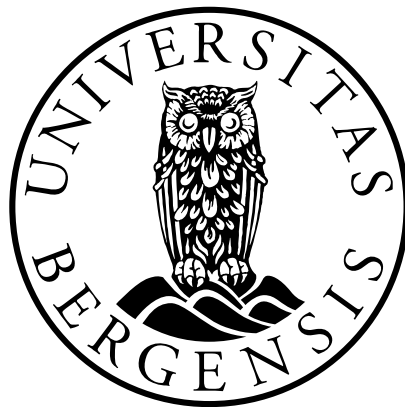


Omvendt voldsalarm – behov for en utvidelse av dagens rettstilstand?

Kandidatnummer: 79

Antall ord: 13950



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. mai 2023

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	4
1.1 Tema og aktualitet	4
1.2 Problemstilling, avgrensning og metode	6
1.3 Fremstillingen videre.....	6
2. Omvendt voldsalarm som beskyttelsestiltak	8
2.1 Kort om ordningen	8
2.2 Hvilke konsekvenser har omvendt voldsalarm for den domfelte?	9
2.3 Bakgrunn og formål.....	11
2.4 Styringssignaler om økt bruk av ordningen	12
3. Vilkårene for å idømme omvendt voldsalarm etter strl. § 57.....	13
3.1 Innledning.....	13
3.2 De generelle vilkårene for å idømme kontaktforbud.....	13
3.2.1 Kravet om «straffbar handling»	14
3.2.2 Risiko for fremtidig krenkelse.....	14
3.3 Virkningen av kontaktforbudet	15
3.4 De spesielle vilkårene for å supplere kontaktforbudet med omvendt voldsalarm	16
3.4.1 Nødvendighet	16
3.4.2 Forholdsmessighet.....	17
4. Besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a	20
4.1 Kort om vilkårene for å ilegge besøksforbud	20
4.2 Bakgrunn og formål.....	21
4.3 Utfordringer med besøksforbud som beskyttelsestiltak	22
5. Høringsforslaget med tilhørende høringsinnspill	24
5.1 Innledning.....	24
5.2 De foreslåtte vilkårene for å ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud ..	25

5.2.1 Det foreligger overtredelse av et ilagt besøksforbud.....	25
5.2.2 Personell kompetanse og beviskrav	27
5.2.3 Nødvendighet	28
5.2.4 Forholdsmessighet.....	28
5.2.5 Informasjonen om konsekvenser av å bryte besøksforbudet.....	28
5.3 Rettssikkerhetsgarantier	29
5.3.1 Domstolsprøving	29
5.3.2 Offentlig forsvarer	29
5.3.3 Varighet og tidsbegrensning.....	30
5.3.2 Betyggende behandling av personvernopplysninger	31
5.4 Medvirkning	31
5.5 Etablering av forbudssone	31
6. De menneskerettslige sidene av lovforslaget	32
6.1 Innledning.....	32
6.2 Rettighetene til den omvendt voldsalarm skal beskytte	33
6.3 Rettighetene til den som blir ilagt omvendt voldsalarm.....	35
6.3.1 Retten til personlig frihet og sikkerhet	35
6.3.2 Retten til å bevege seg fritt.....	37
6.3.3 Retten til privat- og familieliv	39
6.3.4 Retten til rettferdig rettergang og uskyldspresumpsjonen.....	40
7. Avsluttende betraktninger	42
8. Kilderegister	45
Vedlegg	52

1. Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Avhandlingens tema er forslaget om å innføre en hjemmel i straffeprosessloven som gir påtalemyndigheten anledning til å ilegge elektronisk kontroll (såkalt omvendt voldsalarm) ved brudd på besøksforbud. Forslaget ble presentert i høringsnotat av 06.09.2021 og er på nåværende tidspunkt under behandling.¹ I løpet av det siste året har justis- og beredskapsministeren gjentatte ganger uttalt regjeringen tar sikte på å fremme et lovforslag for Stortinget så fort det lar seg gjøre. Statsråden har samtidig påpekt at den foreslåtte lovendringen reiser flere spørsmål som må vurderes nærmere før proposisjonen fremlegges.²

I dag kan omvendt voldsalarm kun ilegges av retten i forbindelse med kontaktforbud etter straffeloven³ § 57. Et kontaktforbud er en strafferettslig reaksjon som innebærer at den som har begått en straffbar handling, på bestemte vilkår kan forbyes å oppholde seg i enkelte områder eller kontakte en bestemt person. Formålet er å beskytte fornærmede og andre berørte, særlig i saker om vold eller seksuallovbrudd, mot alle former for uønsket oppmerksomhet fra gjerningspersonen.⁴

Dersom det anses nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt, kan retten beslutte at domfelte skal underlegges elektronisk kontroll, jf. strl. § 57 femte ledd. Med elektronisk kontroll siktes det til en ordning som kalles for omvendt voldsalarm. Ordningen innebærer at den domfelte blir påsatt en elektronisk fotlenke som baseres på satellittnavigasjon og rapporterer posisjon via mobilnettet.⁵ Dersom domfelte beveger seg inn i den etablerte forbudssonen, utløses en alarm hos politiets operasjonssentral og politiet får tilgang til domfeltes posisjon. Omvendt voldsalarm har vist seg å være et svært effektivt virkemiddel for å sikre at det underliggende kontaktforbud overholdes. Det er frem til i dag ikke registrert et eneste tilfelle hvor gjerningspersonen bevisst har forsøkt å bryte forbudssonen for å nå fornærmede.⁶

¹ St.meld. nr. 4 (2022-2023) s. 95

² Se bla. uttalelse fra Mehl under spørretime på Stortinget 08.03.2023. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2023/H264-full/Storting/03/08/Stortinget-20230308-095800.mp4&msid=11375&meid=11167>

³ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (heretter omtalt som Strl.)

⁴ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 323

⁵ Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 06.09.2021 om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv. s. 7 (heretter referert til som "Høringsforslaget")

⁶ Personlig kommunikasjon med Politidirektoratet (Mottatt via e-post 25.04.2023) Se vedlegg 1

I høringsnotatet er det foreslått at påtalemyndigheten skal kunne ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud ilagt med hjemmel i straffeprosessloven § 222 a. Et besøksforbud har samme formål og virkning som et kontaktforbud, men tiltaket forutsetter ikke at det er begått en straffbar handling. Et besøksforbud er altså ikke straff, men et forebyggende virkemiddel som påtalemyndigheten kan nedlegge for å beskytte utsatte personer i forbindelse med etterforskning av en straffesak, eller i tilfeller hvor straffeforfølgning ikke er aktuelt.

Selv om brudd på besøksforbud er straffbart etter strl. § 168 bokstav b, blir det registrert flere tusen overtredelser årlig.⁷ Det høye antallet tyder på at beskyttelsestiltaket ikke er tilstrekkelig avskrekkende og at flere volds- og trusselutsatte⁸ lever i utrygghet frem til dom er avsagt. En lovhjemmel som åpner for at påtalemyndigheten kan ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud, vil kunne øke tryggheten og styrke rettsvernet til utsatte personer på et tidligere tidspunkt enn domstidspunktet. Videre vil ordningen kunne ha en forebyggende effekt og føre til en reduksjon i antall brudd på besøksforbud.⁹

Å benytte elektronisk kontroll for å styrke straffeprosessuelle besøksforbud er imidlertid ikke uproblematisk. Omvendt voldsalarm utgjør et inngrep i bevegelsesfriheten og det legges en rekke begrensinger på livsutfoldelsen til den som må bære fotlenken. Det kan umiddelbart synes betenkelig at et tiltak som i dag regnes som straff skal kunne ilegges av påtalemyndigheten uten at avgjørelsen er gjenstand for en kontradiktorisk prosess gjennom domstolsbehandling på forhånd. Selv om beskyttelsen av volds- og trusselutsatte er viktig, må en eventuell utvidelse av ordningen med omvendt voldsalarm også ta hensyn til den påståtte gjerningspersonens krav til rettssikkerhet.

⁷ Se kapittel 4.3 for statistikk og en nærmere redegjørelse av utfordringene med besøksforbud.

⁸ I denne avhandlingen vil begrepet «volds- og trusselutsatte» bli brukt som en fellesbetegnelse på personer som utsettes for vold, overgrep, trusler, hensynsløs atferd og andre integritetskrenkelser

⁹ Høringsforslaget s. 3

1.2 Problemstilling, avgrensning og metode

Formålet med avhandlingen er å vurdere om det er behov for en utvidelse av dagens ordning med omvendt voldsalarm, og drøfte hvorvidt dette lar seg gjøre på en måte som ivaretar rettssikkerheten til de involverte parter.

For å vurdere om det er behov for en utvidelse av dagens rettstilstand, er det nødvendig å avklare hvordan ordningen med omvendt voldsalarm praktiseres etter gjeldene rett.

Avhandlingens første del består derfor av en rettsdogmatisk fremstilling av strl. § 57. Andre del inneholder en rettspolitisk fremstilling av lovforslaget som ble presentert i høringsnotat av 06.09.2021. Her vil det redegjøres for departementets¹⁰ vurderinger og forslag til endringer, og gis en kort sammenfatning av høringsinstansenes innspill. Det vil særlig legges vekt på høringssvaret fra Norges institusjon for menneskerettigheter, som belyser lovforslagets menneskerettslige sider.

Avhandlingen reiser to problemstillinger. Den ene problemstillingen er om omvendt voldsalarm bør kunne benyttes som forebyggende tiltak for å styrke straffeprosessuelle besøksforbud. Den andre problemstillingen er om det er mulig å utvide ordningen med omvendt voldsalarm i tråd med de rettslige krav og føringer som følger av statens menneskerettslige forpliktelser.

Grunnet avhandlingens omfang vil det kun redegjøres for Norges menneskerettslige forpliktelser etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

1.3 Fremstillingen videre

I kapittel 2 vil det gis en generell redegjørelse av ordningen med omvendt voldsalarm. Innledningsvis vil jeg forklare hvordan omvendt voldsalarm påvirker livsutfoldelsen til den som må bære fotlenken. Deretter vil jeg redegjøre for bakgrunnen og formålet med ordningen, og undersøke om ordningen har blitt brukt i slik den var tiltenkt fra lovgivers side.

Videre i kapittel 3 presenteres vilkårene for å idømme kontaktforbud supplert med elektronisk kontroll etter strl. § 57 femte ledd, jf. første ledd. Hensikten med denne delen er å redegjøre

¹⁰ Høringsnotatet ble utarbeidet av den tidligere regjeringen Solberg. I denne avhandlingen vil begrepet "departementet" bli brukt i betydning det tidligere justis- og beredskapsdepartementet.

for hva som skal til for å bli idømt omvendt voldsalarm og belyse hvor terskelen ligger etter dagens ordning.

I kapittel 4 vil det gis en kort redegjørelse av besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a. Her vil jeg redegjøre for noen av utfordringene med beskyttelsestiltaket, samt belyse behovet for endring.

