



## STORTINGET

# Innst. 307 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget  
fra justiskomiteen

Dokument 8:134 S (2021–2022)

**Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kirsti Bergstø, Kathy Lie, Marian Hussein og Andreas Sjalg Unneland om å styrke kampen mot voldtekt gjennom å nedsette en voldtektskommisjon**

Til Stortinget

## Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette en voldtektskommisjon, som skal levere sin utredning innen september 2023. Kommisjon bør være bredt sammensatt av ulike typer kompetanse innenfor både pedagogikk, psykologi, sosialfag, politifag og juss.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre,

Ingvild Wettrhus Thorsvik, visertil representantforslag fra Kirsti Bergstø, Kathy Lie, Marian Hussein og Andreas Sjalg Unneland om å styrke kampen mot voldtekt gjennom å nedsette en voldtektskommisjon. Komiteen viser også til Justis- og beredskapsdepartementets uttalelse om dette forslaget, jf. brev av 4. april 2022 som er vedlagt denne innstillingen.

Komiteen mener et liv uten vold er en menneskerett, og at samfunnet har et ansvar for både å forebygge vold og overgrep og vise oppmerksomhet overfor og gi tilbud til alle som blir utsatt for det.

Videre viser komiteen til Nasjonal trygghetsundersøkelse fra 2020, som viser at over 6 pst. av kvinner i aldersgruppen 16–24 år oppgir å ha blitt utsatt for voldtekt i 2020, mot rundt 1 pst. unge menn. Det betyr at 1 av 20 unge kvinner opplevde å bli utsatt for en voldtekt i 2020. Det er et høyt tall og understreker viktigheten av at dette blir tatt på alvor, også i det forebyggende arbeidet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at voldtektskommisjonen etter forslaget blant annet skal «vurdere om endring i straffeutmåling, inkludert minstestraft, kan påvirke antall fallende dommer». Flertallet mener det er alvorlig at dagens strafferammer kan føre til færre domfellelser for seksuallovbrudd. Flertallet mener også at det er alvorlig at fragmentert regulering av seksualstraffebudene har ført til en ubalanse i straffenivåene mellom ulike seksualstraffebud.

Flertallet viser til at det i det juridiske fagmiljøet har blitt tatt til orde for en helhetlig gjennomgang av straffenivåene i straffelovens bestemmelser om seksuallovbrudd, hvor proporsjonaliteten mellom handling og

straffenivå blir vurdert, se Magnus Matningsdal «Ubalanse i straffenivå ved seksuallovbrudd», Lov og Rett 2021, side 519–520, og Rune Bård Hansen «Straff som fortjent for seksuallovbrudd?», Lov og Rett 2022, side 59–62.

Flertallet mener de eksemplene Matningsdal og Hansen viser til, er illustrerende for den ubalansen lovgivers fragmenterte regulering har forårsaket. Flertallet viser til Matningsdals oppsummering på side 520:

«Ved forberedelsen av straffeloven konsentrerte man oppmerksomheten om tradisjonelle voldtekter og seksuell omgang med barn under 14 år. Noen totalvurdering av seksuallovbruddene ble ikke foretatt. Det har gitt en uheldig ubalanse i straffenivå for de ulike overtredelsene. Tiden er inne for en helhetlig gjennomgang.»

Komiteen er enig i at det er på tide med en helhetlig gjennomgang av straffenivåene for straffelovens bestemmelser om seksuallovbrudd. Komiteen mener at en gjennomgang av straffenivåene bør foretas av et utvalg med bred juridisk kompetanse. Straffelovrådet er allerede i gang med en utredning av de materielle sidene ved seksualstraffebudene i straffeloven. Komiteen mener Straffelovrådet bør få i oppdrag å utarbeide en tilleggsutredning av straffenivåene for straffelovens bestemmelser om seksuallovbrudd. Tilleggsutredningen bes ferdigstilles før sommeren 2023.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gi Straffelovrådet i oppdrag å foreta en tilleggsutredning av straffenivåene for straffelovens bestemmelser om seksuallovbrudd. Tilleggsutredningen bes ferdigstilles før sommeren 2023.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at til tross for gode intensjoner, tidligere handlingsplaner og gode rettsinstitusjoner i Norge har ikke norske myndigheter i tilstrekkelig grad greid å forebygge, forhindre og straffeforfølge voldtekt. Flertallet påpeker derfor at det er behov for å utvikle nye tiltak som kan forhindre voldtekt og sikre rettssikkerhet for ofrene og bedre straffeforfølgning av gjerningspersoner, og å evaluere og vurdere de tiltak man allerede har i dag. Det bør derfor settes ned en kommisjon for å bekjempe voldtekt i Norge.

