

Krisesentersekretariatet
Mariboegate 13
0183 Oslo



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

12.04.2023

Høringssvar – Straffelovrådets NOU 2022: 21

Krisesentersekretariatet vil takke for muligheten til å gi innspill til Straffelovrådets NOU 2022: 21 'Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten'.

Krisesentersekretariatet (KSS) er en uavhengig paraplyorganisasjon for krisesentre i Norge som arbeider for en fremtid uten vold mot kvinner og vold i nære relasjoner og for å styrke krisesentertilbudet. I tillegg drifter KSS ROSA, nasjonalt hjelpetiltak mot menneskehandel, og Volds- og overgrepslinjen, nasjonal hjelpelinje for personer utsatt for vold og overgrep i nære relasjoner. Dette høringssvaret tar utgangspunkt i krisesentrenes, ROSAs og VO-linjens arbeid for voldsutsatte og menneskehandelsutsatte.

KSS er tilsluttet Samtykkealliansen og støtter alliansens høringssvar på Straffelovrådets utredning i sin helhet.

Generelle kommentarer

Seksuell vold og seksuelle overgrep er blant de mest alvorlige krenkelsene en person kan bli utsatt for. Denne voldsformen kan ha særlig traumatiserende effekt, nettopp fordi den krenker seksualiteten til den som utsettes for det, det mest intime hos mennesket. Konsekvensene kan i verste fall være livslange og svært hemmende for den enkeltes livsutfoldelse. KSS mener en erkjennelse av dette, og en vilje til å bedre situasjonen og styrke rettsikkerheten for personer utsatt for seksuell vold, særlig kvinner, må danne bakteppet for en reform av seksuallovgivningen.

Straffelovrådet har gjennomgått kapitlet om seksuallovbrudd i straffeloven og foreslår i en grundig utredning flere endringer for å styrke vernet av den seksuelle selvbestemmelsesretten. Argumentasjon er gjennomgående prinsipiell og først og fremst rettet mot å sikre at lovgivningen er i tråd med grunnleggende juridiske prinsipper innenfor mandatet rådet er gitt. Det sentrale fokuset, og rådets viktigste oppgave, er å utrede «... ei endring i straffelova slik at ordlyden speglar at seksuell omgang utan samtykke er forbydd og definert som valdtekt,»¹ som regjeringsplattformen uttrykker det.

Dette prinsipielle fokuset virker imidlertid å ha ført til at andre samfunnsmessige interesser og hensyn neglisjeres. Særlig reagerer KSS på manglende refleksjoner over lovverkets normdannende og preventive funksjon i arbeidet mot vold mot kvinner og at de praktiske, samfunnsmessige konsekvensene av flere av forslagene ikke drøftes. Den juridiske analysen i utredningen må i det videre ses i sammenheng med politiske målsetninger om frihet til et liv uten vold.

¹ Hurdalsplattformen for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021), s. 65

For i dag øker menns vold mot kvinner i likestillingslandet Norge. NKVTS' seneste rapport viser en dobling i antall kvinner som oppgir å ha vært utsatt for voldtekt siden forrige undersøkelse i 2010 – det er nå snakk om 1 av 5. NKVTS skriver: «Jevnt over peker funnene på en nokså stor utbredelse av alvorlige seksuelle overgrep, der særlig mange kvinner rammes.»² Krisesenterstatistikken for 2021 viser at blant beboere på krisesentre er de som utsettes for seksuell vold ofte utsatt for en rekke andre voldsformer. Mange er også utsatt for gjentatte overgrep før de oppsøker krisesenteret.³ Seksuell vold begås hyppigst av bekjente eller partnere, og mørketallene er store. Få anmelder, og få saker ender med domfellelse. Lovgivningen kan, som rådet også slår fast, ikke alene løse disse utfordringene. For å bekjempe voldtekt trengs det tiltak langs en rekke spor, hvorav lovendringer kan være ett. KSS er derfor svært positive til det nylig nedsatte Voldtektsutvalget, som vil få en sentral rolle i helhetlig politikkutvikling for å forebygge og straffeforfølge voldtekt.