I kapittel 5 presenteres den foreslåtte strpl. § 222 d, som skal åpne for at påtalemyndigheten kan ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud. Her vil jeg redegjøre for departementets forslag til materielle og prosessuelle vilkår. I tillegg vil det gis en sammenfatning av høringsinstansenes innspill knyttet til de foreslåtte vilkårene. Hensikten er å belyse hvilke forhold som bør avklares før et lovforslag legges frem for Stortinget.

I kapittel 6 vil jeg gå nærmere inn på de menneskerettslige sidene av lovforslaget. Her vil det redegjøres for både rettighetene til den som skal beskyttes av omvendt voldsalarm, og rettighetene til den som blir ilagt omvendt voldsalarm. Spørsmålet er her om det er mulig å utvide ordningen med omvendt voldsalarm i tråd med de rettslige krav og føringene som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Kapittel 7 inneholder mine egne avsluttende betraktninger.

2. Omvendt voldsalarm som beskyttelsestiltak

2.1 Kort om ordningen

Omvendt voldsalarm etter strl. § 57 femte ledd er et virkemiddel som er ment å sikre effektiv gjennomføring og kontroll av et underliggende kontaktforbud.¹¹ Ordningen innebærer at den domfelte blir påsatt en elektronisk fotlenke som inneholder et innprogrammert kart over de områder vedkommende forbys å oppsøke. Hvis domfelte beveger seg innenfor forbudssonen, utløses en alarm hos politiets operasjonssentral og politiet får tilgang til domfeltes posisjon. Det er viktig å bemerke at ingen i politiet har tilgang til domfeltes posisjon når løsningen ikke er i en alarmsituasjon. Den elektroniske kontrollen innebærer ikke en ubegrenset og kontinuerlig overvåkning av den domfelte.¹²

Normalt vil et kontaktforbudsområde omfatte fornærmedes bolig, arbeidssted og andre kjerneområder hvor den utsatte til stadighet oppholder seg. I de tilfeller retten beslutter at kontaktforbudet skal suppleres med omvendt voldsalarm, vil det geografiske område normalt være større enn ved kontaktforbud uten omvendt voldsalarm. Grunnen til dette er at forbudssonen skal etableres slik at politiet får tilstrekkelig tid til å nå frem til fornærmede før den domfelte. Ved fastsettelsen av forbudssonens utstrekning tas det derfor utgangspunkt i selve kontaktforbudsområdet og hva som etter de lokale forhold er politiets responstid.¹³ Det er åpenbart at en slik fastsettelse kan medføre at domfelte får forbud mot å oppholde seg i relativt store områder. Forbudssonens størrelse er imidlertid av betydning når retten skal vurdere om tiltaket er forholdsmessig.¹⁴

Omvendt voldsalarm kan ilegges i hele eller deler av perioden som kontaktforbudet gjelder for, men høyst for en bestemt tid inntil 5 år, jf. strl. § 58 annet ledd. Videre kan domfelte kreve at pålegget om omvendt voldsalarm prøves på nytt etter 6 måneder, jf. tredje ledd. Tidsbegrensingen og prøvingsadgangen må ses i sammenheng med belastningen som følger ved elektronisk kontroll.

¹¹ Husabø (2022) § 57, note 5

¹² Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 18 og Høringsforslaget s. 35

¹³ Se bla. HR-2022-706-A avsnitt 27. Dommen omtales nærmere under punkt 3.4.2

¹⁴ Se nærmere om forholdsmessighetsvilkåret under punkt 3.4.2

2.2 Hvilke konsekvenser har omvendt voldsalarm for den domfelte?

Omvendt voldsalarm medfører ikke bare at domfelte må finne seg i begrensinger i bevegelsesfriheten. Den teknologiske løsningen som legger til rette for elektronisk kontroll innebærer at domfelte må "yte den bistand" og "følge de instruksjoner" som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre den elektroniske kontrollen, jf. strl. § 57 femte ledd tredje setning. Lovteksten utdyper ikke det nærmere innholdet i bistandsplikten. Etter § 57 femte ledd fjerde setning kan Kongen gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll. Det er imidlertid ikke gitt en slik forskrift.¹⁵

Politidirektoratets rundskriv av 20. mai 2019 inneholder en kort beskrivelse av hvilke krav som stilles til domfelte under gjennomføringen. Rundskrivet mangler imidlertid detaljer om hvordan elektronisk kontroll rent faktisk begrenser livsutfoldelsen til domfelte. Dette er nærmere utdypet i høringsnotat av 06.09.2021. En redegjørelse av de praktiske konsekvensene knyttet til omvendt voldsalarm bidrar til å belyse hvor inngrepene er. Dette er relevant ved vurderingen av om ordningen bør utvides eller ikke.

Den mest åpenbare konsekvensen med omvendt voldsalarm er at vedkommende må tåle å ha fotlenken festet til kroppen over en lengre periode. Til tross for at det følger med komfortelementer som skal gjøre det mer behagelig å bære lenken, kan det likevel oppleves fysisk plagsomt. Videre kan det være sjenerende å bære lenken i offentligheten, noe som kan medføre at domfelte unngår å benytte badetøy, shorts eller annen lett bekledding. Lenkens plassering kan også forhindre domfelte i å benytte tettsittende skotøy, for eksempel støvler eller slalåmsko, noe som begrenser muligheten til å utføre enkelte aktiviteter.¹⁶

En mer praktisk konsekvens er at domfelte må sørge for daglig vedlikehold av kontrollutstyret. Fotlenken må lades hver dag, noe som innebærer at domfelte ikke kan oppholde seg på steder uten lademuligheter over flere dager. Ladeprosessen foregår ved at eksternt batteri festes på lenken. Dette gir domfelte mulighet til å forlate hjemmet og bevege seg samtidig som fotlenken lades. Tidligere foregikk ladeprosessen ved at en kabel ble festet i en stikkontakt og i lenken, noe som ga domfelte svært begrenset bevegelsesfrihet i perioden

¹⁵ Høyesterett har etterlyst en slik forskrift i bla. HR-2016-783-A avsnitt 36 og HR-2017-1840-A avsnitt 32-33

¹⁶ Høringsforslaget s. 37

hvor lenken måtte lades.¹⁷ Utviklingen i teknologien har dermed ført til at tiltaket er noe mindre inngripende enn det var tidligere.

Dersom fotlenken går tom for strøm, vil det registreres uteblitte signaler fra fotlenken. Dette vil utløse en alarm hos politiet. For at politiet skal være i stand til å få kontakt med domfelte i en slik situasjon, er det et krav om at domfelte bærer med seg en mobiltelefon til enhver tid slik at han motta samtaler og beskjeder fra politiet og forholde seg til ordrer.¹⁸ I dag er det uansett vanlig å bære med seg en mobiltelefon til enhver tid. Pålegget vil trolig ikke oppleves som svært belastende.

Fotlenken baseres på satellitnavigasjon og rapporterer posisjon via mobilnettet. Elektronisk kontroll forutsetter derfor at domfelte oppholder seg på steder med dekning. Det er domfeltes ansvar at fotlenken har mobildekning og vedkommende må derfor være bevisst på hvilke områder han beveger seg i. Ikke sjeldent vil det mangle dekning i tunneler, garasjer og lignende steder. Selv om dette umiddelbart kan fremstå som en utfordring, er det lagt til rette for at domfelte kan være uten dekning i korte perioder uten at alarmen hos politiet utløses.¹⁹ Hvis dekning uteblir over en lengre periode vil alarmen utløses, og dette regnes som et brudd på kontaktforbudet.

Et påbud om å oppholde seg på steder med dekning innebærer i utgangspunktet at domfelte ikke kan fly eller benytte andre transportmidler hvor dekning uteblir. I praksis er det lagt til grunn at det ikke er hjemmel for å nekte domfelte dette. Gjennomføringen av flyreisen eller transportetappen må likevel skje etter avtale og i samråd med politiet.²⁰ Det kan reises spørsmål om Grunnloven § 106 gir adgang til å nekte eller begrense utenlandsreiser fordi det i realiteten innebærer at domfelte kan unndra seg den elektroniske kontrollen. Spørsmålet er uavklart og vil ikke utdypes i denne avhandlingen ettersom forbudet mot utenlandsreiser uansett ikke er foreslått videreført i lovforslaget.²¹

I tillegg til de nevnte forpliktelsene kan idømmelse av omvendt voldsalarm føre til at domfelte må foreta store endringer i eget liv. Etablering av forbudssonen kan blant annet medføre at domfelte må bytte arbeid eller flytte fordi hans arbeidsplass eller bopel ligger i den etablerte forbudssonen. Det kan også medføre at vedkommende ikke får mulighet til å opprettholde sitt

¹⁷ Se bla. uttalelsen i HR-2017-1840-A avsnitt 16

¹⁸ Politidirektoratet (20. mai 2019) RPOD-2013-3 punkt 5

¹⁹ Høringsforslaget s. 37

²⁰ Høringsforslaget s. 37.

²¹ Se høringsforslaget punkt 5.3.1 for en redegjørelse av denne problemstillingen

sosiale liv i samme grad som tidligere fordi slekt og venner har bosted i forbudssonen. Slike forhold er imidlertid av betydning når retten vurderer tiltakets forholdsmessighet.²²

2.3 Bakgrunn og formål

Bestemmelsen om kontaktforbud med elektronisk kontroll ble opprinnelig tilføyd i straffeloven 1902 § 33 femte ledd ved lov 19. juni 2009 nr. 75. Ordningen trådte i kraft 1. februar 2013.

Omvendt voldsalarm ble innført som et ledd i regjeringens innsats mot vold i nære relasjoner og som en del av arbeidet med å øke beskyttelsen av personer som utsettes for vold og trusler fra kjent gjerningsperson.²³ På tidspunktet for innføringen hadde politiet flere virkemidler som kunne benyttes for å beskytte utsatte personer. Blant disse kan nevnes mobil voldsalarm, sperret adresse, opphold på krisesenter, og besøks- og kontaktforbud. I proposisjonen som ledet frem til lovendringen ble det fremhevet at de allerede eksisterende beskyttelsestiltakene i for stor grad krever at fornærmede må bære ansvaret og byrden ved tiltaket.²⁴

Sperret adresse og opphold på krisesenter krever at fornærmede i stor grad må leve i skjul og begrense sin livsutfoldelse. Mobil voldsalarm, en elektronisk enhet med GPS som fornærmede kan bruke for å varsle politiet i truede situasjoner, fordrer at fornærmede må ta aktive grep for å ta hånd om egen sikkerhet. Utfordringen med mobil voldsalarm er at alarmen som regel vil utløses av fornærmede når gjerningspersonen er i umiddelbar nærhet. I enkelte tilfeller kan det være at fornærmede ikke får mulighet til å varsle politiet fordi hen blir hindret av gjerningspersonen. Med omvendt voldsalarm vil politiet varsles før gjerningspersonen har nådd frem til fornærmede. Dette gir politiet anledning til å rykke ut i tide eller i det minste varsle slik at fornærmede kan komme seg i trygghet.

