

Justis- og beredskapsdepartementet
Sendt inn gjennom høyringsportal

Dykkar referanse: 24/1412
Vår referanse: 2023/69
Dato: 14.06.2024
Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-026

HØYRINGSFRÅSEGN

Valdtektutvalets utgreiing, NOU 2024: 4 «Voldtekt – et uløst samfunnsproblem»

1. Innleiing

Me viser til høyringsbrevet frå 14. juni 2024 frå Justis- og beredskapsdepartementet, der Valdtektutvalet si utgreiing NOU 2024: 4 blei sendt på høyring.

Utvalet har hatt som mandat å utgreie problemstillingar knytt til førebygging og straffeforfølgjing av valdtekt. Vidare har utvalet hatt i oppgåve å utgreie korleis overgrepsutsette vert ivaretekne i hjelpeapparatet og gjennom ei eventuell straffesak.

2. Overordna om utgreiinga og menneskerettslege rammer

Etter NIM sitt syn har utvalet levert ei svært grundig utgreiing, som identifiserer ei lang rekkje store og alvorlege utfordringar i arbeidet med å førebygge og nedkjempe valdtekt. På overordna nivå finn utvalet få teikn til at styresmaktene arbeider systematisk mot valdtekt, til tross for at dette har blitt omtalt som eit prioritert område for regjeringa sin politikk.

NIM meiner funna i utgreiinga er svært alvorlege. På dette feltet har styresmaktene konkrete menneskerettslege plikter. Desse pliktene følgjer mellom anna av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs kvinnekonvensjon, og Europarådets konvensjon om førebygging og nedkjemping av vald mot kvinner og vald i nære relasjonar (Istanbulkonvensjonen). Særleg Istanbulkonvensjonen stiller svært konkrete krav til korleis styresmaktene skal gå fram for å førebygge, etterforske og straffeforfølgje vald og overgrep, inkludert valdtekt, samt å ivareta valdtektsutsette. NIM meiner derfor at funna vitjar om betydelege manglar i arbeidet for å realisere Noreg sine plikter på feltet.

Etter NIM si vurdering gjer utvalet gode vurderingar av dei menneskerettslege sidene av høyringa, særleg med fokus på Istanbulkonvensjonen. Overordna sett meiner NIM at utvalet sine tilrådingar er godt forankra i menneskerettslege plikter og

tilrådingar frå internasjonale overvakingsorgan, og at dei tilrådde tiltaka vil bidra til betre etterleving av plikta til å førebygge og nedkjempe valdtekt.

NIM meiner vidare at oppfølginga av utgreiinga bør sjåast i samanheng med departementet si oppfølging av utgreiinga om kapittelet om seksuallovbrot i straffelova, som Straffelovrådet leverte i desember 2022. Oppfølginga av desse to utgreiingane vil samla sett kunne bidra til den heilskaplege innsatsen mot valdtekt som funna i utvalet si utgreiing viser at er naudsynt.

I det vidare vil NIM særleg løfte fram einskilte av tiltaka, innanfor dei fem områda der utvalet føreslår tiltak. Me vil understreke at dette ikkje er ei uttømande liste over tiltak me meiner er viktige, og at me samla sett meiner at tiltaka utvalet fremjar er eigna til å betre realiseringa av plikta myndigheitene har til å førebygge og nedkjempe valdtekt.

3. Ein heilskapleg og samordna politikk

3.1 Inkorporering av Istanbulkonvensjonen

Utvalet tilrår å inkorporere Istanbulkonvensjonen i menneskerettslova.

NIM støtter forslaget. I likskap med utvalet vil NIM minne om at Noreg har ratifisert Istanbulkonvensjonen og at konvensjonen i sin heilskap er bindande for Noreg. Styresmaktene er forplikta til å sikre rettane som følgjer av konvensjonen. Vidare har konvensjonen blitt til på bakgrunn av praksis frå Den europeiske menneskerettsdomstolen og FNs kvinnekonvensjon. Både EMK og FNs kvinnekonvensjon er allereie inkorporert med forrang i menneskerettslova.

Vidare vil NIM framheve at Istanbulkonvensjonen i seg sjølv ikkje etablerer nye rettar, som ikkje allereie følgjer av EMK og FNs kvinnekonvensjon. Konvensjonen vert gjerne omtalt som ein gjennomføringskonvensjon, som inneberer at den gir føringar for korleis styresmaktene skal gå fram for å realisere plikta dei har etter mellom anna EMK til å førebyggje og nedkjempe vald.

NIM deler utvalets synspunkt om at inkorporering vil kunne bidra til betre etterleving av konvensjonen. I likskap med utvalet meiner NIM at inkorporering vil kunne føre til auka kunnskap og medvit om konvensjonen hjå forvaltninga, rettsapparatet og befolkninga elles, og at inkorporering vil ha ei betydeleg signaleffekt for prioriteringa av arbeidet mot kjønnsbasert vald. NIM er også samd med utvalet i at inkorporering vil tydeleggjere intensjonen om å sørge for at rettane vald- og valdtektsutsette har etter konvensjonen skal verte realiserte i praksis. Etter NIM sitt syn viser funna i utgreiinga at dette er naudsynt.