Å styrke vernet av den seksuelle selvbestemmelsesretten er vesentlig. Det innebærer etter KSS' skjønn at byrden og ansvaret i langt større grad enn i dag legges på potensielle voldsutøvere. Kvinner har større voldsbelastning enn menn, og problemet er som nevnt økende. Dette må det tas hensyn til i arbeidet med lovendringer. KSS vil derfor anbefale departementet å nøye vurdere effekten av eventuelle lovendringer for voldsutsatte kvinner, all den tid kjønnsnøytrale bestemmelser kan virke diskriminerende, gitt hvor mange flere kvinner enn menn som utsettes for seksuelle krenkelser.

På tross av enkelte gode forslag vurderer KSS det slik at prinsippet om kvinners frihet til et liv uten seksuell vold, en betingelse for likestilling, motvirkes av andre forslag. For KSS virker det prematurt å iverksette endringene Straffelovrådet foreslår uten at de forstås i en videre, samfunnsmessig sammenheng, slik eksempelvis Voldtektsutvalget har mandat til. Samtidig er behovet for en reell samtykkelov prekært og rådets forslag utilfredsstillende.

KSS vil i det følgende først diskutere forslaget til ny voldtektslovgiving og deretter komme med merknader til øvrige foreslåtte endringer som vil ha innvirkning på situasjonen til de som bistås ved krisesentrene i Norge, av ROSA og av VO-linjen.

Merknader til voldtektslovgivningen

Behov for en reell samtykkelov – kapittel 27

Rådet skriver at: «... dagens bestemmelser om voldtekt ikke tar tilstrekkelig hensyn til at slike krenkelser kan skje på andre måter enn ved vold eller truende atferd eller ved å utnytte at fornærmede er ... ute av stand til å motsette handlingen».⁴ De foreslår derfor et oppdatert straffebud, mot 'seksuell omgang uten samtykke'.

KSS er av den klare oppfatning at rådets forslag, på tross av den nye overskriften, ikke er en reell samtykkelov. Riktignok tilføyes et nytt ledd som utvider straffeansvaret til å gjelde å ha 'seksuell omgang med noen som ikke vil det, og som gir uttrykk for dette i ord eller handling'. Her legges det imidlertid ikke til grunn mangel på et fritt gitt samtykke: Det er fremdeles den utsattes atferd som skal avgjøre hvorvidt en krenkelse har funnet sted. Ved å basere seg på en såkalt 'nei betyr nei'-modell, tydeliggjør rådet at de mener voldtektsutsatte har et ansvar for å forebygge voldtekten. De skriver eksplisitt at de mener «... ansvaret for å forebygge ufrivillig seksuell omgang ikke bare ligger på den som i en konkret situasjon er mest seksuelt pågående, men at også den som et seksuelt initiativ retter seg mot har et visst ansvar».⁵

² NKVTS (2023) *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen*, s. 77

³ Bufdirs krisesenterstatistikk 2021. [Lenke](#)

⁴ NOU 2022: 21, s. 179

⁵ NOU 2022: 21, s. 188

Dette er KSS svært uenig i. Byrden for å forebygge overgrep skal ikke ligge på den utsatte. For å komme videre i arbeidet mot voldtekt og harmonere norsk lovgivning med folkerettslige forpliktelser, er det nå vesentlig å knesette prinsippet om at en person er seksuelt utilgjengelig inntil et aktivt og fritt samtykke er gitt. Rådet mener forskjellen mellom dette standpunktet, en såkalt 'ja betyr ja'-modell, og deres forslag ikke er så stor. KSS mener derimot det vil ha mye å si, både prinsipielt og i praksis. Slik forslaget er utformet vil flere tilfeller falle utenfor, og vi viser til Samtykkealliansens hørings svar for utdypning av disse.

Samtykke kan gis på ulike måter, verbalt eller non-verbalt. Dette kan utgreies i lovforarbeider. Passivitet vil kun unntaksvis kunne innebære et samtykke. Rådet ser det fra den andre siden, og mener et nei eller motvilje i deres forslag kan komme til uttrykk også ved små tegn, forutsatt at gjerningspersonen faktisk forstår det: «I noen situasjoner vil selv små tegn måtte anses tydelige ... Hvis en person tar et seksuelt initiativ overfor noen som ikke har signalisert seksuell interesse, kan for eksempel det at fornærmede stivner til, ser skremt ut, vrir seg unna, rister svakt på hodet, eller gråter stille, være klart forståelig.» Det vil imidlertid alltid «... bero på omstendighetene i situasjonen.»⁶ KSS er bekymret for at dette forslaget vil føre til at spørsmålet blir om den utsatte har sagt fra tydelig nok.

