. (2022b). *Resultatavtale for Agder politidistrikt 2022*. [mottatt fra Politidirektoratet].
- Politidirektoratet. (2023a). *Resultater fra LHB-TIQ+ undersøkelsen på Pride 2022*. (2/2023) [rapport]. <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/rapporter/pod-rapport-09-2023-resultater-fra-lhbtiq-undersokelsen-pa-pride-2022.pdf>
- Politidirektoratet. (2023b). *Handlingsplan mot voldtekt 2019-2022. Erfaringsrapport*. [rapport]. [mottatt fra Politidirektoratet].
- Politidirektoratet. (2023c). *Nasjonal retningslinje – Støttesenter for kriminalitetsutsatte, desember 2023*. [retningslinjer]. [mottatt fra Politidirektoratet].
- Politiet. (2023). *Politiets årsrapport 2022*. <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/rapporter/politiets-arsrapport-2022.pdf>
- Politiet. (u.å.a). (u.å. hentet 2023). *Politiets nettpatruljer*. [nettsak]. <https://www.politiet.no/rad/trygg-nettbruk/politiets-nettpatrulje/>
- Politiet. (u.å.b). (u.å. hentet 2023). *Seksuell utnyttelse av barn over internett*. [rapport] <https://www.politiet.no/rad/trygg-nettbruk/seksuell-utnyttelse-av-barn-over-internett/>
- Politiet. (2024). *Faggrupper og fagforvaltere*. Politiets intranett, Kilden. (sist oppdatert 26. januar 2024).
- Regjeringen. (2020). *ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter*. [nettsak]. <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/urfolkryddemappe/ilo-konvensjonen-om-urfolks-rettigheter-/id487963/>
- Regjeringen. (2022). *Vold og overgrep*. [nettsak] <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/psykisk-helse/innsikt/vold-og-overgrep/id2876037/#:~:text=Kommunen%2C%20de%20regionale%20helseforetakene%20og,avverge%20vold%20og%20seksuelle%20overgrep.>
- Riksadvokaten. (2013a). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2013 – politiet og statsadvokatene*. (nr. 1/2013) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/09/Rundskriv-nr-1-for-2013-M%C3%A5l-og-pri-for-straffesaksbehandlingen.pdf>
- Riksadvokaten. (2013b). *Politiets og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker – oppfølging av regjeringens handlingsplan mot voldtekt 2012 – 2014 – direktiver og anbefalinger*. [Brev]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/10/Politiets-og-p%C3%A5talemyndighetens-behandling-av-voldtektssaker.pdf>
- Riksadvokaten. (2015a). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015 – politiet og stats-*