Flertallet viser til at det er 14 år siden siste store gjennomgang av voldtekt i Norge, som resulterte i NOU 2008:4 Fra ord til handling – Bekjempelse av voldtekt krever handling. Regjeringen Solberg la frem en handlingsplan mot voldtekt som gjelder ut 2022. I løpet av 2022 leverer også Straffelovrådet sin gjennomgang av straffelovens kapittel om seksuallovbrudd. Dette er imidlertid et utvalg med i hovedsak juridisk kompetanse. Kommisjonen bør derfor med et bredere blikk også se på hvordan straffeloven kan styrke det normative arbeidet og redusere antall voldtekter. Flertallet viser

til at en kommisjon for å bekjempe voldtekt bør være bredt sammensatt av ulike typer kompetanse innenfor både pedagogikk, psykologi, sosialfag, politifag og juss. Kommisjonen bør få sitt mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet. I mandatet bør kommisjonen blant annet bes:

- undersøke hvorfor forekomsten av voldtekt er høy i Norge.
- evaluere de forebyggende tiltakene som fins i dag, og foreslå nye som kan bidra til å hindre voldtekt.
- undersøke hva som er årsaken til den høye henlegelsesprosenten, og hva som kan gjøres med det.
- vurdere om endring i straffeutmåling, inkludert minstestraft, kan påvirke antall fellende dommer.
- vurdere ulike tiltak for at Norge i sterkere grad skal imøtekomme internasjonale konvensjoner og kritikk fra internasjonale organisasjoner.
- vurdere hvordan myndighetene kan sikre gjennomføring av tiltakene kommisjonen foreslår.

Flertallet merker seg at statsråden i sitt svarbrev av 4. april 2022 ser at det kan være behov for en slik samlet gjennomgang som foreslås i representantforslaget, men at dette først vil vurderes nærmere på et senere tidspunkt. Flertallet mener det er ingen grunn til å vente, og at kommisjonens arbeid blant annet kan være et viktig bidrag inn i regjeringens varslede opptrappingsplan mot vold og overgrep.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette en voldtektskommisjon, som skal levere sin utredning innen september 2023. Kommisjonen bør være bredt sammensatt av ulike typer kompetanse innenfor pedagogikk, psykologi, sosialfag, politifag og juss.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at forslagsstillerne påpeker at det er 14 år siden det ble foretatt en gjennomgang av voldtektsfeltet i Norge (NOU 2008:4 Fra ord til handling). Disse medlemmer er langt på vei enige i at det er behov for å utvikle nye tiltak som kan forhindre voldtekt, sikre rettssikkerhet for ofre, bedre straffeforfølgningen av gjerningspersoner samt evaluere og vurdere de tiltak man allerede har.

Disse medlemmer mener voldtekt er grov integritetskrenkende kriminalitet som kan gi omfattende helseskader og store belastninger for den enkelte. Disse medlemmer viser til Hurdalsplattformen, der regjeringen varslet at bekjempelsen av seksuelle overgrep skal prioriteres høyere i hele straffesakskjeden. I tillegg er det behov for langt større bevissthet om konsekvensene voldtekt har for offeret både i politiet og i hjelpeapparatet.

Disse medlemmer viser til en rekke bekymringsfulle tall og trender. Disse medlemmer viser til nasjonale omfangsstudier der nesten hver tiende norske kvinne har blitt voldtatt, halvparten før fylte 18 år. Disse medlemmer viser også til at av disse politianmeldte om lag 10 pst. overgrepet. En tredjedel fortalte aldri noen om hva de hadde vært utsatt for. Disse medlemmer viser videre til en rapport fra Oslo legevakt som viser at enkelte grupper i meget liten utstrekning oppsøker hjelpeapparatet etter å ha vært utsatt for seksuelle overgrep. Dette gjelder personer med ulike typer funksjonshemminger, menn, ungdom og personer med minoritetsbakgrunn.