Enkelte av høringsinstansene var kritiske til forslaget. Riksadvokaten mente blant annet at et forslag som vesentlig innskrenker domfeltes bevegelsesfrihet, og som gjør det mulig å spore alle bevegelser burde utredes ytterligere. Andre høringsinstanser var skeptiske til domfeltes medvirkningsplikt.²⁵ Majoriteten av høringsinstansene var imidlertid positive til forslaget og

²² Kravet til forholdsmessighet er redegjort for under punk 3.4.2

²³ Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 16

²⁴ Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 17

²⁵ Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 15

mente at ansvaret for volden måtte plasseres hos voldsutøverer. Departementet la avgjørende vekt på at tiltaket kunne bidra til å øke sikkerheten til volds- og trusselutsatte, samt at ordningen kunne ha en forebyggende effekt og redusere antall brudd på kontaktforbud.²⁶

2.4 Styringssignaler om økt bruk av ordningen

I årene etter ordningen trådte i kraft, ble den tatt lite i bruk. Frem til 2018 ble det kun nedlagt påstand om omvendt voldsalarm i 21 straffesaker på landsbasis. Av disse ble totalt 15 personer idømt elektronisk kontroll.²⁷ I 2019 ble det gjennomført en evaluering av praktiseringen av omvendt voldsalarm i saker om vold i nære relasjoner.²⁸ Evalueringen avdekket at ordningen var lite kjent i politidistriktene. Flere politi- og påtaleansatte oppfattet omvendt voldsalarm som et komplisert og ressurskrevende tiltak, og det manglet kunnskap om ordningen. Særlig ble det fremhevet at det manglet nasjonale føringer og retningslinjer for hvordan omvendt voldsalarm skulle praktiseres.²⁹

Evalueringen viste også at påtalemyndigheten og domstolene praktiserte en høy terskel for bruk av omvendt voldsalarm. En analyse av et utvalg dommer viste at omvendt voldsalarm kun ble idømt dersom domfelte hadde voldshistorikk og tidligere var ilagt andre reaksjoner, slik som for eksempel fengselsstraff og besøks- eller kontaktforbud. Omvendt voldsalarm fremstod som en slags "siste utvei" der andre tiltak hadde vært forsøkt.³⁰

I 2019 ble det iverksatt flere tiltak med mål om at ordningen skulle bli tatt mer i bruk. Riksadvokaten fremla et eget rundskriv om kontaktforbud med elektronisk kontroll.³¹ I rundskrivet er det gitt konkrete føringer for når omvendt voldsalarm *skal* vurderes påstått, når det *bør* vurderes påstått, samt hva som må vurderes og forberedes i forkant av rettens behandling.³²

²⁶ Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 16-17

²⁷ Tall fra Politidirektoratet (Statistikk mottatt via e-post 21.03.2023) Se vedlegg 4

²⁸ Rapporten var et resultat av en evaluering som ble gjennomført av Velferdsinstituttet NOVA på oppdrag fra Justis- og Beredskapsdepartementet. Se Dullum (2020)

²⁹ Dullum (2020) s. 8 og s. 44

³⁰ Dullum (2020) s. 88

³¹ Riksadvokaten. (20 mai 2019) RA-2019-2

³² Riksadvokaten har blant annet besluttet at påtalemyndigheten skal vurdere å nedlegge påstand om omvendt voldsalarm i saker som omhandler mishandling i nære relasjoner.

På samme tidspunkt la Politidirektoratet frem et revidert rundskriv som inneholdt informasjon om praktiske spørsmål knyttet til forberedelse, gjennomføring og oppfølging av personer som er ilagt omvendt voldsalarm.³³

Styringssignalene fra Riksadvokaten materialiserte seg i påtalemyndighetens praksis. Fra 2019 til 2022 nedla påtalemyndigheten påstand om omvendt voldsalarm i 160 straffesaker, noe som er en betydelig økning fra årene før. Omvendt voldsalarm ble kun idømt i 69 av sakene.³⁴ Forskjellen mellom antall nedlagte påstander og antall saker hvor omvendt voldsalarm ble idømt, tyder på at domstolen fremdeles praktiserer en høy terskel for bruk av ordningen.

3. Vilkårene for å idømme omvendt voldsalarm etter strl. § 57

3.1 Innledning

Strl. § 57 første ledd oppstiller de alminnelige vilkårene for å idømme kontaktforbud. For at kontaktforbudet skal kunne suppleres med elektronisk kontroll, må de spesielle vilkårene i femte ledd også være oppfylt. I saker hvor det nedlegges påstand om omvendt voldsalarm, vil de alminnelige vilkårene som regel alltid være oppfylt. I praksis er det vurderingen etter femte ledd som er avgjørende for om omvendt voldsalarm blir idømt. De spesielle vilkårene er foreslått videreført i lovforslaget som tar sikte på å utvide ordningen med omvendt voldsalarm, og er således relevant for avhandlingens rettspolitiske fremstilling.

3.2 De generelle vilkårene for å idømme kontaktforbud

Strl. § 57 første ledd lyder som følger:

"Den som har begått en straffbar handling, kan ilegges kontaktforbud når det er grunn til å tro at vedkommende ellers vil

- a. begå en straffbar handling overfor en annen person,
- b. forfølge en annen person, eller
- c. på annet vis krenke en annens fred"

³³ Politidirektoratet (20 mai 2019) RPOD-2013-3

³⁴ Tall fra Politidirektoratet (Statistikk mottatt via e-post 21.03.2023) Se vedlegg 4

3.2.1 Kravet om «straffbar handling»

Kravet om straffbar handling må ses i sammenheng med at kontaktforbud utgjør et rettighetstap og regnes som straff etter strl. § 29 f. For at retten skal kunne idømme en strafferettslig reaksjon må de subjektive og objektive vilkårene for straff være oppfylt. Bestemmelsen oppstiller ikke krav til arten av overtredelsen eller strafferamme. Praksis viser imidlertid at kontaktforbud er særlig relevant i saker som gjelder integritetskrenkelser, slik som volds- og seksuallovbrudd, trusler, hensynsløs atferd, skadeverk og gjentatte brudd på besøksforbud. Kontaktforbud tar særlig sikte på å beskytte fornærmede i kvinnemishandling- og familievoldssaker.³⁵

3.2.2 Risiko for fremtidig krenkelse

I tillegg til den forutgående straffbare handlingen, må det være «grunn til å tro» at vedkommende ellers vil «begå en straffbar handling overfor en annen person, forfølge en annen person eller på annen måte krenke en annens fred», jf. bokstav a, b og c.³⁶

Bestemmelsen gir uttrykk for at det må foretas en risikovurdering av gjerningspersonens fremtidige atferd. Uttrykket «grunn til å tro» tilsier at det må foreligge konkrete holdepunkter for at handling som nevnt i bokstav a, b eller c vil inntreffe. I forarbeidene er det stadfestet at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt, men at det må foreligge en «nærliggende og reell» risiko for at domfelte vil begå krenkelser mot fornærmede eller andre berørte.³⁷ I risikovurderingen vil retten som regel ta utgangspunkt i det konkrete saksforholdet. Det er imidlertid ikke et krav at faren for fremtidige handlinger begrunnes i tidligere handlinger og de forhold som vedkommende er dømt for.³⁸ Retten kan også se hen til forhold ved den aktuelle personen. For eksempel kan det foreligge trusler eller uttalelser fra domfelte, eller andre særlige forhold, som gjør at det er fare for nye krenkelser.³⁹

De ulike alternativene opplistet i bokstav a-c viser at kontaktforbud kan nedlegges på en rekke grunnlag med ulik alvorlighetsgrad. I praksis idømmes kontaktforbud ofte fordi det er en risiko for at domfelte vil begå nye straffbare handlinger mot fornærmede, typisk i form av vold, trusler eller andre integritetskrenkelser. Kontaktforbud kan imidlertid også idømmes i

³⁵ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 321

³⁶ Det fremgår av Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 456 at vilkårene skal forstås på samme måte som de tilsvarende vilkårene i strpl. § 222 a. Forarbeidene til strpl. § 222 a er derfor av betydning og vil bli referert til i det følgende

³⁷ Ot.prp. nr. 109 (2001-2002) s. 44 med henvisning til Rt. 1998 s. 1638

³⁸ Matningsdal (2022) Kommentar til § 57, punkt 2.2

³⁹ Ot.prp. nr. 109 (2001-2002) s. 44

tilfeller hvor det er fare for at domfelte vil forfølge en annen eller krenke en annens fred. Ifølge forarbeidene tar bestemmelsens bokstav b og c sikte på å beskytte enkeltpersoner mot oppførsel som oppleves som trakasserende eller truende uten at den anses som straffbar.⁴⁰

3.3 Virkningen av kontaktforbudet

Et kontaktforbud kan enten gå ut på at domfelte får forbud mot å «oppholde seg i bestemte områder» eller får forbud mot å «forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person», jf. strl. § 57 annet ledd bokstav a og b. Bestemmelsen viser at et kontaktforbud både kan være geografisk avgrenset og personavgrenset. Begge formene for kontaktforbud kan idømmes i samme straffesak, men omvendt voldsalarm kan bare anvendes på et geografisk avgrenset kontaktforbud.

Et geografisk avgrenset kontaktforbud innebærer at retten etablerer en eller flere bestemte områder som den domfelte forbys å oppholde seg i. Lovteksten gir ingen veiledning med hensyn til fastsettelse av størrelsen på området. Som nevnt innledningsvis vil kontaktforbudsområdet som regel omfatte fornærmedes bolig, arbeidssted og andre kjerneområder hvor den utsatte til stadighet oppholder seg. Det kan også omfatte større områder, som for eksempel et tettsted, en kommune eller store deler av et fylke.⁴¹ Dersom kontaktforbudet suppleres med omvendt voldsalarm, vil forbudssonen som regel omfatte et relativt stort område.