- advokatene*. (1/2015) [Rundskriv]. file:///C:/Users/hannell/Downloads/Rundskriv-2015-1-M%C3%A5l-og-prioriteringer-for-straffesaksbehandlingen-i-2015-Politiet-og-statsadvokatene.pdf
- Riksadvokaten. (2015b). «*Monika-saken*'» - læringsperspektiver – Rapport fra arbeidsgruppe. (Riksadvokatens publikasjon 1/2015) [rapport]. file:///C:/Users/hannell/Downloads/Riksadvokatens-publikasjoner-1-2015-Monika-saken-1%C3%A6ringsperspektiver.pdf
- Riksadvokaten. (2015c). *Tilrettelagte avhør - direktiver og retningslinjer*. [retningslinjer]. (2015/00483-019). <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/10/Tilrettelagte-avh%C3%B8r-direktiver-og-retningslinjer-1.pdf>
- Riksadvokaten. (2015d). *Norsk politi og påtalemyndighets behandling av straffesakene mot Sture Bergwall – Hva kan vi lære?*. (riksadvokatens publikasjon 3/2015) [rapport]. file:///C:/Users/hannell/Downloads/Riksadvokatens-publikasjoner-3-2015.pdf
- Riksadvokaten. (2016a). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2016 – politiet og statsadvokatene*. (nr. 1/2016) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/09/Rundskriv-2016-1-M%C3%A5l-og-prioriteringer-for-straffesaksbehandlingen-i-2016-politiet-og-statsadvokatene.pdf>
- Riksadvokaten. (2016b). *Politiavhør*. (nr. 2/2016) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/09/Rundskriv-2016-2-Politiavh%C3%B8r.pdf>
- Riksadvokaten. (2017). *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*. (Riksadvokatens skriftserie 1/2017) [rapport]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/10/Kvalitetsunders%C3%B8kelsen.pdf>
- Riksadvokaten. (2018). *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*. (nr. 3/2018) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2019/02/Kvalitetsrundskrivetretvidertfebruar19.pdf>
- Riksadvokaten. (2019). *Kontaktforbud med elektronisk kontroll*. (2/2019) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2019/05/Rundskriv-2-2019-kontaktforbud-ved-el-kontroll.pdf>
- Riksadvokaten. (2020a). *Veileder til statsadvokatenes undersøkelse av kvalitet i politiets etterforskning*. [veileder]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2020/06/Veileder-til-unders%C3%B8kelse.pdf>
- Riksadvokaten. (2020b). *Nasjonal straffesaksinstruks*. [instruks] file:///C:/Users/hannell/Downloads/Nasjonal-straffesaksinstruks-rev-8.mai2020%20(2).pdf
- Riksadvokaten. (2020c). *Statsadvokatenes fagledelse av politidistriktene*. (nr. 3/2020) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2020/11/Rundskriv-3-2020-fagledelse.pdf>
- Riksadvokaten. (2020d). *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2020: prioriterte voldtektssaker*. (Riksadvokatens skriftserie 1/2020). [rapport]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2020/06/Nasjonal-rapport-Kvalitetsunders.pdf>
- Riksadvokaten. (2022a). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022*. (nr. 1/2022) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2022/02/M%C3%A5l-og-pri-2022.pdf>
- Riksadvokaten. (2022b). *Politiets registrering og behandling av NCMEC-saker*. 4. (22/510-5) [brev]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2023/02/Politiets-registrering-og-behandling-av-NCMEC-saker.pdf>
- Riksadvokaten. (2022c). *Påtalekompetanse*. (nr. 2/2022) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2022/05/Rundskriv-2-2022-p%C3%A5talekompetanse-1.pdf>
- Riksadvokaten. (2023a). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2023*. (nr. 1/2023) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2023/02/M%C3%A5l-og-pri-2023.pdf>
- Riksadvokaten. (2023b). *Rundskriv om vold i nære relasjoner*. (nr. 2/2023) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2023/12/Rundskriv-2-2023-vold-i-n%C3%A6re-relasjoner.pdf>
- Rogaland statsadvokatembeter. *Inspeksjon av etterforskningsplaner i voldtektsaker i sør-vest politidistrikt. Oppfølging av KU 2020*. [inspeksjonsrapport] <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2021/08/Inspeksjon-etterf.planer-voldtektsaker-i-S%C3%B8r-Vest-pd.pdf>
- Sosial – og helsedirektoratet (2004). *Organisering av helsetjenester til personer som har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep*. [mottatt fra Helsedirektoratet].
- SSB. Statistisk sentralbyrå. (2023a). *Kriminalitet og rettsvesen. Anmeldte lovbrudd og ofre. Tabell 1: Anmeldte lovbrudd, etter type lovbrudd. Antall*. [statistikk]. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og->