Disse medlemmer mener at dersom den lave andelen anmeldelser enten bunner i redsel for ikke å bli møtt på en respektfull måte av politiet og rettsapparatet, eller frykt for å bli utsatt for en ny krenkelse ved ikke å bli trodd, er dette svært bekymringsfullt. Disse medlemmer viser til at det er en forutsetning for en rettsstat at borgerne har tillit til myndighetenes vilje og evne til å håndtere anmeldelser av kriminelle forhold effektivt på en måte som ivaretar offeret.

Disse medlemmer viser til politiets tall om at det har vært en økning i antallet saker om seksuallovbrudd de senere årene. Disse medlemmer viser til at antallet anmeldelser for voldtekt økte med nær 12 pst. fra 2020 til 2021. Voldtekt av barn under 14 år utgjorde 893 av sakene i 2021. For alle seksuallovbrudd var økningen på nær 17 pst. i samme periode.

Disse medlemmer viser til at økningen i antallet anmeldte saker sannsynligvis er et resultat av flere faktorer. Disse medlemmer viser til at det har blitt større åpenhet og bevissthet rundt det å anmelde seksuelle overgrep til politiet. Dette gjelder også overgrep som har funnet sted tilbake i tid. Disse medlemmer viser også til at betydningen av å anmelde har blitt tydelig kommunisert av politiet de senere årene. Det har i tillegg vært en betydelig økning i overgrep over internett, særlig i saker som gjelder barn under 14 år.

Disse medlemmer viser til at Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet nå gjennomfører en landsomfattende omfangsundersøkelse basert på de samme spørsmålene som ble benyttet i en tilsvarende undersøkelse i 2014. Disse medlemmer viser til at undersøkelsen ferdigstilles i 2022 og vil kunne gi oss et bedre grunnlag for å forstå utviklingen.

Disse medlemmer viser til at sentrale indikatorer som oppklaringsprosent og saksbehandlingstid har vist en negativ utvikling de senere årene. Disse medlemmer viser også til at for 2021 har imidlertid saksbehandlingstiden for voldtektssaker gått betydelig ned fra 198 dager i 2020 til 139 dager i 2021.

Disse medlemmer viser til at i 2022 går handlingsplanen mot voldtekt (2019–2022) inn i sitt siste år.

Planen inneholder flere tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet. Disse medlemmer viser også til at det imidlertid ikke er foretatt noen evaluering av effekten av disse tiltakene. I likhet med forslagsstillerne mener disse medlemmer derfor at det i første omgang er behov for å evaluere de forebyggende tiltakene som allerede er igangsatt for å sikre målrettet innsats.

Disse medlemmer viser til at Norge ved flere anledninger har fått kritikk fra internasjonale overvåkningskomiteer, som FNs kvinnekomité, for utformingen av bestemmelsen om voldtekt. Disse medlemmer viser til at regjeringen i Hurdalsplattformen varsler at det skal utredes hvordan det kan innføres en endring i straffeloven slik at ordlyden speiler at seksuell omgang uten samtykke er forbudt og definert som voldtekt.

Disse medlemmer viser til at Straffelovrådet nå er i gang med en helhetlig gjennomgang av straffelovens kapittel om seksuallovbrudd, inkludert straffebudet om voldtekt. Disse medlemmer viser til at rådet skal se hen til utviklingen internasjonalt, som har gått i retning av å tillegge manglende samtykke større vekt ved utforming av definisjonen av voldtekt. Disse medlemmer viser også til at utredningen fra Straffelovrådet skal avgis 15. desember 2022, og arbeidet med å følge opp utredningen vil bli høyt prioritert av regjeringen.

