

Justis- og beredskapsdepartementet  
v/Hanne Lillemork  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.:  
23/985- 3- LMN

Dato:  
27.04.2023

## **Innspill til Voldtektsutvalget**

### **1. Innledning**

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev, datert 24.04.2023, hvor ombudet ble invitert til å komme med innspill til Voldtektsutvalget.

Ombudet har tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Våre anbefalinger gis derfor i lys av vårt tilsynsansvar med disse konvensjonene.

### **2. Ombudets innspill til utvalgets arbeid**

Ombudet har i lengre tid vært bekymret for at omfanget av voldtekt og seksuell vold er høyt, og er derfor positive til at regjeringen har nedsatt et utvalg som skal se nærmere på problemet. Ombudet mener utvalget har fått et bredt og godt mandat, som gir grunnlag for målrettede tiltak mot voldtekt.

#### **2.1. Innspill fra Kvinnekongresskomiteen**

Norske myndigheter ble i februar 2023 eksaminert av FNs kvinnekongresskomité. Eksamineringen resulterte i konkluderende merknader til Norge (CEDAW/C/NOR/CO/10). I merknaden uttrykte komiteen blant annet bekymring for det høye antallet voldtektsanmeldelser som ble avsluttet uten tiltale eller dom.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> CEDAW/C/NOR/CO/10 s. 7.

Komiteen oppfordrer blant annet norske myndigheter til å endre dagens straffebestemmelse, slik at den bygger på «lack of consent rather than use of force or threat».<sup>2</sup> Problemstillingen blir behandlet i arbeidet med å utforme nytt kapittel 26 til straffeloven, og ombudet viser i den forbindelse til vårt hørings svar.<sup>3</sup>

I tillegg har komiteen flere anbefalinger som er relevante for utvalgets arbeid, som at komiteen ber norske myndigheter om å lage en oppdatert handlingsplan mot voldtekt, og å gjennomføre en nærmere studie av hvorfor så mange voldtektssaker bli henlagt.

Komiteen anbefalte i tillegg 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”.<sup>4</sup> Det vil si at komiteen ber om at norske myndigheter i større grad undersøker hvordan samfunnsskapt holdninger påvirker vold og overgrep mot kvinner.

Ombudet anbefaler utvalget å ta disse uttalelsene i betraktning i sitt arbeid.

## **2.2. Etterforskning og påtale**

Politi og påtalemyndigheten spiller en avgjørende rolle i bekjempelsen av voldtekt som kriminalitetsfenomen. Et gjennomgående problem i straffesakene, er at det er få vitner som kan belyse hendelsesforløpet, i tillegg til at fornærmede og gjerningspersonen(e) kan ha ulike oppfatninger av situasjonen. Det er derfor viktig å innhente bevis, slik at behandlingen i domstolene ikke resulterer i at det blir «ord mot ord». Gode, objektive bevis er i den forbindelse viktig for fornærmede så vel som for den straffeforfulgte. Politiet har selv understreket viktigheten av å komme raskt i gang med bevisinnhenting, som biologiske og elektroniske spor.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> CEDAW/C/NOR/CO/10, s. 7.

<sup>3</sup> Ombudets hørings svar kan leses her: <https://www.ldr.no/arkiv/hoyringsarkiv/hoyringar-2023/horingssvar-nou-2022-21-strafferettslig-vern-av-den-seksuelle-selvbestemmelsesretten/>

<sup>4</sup> CEDAW/C/NOR/CO/10, s. 6.