Retten kan også beslutte at domfelte forbys opphold i eget hjem. I slike tilfeller må det imidlertid være "nærliggende fare" for at den domfelte vil begå en "straffbar handling" overfor en annen person, jf. § 57 tredje ledd. Uttrykket "nærliggende fare" tilsier at det gjelder et strengere krav til risikoen enn dersom kontaktforbudet ikke omfatter eget hjem. Det fremgår av forarbeidene og rettspraksis at det må være sannsynlighetsovervekt for gjerningspersonen vil begå en straffbar handling mot en annen person.⁴² Kravet til risikoen må ses i sammenheng med inngrepets styrke. Det er åpenbart svært inngripende å bli pålagt å flytte fra sitt eget hjem.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 109 (2001-2002) s. 45

⁴¹ Ot.prp. nr. 109 (2001-2002) punkt 4.4.1 og Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s. 322

⁴² Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 456, Rt. 2011 s. 1161 avsnitt 11 og HR-2017-1840-A avsnitt 43

3.4 De spesielle vilkårene for å supplere kontaktforbudet med omvendt voldsalarm

Strl. § 57 femte ledd første punktum lyder som følger:

"Dersom det anses nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt, kan retten bestemme at den kontaktforbudet retter seg mot, skal ilegges elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden kontaktforbudet gjelder for"

3.4.1 Nødvendighet

Grunnvilkåret for å idømme omvendt voldsalarm er at det anses som «nødvendig» for at kontaktforbudet skal bli overholdt. Ordlyden isolert tilsier at elektronisk kontroll anses som eneste tilstrekkelige løsning for å sikre at domfelte avstår fra å oppsøke fornærmede. Hvorvidt nødvendighetskravet er oppfylt beror ifølge forarbeidene på en fremtidsrettet vurdering hvor partenes historikk, uttalelser fra domfelte eller tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud er av betydning. Omvendt voldsalarm skal normalt anses som nødvendig dersom domfelte tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud.⁴³ Forarbeidene tyder på at lovgivers intensjon er at nødvendighetskravet ikke skal tolkes særlig strengt.

Den samme forståelse er lagt til grunn i rettspraksis, jf. HR-2017-1840-A. Tiltalte og fornærmede hadde tidligere vært kjærester og parforholdet hadde vært turbulent. I 2013 ble mannen dømt for brudd på besøksforbud mot kvinnen, samt kroppsskade mot kvinnens svoger. I 2014 ble mannen dømt for kroppskrenkelse etter å ha sparket og slått kvinnen i hodet, samt tatt kvelertak på henne. I 2015 ble han dømt for to tilfeller av trusler med kniv, samt titalls brudd på besøksforbud. Sistnevnte forhold resulterte i at han fikk en fengselsstraff på 1 år og 3 måneder, og ble ilagt et kontaktforbud med varighet i 5 år. Påtalemyndigheten nedla påstand om omvendt voldsalarm, men dette ble vurdert som uforholdsmessig. Mannen ble imidlertid advart om at ytterligere brudd på kontaktforbudet «svært sannsynlig» kunne medføre omvendt voldsalarm.⁴⁴

I 2016 ble vedkommende domfelt for trusler mot en venn av kvinnens sønn og fire brudd på kontaktforbudet. Som en del av straffen ble han av tingretten ilagt omvendt voldsalarm i ett år. Lagmannsretten opprettholdt reaksjonsfastsettelsen og mannen anket saken videre til

⁴³ Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 21

⁴⁴ HR-2017-1840-A avsnitt 5

Høyesterett. Når det gjaldt nødvendighetsvilkåret viste Høyesterett til forarbeidene og uttalte at disse «tyder ikke på at vilkåret er ment å skulle praktiseres spesielt strengt».⁴⁵ Til tross for at det hadde gått over ett år siden mannen hadde kontaktet kvinnen, mente Høyesterett at de mange og alvorlige bruddene på besøks- og kontaktforbud talte mot å fravike lagmannsrettens vurdering. Domfeltes manglende vilje og evne til å rette seg etter tidligere kontaktforbud gjorde at Høyesterett vurderte omvendt voldsalarm som nødvendig.

Det bemerkes at nødvendighetskravet kan være oppfylt selv om den domfelte ikke tidligere har vært ilagt besøks- eller kontaktforbud, og har overtrådt dette.⁴⁶ Videre er det ikke et krav at domfelte har begått vold eller trusler for at omvendt voldsalarm skal anses som nødvendig.⁴⁷ Det avgjørende er om risikoen for at domfelte ikke vil respektere kontaktforbudet er så stor at omvendt voldsalarm er nødvendig av hensyn til fornærmede.

3.4.2 Forholdsmessighet

Etter strl. § 57 femte ledd "kan" retten bestemme at kontaktforbudet skal suppleres med elektronisk kontroll. Ordlyden tilsier at retten ikke automatisk skal idømme omvendt voldsalarm selv de øvrige vilkårene er oppfylt. Det fremgår av forarbeidene at domstolen gis «stor frihet ved vurderingen av om elektronisk kontroll bør ilegges».⁴⁸ Retten må foreta en interesseavveining mellom den fornærmedes beskyttelsesbehov og den domfeltes behov for å bevege seg fritt.⁴⁹ I praksis er det som regel forholdsmessighetsvurderingen som er avgjørende for om omvendt voldsalarm blir idømt eller ikke. I det følgende vil det redegjøres en rekke dommer som viser hvordan forholdsmessighetsvilkåret er tolket og hvor terskelen er satt i praksis.

HR-2022-706-A

Tiltalte ble i lagmannsretten dømt for vold mot en tidligere samboer og seks tilfeller av brudd på besøksforbud overfor henne. Mannen var tidligere domfelt fire ganger for vold mot den samme kvinnen. Straffen for de nye forholdene ble fastsatt til fengsel i fem måneder og kontaktforbud med elektronisk kontroll i to år. Forbudssonen ble etablert på en måte som

⁴⁵ HR-2017-1840-A avsnitt 35

⁴⁶ Se bla. LB-2017-26372 punkt 3 nest siste avsnitt

⁴⁷ Se HR-2021-2151. Avgjørelsen er omtalt nærmere under punkt 3.4.2

⁴⁸ Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 21

⁴⁹ Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 18

innebar at domfelte måtte flytte fra sitt hjemsted. Spørsmålet for Høyesterett var om forbudssonens utstrekning var uforholdsmessig.

I avsnitt 27-30 presenterer førstvoterende de rettslige utgangspunktene som ligger til grunn for forholdsmessighetsvurderingen. Ved fastsettelsen av forbudssonens utstrekning skal det tas utgangspunktet i politiets responstid.⁵⁰ Deretter må det vurderes om dette «gir en sone som er større enn hva som er nødvendig ut fra en konkret vurdering av hvilken fare domfelte representerer for fornærmede».⁵¹ Det skal også tas hensyn til "domfeltes behov for å bevege seg i område, for eksempel om vedkommende har arbeid, familie eller venner der".⁵² Oppsummert må det foretas en avveining mellom de totale ulempene for den domfelte sett opp mot fornærmedes behov for trygghet.⁵³

Lagmannsretten hadde fastsatt forbudssonen på en måte som gjorde at domfelte måtte flytte fra det eneste stedet hvor han hadde nettverk i form av familie og venner. I tillegg lå helsetilbudet han benyttet seg av i forbudssonen. Domfelte var ressurs svak, og det ville være utfordrende for han å flytte fra hjemstedet. Fornærmede bodde ikke i forbudssonen, men hun benyttet seg også av helsetilbudet som lå der. Grunnet partenes hyppige bruk av kommunens helsetilbud, var det sannsynlig for at partene ville treffe på hverandre. Høyesterett mente imidlertid at domfeltes modus ikke ga tilstrekkelig høy fare for at han ville utøve vold mot henne der, jf. avsnitt 44. Videre fremstod det ikke som at fornærmede hadde en stor frykt for å møte på gjerningsmannen. Det ble blant annet lagt vekt på at hun ved flere anledninger hadde oppsøkt han til tross for han var ilagt besøksforbud mot henne, jf. avsnitt 45. På bakgrunn av det overnevnte endret Høyesterett forbudssonen slik at den ikke omfattet domfeltes hjemsted.

HR-2021-1434-A

Tiltalte ble i lagmannsretten dømt for flere tilfeller av vold, trusler og brudd på besøksforbud mot sin tidligere ektefelle. Straffen ble fastsatt til fengsel i ni måneder og kontaktforbud med elektronisk kontroll i ett år regnet fra ferdig sonet dom. Forbudssonen ble etablert med utgangspunkt i politiets responstid og ble fastsatt slik at politiet ville ha 25-30 minutter før domfelte kunne være fremme hos fornærmede.

⁵⁰ Avsnitt 27

⁵¹ Avsnitt 29

⁵² Avsnitt 30

⁵³ Avsnitt 30

Høyesterett vurderte hvilke behov domfelte hadde for å bevege seg i forbudssonen. Domfelte bodde øst for forbudssonen, men han hadde to barn som bodde vest for sonen. Mannen var avhengig av kollektivtransport for å besøke barna, og kollektivstrekningen lå i den etablerte forbudssonen. Å forby domfelte å bevege seg langs kollektivstrekningen ville vanskeliggjøre samvær med barna. Høyesterett måtte derfor veie hensynet til fornærmedes sikkerhet opp mot domfeltes behov for samvær med sine barn. Høyesterett kom frem til at hensynet til domfelte måtte veie tyngst da det ikke forelå en nærliggende risiko for alvorlige voldshandlinger, jf. avsnitt 43. Høyesterett endret derfor forbudssonen slik at domfelte kunne bevege seg langs kollektivstrekningen og på områder hvor det var mer enn 10 minutters kjøretid til fornærmedes hjem. Høyesterett erkjente at dette ville medføre at domfelte ville rekke frem til fornærmede før politiet, men vektla at politiet i det minste hadde anledning til å varsle fornærmede.

HR-2021-2151-A

Tiltalte ble i 2019 domfelt for menneskehandel etter å ha utnyttet fornærmede til prostitusjon. Straffen ble fastsatt til fengsel i ett år og seks måneder, og kontaktforbud i fem år. I påvente av at dommen skulle bli rettskraftig ble mannen ilagt et besøksforbud. I 2021 ble han dømt for brudd på besøksforbudet, samt flere tilfeller av hensynsløs atferd. Bakgrunnen var at mannen hadde lagt ut krenkende meldinger om fornærmede på internett som bar preg av trusler om forfølgelse. Lagmannsretten besluttet at det allerede idømte kontaktforbudet skulle suppleres med elektronisk kontroll i to år.

Lagmannsretten fastsatte forbudssonen slik at politiet ville ha 30 minutter før domfelte kunne nå fornærmede. Forbudssonens utstrekning medførte at domfelte måtte flytte ut av egen bolig og ut av stedet hvor han hadde bodd lenge og hadde sine venner. Domfelte hadde ikke tidligere utøvd vold mot fornærmede og det var ikke overhengende fare for vold. Høyesterett valgte imidlertid å ikke legge avgjørende vekt på dette. Det ble i stedet lagt stor vekt på at fornærmede hadde et «særlig behov for opplevd sikkerhet, trygghet og ro for både seg selv og sønnen», jf. avsnitt 73. Kvinnen hadde fått diagnosen kompleks PTSD som følge av mannens tidligere overgrep og vedvarende krenkelser, og levde i konstant frykt og redsel for å bli oppsøkt av vedkommende. Hensynet til fornærmede ble derfor avgjørende. Høyesterett opprettholdt forbudssonen slik den ble etablert av lagmannsretten, men kun i ett år.