- rettsvesen/statistikk/anmeldte-lovbrudd-og-ofre
- SSB. Statistisk sentralbyrå. (2023b). *Kriminalitet og rettsvesen. Tabell 08484: Anmeldte lovbrudd, etter lovbruddsgruppe og type lovbrudd. Antall og per 1 000 innbyggere 1993 – 2022*. [statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/08484>
- SSB. Statistisk sentralbyrå. (2023c). Kriminalitet og rettsvesen. Anmeldte lovbrudd og ofre. Tabell 08637: Personoffer for anmeldte lovbrudd, etter lovbruddstype, alder.
- SSB. Statistisk sentralbyrå. (2023d). Kriminalitet og rettsvesen. Tabell 09410: Siktelser mot personer, etter lovbruddsgruppe, type lovbrudd og alder. Absolutte tall 2010 – 2021.
- SSB. Statistisk sentralbyrå. (2023e). Kriminalitet og rettsvesen. Tabell 09411: Siktelser mot personer, etter lovbruddsgruppe, type lovbrudd og kjønn. Absolutte tall 2010 – 2021;
- SSB. Statistisk sentralbyrå. (2023f). Kriminalitet og rettsvesen. Tabell nr. 09405: Lovbrudd etter forsket, etter politiets avgjørelse, statistikkvariabel, år og lovbruddstype
- SSB. Statistiske sentralbyrå. (2023g). Kriminalitet og rettsvesen. Tabell nr. 13579: Straffereaksjoner og straffbare forhold, etter reaksjonstype, undertype reaksjon, hovedlovbruddstype, statistikkvariabel og år
- SSB. Statistisk sentralbyrå. (2023h). Kriminalitet og rettsvesen. Tabell 08638: Personoffer for anmeldte lovbrudd, etter lovbruddstype, kjønn, statistikkvariabel og år
- Statsministerens kontor (2021). *Hurdalsplattformen - for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025*. [regjeringsplattform] <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Straffelovkommisjonen. (1885). Udkast til Almindelig borgerlig Straffelov for Kongeriket Norge. II. Motiver. Stortinget. [forarbeider]. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1898-99&paid=3&wid=a&psid=DIVL1001&pgid=a_1113&s=True&vt=a&did=DIVL1005
- Troms og Finnmark statsadvokatembeter. (2022a). *Inspeksjonsrapport – Troms politidistrikt 2022*. [inspeksjonsrapport]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2023/01/Inspeksjonsrapport-2022-Troms.pdf>
- Troms og Finnmark statsadvokatembeter. (2022b). *Inspeksjonsrapport: Finnmark politidistrikt*. [inspeksjonsrapport]. <https://www.riksadvokaten.no/document/inspeksjon-av-finnmark-politidistrikt-4/>
- Trøndelag statsadvokatembeter (2022). *Delinspeksjonsrapport nr 2 – 2022 tidsbruk i saker om voldtekt av barn under 14 år (§299)*. [inspeksjonsrapport]. <https://www.riksadvokaten.no/document/inspeksjon-av-trondelag-politidistrikt/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Rammeplan for barnehagen: Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. [rammeplan]. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/>
- Utdanningsdirektoratet (2022). *Støtte til undervisning om kjønn og seksualitet*. [støtteressurs]. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/stotte/Stotte-til-undervisning-om-kjonn-og-seksualitet/om-denne-stotteressursen/>
- Utdanningsdirektoratet (2023). *Læreplan i samfunnskunnskap SAK01-01*. [læreplan]. <https://www.udir.no/lk20/sak01-01/kompetansemaal-og-vurdering/kv48?lang=nob>

Regjerings- og stortingsdokumenter

- Dokument 8:127 S (2016-2017). *Representantforslag om et landsomfattende tilsyn med norsk eldreomsorg og tiltak for å forbedre situasjonen raskt*. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2022-2023/dok8-202223-127s/?all=true>
- Dokument 3:5 (2020–2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT*. Riksrevisjonen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2020-2021/dok3-202021/dok3-202021-005/?lvl=0>
- Dokument 3:7 (2021–2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*. Riksrevisjonen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2021-2022/dok3-202122/dok3-202122-007/?lvl=0>
- Dokument 3:8 (2021–2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Riksrevisjonen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2021-2022/dok3-202122/dok3-202122-008/?lvl=0>
- Dokument 19 (2022–2023). *Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskningspolitik og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner*. Sannhets- og forsoningskomitéen.