<sup>5</sup> NRK, *Dette politidistriktet oppklarer flest voldtektssaker*, hentet fra:

<https://www.nrk.no/dokumentar/dette-politidistriktet-oppklarer-flest-voldtektssaker-1.16397719>

KRIPOS utarbeidet i mars 2021 en rapport,<sup>6</sup> om politiets arbeid med å innhente biologiske spor i voldtektssaker. I rapporten fremgår det at politiet unnlot å gjøre søk etter spor på åstedet, eller på mistenkte personer i mer enn hver fjerde sak. Der politiet unnlot å gjøre slike søk, ble det kun tatt ut tiltalte i fire prosent av sakene. Til forskjell ble det tatt ut tiltalte i 25 prosent av sakene der det ble gjennomført sporsøk. I tillegg viser rapporten at det ble det tatt ut tiltale i dobbelt så mange saker når kriminalteknikere utførte sporsøket, sammenlignet med når dette ble gjort av andre yrkesgrupper i politiet.<sup>7</sup> Ombudet mener disse tallene understreker viktigheten av at politiet raskt innhenter bevis etter at overgrepet har skjedd, og at det brukes kriminalteknikere til å utføre sporsøkene.

Det har også kommet frem at det er store regionale forskjeller når det kommer til oppklaring av voldtektssaker. Troms politidistrikt oppklarte eksempelvis 38,2 prosent av sakene, mens Innlandet politidistrikt kun oppklarte 10,8 prosent. I politidistrikter med høy oppklaringsprosent i voldtektssaker, er det blant annet satset på utdanning og kompetanseheving blant både etterforskere og politijurister. I tillegg har etterforskningsenheten Felles Straffesaksinntak blitt trukket frem som sentral for at straffesakene blir godt håndtert i startfasen.<sup>8</sup>

Ombudet stiller spørsmål ved hvorfor det er så store regionale forskjeller, og hvilke tiltak som bør iverksettes for å avbøte dette. Et sentralt spørsmål, er om politiet i de ulike distriktene har tilstrekkelige ressurser til å etterforske, og følge opp voldtektssaker når en anmeldelse kommer inn. I tillegg er et spørsmål om det er behov for ytterligere kompetanseheving blant etterforskere og påtalejurister som arbeider med voldtektssakene.

Ombudet mener at den lave oppklaringsprosenten generelt, men spesielt at den er fremtredende hos enkelte politidistrikter, er svært problematisk. Når det er en «festnet» oppfatning i samfunnet at voldtektssaker ikke etterforskes, påtales og dømmes, kan dette føre til at fornærmede opplever det som «nytteløst» å kontakte hjelpeapparatet, og slik sett aldri melder ifra om overgrepet, verken til

---

<sup>6</sup> KRIPOS (2021), *Søk etter biologiske spor i voldtektssaker*.

<sup>7</sup> NRK, *Krever tiltak etter NRKs opplysninger – et svik mot voldtektsutsatte*  
[https://www.nrk.no/dokumentar/krever-tiltak-etter-nrks-opplysninger\\_-\\_et-svik-mot-voldtektsutsatte-1.16375892](https://www.nrk.no/dokumentar/krever-tiltak-etter-nrks-opplysninger_-_et-svik-mot-voldtektsutsatte-1.16375892)

<sup>8</sup> NRK, *Dette politidistriktet oppklarer flest voldtektssaker*, hentet fra:  
<https://www.nrk.no/dokumentar/dette-politidistriktet-oppklarer-flest-voldtektssaker-1.16397719>

politi eller helsevesen. For mange er det en stor personlig belastning å anmelde en voldtekt, særlig der den antatte gjerningspersonen er kjent, som en venn eller kjæreste. Derfor er det helt avgjørende at politiet har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å iverksette nødvendige etterforskningskritt når anmeldelsen først mottas. Tillit til at straffesakskjeden behandler anmeldelsen på en tilfredsstillende måte, kan ha avgjørende betydning for om fornærmede velger å anmelde overgrep eller ikke.

Ombudet er ikke kjent med hvor mange anmeldelser som henlegges med «intet straffbart forhold bevist» contra «henlagt på bevisets stilling». De to ulike avgjørelsesformene signaliserer to nokså ulike konklusjoner fra påtalemyndighetens side. Innsikt og forståelse av hvordan voldtektssakene fordeler seg på disse to henleggelseskodene kan antageligvis gi kunnskap om hvorfor så mange voldtektssaker avsluttes uten hovedforhandling og dom.