3.2 Ein tydeleg og forsterka myndigheitsstruktur

Utvalet tilrår at det vert oppretta eit nytt statleg organ for å sikre at ny politikk og tiltak vert gjennomført i praksis, at politikken vert samordna på tvers av sektorar og forvaltningsnivå, og at effekten av politikken og tiltaka vert evaluert og lagt til grunn for ny politikkutforming.

NIM støttar forslaget frå utvalet. I likskap med utvalet meiner NIM at å ha eit slikt organ vil kunne bidra til ein effektiv, heilskapleg og kunnskapsbasert politikk og tiltak mot vald og overgrep, inkludert valdtekt, som styresmaktene er forplikta til etter Istanbulkonvensjonen. Vidare meiner NIM at eit slikt organ vil kunne bidra til oppfylling av artikkel 10 i Istanbulkonvensjonen, som forpliktar styresmaktene til å utpeike eller opprette eit eller fleire offisielle organ med ansvar for å koordinere, gjennomføre, overvake og evaluere politikk og tiltak som vert trefte for å førebygge og nedkjempe vald og overgrep.

NIM har tidlegare sendt et notat til departementet om behovet for eit slikt organ (22.11.2023), og viser til dette.

3.3 Andre tilrådingar om heilskapleg og samordna politikk

Utvalet fremjar vidare fleire andre tiltak for å sikre ein heilskapleg og samordna politikk mot valdtekt. NIM vil særleg framheve at utvalet sitt forslag om eit større kompetanseløft om seksuell vald i det offentlege tenesteapparatet, som omfattar kunnskap om utsette grupper og deira behov, er særleg viktig.

Utvalet føreslår vidare å innføre ei lovfesta plikt for kommunane til å ha kommunale handlingsplanar mot vald i nære relasjonar og anna kjønnsbasert vald, samt å sikre tilstrekkeleg finansiering og evaluering av tiltaka.

I samband med vedtakinga av den nye opptrappingsplanen mot vald og overgrep mot barn og mot vald i nære relasjonar vedtok Stortinget også at lovfesting av kommunale handlingsplanar mot vald i nære relasjonar skal verte utgreia. NIM meiner det er viktig at ein i denne utgreiinga ser særleg hen til pliktene etter mellom anna Istanbulkonvensjonen, samt at kommunane ved ei eventuell lovfesting får løyvd dei ressursane som er naudsynte for å gjennomføre slike planar.

4. Førebygging

4.1 Gjennomgang av regelverket for avverje- og meldeplikt

NIM støttar utvalet si tilråding om at styresmaktene bør gjere ein gjennomgang av regelverket for avverje- og meldeplikt for å sikre at vilkåra om avverjeplikt vert tydelegare i lova, samt at det vert gjennomført jamleg opplæring i dette regelverket.

5. Støttetenester

5.1 Helsetilbodet til overgrepsutsette born

Utvalet føreslår fleire tiltak for å betre helsetilbodet til overgrepsutsette born.

Utvalet tilrår mellom anna at ein bør etablere eit akutttilbod vor overgreps- og mishandlingssaker ved alle barne- og ungdomsklinikkar, inkludert eit døgnope tilbod.

NIM støtter utvalet si tilråding. Etter NIM sitt syn viser utvalet sine funn manglar i oppfyllinga av særleg Istanbulkonvensjonen sine plikter overfor born. Utvalet skildrar sjølv stoda som uholdbar. Det følger av artikkel 25 i konvensjonen at det skal finst lett tilgjengelege mottakssenter for overgrepsutsette, og av eit tilstrekkeleg tal. Ifølgje nasjonal fagleg retningslinje for overgrepsmottak vert born under 14 år ivaretekne gjennom døgntilbod ved barne- og ungdomsklinikkane, og disse må dermed sjåast på som «mottak» i konvensjonens forstand.

NIM meiner utvalet si situasjonsskildring viser at akutttilbodet for valdtektsutsette born i dag ikkje er lett tilgjengeleg – tvert imot er det i visse tilfelle utilgjengeleg. Det kan få alvorlege følgjer for ei gruppe som etter konvensjonen har særleg krav på vern,¹ og det er avgjerande at styresmaktene følgjer opp utgreiinga for å sikre eit likeverdig helsetilbod til overgrepsutsette born.

I samband med vedtakinga av den nye opptrappingsplanen mot vald og overgrep mot barn og mot vald i nære relasjonar vedtok Stortinget også å setje i verk tiltak for å sikre eit akutttilbod til overgrepsutsette barn. NIM meiner det er viktig at dette arbeidet vert prioritert, og at ein sikrar overgrepsutsette born sine behov og rettar.