- <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2022-2023/dok19-202223.pdf>
Innst.O.nr.92 (1999–2000). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven m.v. (seksuallovbrudd)*.
- Innst. 342 S (2016-2017). *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag om tiltak for å bekjempe voldtekt*. Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-342s/?all=true>
- Innst. 310 L (2021-2022). *Innstilling fra justiskomiteen om Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven)* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-310l/?all=true>
- Innst. 147 S (2022–2023). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-147s/?all=true>
- Lovvedtak 18 (2023–2024) *Vedtak til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud)*. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2023-2024/vedtak-202324-018/>
- Ot.prp.nr.3 (1998-1999). *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*. Justis- og politidepartementet. https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-3-199899/*?searchResultContext=2229&rowNumber=1&totalHits=243
- Ot.prp.nr. 28 (1999-2000). *Om lov om endringer i straffeloven mv. (seksuallovbrudd)*. Justis- og politidepartementet. https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-28-199900/*?searchResultContext=2929&rowNumber=1&totalHits=233
- Ot.prp.nr.90 (2003-2004). *Om lov om straff (straffeloven)*. Justis- og politidepartementet. https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-90-200304/*?searchResultContext=3351&rowNumber=1&totalHits=1488
- Ot.prp.nr.11 (2007-2008). *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte)*. Justis- og politidepartementet. <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-11-200708?searchResultContext=4347&rowNumber=1&totalHits=207>
- Ot.prp.nr. 22 (2008-2009). *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)*. Justis- og politidepartementet. https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-22-200809/*?searchResultContext=4749&rowNumber=1&totalHits=854
- Ot.prp.nr.93 (2008-2009). *Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnekongresskonvensjonen)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-93-200809?searchResultContext=6623&rowNumber=1&totalHits=33>
- Prop. 135 L (2010-2011). *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffgjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)*. Justis- og politidepartementet. <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-135-l-201011?searchResultContext=6756&rowNumber=1&totalHits=113>
- Prop. 61 LS (2014-2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)*. Justis- og beredskapsdepartementet. https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-61-ls-201415/*?searchResultContext=7302&rowNumber=1&totalHits=266
- Prop.112 L (2014-2015). *Endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-112-l-201415?searchResultContext=7581&rowNumber=1&totalHits=65>
- Prop. 1S (2016-2017). *For budsjettåret 2017 under Justis- og beredskapsdepartementet Utgiftskapitler: 61, 400–497 Inntektskapitler: 3400–3497*. Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/61217ed5a296488ab1df87b6bf77cf9c/no/pdfs/prp201620170001_jdddddpdfs.pdf
- Prop. 12 S (2016-2017). *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f53d8d6717d84613b9f0fc87deab516f/no/pdfs/prp201620170012000dddpdfs.pdf>
- Prop. 66 S (2016 –2017). *Samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d7902e5b2aa94c958bbf6c1ebdcf89e9/no/pdfs/prp201620170066000dddpdfs.pdf>