Ombudet anbefaler at utvalget ser nærmere på:

- Har politiet tilstrekkelige rutiner og retningslinjer for å innhente biologiske og tekniske spor i voldtektssaker?
- Hvorfor brukes ikke kriminalteknikere i større grad i voldtektssaker?
- Hvorfor er det store regionale forskjeller i hvor mange voldtektssaker som oppklares? Er det behov for klarere nasjonale retningslinjer?
- Har politiet og påtalemyndigheten tilstrekkelige ressurser til å etterforske sakene, og til å opparbeide tilstrekkelig faglig kompetanse?
- Hvordan blir voldtektssaker håndtert etter inngitt anmeldelse, og blir sakene tilstrekkelig prioritert?
- Hvor mange voldtektssaker henlegges som en følge av at «intet straffbart forhold bevist» og «henlagt på bevisets stilling», og hva sier dette om politiets arbeid med voldtektssaker?

### **2.3. Dekning av advokatutgifter og kompetanse i domstolene**

Politi og påtalemyndighet er avhengig av kjennskap til det straffbare forholdet for å kunne straffeforfølge det. Mange som opplever voldtekt og seksuelle overgrep, har behov for juridisk veiledning ved spørsmål om anmeldelse og den videre rettslige prosessen. I tillegg kan juridisk veiledning fra en bistandsadvokat være en viktig støtte for fornærmede. I voldtektssaker har fornærmede i dag rett til fri rettshjelp uten behovsprøving for å vurdere om saken skal anmeldes. Dette dekker inntil tre timer offentlig salærssats, det vil si 3 x 1121 kr.

Voldtektssaker kan være kompliserte, både på grunn av sakens faktum og på grunn av det personlige traumet overgrepet utgjør. Det er viktig at bistandsadvokaten har tilstrekkelig tid til å gjennomgå bevis og til å besvare fornærmedes spørsmål underveis. Det er en fordel om fornærmede har en mulighet til å eksempelvis ta en telefon til advokaten for oppfølgingsspørsmål, uten at bistandsadvokaten skal måtte yte denne bistanden gratis. Samtidig må dekningen av juridisk bistand stå i et rimelig forhold til oppdraget som skal utføres, og det må stilles et visst krav til advokatens effektivitet, siden det er tale om juridisk bistand i sakens innledende fase.

Siden voldtektsutsatte kun har rett på tre timer gratis advokatbistand, er det viktig at advokatene som arbeider med voldtektsutsatte har tilstrekkelig kompetanse til å gi veiledning og anbefalinger om anmeldelse, slik at disse timene kan brukes effektivt. Det stilles per i dag ingen spesielle krav til verken advokater, fagdommere eller meddommere i voldtektssaker.

Ombudet anbefaler at utvalget ser nærmere på:

- Gir dagens rettshjelpsordning tilstrekkelig bistand for fornærmede som vurderer å anmelde voldtekt?
- Er det nødvendig å innføre spesialisert kompetansehevingstiltak blant fagdommere, meddommere og advokater som arbeider med voldtektssaker?

#### **2.4. Tilgjengelige helsetjenester**

I tillegg til politiets etterforskning, har helsevesenet en viktig rolle i arbeidet med å sikre spor og avdekke skader i etterkant av en voldtekt. En legeundersøkelse rett i etterkant av overgrepet kan ha avgjørende betydning for bevissikringen, blant annet ved at DNA-spor sikres og at det avdekkes skader. Helsepersonell utgjør også en viktig psykologisk støtte for fornærmede, og kan henvise fornærmede til psykolog eller andre former for traumeterapi. Ombudet mener derfor at det er bekymringsverdig at NKVTS i sin undersøkelse fant at mange som blir utsatt for voldtekt aldri oppsøker helsevesenet.<sup>9</sup>

De fleste voldtektsmottakene ligger i dag til enten sykehus eller legevakt. I tillegg har de fleste overgrepsmottak en døgnåpen telefon. Avhengig av hvor i landet du bor, kan det være lang reisevei til voldtektsmottaket. Ombudet er bekymret for at lang reisevei kan forhindre fornærmede fra å oppsøke voldtektsmottak, eller at dette først skjer en tid etter at overgrepet har skjedd.