En mann ble i lagmannsretten dømt til fengsel i to år, samt kontaktforbud i fem år med omvendt voldsalarm i tre år. Bakgrunnen for idømmelsen var at mannen hadde tent på en families bolighus. Domfelte hadde trakassert familien over lang tid og ildspåsettelsen ble av retten vurdert som en videreføring av tidligere krenkelser. Mannen var tidligere dømt for seksuelle overgrep mot et av barna i familien, trusler med kniv mot sin tidligere kone som tilhørte familien og flere brudd på besøksforbud. Domfeltes forsvarer bestred ikke at vilkårene for ileggelsene om omvendt voldsalarm var oppfylt, men mente at forbudssonen var vesentlig for omfattende.

Lagmannsretten hadde tatt utgangspunkt i politiets responstid og fastsatt forbudssonens yttergrense slik at politiet ville ha 25 minutter før domfelte kunne være fremme hos fornærmede. Forbudssonen utgjorde et samlet areal på rundt 1500 kvadratkilometer. Høyesterett erkjente at forbudssonen ville ramme domfelte hardt fordi det blant annet ville vanskeliggjøre kontakt med familie, men mente at domfeltes krenkelser var så vedvarende og alvorlige at hensynet til familien måtte være avgjørende.⁵⁴

4. Besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a

4.1 Kort om vilkårene for å ilegge besøksforbud

Et besøksforbud etter strpl. § 222 a har samme formål og virkning som et kontaktforbud, men tiltaket forutsetter ikke at det er begått en straffbar handling. Besøksforbud er et forebyggende virkemiddel som påtalemyndigheten kan benytte på etterforskningsstadiet, eller, i tilfeller straffeforfølgning ikke er aktuelt, for å beskytte volds- og trusselutsatte personer.

De materielle vilkårene for å ilegge besøksforbud er nært sammenfallende med vilkårene for å idømme kontaktforbud. Det må være "grunn til å tro" at vedkommende ellers vil "begå en straffbar handling overfor en annen person, forfølge en annen person, på annet vis krenke en annens fred, eller begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person", jf. strpl. § 222 a bokstav a til d. Vilårene skal tolkes på tilsvarende måte som etter strl. § 57

⁵⁴ Avsnitt 24

første ledd.⁵⁵ Alternativet i bokstav d er ikke nevnt i strl. § 57 og dermed ikke redegjort for tidligere i avhandlingen. Alternativet vil imidlertid ikke utdypes nærmere da det har liten praktisk betydning i forbindelse med lovforslaget om å utvide ordningen med omvendt voldsalarm.

I tillegg er det om at krav om besøksforbudet er i tråd med strpl. § 170 a, jf. strpl. § 222 a annet ledd. Bestemmelsen stadfester at et tvangsmiddel kun kan brukes når det er "tilstrekkelig grunn" til det. Det kan ikke brukes når det etter "sakens art og forholdene ellers" ville være et "uforholdsmessig inngrep". Det bemerkes at et besøksforbud ikke er et tvangsmiddel selv om det er plassert i straffeprosessloven fjerde del om tvangsmidler. Henvisningen til strpl. § 170 a viser imidlertid at påtalemyndigheten må foreta en forholdsmessighetsvurdering hvor interessene til den forbudet er rettet mot veies opp mot den forbudet skal beskytte. Det fremgår av forarbeidene at momenter i vurderingen blant annet er risikoen for en fremtidig krenkelse, alvorlighetsgraden av den mulige krenkelsen og den utsattes alder.⁵⁶

4.2 Bakgrunn og formål

Strp. § 222 a ble tilføyd ved lov 1. juli 1994 nr. 50. Før dette tidspunktet var det kun mulig å forby opphold og kontakt som et ledd i en strafferettslig reaksjon. I NOU 1992: 16 ble påpekt at et kontaktforbud som rettighetstap ikke var tilstrekkelig for å beskytte ofre for vold i nære relasjoner. For det første ble det vist til at fornærmede ofte vil ha vanskeligheter med å anmelde volds- og trusselutøveren grunnet deres nære tilknytning.⁵⁷ For det andre ble det vist til at vold i nære relasjoner kjennetegnes ved at gjerningsmannen vender tilbake til sitt offer. Ifølge Offerutvalget blir straffesystemet en "nødløsning som bare midlertidig løser problemet" fordi gjerningsmannen ofte vil returnere til fornærmede etter utholdt dom.⁵⁸

Et annet viktig moment som ikke fremgår uttrykkelig av forarbeidene er at saksbehandlingstiden ofte er lang i saker om vold i nære relasjoner. Det er ikke uvanlig at det tar over ett år fra et forhold blir anmeldt frem til påtalemyndigheten tar ut tiltale. Ofte vil det ikke være grunnlag for varetektsfengsling frem til hovedforhandling berammes fordi

⁵⁵ Se redegjørelse av vilkårene under punkt 3.2

⁵⁶ Ot.prp. nr. 109 (2001-2002) s. 45.

⁵⁷ NOU 1992: 16 VII Punkt 4.1

⁵⁸ NOU 1992: 16 VII Punkt 1

vilkårene ikke nødvendigvis er oppfylt i en så lang periode. Fornærmede kan likevel ha behov for beskyttelse i denne perioden.

En annen utfordring med saker om vold i nære relasjoner er at oppklaringsprosenten er lav.⁵⁹ De straffbare handlingene skjer ofte i det private hjem og det kan være vanskelig for politiet å bevise at det har skjedd noe straffbart. Sakene blir ofte henlagt fordi påtalemyndigheten vurderer at bevisene ikke er tilstrekkelig for domfellelse i retten. I slike tilfeller kan det likevel være en fornærmet som har behov for beskyttelse utenfor straffesak.

4.3 Utfordringer med besøksforbud som beskyttelsestiltak

Besøksforbud regnes i utgangspunktet som et velegnet beskyttelsestiltak i saker om vold i nære relasjoner. Politiet og påtalemyndigheten har god kunnskap om ordningen, og tiltaket benyttes ofte i saker som omhandler trusler og vold av kjent gjerningsperson.⁶⁰ I 2022 ble det nedlagt 10 981 kontakt- og besøksforbud på landsbasis. Det samme året ble det imidlertid også registrert 3260 brudd.⁶¹ Årsaken til det høye antallet overtredelser er trolig sammensatt. Det er imidlertid liten tvil om at manglende håndheving og oppfølging av brudd kan føre til at besøksforbudet ikke oppleves som tilstrekkelig avskrekkende.

Straffen for brudd på besøksforbud er bot eller fengsel inntil 1 år, jf. strl. § 168 bokstav b. Det er gitt klare føringer fra Riksadvokaten på at det skal reageres på brudd. I Riksadvokatens rundskriv 2008-3 om familievold står det at der siktede bryter et besøksforbud skal det reageres *"raskt og med fasthet, og det må vurderes om bruddet gir grunnlag for pågrepelse og fremstilling for varetekt. Det bør vurderes å begjære pådømmelse av brudd på besøksforbud (..) uten å avvente hovedforhandling i familievoldssaken"*.⁶²

I januar 2019 ble det fremlagt en rapport hvor det ble påvist flere utfordringer knyttet til oppfølgingen av besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner.⁶³ Et av hovedfunnene var mangelfull og varierende oppfølging av brudd. Det var ulik praksis i distriktene med hensyn til om og hvordan brudd ble fulgt opp. Flere ansatte i politi- og påtalemyndigheten opplyste at

⁵⁹ Riksrevisjonen (2022) s. 15. I 2021 var oppklaringsprosenten på 24%

⁶⁰ Dullum (2019) s. 81

⁶¹ Tall fra Politidirektoratet (Statistikk mottatt via e-post 24.03.2023) Se vedlegg 2

⁶² Riksadvokaten (2008) s. 7

⁶³ Rapporten var et resultat av en evaluering som ble gjennomført av Velferdsinstituttet NOVA på oppdrag fra Justis- og Beredskapsdepartementet. Se Dullum (2019)

det reageres sjeldent eller sent ved overtredelser. Det ble konstatert en relativ høy terskel for å gripe inn ved brudd, og ofte ble det ikke tatt ut tiltale med mindre det var tale om alvorlige eller gjentatte tilfeller.⁶⁴ Et annet funn i undersøkelsen var at brudd ikke ble iretteført fortløpende, men at påtalemyndigheten avventet hovedforhandling i voldssaken.

Praksisen knyttet til oppfølgingen av brudd på besøksforbud synes ikke å ha endret seg i stor grad i årene etter rapporten ble presentert. I juni 2022 utga Riksrevisjonen sin undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner. Undersøkelsen viser at det fremdeles foreligger svakheter ved bruken og oppfølgingen av beskyttelsestiltak.⁶⁵ Riksrevisjonen konkluderte med at besøksforbud ikke benyttes i alle saker hvor det kan og bør bli brukt. Videre ble det påpekt at det foreligger manglende rutiner for håndheving av brudd, og at overtredelser av besøksforbud ikke alltid får konsekvenser.⁶⁶

Politidirektoratet jobber i dag med ulike tiltak for å sikre økt bruk og oppfølging av besøksforbud. Temaet har blitt satt på agendaen i nasjonal ledergruppe, og Politidirektoratet har jevn dialog med politidistriktene for å sikre at det reageres raskt og med fasthet ved brudd. I 2023 skal politidistriktene rapportere tertialvis om distriktenes oppfølging av brudd på besøksforbud. Politidirektoratet har i tillegg utarbeidet et skjema som kan brukes ved forkynnelse av besøksforbud, hvor det informeres tydelig om konsekvensene av brudd, herunder at omvendt voldsalarm er en mulig konsekvens, jf. strl. § 57 femte ledd, jf. strl. § 168 bokstav b. Tilbakemeldinger fra politidistriktene tilsier at antallet overtredelser har blitt kraftig redusert i de sakene hvor informasjon om omvendt voldsalarm er blitt gitt.⁶⁷

Selv om det er positivt at informasjonen om omvendt voldsalarm fører til en reduksjon i antall overtredelser, kan informasjonen i realiteten fremstå som en «tom trussel». Rettspraksis viser at kontaktforbud med elektronisk kontroll ikke idømmes ved enkeltstående brudd på besøksforbud. Omvendt voldsalarm blir som regel kun idømt dersom domfelte har voldshistorikk og tidligere er ilagt andre reaksjoner. Den høye terskelen for bruk av omvendt voldsalarm etter dagens ordning er en av grunnene til at det nå er foreslått å utvide ordningen.

⁶⁴ Dullum (2019) s. 62

⁶⁵ Riksrevisjonen (2022) s. 14

⁶⁶ Riksrevisjonen (2022) s. 18

⁶⁷ Personlig kommunikasjon med Politidirektoratet (Mottatt via e-post 28.04.2023) Se vedlegg 3

5. Høringsforslaget med tilhørende høringsinnspill

5.1 Innledning

I høringsnotat av 06.09.2021 er det foreslått gi påtalemyndigheten kompetanse til å ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud uten å gå veien om retten på forhånd. Ordningen vil kunne senke terskelen for bruk, og gjøre omvendt voldsalarm lettere tilgjengelig som beskyttelsestiltak.⁶⁸ I høringsnotatet legger departementet frem egne vurderinger og forslag knyttet til hvilke materielle og prosessuelle vilkår som bør være oppfylt for at omvendt voldsalarm skal kunne ilegges som forebyggende tiltak. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes innspill på flere områder uten å selv gi uttrykk for hva som bør være gjeldene rett. Forslaget bærer tydelig preg av å være et foreløpig utkast til en mulig utvidelse av dagens ordning med omvendt voldsalarm.