- Prop. 63 L (2018–2019). *Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjøringsplikten)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-63-l-20182019/id2639399/>
- Prop. 146 L (2020–2021). *Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/31813156b60a47eeb3c2aff703c50db4/no/pdfs/prp202020210146000dddpdfs.pdf>
- Prop. 238 L (2020–2021). *Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-238-l-20202021/id2871713/>
- Prop. 36 S (2021–2022). *Ny saldering av statsbudsjettet 2021*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee181ff0c7a043c3b5deef3fafdacfb7/no/pdfs/prp202120220036000dddpdfs.pdf>
- Prop. 124 L (2022–2023). *Endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f436f5ffd9ec49429ce55571c7833a2d/no/pdfs/prp202220230124000dddpdfs.pdf>
- Prop. 128 L (2022–2023). *Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ec43235faf4e489bb687772a259609df/no/pdfs/prp202220230128000dddpdfs.pdf>
- Prop. 36 S (2023–2024). *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2023–2024). *For budsjettåret 2024 under Kunnskapsdepartementet Utgiftskapittel: 200–289 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3288, 5310 og 5617*. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/e506b368e0ff4721b7a335b35acd872b/nn-no/pdfs/prp202320240001_kdddpdfs.pdf
- St.meld. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d4f0e16ad32e4bbd8d8ab5c21445a5dc/no/pdfs/stm200820090047000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 26 (2014–2015). *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. Helse- og omsorgsdepartementet (2015). <https://www.regjeringen.no/contentassets/d30685b2829b41-bf99edf3e3a7e95d97/no/pdfs/stm201420150026000dddpdfs.pdf>

NOUer

- NOU 1997: 23. (1997). *Seksuallovbrudd — Straffelovkommisjonens delutredning VI*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2001:12. (2001). *Rettsmedisinsk sakkyndighet i straffesaker*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2006: 10. (2006). *Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2008: 4. (2008). *Fra ord til handling — Bekjempelse av voldtekt krever handling*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2016: 24. (2016). *Ny straffeprosesslov*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2017: 12. (2017). *Svikt og svik - Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2019: 19. (2019). *Jenterom, gutterom og mulighetsrom – Likestillingsutfordringer blant barn og unge*. Kulturdepartementet.
- NOU 2019: 20. (2019). *En styrket familietjeneste — En gjennomgang av familieverntjenesten*. Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2020: 17. (2020). *Varslede drap? — Partnerdrapsutvalgets utredning*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2020: 4. (2020). *Straffelovrådets utredning nr. 1 — Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2020:16. (2020). *Levekår i byer — Gode lokalsamfunn for alle*. Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2022: 21. (2022). *Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten — Forslag til reform av straffeloven*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2023: 5. (2023). *Den store forskjellen — Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2023: 7. (2023). *Trygg barndom, sikker fremtid — Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*. Barne- og familiedepartementet.

Lover og forskrifter

- Barnevernsloven. (2021). *Lov om barnevern* (LOV-2021-06-18-97). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2001). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>
- Kongeriket Norges Grundlov, historisk utgave. (17. Mai 1814). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/HIST/lov/1814-05-17-20230112>
- Krisesenterlova. (2009). *Lov om kommunale krisesentertilbod* (LOV-2009-06-19-44). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-44?q=krisesenterlova>
- Lov om familievernkontorer. (LOV-1997-06-19-62). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-19-62>
- Norske Lov. (1687). *Kong Christian Vs Norske Lov 1687* (LOV-1687-04-15). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1687-04-15>
- Pasient- og brukerrettighetsloven. (1999). *Lov om pasient- og brukerrettigheter* (LOV-1999-07-02-63). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-63>
- Politoloven. (1996). *Lov om politiet* (LOV-1995-08-04-53). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Sameloven. (1987). *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold* (LOV-1987-06-12-56). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56>
- Straffeloven. (1902). *Almindelig borgerlig Straffelov* (LOV-1902-05-22-10). <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1902-05-22-10?q=straffelov>
- Straffeprosessloven. (1981). *Lov om rettergangs-måten i straffesaker* (LOV-1981-05-22-25). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25>
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28?q=straffelov>
- Spesialistforskriften. (2016). *Forskrift om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for leger og tannleger* (FOR-2016-12-08-1482). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-12-08-1482>
- Språklova. (2021). *Lov om språk* (LOV-2021-05-21-42). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-05-21-42>
- Tilrettelagte avhør. (2015). *Forskrift om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner* (FOR-2015-09-24-1098). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-09-24-1098>
- Voldsoffererstatningsloven. (2001). *Lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m* (LOV-2001-04-20-13). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2001-04-20-13?q=voldsoffererstatning>
- Voldserstatningsloven. (2022). *Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte* (LOV-2022-06-17-57). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2022-06-17-57>