---

<sup>9</sup> NKVTS (2023), *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen*, s. 133 flg.

Ombudet anbefaler at utvalget ser nærmere på:

- Hvorfor oppsøker så få voldtektsutsatte helsevesenet, og hvilke tiltak kan iverksettes for å endre dette?
- Er det tilstrekkelig geografisk «tetthet» mellom landets ulike overgrepsmottak? Er det for eksempel hensiktsmessig å opprette flere mottak ved lokale legevakter der det er langt mellom overgrepsmottak?

### **2.5. Informasjon om de ulike hjelpetiltakene**

Det finnes allerede i dag en rekke hjelpetiltak og gode informasjonssider som retter seg mot personer som er utsatt for seksuelle overgrep. Dette er blant annet chattetjenester, hjelpetelefoner og informative nettsider.<sup>10</sup> Disse er blant annet systematisert på nettsiden [dinutvei.no](http://dinutvei.no), som driftes av NKVTS på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Til tross for at det finnes god informasjon og mange hjelpetiltak, er det fortsatt for mange overgrepsumsatte som ikke oppsøker hjelp.

Ombudet anbefaler at utvalget ser nærmere på:

- Utnyttes potensialet i dagens hjelpetiltak i tilstrekkelig grad, og er disse hjelpetiltakene enkelt og tilstrekkelig kommunisert?

### **2.6. Etterforskning, påtale og dom av særlig risikoutsatte personer**

Ombudet er bekymret for hvordan voldtekt av risikoutsatte avdekkes og etterforskes. Diskrimineringsnemndas sak 21/775, 20/99 og 20/98 viser at straffesakssystemet ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for enkeltpersoners risikoutsatthet i etterforskningen. Avhørssituasjonen må fremheves som en situasjon som innebærer en risiko for manglende tilrettelegging, og diskriminering. Samtidig er avhør av fornærmede ved mistanke om voldtekt eller seksuelle overgrep et helt sentralt etterforskningskritt, som ved anmeldelse av alvorlige straffbare forhold er en grunnleggende del av den enkeltes rettsvern. At etterforskning av seksuelle overgrep mot risikoutsatte voksne ikke gjennomføres på en tilstrekkelig måte, er problematisk opp mot CRPD art. 13, som legger til grunn at personer med funksjonsnedsettelse skal ha tilgang til rettssystemet på lik linje med andre. Det er også grunn til å stille

---

<sup>10</sup> Deriblant DIXI Ressurssenter mot voldtekt, Støttesenter for kriminalitetsutsatte, Vern for eldre, VAKRE kirkelig ressurscenter mot seksuelle overgrep, Krisesentrene, Unge Relasjoner og Kirkens SOS.

spørsmål ved om de ulike aktørene i straffesakskjeden har tilstrekkelig kompetanse til å foreta avhør av fornærmede i slike situasjoner. Kompetanse er spesielt viktig ved avhør av personer som er risikoutsatte, som følge av eksempelvis kognitiv eller psykososial funksjonsnedsettelse.

Som påpekt i vårt hørings svar til NOU 2022: 21,<sup>11</sup> har ombudet i lengre tid vært bekymret for at voldtekt av risikoutsatte voksne, som personer med psykiske eller psykososiale funksjonsnedsettelser subsumeres under straffeloven § 295, og ikke § 291.<sup>12</sup> En slik nedsubsumsjon er problematisk, blant annet fordi strafferammen i de to straffebudene er ulike, slik at § 295 ikke gir tilstrekkelig uttrykk for det klanderverdige ved handlingen. Det er tidligere gjort en undersøkelse av rettspraksis knyttet til problemstillingen, men ombudet er ikke kjent med at det er gjort undersøkelser i nyere tid.