Rådet gir som et annet eksempel hvor små tegn må anses som tydelig nei eller motvilje «... en situasjon der noen lever i et voldelig forhold, der slike små uttrykk for at vedkommende ikke vil kan være klart egnet til å bli forstått.»⁷ Her er det viktig å forstå dynamikken i voldelige forhold. Der det utøves partnervold har ofte voldtekt og annen seksuell vold blitt del av voldsutøvelsen. Da kan det skje at den voldsutsatte 'velger' å være passiv, eksempelvis for å unngå annen alvorlig fysisk vold. Det er heller ikke uvanlig at voldsutsatte fremprovoserer vold de vet vil komme, fordi det som i voldsmodellen voldssyklusen beskrives som eskaleringsfasen medfører en utholdelig belastning for den utsatte.⁸ Disse situasjonene vil tilsynelatende falle utenfor i rådets forslag. KSS mener dette like fullt er voldtekt, og at det bør straffes deretter.

Rådet skriver videre at frys-reaksjoner dekkes av det eksisterende kriteriet om å være ute av stand til å motsette seg voldtekten. Rådet viser til to lagmannsrettsavgjørelser og skriver: «Avgjørelsene illustrerer at avmektighet som følge av sterk frykt omfattes av vilkåret «ute av stand til å motsette seg handlingen» i straffeloven § 291 bokstav b, dersom tilstanden er tilstrekkelig inngripende.»⁹ Det forblir uavklart hvordan dette avgrenses eller i hvor stor grad dette håndheves i praksis. Det trengs ytterligere avklaringer og forskningsbaserte innspill på dette punktet.

Hvis passiviteten er 'valgt', skriver rådet, foreligger det ikke en «... markant krenkelse av den seksuelle selvbestemmelsesretten.»¹⁰ Basert på våre erfaringer, ser ikke KSS at rådet tar høyde for kjønnsdynamikken i voldtektssituasjoner eller de ulike passivitetsreaksjonene utsatte kan få når de utsettes for seksuell vold. KSS mener at der noen 'velger' å være passiv og ikke uttrykker motstand, basert på deres opplevelse eller forståelse av situasjonen de er i, er det snakk om voldtekt – fordi det ikke er gitt et aktivt og frivillig samtykke. Dette kan kun tydeliggjøres i lovverket gjennom å innføre en reell samtykkelov.

Det er på det rene at Norge ikke oppfylder internasjonale folkerettslige forpliktelser om kriminalisering av voldtekt. Istanbulkonvensjonen baserer seg på at voldtekt forekommer der det ikke er gitt et fritt samtykke.¹¹ GREVIO skriver i sin rapport om Norge at: «... not all forms of sexual violence are criminalised in Norway, as required by the convention.»¹² For en videre gjennomgang av de

⁶ NOU 2022: 21, s. 152

⁷ NOU, 2022: 21, s. 152

⁸ NKVTS *Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner: Om voldssyklusen*. [Lenke](#)

⁹ NOU 2022: 21, s. 54

¹⁰ NOU 2022: 21, s. 184

¹¹ Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, artikkel 36.

¹² GREVIO (2022) *Baseline Evaluation Report Norway*, s. 53

folkerettslige forpliktelsene, viser vi til Samtykkealliansens høringssvar. Vi vil likevel fremheve at GREVIO i sin vurdering av Tysklands nye voldtektslov, basert på samme modell som rådets forslag, har gitt uttrykk for at denne ikke møter Istanbulkonvensjonens krav til frivillig gitt samtykke.¹³

Avslutningsvis vil KSS fraråde å fjerne begrepet 'voldtekt' fra lovgivningen. Dette er et innarbeidet og klart forståelig begrep. Det signaliserer tydelig alvorlighetsgraden og markerer at disse seksuelle krenkelsene utgjør en form for vold mot den utsatte, med fare for store fysiske og psykiske ettervirkninger. Hvis begrepet fjernes, som rådet foreslår, kan det føre til det spres en forståelse av at lovbruddet er mindre alvorlig enn det faktisk er. Det trengs en ny gjerningsbeskrivelse som slår fast at voldtekt er seksuell omgang uten samtykke.

KSS mener dette forslaget verken møter folkerettslige forpliktelser eller knesetter aktivt samtykke som en forutsetning for seksuell omgang. Vi oppfordrer departementet til å vurdere andre modeller.