Disse medlemmer ser at det kan være behov for en mer samlet gjennomgang slik det foreslås i representantforslaget. Disse medlemmer vil imidlertid avvente en nærmere vurdering av oppstart av et slikt arbeid til nevnte omfangsundersøkelse og Straffelovrådets innstilling foreligger, og etter en evaluering av handlingsplanen mot voldtekt (2019–2022). Dette vil kunne gi et bedre grunnlag for å utforme et mandat for en voldtektskommisjon.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen gi Straffelovrådet i oppdrag å foreta en tilleggsutredning av straffenivåene for straffelovens bestemmelser om seksuallovbrudd. Tilleggsutredningen bes ferdigstilles før sommeren 2023.

## II

Stortinget ber regjeringen nedsette en voldtektskommisjon, som skal levere sin utredning innen september 2023. Kommisjonen bør være bredt sammensatt av ulike typer kompetanse innenfor pedagogikk, psykologi, sosialfag, politifag og juss.

Oslo, i justiskomiteen, den 12. mai 2022

**Per-Willy Amundsen**

leder

**Kamzy Gunaratnam**

ordfører

VEDLEGG



**DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

*Justis- og beredskapsministeren*

Stortinget - Justiskomiteen  
Stortinget  
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.  
22/1858 - LIN

Dato  
04.04.2022

**Dokument 8: 134 S (2021-2022) - Representantforslag om å styrke kampen mot voldtekt gjennom å nedsette en voldtektskommisjon**

Jeg viser til brev datert 22. mars 2022, der Justiskomiteen ber om uttalelse i forbindelse med representantforslag om styrking av kampen mot voldtekt gjennom å nedsette en voldtektskommisjon.

Forslagstillerne viser til at det er 14 år siden det ble foretatt en gjennomgang av voldtektsfeltet i Norge (NOU 2008: 4 «Fra ord til handling») og at det er behov for å utvikle nye tiltak som kan forhindre voldtekt, sikre rettsikkerhet for ofre, bedre straffeforfølgningen av gjerningspersoner samt evaluere og vurdere de tiltak man allerede har.

Voldtekt er grov integritetskrenkende kriminalitet som kan gi omfattende helseskader og store belastninger for den enkelte. I Hurdalsplattformen har regjeringen varslet at bekjempelsen av seksuelle overgrep skal prioriteres høyere i hele straffesakskjeden. I tillegg er det behov for langt større bevissthet om konsekvensene voldtekt har for den som er utsatt både i politiet og i hjelpeapparatet.

Nasjonale omfangsstudier viser at i underkant av hver tiende norske kvinne har blitt voldtatt, halvparten før fylte 18 år. Av disse politianmeldte om lag 10 prosent overgrepet. En tredjedel fortalte aldri noen om hva de hadde vært utsatt for. I tillegg viser en rapport fra Oslo legevakt at enkelte grupper i meget liten utstrekning oppsøker hjelpeapparatet etter å ha vært utsatt for seksuelle overgrep. Dette gjelder personer med ulike typer funksjonshemninger, menn, ungdom og personer med minoritetsbakgrunn.

Dersom den lave anmeldelsestilbøyeligheten bunner i redsel for ikke å bli møtt på en respektfull måte av politiet og rettsapparatet, eller i frykt for å bli utsatt for en ny krenkelse ved ikke å bli trodd, er dette svært bekymringsfullt. Det er en forutsetning for en rettstat at borgerne har tillit til myndighetenes vilje og evne til å håndtere anmeldelser av kriminelle forhold effektivt på en måte som ivaretar offeret.

Politiets tall viser at det vært en økning i antallet saker om seksuallovbrudd de senere årene. For voldtekt økte antallet anmeldelser med nær 12 prosent fra 2020 til 2021 (fra 2312 til 2581 saker). Voldtekt av barn under 14 år utgjorde 893 av sakene i 2021. For alle seksuallovbrudd var økningen på nær 17 prosent i samme periode.

Økningen i antallet anmeldte saker er sannsynligvis et resultat av flere faktorer. For det første har det blitt større åpenhet og bevissthet rundt det å anmelde seksuelle overgrep til politiet. Dette gjelder også overgrep som har funnet sted tilbake i tid. For det andre er betydningen av å anmelde tydelig kommunisert av politiet de senere årene. En siste faktor omhandler den betydelige økningen i overgrep over internett, særlig i saker som gjelder barn under 14 år.