Ombudet anbefaler at utvalget ser nærmere på:

- Hvilke tiltak kan iverksettes for å bedre ivareta risikoutsatte voksne i etterforskningsfasen, og spesielt i avhør?
- Har etterforskere, påtalejurister, sakkyndige og dommere tilstrekkelig kompetanse til å foreta avhør av risikoutsatte personer?
- Forekommer subsumsjonsfeilen mellom §§ 295 og 291 fortsatt, og hvilke tiltak kan eventuelt iverksettes for å motarbeide at denne feilen skjer?

## **2.7. Undervisning, digital tilgjengelighet og tiltak mot «pornokultur»**

Tall fra KRIPOS,<sup>13</sup> samt funn i NKVT sin rapport *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen*, viser at ungdom og unge voksne er overrepresentert både blant fornærmede og gjerningspersoner i voldtektssakene.<sup>14</sup> Bakgrunnen for at mange voldtektssaker involverer unge, er antagelig sammensatt; unge har liten eller ingen seksuell erfaring, lavere modenhet og større problemer med grensesetting og kommunikasjon.

Ombudet mener derfor det er av avgjørende betydning at det nedlegges en betydelig innsats for å øke kunnskapsnivået om seksualitet og grensesetting blant unge. Dette innebærer blant annet å trygge ungdom på at det er greit å

---

<sup>11</sup> Se vårt hørings svar, punkt 2.4.2; <https://www.ldo.no/arkiv/hoeringsarkiv/hoeringar-2023/horingssvar-nou-2022-21-strafferettslig-vern-av-den-seksuelle-selvbestemmelsesretten/>

<sup>12</sup> Ballangrud, Anne Jorun Bolken (2007) *Seksuelle overgrep mot kvinner med funksjonsnedsettelser: En analyse av straffeloven § 192 og 193 og den tilhørende rettspraksis.*

<sup>13</sup> Se henvisningen til KRIPOS i NOU 2022: 21, s. 170.

<sup>14</sup> NKVTS (2023), *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen*, s. 71 flg.

avvise, og å si nei, og at dette neiet skal respekteres. I den forbindelse mener ombudet det er viktig å se nærmere på hvordan manglende seksuell erfaring, og lavere modenhet påvirker jenter og gutter ulikt.

Et ansvar for undervisning og opplæring, bør ligge hos det offentlige og gis via grunnskoleundervisningen. Ombudet mener det er grunn til bekymring for at dagens seksualundervisning ikke er god nok. Blant annet kommer det frem i en undersøkelse fra Sex og samfunn at 7 av 10 elever i alderen 16-17 år ønsket mer seksualitetsundervisning i skolen.<sup>15</sup> I tillegg oppga 66 prosent av ungdommene at det var temaer de savnet i seksualitetsundervisningen.<sup>16</sup>

Ombudet mener dette er problematisk, spesielt siden tallene synes å være vedvarende høye. Ombudet har tidligere gitt innspill om dette, blant annet i våre rapporter til CEDAW-komiteen, både i 2011 og 2017. I 2011 påpekte ombudet blant annet at seksuelle overgrep bør være en del av den obligatoriske seksualundervisningen i Norge.<sup>17</sup> I 2017 ble det påpekt at seksualundervisningen i grunnskolen og videregående skole i for liten grad reflekterer de negative konsekvensene av spesielt ungdomskulturer hvor risikoen for seksuell vold og trakassering er stor. Dette kan eksempelvis være situasjoner i tilknytning til russetiden, fadderordninger for nye studenter og lukkede internettfora for menn.<sup>18</sup> Manglende relevant seksualundervisning som reflekterer ungdoms virkelighet, ser derfor ut til å være en vedvarende utfordring.