5.2 Likeverdige tenester

Utvalet tilrår at det vert etablert eit styrka utdanningstilbod til helse- og omsorgspersonell som omfattar forskingsbasert kunnskap om risiko, førekomst og følgjer av seksuell vald hjå sårbare og utsette grupper, samt kunnskap om rasisme og diskriminering. Vidare tilrår utvalet at Helsedirektoratet utarbeider konkrete retningslinjer for å sikre at alle sårbare valdtektsutsette har tilgang til støttetenester av likeverdig kvalitet.

NIM støtter forslaget. Det følgjer av Istanbulkonvensjonen artikkel 15 at styresmaktene skal sørgje for tilstrekkeleg opplæring av fagfolk. NIM meiner ei styrking av utdanningstilbodet vil bidra til at tilsette i større grad kan ivareta rettane og behovet til sårbare og utsette grupper valdtektsutsette, slik konvensjonen også krev.

NIM støttar og forslaget til utvalet om å sørge for eit likeverdig tenestetilbod til samiske personar, mellom anna ved at det etablerast ein samisk tolkeutdanning slik at ein får mange nok kvalifiserte tolkar til at samiske valdsutsette kan bruke samisk i møte med hjelpetenestene.

6. Straffeforfølgning

6.1 Forskingsbasert evaluering av handteringa av valdtektssaker.

Utvalet tilrår at det vert gjennomført ei større undersøking av etterforskinga av valdtektssaker, og at ein gjennomfører slike undersøkingar jamleg.

NIM støtter forslaget frå utvalet. Av Istanbulkonvensjonen artikkel 11 følgjer det mellom anna at styresmaktene skal støtte forskning på alle former for vald som er omfatta av konvensjonen, med sikte på å undersøkje underliggjande årsaker og verknader, omfanget og kor ofte dette fører til domfelling, og for å måle kor effektive dei tiltaka som blir sette i verk for å gjennomføre pliktene etter konvensjonen er. Gjennomføring av utvalet si tilråding vil kunne bidra til oppfylling av denne plikta.

Utvalet si tilråding er også i tråd med tilrådingar frå FN's kvinnekomité. Komiteen har i sine siste tilrådingar til Noreg frå 2023 uttrykt bekymring for den høge henleggelsesprosenten i valdtektssaker, og tilrådd 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».² Også GREVIO, Istanbulkonvensjonen sitt overvakingssorgan, har tilrådd styresmaktene å analysere grunnane til det låge talet på valdtektstiltalar, og å utforme kunnskapsbaserte tiltak på området.³

6.2 Styrking av valdsskadebotordninga for valdtektsutsette

Utvalet finn fleire utfordringar med den nye ordninga for valdsskadebot. Utvalet uttaler mellom anna på at lova er mangelfullt utgreia, og at den i røynda inneberer ei svekking av valdtektsutsette sine rettar. Utvalet fremjar fleire tilrådingar for å styrke valdsskadebotordninga for valdtektsutsette.

Stortinget har vedteke at det skal verte gjennomført ei evaluering av valdsskadebotlova. Evalueringa skal verte sett i gang i januar 2025. NIM meiner det er viktig at den varsla evalueringa tek utgangspunkt i menneskerettslege rammer for valdsskadebot, særleg etter Istanbulkonvensjonen artikkel 30 og EMK artikkel 13. Vidare meiner NIM at det er viktig at ein i evalueringa ser særleg hen til kritikken

² FN's kvinnekomité (2023) s. 8.

³ GREVIO (2022) s. 61-62.

utvalet fremjar, og at ein gjennomfører tiltak for å sikre valdtektsutsette sin åtgang til å søkje valdsofferskadebot, og at rettane deira vert ivaretekne i prosessen.

7. Forsking

Utvalet tilrår at det vert etablert eit forskingsprogram om kjønnsbasert vald, i regi av Noregs forskingsråd.

NIM støtter tilrådinga. Som nemnt følgjer det av Istanbulkonvensjonen artikkel 11 at styresmaktene skal støtte forskning på alle former for vald som er omfatta av konvensjonen. Vidare er slik forskning ein føresetnad for å oppfylle konvensjonens krav om å føre ein kunnskapsbasert politikk mot vald og overgrep.

NIM meiner derfor er viktig å styrke forskinga på valdtekt, og at ein også set i verk tiltak for å sørge for at kunnskapen forskinga resulterer i vert teken i bruk i praksis.

8. Avslutning

Samla sett meiner NIM at utgreiinga gir styresmaktene eit svært grundig kunnskapsgrunnlag for å betre arbeidet med å førebyggje, avverje, etterforske og straffeforfølgje valdtekt, samt å ivareta valdtektsutsette og sikre rettane deira. NIM meiner det er naudsynt med ei heilskapleg og målretta oppfølging av utgreiinga for å sikre at styresmaktene realiserer si menneskerettslege plikt til å førebygge og nedkjempe valdtekt.

NIM stiller seg til disposisjon til dialog om oppfølginga av utgreiinga, og anna arbeid i departementet knytt til førebygging og nedkjemping av valdtekt, dersom det er ynskjeleg.

Venleg helsing

for Noregs institusjon for menneskerettar

Gro Nystuen

Assisterande direktør

Mina Haugen

Rådgjevar

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.