Et stort flertall av høringsinstansene som avga hørings svar støtter forslaget om å innføre en lovhjemmel som åpner for at påtalemyndigheten kan ilegge omvendt voldsalarm for å styrke et underliggende besøksforbud. Det er imidlertid store variasjoner og ulike synspunkter knyttet til hvilke vilkår som bør gjelde ved en slik ordning.

Hensikten med dette kapittelet er å redegjøre for departementets lovforslag og gi en kort sammenfatning av høringsinstansenes innspill. Avhandlingens omfang tillater ikke at det gis en grundig redegjørelse av de ulike hørings svarene, eller at alle aspektene ved lovforslaget problematiseres. Dette kapittelet tar sikte på å gi en oversikt over hvilke spørsmål forslaget reiser, og belyse hvordan høringsinstansenes stiller seg til et utvalg av disse spørsmålene.

⁶⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, "Økt bruk av omvendt voldsalarm", *Regjeringen*, 12. oktober 2021 <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/jd/pressemeldinger/2021/okt-bruk-av-omvendt-voldsalarm/id2874082/>

5.2 De foreslåtte vilkårene for å ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud

Ny § [222 d] første ledd skal lyde:

"Når et besøksforbud etter § 222 a [forsettlig] er overtrådt [og det anses nødvendig for at besøksforbudet skal bli overholdt,] kan påtalemyndigheten ilegge elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden som besøksforbudet gjelder for. § 170 a gjelder tilsvarende. [...] ⁶⁹[I særskilte tilfeller kan påtalemyndigheten ilegge elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden som besøksforbudet gjelder for uten at et besøksforbud er overtrådt.] ⁷⁰

5.2.1 Det foreligger overtredelse av et ilagt besøksforbud

Det foreslås at påtalemyndighetens adgang til å ilegge omvendt voldsalarm bør betinges av at et allerede ilagt besøksforbud er overtrådt. Ifølge departementet bør det trolig stilles krav om forsettlig overtredelse, men det kan vurderes om grovt uaktsomme overtredelser også bør omfattes. Det bes om høringsinstansenes innspill på spørsmålet om hvilke typer overtredelser som bør kvalifisere til omvendt voldsalarm. ⁷¹

Det er store variasjoner mellom høringsinstansenes innspill når det gjelder skyldkravet. Majoriteten av statsadvokatembetene ⁷², Politidirektoratet og et flertall av politidistriktene mener at det bør stilles krav om forsettlig overtredelse. ⁷³ Dette begrunnes blant annet med at for at et brutt besøksforbud skal gi grunnlag for omvendt voldsalarm etter dagens ordning må bruddet være forsettlig, jf. strl. 57, jf. § 168 bokstav b, jf. strl. § 21. Borgarting lagmannsrett kan heller ikke se at det bør gjeldene et mildere krav til subjektiv skyld ved omvendt voldsalarm som ilegges uten dom. ⁷⁴

⁶⁹ Min merknad. Fjernet følgende setning i den foreslåtte lovbestemmelsen: «Dersom overtredelsen har skjedd i løpet av de siste tolv månedene, kan påtalemyndigheten ved ny beslutning om besøksforbud, ilegge elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden som besøksforbudet gjelder for». Setningen behandles under punkt 5.3.3

⁷⁰ Høringsforslaget s. 46

⁷¹ Høringsforslaget s. 30-31

⁷² Nordland, Troms og Finnmark statsadvokatembeter [Høringssvar] punkt 6.1.2.1. Trøndelag statsadvokatembete [Høringssvar] s. 2. Oslo statsadvokatembete [Høringssvar] s. 2.

⁷³ Politidirektoratet og underliggende enheter [Høringssvar] s. 3

⁷⁴ Borgarting Lagmannsrett [Høringssvar] s. 1

Andre høringsinstanser mener at grovt uaktsomme overtredelser bør omfattes. Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter⁷⁵, Trøndelag politidistrikt⁷⁶ og Likestilling- og diskrimineringsombudet⁷⁷ er blant dem som mener at graden av skyld ikke bør være avgjørende. Dette begrunnes blant annet med at det kan være vanskelig å bevise forsett og at overtredelsen innebærer en like stor belastning for fornærmede. Det som ellers kjennetegner høringsinstansene som ønsker at grovt uaktsomme overtredelser skal omfattes, er at det er tale om interesseorganisasjoner som arbeider for kvinner og barns rettssikkerhet.⁷⁸ Ved en eventuell fastleggelse av et skyldkrav om grov uaktsomhet mener Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) at det bør være fare for alvorlige straffbare handlinger.⁷⁹

Det er også variasjoner knyttet til spørsmålet om hvilke overtredelser som bør kvalifisere til omvendt voldsalarm. Noen av høringsinstansene mener at kun fysiske overtredelser bør kvalifisere. Dette begrunnes med at omvendt voldsalarm kun vil fange opp tilfeller hvor gjerningspersonen fysisk oppsøker fornærmede. Andre mener at ikke-fysiske overtredelser, slik som telefonoppringninger, meldinger eller formidling gjennom tredjeperson, også bør kvalifisere. Dette begrunnes blant annet med at den manglende respekten for besøksforbudet bør være avgjørende. Flere av høringsinstansene deler oppfatningen om at det må stilles krav om at ikke-fysiske brudd er av en alvorlig karakter og består av truende innhold for å kunne kvalifisere. Blant statsadvokatembetene, Politidirektoratet og politidistriktene er det en generell enighet om at omvendt voldsalarm kun bør kunne benyttes ved overtredelser som representerer en form for risikooppførsel som besøksforbudet er ment å beskytte mot.

Departementet ber også om høringsinstansenes innspill knyttet til spørsmålet om omvendt voldsalarm i særskilte tilfeller bør kunne ilegges uten at det foreligger brudd på besøksforbud. Interesseorganisasjonene som arbeider for kvinner og barns rettssikkerhet er positive til en slik unntaksregel. Et flertall av de øvrige høringsinstansene er imidlertid skeptiske til en hjemmel som tillater at omvendt voldsalarm brukes forebyggende uten at det er dokumentert gjentakelsesfare i form av brudd. NIM mener blant annet at en slik unntaksregel kan medføre en høyere risiko for uforholdsmessige tiltak, og at dette spørsmålet eventuelt må vurderes i en

⁷⁵ Hordaland, Sogn og Fjordane [Høringssvar] punkt 6.1.2

⁷⁶ Trøndelag politidistrikt [Høringssvar] s. 1

⁷⁷ Likestilling- og diskrimineringsombudet [Høringssvar] s. 5

⁷⁸ Se bla. JURK [Høringssvar] s. 3 og Stine Sofie Stiftelsen [Høringssvar] s. 4.

⁷⁹ NIM [Høringssvar] s. 10-11

ny høringsrunde.⁸⁰ Oslo statsadvokatembete forslår at det heller kan vurderes om det er behov for en slik unntaksregel over tid etter man har gjort seg opp erfaringer.⁸¹

5.2.2 Personell kompetanse og beviskrav

Det foreslås at påtalemyndigheten selv skal kunne konstatere at et besøksforbud er overtrådt og vurdere vilkårene for å ilegge omvendt voldsalarm er oppfylt. Ifølge departementet legger en slik løsning til rette for en rask og enkel prosess som gir bedre beskyttelse av fornærmede enn om domstolen må involveres i forkant. Når det gjelder beviskravet mener departementet at påtalemyndigheten må være overbevist om at vedkommende har brutt besøksforbudet og vurderer at bevisene holder til fellelse i retten.⁸² Det foreslåtte beviskravet skiller seg fra hva påtalemyndigheten tradisjonelt tar stilling til ved straffeprosessuelle tvangsmidler.

Det bes ikke om høringsinstansenes innspill på dette området, men majoriteten stiller seg bak departementets forslag. Advokatforeningen mener imidlertid at påtalemyndighetens beslutning om å ilegge omvendt voldsalarm innebærer en konstatering av straffeskyld som er i strid med uskyldspresumpsjonen etter GrL § 96 og EMK art. 6 nr. 2.⁸³ NIM mener på sin side at prosessen knyttet til ileggelse av omvendt voldsalarm ved besøksforbud kan tilpasses slik at den ivaretar uskyldspresumpsjonen.⁸⁴

Det er grunn til å bemerke at departementet legger til grunn at påtalemyndigheten allerede har hjemmel til å ilegge omvendt voldsalarm ved forelegg etter strpl. § 255 første ledd, jf. strl. § 59. Riksadvokaten har tidligere bygget på at det er hjemmel til dette og det var inntil nylig gjeldene rettsoppfatning. I januar 2023 ble det imidlertid sendt ut brev til politidistriktene med pålegg om umiddelbar oppheving av omvendt voldsalarm ilagt i forbindelse med forelegg. Etter en ny vurdering har Riksadvokaten kommet til at lovhjemmelen ikke er tilstrekkelig klar og at det kun er retten som kan ilegge omvendt voldsalarm, slik loven er i dag.⁸⁵ Riksadvokaten sender med dette et tydelig signal til lovgiver om at loven må endres for at påtalemyndigheten skal kunne ilegge omvendt voldsalarm.

⁸⁰ NIM [Høringssvar] s. 11

⁸¹ Oslo Statsadvokatembete [Høringssvar] s. 3

⁸² Høringsforslaget s. 31-32

⁸³ Advokatforeningen [Høringssvar] s. 2

⁸⁴ NIM [Høringssvar] s. 5. Uskyldspresumpsjonen drøftes nærmere under kapittel 6.

⁸⁵ Riksadvokaten (18 januar 2023) RA-2023-132

5.2.3 Nødvendighet

Ifølge departementet bør omvendt voldsalarm kun ilegges når det anses som nødvendig for å oppfylle formålet bak besøksforbudet. I høringsnotatet stilles det spørsmål om vilkåret bør fremgå uttrykkelig av bestemmelsen. Det vises blant annet til at vurderingen av nødvendighet uansett vil inngå i forholdsmessighetsvurderingen etter strpl. § 170 a. På den andre siden taler symmetrihensyn med strl. § 57 for at det inntas et slikt vilkår.⁸⁶

Det er generell enighet blant høringsinstansene om at det bør gjelde et nødvendighetskrav og at kravet bør fremgå eksplisitt av bestemmelsen. Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) mener at nødvendighetskravet ikke bør stadfestes i frykt for at det vil oppfattes som et tilleggsvilkår.⁸⁷ De øvrige instansene er imidlertid tydelige på at en synliggjøring av nødvendighetskravet er viktig for å stadfeste at det gjelder en viss terskel og at det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak.