Strafferammer og minstestraft – kapittel 28

Straffenivået for voldtekt må være høyt. Kun ved strenge reaksjoner gjøres det tydelig hvor grove disse krenkelsene er for de utsatte. Over lang tid har straffen vært altfor mild. Som rådet beskriver, har Stortinget igjen og igjen måttet understreke overfor domstolene at straffenivået skal skjerpes. Dette er i seg selv betenkelig og har, sammen med henleggelsesraten, innvirkning på voldtektsutsattes rettsoppfatning, noe som igjen kan påvirke om utsatte velger å anmelde.

Selv om straffenivået i det store og hele opprettholdes, foreslår Straffelovrådet enkelte nedjusteringer, bl.a. av enkelte tilfeller av grov voldtekt og for grov uaktsom voldtekt. KSS vil fraråde departementet å iverksette disse endringene.

Straffelovrådet foreslår også å fjerne minstestraft for voldtekt til samleie. Minstestraften er innført som følge av en økt samfunnsmessig forståelse for hvor skadelig disse overgrepene er og hvem som rammes av dem. Rådet argumenterer for at minstestraft på den ene siden kan føre til uproporsjonalt strenge reaksjoner, og på den andre kan føre til frifinnelser fordi domstolene vegrer seg for å ilegge det de ser på som for streng straff. Domstolene må, etter rådets syn, få rom til å utøve skjønn i tråd med omstendighetene i den individuelle saken. Men som vi har sett, har domstolene motsatt seg lovgivers tydelige signaler og demokratisk fattede vedtak tidligere.

Det kan også vises til situasjonen i Spania. Etter innføring av en samtykkebasert voldtektslov ble minstestraften redusert og mange som allerede var dømt for voldtekt fikk reduserte straffer. Dette er angivelig grunnet spansk rettspraksis, som ga lovendringen tilbakevirkende kraft.¹⁴ Dette vil neppe skje i Norge, men viser at det kan være en risiko for utilsiktede konsekvenser involvert i å redusere eller fjerne minstestraften. Hvis den fjernes, må dette følges nøye med på. KSS vil anbefale departementet å opprettholde minstestraft for voldtekt til samleie mv.

Foreldesfrist for voldtektslovbrudd – kapittel 36.3

Rådet mener videre det er betenkelig å unnta voldtekt fra foreldesreglene, særlig hvis voldtektslovgivningen utvides til å omfatte seksuell omgang uten samtykke. Dette fordi det vil være så stort spenn i alvorlighetsgraden i handlinger som dekkes av straffebudet. De ber derfor om at: «... forholdet til foreldesreglene vurderes i den videre oppfølgingen av rådets forslag.»¹⁵ KSS vil advare mot dette. Vi vet av erfaring at det kan gå lang tid før voldsutsatte åpner seg om hva de har opplevd, og enda lengre før de er klare til å anmelde. De fleste voldtekter skjer med bekjente eller partnere; mange innenfor rammen av voldelige ekteskap eller forhold. Skal disse ha mulighet til å få oppreisning og rettferdighet må unntaket fra foreldesfrist bestå.

¹³ GREVIO (2022) *Baseline Evaluation Report Germany*, s. 71

¹⁴ Aftenposten (2023) *Loven skulle straffe voldtektsmenn hardere, i stedet går de fri*. [Lenke](#)

¹⁵ NOU, 2022: 21, s. 254

Øvrige merknader

Nytt straffebud om seksuell utnyttelse – kapittel 26

Rådet foreslår både språklige og substansielle endringer til nåværende straffebud om misbruk av overmaktsforhold mv. Seksuell utnyttelse skal være en mer beskrivende tittel av handlingene som her skal rammes. Samtidig innføres et nytt, strengt kriterium om at personen må ha 'vesentlig nedsatte forutsetninger for å motsette seg handlingen'; utnyttelsen må videre være 'hensynløs'. For KSS fremstår dette som en innstramming av rekkevidden for disse lovbruddene. Vi vil oppfordre departementet til å vurdere om disse kriteriene vil kunne føre til at tilfeller av seksuell utnyttelse faller utenfor.