Ombudet mener dette viser at ungdom i dag ikke får god nok seksualundervisning. Vi mener dette er et problem, spesielt sett i lys av dagens digitale tilgjengelighet og påvirkning fra pornoindustrien. Som påpekt i vårt hørings svar til NOU 2022: 21, er ombudet bekymret for sammenhengen mellom voldelig porno og seksuell vold, og hvordan voldelig porno påvirker barn og ungdoms seksualitet. Medietilsynet har blant annet i en rapport fra 2022 påpekt at 57 prosent av norske gutter ser porno første gang før fylte 13 år.<sup>19</sup> En betydelig andel porno inneholder fysisk eller psykisk vold mot kvinner. Eksempelvis viser en amerikansk studie, basert på 304 tilfeldig utvalgte scener

---

<sup>15</sup> Sex og samfunn (2022), *Rapport – seksualitetsundervisning i skolen*, s. 4.

<sup>16</sup> Sex og samfunn (2022), *Rapport – seksualitetsundervisning i skolen*, s. 6.

<sup>17</sup> *Supplementary Report to the 8th Norwegian Report to the CEDAW Committee*, s. 7

<sup>18</sup> CEDAW 2017, *Ombudets rapport til FNs kvinnekomite - et supplement til Norges niende periodiske rapport*, s. 9

<sup>19</sup> Medietilsynet (2022), *Barns erfaring med porno på nett*, s. 4.



at 9 av 10 av disse scenene inneholdt fysisk vold, og om lag halvparten psykisk vold i form av krenkende ord. I 94 prosent av tilfellene var de som ble utsatt for volden kvinner.<sup>20</sup> At problemstillingen adresseres, vil også være i samsvar med anbefalingen fra CEDAW-komiteen, som allerede påpekt i punkt 2.1.

Det finnes forskning som peker på at det er en sammenheng mellom bruk av porno og seksuell vold og trakassering, men lite av denne forskningen er gjort på norske forhold. Som ombudet påpekte i vår rapport til CEDAW-komiteen i 2017, viser en stor europeisk undersøkelse at andelen ungdommer mellom 9 og 16 år som har sett porno er dobbelt så høy i Norge (34 prosent) som gjennomsnittet i Europa (14 prosent). I rapporten fremhevet ombudet også at Riksadvokaten mener å se en sammenheng mellom former for seksualkultur blant unge menn som forgriper seg, og pornografi.<sup>21</sup>

Ombudet mener det finnes flere tiltak for å forhindre at spesielt barn og unge får tilgang til voldelig porno på nett. En konkret løsning som er foreslått, er å innføre et filter i form av aldersverifisering med BankID ved pålogging til pornosider. En slik løsning er allerede innført i Frankrike,<sup>22</sup> og ombudet mener det bør undersøkes om et slikt filter skal innføres i Norge.

Ombudet anbefaler at utvalget ser nærmere på:

- Hvordan kan seksualundervisningen i skolen styrkes slik at ungdom i større grad får tilstrekkelig kunnskap om seksualitet og grensetting?
- Forskning knyttet til sammenheng mellom voldelig porno og seksuell vold, med fokus på hvordan dette påvirker barn og unges seksualitet. Forskningen bør inkluderes i utvalgets arbeid.
- Om det bør innføres en filterløsning i form av aldersverifisering med BankID for pålogging til pornosider?

---

<sup>20</sup> Se Frøvik, K.J & Torstensen R. L. *Pornopratt – slik tar du den viktige samtalen med barn og ungdom*, s. 8 med videre henvisninger

<sup>21</sup> Likestillings- og diskrimineringsombudet (2017), *CEDAW 2017 Ombudets rapport til FNs kvinnekomite – et supplement til Norges niende periodiske rapport*, s. 9, med videre henvisninger.

<sup>22</sup> Frøvik, K.J & Torstensen R. L. *Pornopratt – slik tar du den viktige samtalen med barn og ungdom*, s. 157.

### **3. Avsluttende merknader**

Vi kan gjerne bidra dersom utvalget har behov for ytterligere informasjon, eller presiseringer fra vår side. Ombudet ser ellers frem til å følge utvalgets arbeid.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon  
likestillings- og diskrimineringsombud

Lise Marit Nyerrød  
rådgiver