



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 27. januar 2016  
Kontor: Politikontoret  
Sagsbeh: Rebekka Schjellerup  
Sagsnr.: 2015-184-0031  
Dok.: 1847294

## Respekt for voldtægts ofre

### 1. Baggrund for undersøgelsen

Justitsministeren iværksatte i starten af september 2015 en undersøgelse af voldtægtsområdet med henblik på at klarlægge, hvordan politiet håndterer sager om voldtægt, samt hvilke årsager der kan forklare en tilsyneladende meget lav anmeldelsestilbøjelighed på området. Ministeren tilkendegav desuden, at der samtidig med undersøgelsen skulle ske en forhøjelse af straffen for voldtægt med henblik på at sikre, at straffen for voldtægt i højere grad markerer, hvor alvorlig kränkelsen er. Strafforhøjelsen er foreslået gennemført ved lovforslag nr. 98 af 16. december 2015.

### 2. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

Undersøgelsen har været gennemført af Justitsministeriet i samarbejde med navnlig Rigspolitiet og Rigsadvokaten og har haft fokus på ofre for voldtægt og håndteringen af sådanne sager i forbindelse med anmeldelse til og efterforskning ved politiet.

Undersøgelsen har bl.a. været tilrettelagt på baggrund af en række af de kritikpunkter, som er blevet fremført i medierne i sommeren 2015, og har haft til formål at afdække kritikpunkterne og vurdere, hvorvidt de involverede myndigheder har de nødvendige redskaber til at håndtere sager om voldtægt.

Der har i september 2015 i den indledende fase af undersøgelsen været afholdt et møde med en række aktører, der i deres daglige virke har at gøre med sager om voldtægt. På mødet var der således deltagere fra bl.a. regionale voldtægtscentre, offerrådgivninger, bistandsadvokater og interesseorganisationer. Mødedeltagerne havde på mødet lejlighed til at fremkomme med deres bemærkninger til det foreløbige oplæg til undersøgelsen, ligesom deltagere fik mulighed for at gøre opmærksom på de fokuspunkter, som undersøgelsen efter deres opfattelse burde have.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

### **3. Undersøgelsens omfang**

Undersøgelsen har bl.a. taget afsæt i Justitsministeriets Offerundersøgelse fra 2013, hvoraf fremgår, at 3.600 kvinder årligt har oplevet sig udsat for tvangssamleje eller forsøg herpå. I den seneste undersøgelse, som blev offentliggjort i december 2015, er dette tal steget til 4.200 kvinder. Ifølge politiets seneste årsstatistik blev der indgivet 628 anmeldelser om voldtægter i 2015.

Der er i forskellige sammenhænge blevet peget på, at bl.a. politiets brug af såkaldte undersøgelsesnumre i sager om voldtægt dækker over en stor del af de sager, der ikke fremgår af statistikkerne over anmeldte voldtægter.

Politiet kan helt generelt registrere indgivne anmeldelser med et undersøgelsesnummer i politiets sagsstyringssystem, POLSAS, hvis der på det foreliggende grundlag f.eks. er tvivl om gerningsindholdet. Hvis der derimod ikke indledningsvist er tvivl om gerningsindholdet, eller hvis der efter oprettelsen af et undersøgelsesnummer ikke længere er tvivl om gerningsindholdet, oprettes i stedet en såkaldt skarp sag.

For så vidt angår voldtægt vil det betyde, at der kan oprettes enten en såkaldt sædelighedsundersøgelsessag eller en skarp sag om voldtægt (eventuelt på baggrund af en allerede oprettet sædelighedsundersøgelsessag). I 2015 oprettede politiet 1.776 undersøgelsessager vedrørende sædelighed og 628 skarpe sager om voldtægt.

Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsadvokaten den 11. november 2015 har udsendt en skrivelse til de regionale statsadvokater og politikredsene om bl.a. anvendelsen af undersøgelsesnumre i sædelighedssager. Undersøgelsesnumre kan herefter kun helt undtagelsesvist anvendes i sædelighedssager, og der skal i så fald straks efter anmeldelsen ske en nærmere visitation med henblik på, at sagen konverteres til et relevant skarpt journalnummer.