Det foreslås også å ta inn ruspåvirkning som et nytt ledd. Såkalte festvoldtekter er den mest vanlige formen for voldtekt, og det er rimelig å anta at mørketallene er svært store. Dette kan også gjelde i familievoldssituasjoner hvor rus konsumeres og seksuelle krenkelser begås. Endringen fremstår som en utvidelse av straffeansvaret, men som rådets diskusjon gjør tydelig, vil det medføre mange vanskelige vurderinger – særlig i skillet mellom 'ute av stand til å motsette seg handlingen' i voldtektsstraffebudet og å 'i liten grad ha deltatt frivillig' i straffebudet mot seksuell utnyttelse. Spørsmålet er om dette vil føre til at voldtektssaker heller føres for retten som seksuell utnyttelse, og om disse lovbruddene derfor i stedet bør anses som voldtekt og favnes innenfor et nytt, samtykkebasert straffebud, slik Samtykkealliansen foreslår i sitt høringsvar.

Nytt straffebud om 'seksuelt krenkende berøring' – kapittel 25

Rådet foreslår både språklige og substansielle endringer til nåværende straffebud om seksuell handling uten samtykke. Samtykketkriteriet erstattes av et krenkelseskriterium, og handling erstattes med berøring, som skal spesifisere hvilke krenkelser det er snakk om.

Rådet understreker selv at «... det ikke er meningen å avgrense bestemmelsen om seksuelt krenkende berøring mot handlinger som involverer seksuell omgang.»¹⁶ Dette vil det være helt vesentlig å sikre, da denne paragrafen har fungert som en siste mulighet til å få rettferdighet for personer utsatt for det KSS mener er voldtekt – seksuell omgang uten at det er gitt et aktivt samtykke. KSS støtter for øvrig økning av strafferammen til to år.

Senkning av seksuell lavalder – kapittel 29

Det fremgår av utredningen at rådet har blitt oppfordret av ulike aktører til å vurdere om gjeldende seksuell lavalder på 16 år er riktig. Det foreslås, igjen med referanse til den seksuelle selvbestemmelsesretten, at lavalderen senkes til 15 år. Det vil føre til at aldersgrensen for seksuelle krenkelser av barn gjennomgående senkes med ett år. Dette fremstår risikabelt, og rådets argumentasjon er heller ikke overbevisende.

Å beskytte mindreårige i denne sårbare fasen mot seksuelle fremstøt fra voksne har ikke blitt mindre aktuelt i dagens samfunn. Rådet setter frihet til å eksperimentere over dette vernet, men det virker ikke urimelig å anta at dette kan føre til at flere mindreårige blir gjenstand for seksuelle fremstøt fra voksne. KSS vil derfor oppfordre departementet til å nøye vurdere de mulige konsekvensene av dette forslaget i en tid hvor det seksuelle presset på ungdom, og da særlig jenter, i denne fasen er høyt og økende.

Avkriminalisering av sexkjøp – kapittel 35.3.3.

Rådet har vurdert forbudet mot kjøp av sex og anbefaler at det oppheves. Igjen mangler en redegjørelse av hva konsekvensene av dette vil være. Kunnskapsgrunnlaget er også tynt. Straffebudet er ment å hindre at prostitusjonsmarkedet stadig øker og ramme kjøp av sex fra menneskehandelsutsatte. Rådet er tilsynelatende ikke uenig i at prostitusjon bør begrenses, men setter

¹⁶ NOU 2022: 21, s. 159

altså kundenes seksuelle selvbestemmelsesrett først. Det er all grunn til å tro at etterspørselen etter prostitusjon vil øke ved avkriminalisering; videre vil kjøp av sex fra menneskehandelsutsatte, som må anses som en grov seksuell krenkelse, i praksis bli lovlig.

Forslaget vil derfor kunne være i strid med folkerettslige forpliktelser etter Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, artikkel 6 og 19. Videre er ikke forslaget basert på ny kunnskap om hvordan loven fungerer. Rådet trekker frem at forbudet kan ha forvansket situasjonen for personer som selger sex. Det må bøtes på med en styrking av sosiale tiltak og kritisk gjennomgang av politiets metodebruk overfor personer som selger sex. Avkriminalisering vil legitimere denne handlingen og være et tilbakeskritt i likestillingskampen. KSS vil derfor fraråde avkriminalisering av sexkjøp og viser for øvrig til utdypende begrunnelse i ROSAs høringsvar.

Med vennlig hilsen

Ane Fossum

Daglig leder, Krisesentersekretariatet