Internasjonale konvensjoner

- Barnekonvensjonen. (1989). *FNs konvensjon om barnets rettigheter* (20. november 1989). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_8#KAPITTEL_8
- CRPD. Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (13. desember 2006). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2006-12-13-34>
- EMK. Den europeiske menneskerettskonvensjonen. (1950). *Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter* (Roma 4. november 1950). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_emk#KAPITTEL_emk
- ICCPR. Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller (23. mars 1976). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6
- ILO-konvensjonen. (1989). Konvensjon om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater ILO nr. 169. (Genève 27. juni 1989). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1989-06-27-2?q=Indigenous%20and%20Tribal%20Peoples%20Convention>
- Istanbulkonvensjonen. (2011). *Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner* (Istanbul 11. mai 2011). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2011-05-11-22>
- Kvinnekonvensjonen. (1979). *Konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner* (18. desember 1979). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_7#KAPITTEL_7

- lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_10#KAPITTEL_10
- Lanzarotekonvensjonen. (2007). *Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk* (25. oktober 2007). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2007-10-25-25?q=lanzarote>
- Torturkonvensjonen. (1984). *Konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff* (New York 10. desember 1984). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1984-12-10-1>
- Wienkonvensjonen om traktatretten (1969). *Vienna Convention on the Law of Treaties* (Wien, 23. mai 1969). <https://lovdata.no/pro/#document/ATRAKTATEN/traktat/1969-05-23-500?searchResultContext=2102&rowNumber=5&totalHits=2916>
- ØSK. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (3. januar 1976). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4
- Norsk rettspraksis**
- HR-2011-919-A
 HR-2016-1364-A
 HR-2018-1783-A
 HR-2018-2096-A
 HR-2018-568-A
 HR-2019-2048-A
 HR-2019-2169-U
 HR-2020-2137-A
 HR-2020-587-U
 HR-2020-739-A
 HR-2021-166-U
 HR-2022-401-A
 HR-2022-1205-U
 HR-2022-1572-U
 HR-2022-1572-U
 HR-2023-2193-A
- Rt. 1974 s. 1121
 Rt. 1978 s. 718
 Rt. 1986 s. 794
 Rt. 1993 s. 963
 Rt. 1999 s. 1319
 Rt. 1999 s. 1718
 Rt. 2003 s. 495
 Rt. 2004 s. 1035
 Rt. 2004 s. 1553
 Rt. 2004 s. 252.
 Rt. 2006 s. 1319
 Rt. 2006 s. 471
 Rt. 2012 s. 1103
- Rt. 2014 s. 1145
 Rt. 2014 s. 459
 Rt. 2016 s. 225
 LB 2021-26177
 LF 2022-11427
 LF 2022-11427
- Vedtak fra Statens sivilrettsforvaltning 15. oktober 2023, (VEM-2023-10517).
- Internasjonal rettspraksis, komitéanbefalinger mm.**
- EMDs dom i sak *D.J. mot Kroatia*, no. 42418/10, 24. juli 2012.
- EMDs dom i sak *E.B. mot Romania*, no. 49089/10, 19. Mars 2019.
- EMDs dom i sak *M.C. mot Bulgaria*, no. 39272/98, 4. desember 2003.
- EMDs dom i sak *Tyagunova mot Russia*, no. 19433/07, 31. juli 2012.
- Europarådet. (2007). *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, 25. oktober 2007.
- Europarådet. (2011). *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, 11. mai 2011.
- Europarådet. (2023). 3rd Monitoring round: Protection of children against sexual abuse in the circle of trust. <https://www.coe.int/en/web/children/3rd-monitoring-round>
- FNs barnekomité (2018), *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway*, 4. juli 2018. CRC/C/NOR/CO/5-6.
- FNs barnekomité. (2011) General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. april 2011
- FNs kvinnekomité (1992): The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW Committee), *General recommendation no. 19: Violence against women*, 1992.
- FNs kvinnekomité (2017): The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW Committee), *General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, CEDAW/C/GC/35, 2017.
- FNs kvinnekomité (2017b). Concluding observations on the ninth periodic report of Norway
- FNs kvinnekomité (2023), *Concluding observations on the tenth periodic report of Norway. Advance unedited version*, 28. februar 2023. CEDAW/C/NOR/CO/10.