For å kunne gi et mer utfyllende svar på utvikling i omfang, må vi imidlertid ha longitudinelle undersøkelser hvor omfanget av overgrepene måles på samme måte over tid. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomfører Nasjonalt Kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) nå en landsomfattende omfangsundersøkelse basert på de samme spørsmålene som ble benyttet i en tilsvarende undersøkelse i 2014. Undersøkelsen ferdigstilles i 2022 og vil kunne gi oss et bedre grunnlag for å forstå utviklingen.

Uavhengig av årsak, er økningen i antallet anmeldte saker bekymringsfull. Sentrale indikatorer som oppklaringsprosent og saksbehandlingstid har også vist en negativ utvikling de senere årene. For 2021 har imidlertid saksbehandlingstiden for voldtektssaker gått betydelig ned fra 198 dager i 2020 til 139 dager i 2021.

Voldtekt hører inn under riksadvokatens sentralt prioriterte saker. I korthet innebærer dette at sakene skal etterforskes raskt, målrettet og grundig med tett påtalemessig oppfølging, og gis forrang ved ressursknapphet i politidistriktene. Bevissituasjonen i voldtektssaker er imidlertid gjennomgående mer krevende enn i andre alvorlige voldssaker, særlig fordi det ofte ikke er vitner til hendelsene. Det kan også være utfordrende å sikre tekniske bevis dersom det har gått lang tid før forholdet anmeldes.

Justis- og beredskapsdepartementet har i supplerende tildelingsbrev i juni 2021, anmodet riksadvokaten om å igangsette en analyse slik at Den høyrere påtalemyndighet i samarbeid med politiet kan finne årsakene til den negative utviklingen og iverksette adekvate tiltak for å øke oppklaringsprosenten.

Det er også gjennomført flere nasjonale kvalitetsundersøkelser for saksområdet voldtekt. Den nasjonale kvalitetsundersøkelsen for 2020 konkluderer med at politiet har blitt bedre på etterforskning av slike saker, men at forbedringsarbeidet fortsetter.

I 2022 går handlingsplanen mot voldtekt (2019-2022) inn i sitt siste år. Planen inneholder flere tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet. Det er imidlertid ikke foretatt noen evaluering av effekten av disse tiltakene. I likhet med forslagsstillerne mener jeg derfor at det i første omgang er behov for å evaluere de forebyggende tiltakene som allerede er igangsatt for å sikre målrettet innsats.

Norge har ved flere anledninger fått kritikk fra internasjonale overvåkningskomiteer, som FNs kvinnekomité, for utformingen av bestemmelsen om voldtekt. I Hurdalsplattformen varsler derfor regjeringen at det skal utredes hvordan det kan innføres en endring i straffeloven slik at ordlyden speiler at seksuell omgang uten samtykke er forbudt og definert som voldtekt. Seksuell omgang skal alltid være basert på frivillighet. Det er ikke tvang, men mangel på frivillighet, som er det karakteristiske ved en voldtekt.

Straffelovrådet er nå i gang med en helhetlig gjennomgang av straffelovens kapittel om seksuallovbrudd, inkludert straffebudet om voldtekt. Rådet skal se hen til utviklingen internasjonalt som har gått i retning av å tillegge manglende samtykke større vekt ved utforming av definisjonen av voldtekt. Utredningen fra Straffelovrådet skal avgis 15. desember 2022 og arbeidet med å følge opp utredningen vil bli høyt prioritert.

Som vist over er det igangsatt en rekke initiativ med målsetting å styrke arbeidet mot voldtekt. Jeg ser likevel at det kan være behov for en mer samlet gjennomgang slik det foreslås i representantforslaget. Jeg vil imidlertid avvente en nærmere vurdering av oppstart av et slikt arbeid til den nevnte omfangsundersøkelsen og straffelovrådets innstilling foreligger, og etter en evaluering av handlingsplanen mot voldtekt (2019 - 2022). Dette vil kunne gi et bedre grunnlag for å utforme et mandat for et slikt arbeid.

Med hilsen

  
Emilie Mehl