Undersøgelsen har bestået af en manuel gennemgang af alle politiets sager vedrørende voldtægt og alle politiets sager vedrørende anmeldelser, der er oprettet på et undersøgelsesnummer, og som har handlet om sædelighedsforbrydelser, der efter sagens underliggende oplysninger kunne handle om voldtægtslignende forhold. Sagsgennemgangen har

vedrørt alle sager oprettet i første kvartal af 2015 og har samlet set omfattet godt 400 sager.

Formålet med sagsgennemgangen har været at undersøge en række af de kritikpunkter, som har været fremført i forbindelse med den offentlige debat og af nogle af de aktører, som deltog på interessentmødet i september 2015. Sagsgennemgangen har således ikke haft til hensigt at undersøge den materielle og kompetencemæssige behandling af sagen, som er underlagt anklagemyndighedens tilsyn.

Embedsmænd fra Justitsministeriet og Rigspolitiet har desuden gennemført en studietur til Sverige for at undersøge de svenske erfaringer med behandlingen af sager om voldtægt. Det har i debatten været anført, at svensk politi er bedre til at behandle sager om voldtægt, og at denne bedre behandling er medvirkende til, at personer er mere tilbøjelige til at anmelde voldtægt til politiet i Sverige. Formålet med studieturen var således navnlig at undersøge, hvilke forskelle der måtte være mellem dansk politis og svensk politis måde at håndtere sager om voldtægt på.

Undersøgelsen har endvidere gennemgået politiets og anklagemyndighedens basis- og efteruddannelse af henholdsvis polititjenestemænd og anklagere med henblik på at undersøge, hvilke kompetencer der med uddannelserne sikres inden for især afhøring og offerhåndtering.

Herudover har undersøgelsen set nærmere på en række øvrige emner, herunder anvendelsen af bistandsadvokater, erfaringer med gennemførelse af informationskampagner mv.

#### **4. Undersøgelsens resultater**

Resultatet af sagsgennemgangen har for det første vist, at der ikke er en ensartet registreringspraksis på området.

Der synes således at være en uensartet praksis for, hvornår en indgået anmeldelse oprettes som en undersøgelsessag, og hvornår den oprettes som en skarp sag, jf. punkt 2 ovenfor.

Undersøgelsens resultater viser imidlertid ikke, at politiets anvendelse af undersøgelsesnumre skulle være årsagen til den betydelige forskel mellem antallet af kvinder, der ifølge Offerundersøgelsen oplever sig udsat for tvangssamleje eller forsøg herpå (4.200 kvinder i undersøgelsen fra 2015),

og antallet af anmeldelser om voldtægt til politiet (628 anmeldelser om voldtægt i 2015).

På baggrund af en samlet vurdering af antallet af sager om voldtægt, som er oprettet direkte på skarpe numre, og sager, som er oprettet på undersøgelsesnumre, men som formentlig kunne have været oprettet på et skarpt nummer på anmeldelsestidspunktet, er det således vurderingen, at et årligt realtal for antallet af anmeldelser vedrørende voldtægt er i omegnen af 900-1.100 anmeldelser. Betydelige forbehold bør dog tages over for estimatet, idet det alene er baseret på en undersøgelsesperiode på 3 måneder, og idet der er taget afsæt i de umiddelbart tilgængelige oplysninger om sagens genstand som oplyst i forbindelse med sagsgennemgangen. Dertil kommer, at der i 2013 skete en ændring af straffelovens bestemmelse om voldtægt, der har udvidet bestemmelsens anvendelsesområde, og som derved har bevirket en (statistisk) stigning i antallet af anmeldelser om voldtægt.

Ifølge den seneste Offerundersøgelse angives ca. hvert fjerde tvangssamleje at være anmeldt til politiet. Dette tal ses således at svare til det estimerede realtal, der er for antallet af anmeldelser om voldtægt. Det synes på den baggrund at kunne konkluderes, at der snarere er tale om et højt antal kvinder, der aldrig anmelder forholdet til politiet, end at sagerne kommer til politiets kendskab uden at blive registreret. Det bemærkes i den sammenhæng, at kun godt halvdelen af de kvinder, der ifølge Offerundersøgelsen har været udsat for (forsøg på) tvangssamleje, opfatter det, som de har været udsat for, som en kriminell handling.