5.2.4 Forholdsmessighet

Etter forslaget til strpl. § 222 d skal det gjelde et krav om at besøksforbud supplert med omvendt voldsalarm må være forholdsmessig etter strpl. § 170. Departementet foreslår at forholdsmessighetsvurderingen skal foretas på samme måte som den gjøres ved idømmelse av omvendt voldsalarm etter strl. § 57 femte ledd.⁸⁸ De rettslige utgangspunktene som ligger til grunn for forholdsmessighetsvurderingen er beskrevet under avhandlingens punkt 3.4.2.

5.2.5 Informasjonen om konsekvenser av å bryte besøksforbudet

Etter dagens strpl. § 222 a skal den som ilegges et besøksforbud "gjøres kjent med følgene av å bryte forbudet". Ved en utvidelse av ordningen med omvendt voldsalarm, mener departementet at personen som ilegges besøksforbud bør bli informert om at overtredelse kan medføre ilegging av omvendt voldsalarm. I tillegg bør det gis konkret informasjon om hva omvendt voldsalarm medfører av begrensinger i livsutfoldelsen til vedkommende.⁸⁹ Det er nærliggende å tro at denne informasjonen vil være avgjørende for at ordningen skal ha preventiv effekt og føre til en reduksjon i antall overtredelser.

⁸⁶ Høringsforslaget s. 32

⁸⁷ JURK [Høringssvar] s. 3

⁸⁸ Høringsforslaget s. 32-33

⁸⁹ Høringsforslaget s. 33

5.3 Rettssikkerhetsgarantier

5.3.1 Domstolsprøving

Departementet mener at reglene om domstolsprøving etter strpl. § 222 a sjette og syvende ledd bør overføres til den foreslåtte strpl. § 222 d om omvendt voldsalarm. Etter strpl. § 222 a sjette ledd kan den som ilegges et besøksforbud straks eller senere kreve beslutningen brakt inn for retten. Dersom rettslig prøving kreves, skal påtalemyndigheten oversende saken til retten "snares råd og så vidt mulig innen fem dager". Ved besøksforbud i eget hjem gjelder en særregel som innebærer at påtalemyndigheten selv har en plikt til å selv bringe beslutningen inn for retten, jf. syvende ledd.

Majoriteten av høringsinstansene slutter seg til departementets vurdering og er positive til at saksbehandlingen har tilsvarende regulering som ved besøksforbud etter strpl. § 222 a. Agder politidistrikt mener imidlertid at omvendt voldsalarm er såpass inngripende at beslutningen bør være gjenstand for obligatorisk domstolsprøving. Videre mener både Agder politidistrikt og Øst politidistrikt at det bør settes en frist for domstolene til å behandle saken.⁹⁰ Slik Advokatforeningen påpeker i sitt høringssvar, viser erfaring at tidsfristen på fem dager i liten grad blir overholdt av påtalemyndigheten.⁹¹ Øst politidistrikt støtter dette argumentet og viser til at det ofte går opp mot en måned før en beslutning om besøksforbud blir behandlet av første instans.⁹² For at rettssikkerheten til den påståtte gjerningspersonen skal ivaretas i tilstrekkelig grad, foreslår NIM at det bør vurderes å innføre en regel om at retten skal behandle saken så raskt som mulig eller innen et visst antall dager. Dette begrunnes med at lang tid før overprøving av retten vil uthule den garantien som tidsfristen skal sikre.⁹³

5.3.2 Offentlig forsvarer

Den som ilegges et besøksforbud har i utgangspunktet ikke rett til offentlig forsvarer dersom beslutningen bringes inn for retten. Retten til forsvarer utløses kun i de tilfeller hvor besøksforbudet gjelder eget hjem eller der grunnlaget for besøksforbudet er mulig overtredelse av straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner, jf. strpl. § 100 bokstav b. En beslutning om omvendt voldsalarm utgjør et mer inngripende tiltak enn besøksforbud uten

⁹⁰ Politidirektoratet med underliggende instanser [Høringssvar] s. 6

⁹¹ Advokatforeningen [Høringssvar] s. 2

⁹² Øst politidistrikt [Høringssvar] s. 4

⁹³ NIM [Høringssvar] s. 15

elektronisk kontroll. Departementet stiller derfor spørsmål om det bør oppnevnes offentlig forsvarer i de tilfeller det kreves rettslig prøving.⁹⁴

Høringsinstansene besvarer spørsmålet bekreftende. Det er enighet om at inngrepets styrke og karakter taler for rettslig bistand i forbindelse med at begjæring om rettslig prøving.

Politidirektoratet og flere av de underliggende politidistriktene følger opp med et spørsmål om selve ileggelsen bør utløse oppnevning av offentlig forsvarer slik at vedkommende får bistand til å vurdere om beslutningen bør bringes inn for retten eller ikke.⁹⁵

5.3.3 Varighet og tidsbegrensning

Departementet foreslår at omvendt voldsalarm kan ilegges for tilsvarende periode som ved besøksforbud. Etter strpl. § 222 a fjerde ledd første punktum kan besøksforbud ha en varighet på inntil ett år av gangen. Dersom besøksforbudet omfatter eget hjem, kan varigheten høyst være tre måneder av gangen, jf. annet punktum. Besøksforbudet kan forlenges etter henholdsvis ett år eller tre måneder dersom vilkårene for ileggelse fremdeles er oppfylt.⁹⁶ I slike tilfeller må det utferdiges en ny beslutning om besøksforbud etter gjeldene saksbehandlingsregler.

Et spørsmål er om det bør være adgang til å forlenge bruken av omvendt voldsalarm ved ny beslutning om besøksforbud. Ifølge departementet vil det gi en lite tilfredsstillende løsning for fornærmede dersom et brudd som skjer mot slutten av en besøksforbudsperiode ikke gir grunnlag for forlengelse av omvendt voldsalarm.⁹⁷ I høringsnotatet foreslås det at påtalemyndigheten skal kunne beslutte videre bruk av omvendt voldsalarm *dersom overtredelsen har skjedd i løpet av de siste tolv månedene*. Ved ytterligere forlengelser mener departementet at påtalemyndigheten må gå rettens vei.

Et flertall av høringsinstansene slutter seg til departementets vurderinger og mener at et brudd i slutten av en besøksforbudsperiode bør kunne tilsis elektronisk kontroll i den påfølgende perioden. Nordland, Troms og Finnmark statsadvokatembeter påpeker en problematisk side med den foreslåtte utformingen av lovteksten. Etter deres syn vil det kunne bli oppfattet uforholdsmessig om et tidlig brudd, for eksempel 11 måneder før en ny beslutning om

⁹⁴ Høringsforslaget s. 34-35

⁹⁵ Politidirektoratet og underliggende enheter [Hørings svar] s. 7

⁹⁶ Ot.prp. nr. 109 (2001-2002) s. 46

⁹⁷ Høringsforslaget s. 40

besøksforbud skal ilegges, skal oppfylle vilkåret om at det foreligger brudd. Statsadvokatembete mener at en 6 måneders grense vil kunne være forsvarlig.⁹⁸

Videre foreslås det at beslutningen om omvendt voldsalarm skal kunne prøves av tingretten etter seks måneder, slik gjeldene rett er etter strl. § 57 femte ledd, jf. § 58 tredje ledd. Det er enighet om at dette bør være gjeldene rett.

5.3.2 Betyggende behandling av personvernopplysninger

En av bekymringene ved innføringen av omvendt voldsalarm i 2013, var om ordningen gjorde det mulig å spore alle bevegelsene til gjerningspersonen. Dagens ordning med omvendt voldsalarm innebærer imidlertid at opplysninger om posisjon kun tas frem når alarmen utløses. Sporingsdata lagres i politiets database frem til de blir slettet, og det er kun utvalgt teknisk personell som har tilgang til dataene som lagres. Departementet poengterer likevel at det må innføres betryggende rutiner for logging, sletting og tilgangskontroll, slik at håndteringen av opplysningene er i tråd med nasjonale og folkerettslige personvernregler.⁹⁹

5.4 Medvirkning

Etter strl. § 57 femte ledd tredje punktum plikter den domfelte "å yte den bistand" og "følge de instruksjoner" som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Departementet foreslår en tilsvarende regel i strpl. § 222 d. Innholdet i medvirkningsplikten ble beskrevet tidligere i avhandlingen, og det vises til redegjørelsen i kapittel 2.2.

5.5 Etablering av forbudssone

Departementet foreslår at den geografiske forbudssonen skal trekkes likt som ved kontaktforbud supplert med elektronisk kontroll etter strl. § 57. Slik beskrevet tidligere i avhandlingen under kapittel 2.1, er utgangspunktet at forbudssonen fastsettes med utgangspunkt i politiets responstid. Det må imidlertid foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak om en slik forbudssone er forholdsmessig eller om den må begrenses ut fra hensynet til domfelte.

⁹⁸ Nordland, Troms og Finnmark statsadvokatembete [Høringssvar] punkt. 6.4

⁹⁹ Høringsforslaget s. 35-36.

6. De menneskerettslige sidene av lovforslaget

6.1 Innledning

Slik departementet selv påpeker i høringsnotatet, må en utvidelse av ordningen med omvendt voldsalarm være innenfor rammene av konstitusjonelle og folkerettslige regler.¹⁰⁰ Etter Grunnloven § 92 er norske myndigheter forpliktet til å «respekttere og sikre» menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av. De fleste av menneskerettsbestemmelser i Grunnloven har sitt motstykke i rettighetene som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).¹⁰¹ Grl. § 92 har sitt motstykke i EMK art. 1 hvor det fremgår at staten skal "sikre" de rettigheter og friheter som er fastlagt i konvensjonen.

Sikringsplikten etter Grl. § 92 og EMK art. 1 har både en positiv og en negativ side. Den negative forpliktelsen innebærer at staten som utgangspunkt skal avstå fra inngrep i menneskerettighetene. Den positive forpliktelsen går ut på at staten kan være positivt forpliktet til å sikre gjennomføring av rettighetene ved generelle tiltak slik som lovgivning og håndheving.¹⁰²

Oppfyllelse av menneskerettighetene nødvendiggjør ofte en avveining mellom flere rettigheter. Omvendt voldsalarm er et tiltak som er ment å beskytte personer som utsettes for vold og integritetskrenkelser, og sørge for at deres rettigheter blir ivarettatt. Tiltaket går imidlertid på bekostning av rettighetene og frihetene til den antatte gjerningspersonen. Selv om beskyttelsen av volds- og trusselutsatte er en viktig prioritering, må en utvidelse av ordningen med omvendt voldsalarm ta hensyn til rettssikkerheten til alle involverte parter.