GREVIO. (2022). Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. *Baseline Evaluation Report Norway*, 13. oktober 2022.

Innspill til utvalget

Innspill på utvalgets hjemmeside: <https://nettsteder.regjeringen.no/voldtektsutvalget/se-innspill/>

Advokatforeningen. (2023).

Alternativ til vold. (2023).

Amnesty International Norge. (2023).

Barnehuset i Sandefjord. (2023).

Barneombudet. (2023).

Bufdir. (2023). Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Den norske legeforening. (2023).

Den rettsmedisinske forening. (2023).

Din utvei. (2023).

Dixi. (2023).

FRI. (2023).

Helsedirektoratet. (2023).

Helsesenteret for papirløse flyktninger. (2023).

Høgskulen på Vestlandet. (2023).

Innlandet politidistrikt. (2023).

JURK. (2023). Juridisk Rådgivning for kvinner.

Kriminalomsorgsdirektoratet. (2023).

Krisesentersekretariatet (2023).

Kunnskapsdepartementet. (2023).

Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2023).

Lilja Skljaroova Hansen. (2023).

Minotenk. (2023).

Mira-senteret. (2023).

NASAK. (2023).

Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin. (2023).

NIM. (2023). Norges institusjon for menneskerettigheter.

NOK Norge. (2023).

Norsk sykepleierforbund. (2023).

Norske kvinners sanitetsforening. (2023).

NTNU Forskningsgruppe. (2023). Forskningsgruppe for traumatiske livshendelser og kvinnehelse.

Oslo politidistrikt. (2023).

Oslo statsadvokatembete. (2023).

Overgrepsheten, St Olavs Hospital. (2023).

Overgrepsmottaket i Bergen. (2023).

Overgrepsmottaket i Oslo. (2023).

Overgrepsmottaket i Vestfold. (2023).

Prosjenteret. (2023).

Psykologforeningen. (2023).

Redd Barna. (2023).

RVTS Vest. (2023).

Sex og samfunn. (2023).

Smiso Troms. (2023).

Stine Sofies Stiftelse. (2023).

Stopp diskrimineringen. (2023).

Støttesentrene for kriminalitetsutsatte. (2023).

SRHR-nettverket. (2023).

Trøndelag statsadvokatembete. (2023).

Unge Funkjersonshemmede. (2023).

Utdanningsdirektoratet. (2023).

Øst politidistrikt. (2023).



Norges offentlige utredninger

2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2023: 11 Raskt og riktig
NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid
NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

Finansdepartementet:

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om
Finanstilsynet
NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering
NOU 2023: 30 Utdfordringer for lønnsdannelsen
og norsk økonomi

Forsvarsdepartementet:

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og
forsvarlig
NOU 2023: 4 Tid for handling
NOU 2023: 5 Den store forskjellen
NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus
NOU 2023: 29 Abort i Norge

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid
NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet
NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2023: 13 På høy tid
NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
i skolen
NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt
mylderet?
NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2023: 10 Leve og oppleve
NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av
akvakultur for bærekraftig verdiskaping
NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser
– Første delutredning
NOU 2023: 28 Investeringskontroll

Olje- og energidepartementet:

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

Samferdselsdepartementet:

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert
drosjenæring

Statsministerens kontor:

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen

Norges offentlige utredninger 2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme:
Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem
Justis- og beredskapsdepartementet

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Aksell AS – 03/2024