Studieturen til Sverige har bl.a. afdækket, at svensk politi har en væsentlig anderledes registreringspraksis end den danske, idet svensk politiet er forpligtet til at registrere samtlige henvendelser på det, der svarer til en skarp sag i Danmark. Anmeldelsestallet i Sverige er ca. 5 gange højere pr. 100.000 indbyggere end det danske anmeldelsestal på området.

Når der i stedet ses på antallet af dømte i Sverige, er forskellene dog væsentligt mindre, idet antallet af domfældelser vedrørende voldtægt i Sverige forholdsmæssigt er ca. dobbelt så højt som i Danmark. I den sammenhæng bemærkes, at bestemmelsen om voldtægt i den svenske straffelov er væsentlig bredere end den tilsvarende danske bestemmelse.

De svenske myndigheder har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at svenske offerundersøgelser mv. peger på, at der i Sverige er samme lave

anmeldelsestendens, som det gør sig gældende i Danmark. Det estimeres således, at politiet i begge lande alene får kendskab til 10-25 pct. af de tilfælde, hvor en kvinde oplever sig udsat for tvangssamleje.

Der ses ikke i øvrigt at være væsentlige forskelle på dansk politis og svensk politis håndtering af sager om voldtægt.

Undersøgelsen konkluderer for så vidt angår uddannelse, at politiet og anklagemyndigheden allerede på nuværende tidspunkt gennemfører både basis- og efteruddannelse inden for såvel offerhåndtering som afhøring af sårbare ofre, herunder ofre for voldtægt. Uddannelserne gennemføres i samarbejde med relevante eksterne aktører som Center for Seksuelle Overgreb og er tilrettelagt i samarbejde med andre relevante fagkunderskaber, herunder psykologer.

Undersøgelsen har som anført ovenfor desuden set nærmere på anvendelsen af bistandsadvokater i sager om voldtægt og rammerne for bistandsadvokatorordningen.

En endnu ikke afsluttet spørgeskemaundersøgelse i politikredsene har til formål at tilvejebringe et aktuelt billede af anvendelsen af bistandsadvokatorordningen i sager om voldtægt. De seneste tilgængelige tal vedrørende dette er således fra 2000-2002 og reflekterer dermed ikke den væsentlige ændring af bestemmelsen i retsplejeloven, der blev gennemført i 2005, hvorefter der som udgangspunkt skal beskikkes en bistandsadvokat, med mindre den forurettede frabeder sig det.

Justitsministeriet har løbende i forbindelse med undersøgelsen fået oplysninger om, hvilke udfordringer der navnlig ses at være med den nuværende bistandsadvokatorordning. En række interessenter i den forbindelse bl.a. peget på, at det efter deres opfattelse er u hensigtsmæssigt, at bistandsadvokater tilkaldes på baggrund af listerne over beneficerede advokater, og at bistandsadvokaternes rolle i forbindelse med straffesagen kunne understøttes bedre.

## **5. Initiativer på baggrund af undersøgelsen**

Den gennemførte undersøgelse har påvist en række steder, hvor håndteringen af sager om voldtægt synes at kunne forbedres og ofrene understøttes endnu bedre.

På den baggrund iværksættes følgende initiativer, som har til formål at højne kvaliteten af politiets arbejde med sagerne og sikre, at ofre for voldtægt håndteres på en god og ordentlig måde:

#### *Politiets håndtering af sager om voldtægt strømlines*

Der udarbejdes centrale retningslinjer for politiets modtagelse og behandling af anmeldelser om voldtægt. Retningslinjerne kommer til at betyde, at der som udgangspunkt skal foretages en række minimumsskridt i forbindelse med en sag om voldtægt. Retningslinjerne vil af samme årsag kunne medføre en øget gennemsigtighed i, hvad man kan forvente som anmelder i en sådan situation.

Desuden vil der blive gennemført en midlertidig registreringsordning for afviste voldtægtsanmeldelser. På den måde vil der kunne tilvejebringes et mere præcist billede af, hvor stor en andel anmeldelser der afvises.

Herudover vil voldtægtsområdet blive ét af Rigspolitiets monitorings- og analyseområder, hvilket vil sikre politiet et samlet nationalt overblik på området.

De nævnte tiltag vil blive fulgt op af et styrket ledelsesmæssigt og kulturelt fokus i politiet.

#### *Fokus på politiets og anklagemyndighedens uddannelse*

Politiets og anklagemyndighedens uddannelser indeholder allerede på både grund- og efteruddannelsen undervisning i såvel offerhåndtering som afhøring af sårbare vidner.

Politiet vil i de kommende år blive undervist i en styrket kognitiv afhøringsmodel, der skal sikre, at ofrene får endnu bedre mulighed for at forklare hændelsen med egne ord.

Anklagemyndigheden vil desuden i 2016 gennemgå grunduddannelsen for anklagere. Anklagemyndigheden vil i den forbindelse sørge for, at der fortsat er et stærkt fokus på afhøring af voldtægts ofre og andre sårbare personer.

#### *Bistandsadvokaternes rolle styrkes*

Bistandsadvokaterne har en vigtig funktion med at føre offeret ordentligt gennem sagen og med at understøtte, at alle relevante oplysninger fra

forurettede kommer frem under en efterforskning og en eventuel straffesag ved retten.

Bistandsadvokaternes rolle styrkes derfor ved indførelsen af særskilte bistandsadvokatlister, hvorfra bistandsadvokaterne udfindes, ved at sikre, at der er etableret kontakt til en bestemt bistandsadvokat, før offeret præsenteres for muligheden for at lade sig bistå, og ved at sørge for, at bistandsadvokaternes rolle i forbindelse med straffesagen understøttes.

#### *Politiet iværksætter en anmeldelseskampagne på voldtægtsområdet*

Det er en helt grundlæggende forudsætning for politiets håndtering af sager om voldtægt, at sagerne kommer til politiets kendskab. Som anført ovenfor peger undersøgelser på, at kun en mindre del af sager, hvor kvinder har oplevet sig udsat for tvangssamleje eller forsøg på tvangssamleje, anmeldes til politiet.

Politiet iværksætter derfor i løbet af 2016 en anmeldelseskampagne, der har til formål at opfordre ofre for voldtægt til at anmelde det til politiet.

Kampagnen vil bl.a. fokusere på, hvor grænserne går, og hvad man bør anmelde. Kampagnen vil blive tilrettelagt således, at den navnlig sigter mod de særligt udsatte målgrupper.

#### *Voldtægtsområdet følges endnu tættere*

For at sikre, at der løbende holdes øje med voldtægtsområdet, oprettes en række fora, der skal beskæftige sig med den generelle håndtering af sager om voldtægt.

Der oprettes således et rådgivningsforum med deltagelse af politiet, anklagemyndigheden og centrale aktører på området, der har til opgave at udveksle erfaringer vedrørende udvikling på området, ny viden og nye initiativer. Rådgivningsforummet forventes at mødes to gange årligt.

Der nedsættes desuden en faglig ekspertgruppe bestående af efterforskere og anklagere, der gennem uddannelse og erfaring har opnået særligt kendskab til sager om voldtægt, med henblik på at kunne udveksle best practices. Ekspertgruppen vil også løbende kunne bidrage til videreudviklingen af de nationale retningslinjer for håndteringen af sager om voldtægt.

Herudover vil anklagemyndigheden i forbindelse med gennemførelsen af tilsynet også i 2016 have et særligt fokus på politikredsens behandling af sager om voldtægt.

*Gerningsmandens profil skal kortlægges*

Hensigten med gennemførelsen af voldtægtsundersøgelsen for så vidt angår ofre har først og fremmest været at ændre på de ting, der kan gøres her og nu, nemlig at forbedre forholdene for ofre, når de *har* været udsat for voldtægt.

Når de initiativer er iværksat, er det selvfølgelig mindst lige så vigtigt at se på, hvordan det kan forhindres, at ofre *bliver* udsat for voldtægt. Derfor er det nødvendigt at se nærmere på årsagen til voldtægt, nemlig gerningsmanden.

Justitsministeriet vil derfor gennemføre en gerningsmandsundersøgelse, der har til formål at tegne et billede af gerningsmændene på sædelighedsområdet. Undersøgelsen vil være forankret i Justitsministeriet med inddragelse af andre relevante ministerier og aktører.