Hensikten med dette kapittelet er å redegjøre for rettighetene til den som omvendt voldsalarm skal beskytte, og rettighetene til den som blir ilagt omvendt voldsalarm. Under punkt 6.3 vil det drøftes hvorvidt det er mulig å utvide ordningen med omvendt voldsalarm i tråd med de rettslige krav og føringer som følger av EMK. For å besvare dette spørsmålet, vil det tas utgangspunkt i høringsinnspillet fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).

¹⁰⁰ Høringsforslaget s. 16

¹⁰¹ Konvensjonen er inkorporert med forrang i norsk rett gjennom menneskerettsloven §§ 2 og 3.

¹⁰² Sandvik (2021) Kommentar til EMK art. 1, note 3

NIM er en uavhengig, offentlig institusjon som er underlagt Stortinget. Institusjonen er opprettet ved lov og har i oppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Norges konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser.¹⁰³

6.2 Rettighetene til den omvendt voldsalarm skal beskytte

Gjennom en rekke internasjonale avtaler har norske myndigheter forpliktet seg til å beskytte befolkningen mot vold og overgrep. Både FNs kvinnekonvensjon¹⁰⁴, Istanbulkonvensjonen¹⁰⁵ og EMK pålegger staten å ta aktive skritt for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner. I denne avhandlingen vil fokuset være kravet på beskyttelse etter EMK.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i en rekke avgjørelser lagt til grunn at staten har en positiv forpliktelse til å ta aktive skritt for å hindre at private personer begår krenkelser mot hverandre som rammes av EMK art. 2, 3 og 8.¹⁰⁶

Art. 2 stadfester at ethvert menneske har rett til liv. Art. 3 oppstiller et forbud mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Hvorvidt et forhold rammes av forbudet, beror på en vurdering av «the nature and context of the treatment, its duration, its physical and mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim».¹⁰⁷ Art. 8 verner om retten til privat- og familieliv. Begrepet «privatliv» skal tolkes vidt og omfatter både den fysiske og psykiske integritet, og retten til å være i fred fra uønsket oppmerksomhet fra andre.¹⁰⁸

Det å bli utsatt for vold, overgrep, trusler, forfølgelse eller hensynsløs atferd av en viss alvorlighet rammes av art. 8. Mer alvorlig eller gjentatte krenkelser vil også kunne rammes av forbudet nedfelt i art. 3. Praksis fra EMD viser imidlertid at saker som omhandler vold og andre integritetskrenkelser stort sett vurderes mot art. 8, med mindre det har vært tale om alvorlig fysisk vold eller drap.¹⁰⁹

¹⁰³ Lov om Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven) 20. mai 2005

¹⁰⁴ Kvinnekonvensjonen er inkorporert med forrang i norsk rett gjennom menneskerettsloven §§ 2 og 3

¹⁰⁵ Istanbul-konvensjonen er ikke gjort til norsk rett, men den er likevel rettslig bindende for Norge.

¹⁰⁶ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 41 med henvisning til en rekke avgjørelser fra EMD

¹⁰⁷ Se bla. *Opuz mot Tyrkia* avsnitt 158

¹⁰⁸ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 35

¹⁰⁹ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 37

Statens sikringsplikt etter EMK art. 1 har både en substansiell og en prosessuell side. Den substansielle forpliktelsen innebærer at staten skal ha et rettslig rammeverk som gir adekvat beskyttelse, og at statens myndigheter skal iverksette forebyggende operative tiltak som med rimelighet kan avverge risiko for at private parter begår handlinger som rammes av art. 2, 3 eller 8. Den prosessuelle forpliktelsen går ut på at staten skal etterforske påstander om brudd, og sørge for et rettshåndhevelsessystem som bidrar til å forebygge og straffe handlinger som rammes av forbudene.¹¹⁰

Sikringsplikten i saker om vold i nære relasjoner er nærmere utdypet i Rt. 2013 s. 588. Saken gjaldt spørsmålet om norske myndigheter hadde oppfylt sin plikt etter EMK art. 1 til å sikre en kvinne mot plagsom og truende atferd fra en eks-partner. Mannen var tidligere domfelt for grov vold og drapstrusler mot kvinnen. Etter endt soning brøt han gjentatte ganger ilagt besøks- og kontaktforbud, og forfulgte kvinnen i flere år. Forfølgelsen bar preg av psykisk trakassering og terrorisering, og ble regnet som en grov krenkelse av kvinnens integritet. Høyesterett slo fast at forfølgelsen utvilsomt utgjorde en krenkelse av EMK art. 8.

I avsnitt 46-49 viser Høyesterett til en rekke avgjørelser fra EMD, og fastslår innholdet og rekkevidden av sikringsplikten. Høyesterett presiserer at staten ikke forventes å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Staten skal imidlertid reagere mot "reell og umiddelbar risiko som myndighetene er kjent med, eller burde være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er rimelig å forvente".¹¹¹ Staten har skjønnsfrihet i valg av tiltak, men det stilles krav om at tiltakene som iverksettes er "adekvate og forholdsmessige".¹¹² Videre må tiltaket bidra til "reell beskyttelse" i den forstand at det iverksettes tidsnok og at det håndheves.¹¹³ Kravet til aktivitet fra staten beror på det aktuelle saksområdet. Særlig når det gjelder vold mot kvinner er det behov for statlig involvering og beskyttelse.¹¹⁴

I saken konkluderte Høyesterett med at kvinnen ikke ble gitt tilstrekkelig beskyttelse. Det ble lagt avgjørende vekt på at gjerningsmannen stadig hadde brutt foreliggende besøksforbud uten at politiet etterforsket og håndhevet bruddene i tilstrekkelig grad. Påtalemyndigheten

¹¹⁰ Sandvik (2021) Kommentar til EMK art. 2 (note 5) og art. 3 (note 1) med henvisning til en rekke avgjørelser fra EMD. Se nærmere i de påfølgende avsnittene om sikringsplikten etter art. 8.

¹¹¹ Avsnitt 46 men henvisning til bla. *Osman mot Storbritannia* avsnitt 116

¹¹² Avsnitt 47 med henvisning til *Valiuliene mot Litauen* avsnitt 76 og 85

¹¹³ Avsnitt 48 med henvisning til bla. *Valiuliene mot Litauen* avsnitt 75

¹¹⁴ Avsnitt 47-49 med henvisning til bla. *Bevacqua og S mot Bulgaria* avsnitt 64-65

skulle vurdert muligheten for pågrepelse og varetektsfengsling, og det burde blitt tatt ut tiltale for bruddene fortløpende.

Saken har enkelte fellestrekk med funnene i Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner som ble fremlagt i 2022. Undersøkelsen viser at politiets og påtalemyndighetens oppfølging av brudd på besøksforbud er svak og at brudd ikke alltid får konsekvenser.¹¹⁵ Som regel tas det ikke ut tiltale for brudd før hovedsaken fremmes for retten. Både i de tilfeller hvor brudd ikke håndheves og der tiltale tas ut sent, vil besøksforbud som beskyttelsestiltak ikke bidra til reell beskyttelse. Dette går utover tryggheten og sikkerheten til volds- og trusselutsatte.

En lovhjemmel som åpner for at påtalemyndigheten kan ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud, vil kunne bidra til at det i større grad reageres raskt ved brudd på besøksforbud. Ordningen legger til rette for en rask og enkel prosess hvor påtalemyndigheten selv kan beslutte bruk av omvendt voldsalarm uten å gå rettens vei. Dette vil kunne bidra til at rettsvernet til volds- og trusselutsatte styrkes på et tidligere tidspunkt.

NIM mener at en utvidelse av ordningen med omvendt voldsalarm vil kunne bidra til at norske myndigheter i større grad oppfyller sin folkerettslige forpliktelse til å forebygge vold og overgrep, samt bidra til at utsatte personer kan utøve sitt privat- og familieliv.¹¹⁶

6.3 Rettighetene til den som blir ilagt omvendt voldsalarm

6.3.1 Retten til personlig frihet og sikkerhet

EMK art. 5 verner om retten til personlig frihet og sikkerhet. I første punkt er det stadfestet at ingen må bli "berøvet sin frihet" unntatt i situasjoner som nevnt i bokstav a til f. Hvorvidt et forhold utgjør en frihetsberøvelse beror ifølge EMD på en konkret vurdering hvor det må ses hen til inngrepets «type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question».¹¹⁷

¹¹⁵ Riksadvokaten (2022) s. 18

¹¹⁶ NIM [Høringssvar] s. 2

¹¹⁷ Se bla. *Guzzardi mot Italia* avsnitt 92

Etter art. 5 bokstav a er det tillatt med «lovlig frihetsberøvelse av en person som er domfelt av en kompetent domstol». Dagens ordning med omvendt voldsalarm etter strl. § 57 femte ledd kommer derfor ikke i konflikt med art. 5. Dersom omvendt voldsalarm regnes som en frihetsberøvelse, vil den foreslåtte utvidelsen av ordningen stå i et tvilsomt forhold til art. 5.¹¹⁸ Grunnen er at frihetsberøvelse kun er tillatt i situasjoner som nevnt i bokstav a til f. Departementet er imidlertid av den oppfatning at elektronisk kontroll av besøksforbud ikke utgjør en frihetsberøvelse. Ifølge departementet må forslaget vurderes i lys av EMKs fjerde tilleggsprotokoll art. 2 (TP4-2) som omhandler retten til bevegelsesfrihet.

Hvorvidt et forhold skal vurderes etter art. 5 eller TP4-2 beror på en vurdering av inngrepets grad og intensitet.¹¹⁹ EMD har behandlet en rekke avgjørelser hvor en person er ilagt relativt inngripende begrensninger i bevegelsesfriheten uten at dette har blitt vurdert som frihetsberøvelse. I *De Tommaso mot Italia* ble en mann ilagt en rekke begrensninger fordi han ble regnet som en «farlig person». I en periode på 2 år ble han blant annet pålagt å ha fast bopel, som han ikke fikk lov å forlate på kvelds- og nattestid. Han fikk ikke lov å bruke telefon, og ble pålagt å holde seg unna enkelte områder og personer. Videre måtte han rapportere til politiet ukentlig. EMD mente at begrensningene ikke utgjorde en frihetsberøvelse og la avgjørende vekt på at mannen kunne forlate sin bolig på dagtid og kunne opprettholde et sosialt liv med omverdenen.¹²⁰

I *Guzzardi mot Italia* ble begrensningene vurdert som så inngripende at det regnet som en frihetsberøvelse. Saken gjaldt en person som var mistenkt for å ha forbindelser til mafiaen. Mannen ble pålagt å oppholde seg på et begrenset område (2,5 km²) på en øy i 16 måneder. Han var underlagt streng overvåkning og hadde minimal sosial kontakt med andre. Mannen ble ilagt en rekke begrensninger. Han fikk blant annet ikke lov å forlate boligen sin på dagtid uten å varsle politiet, og han hadde meldeplikt to ganger daglig. På kvelds- og nattestid fikk han ikke lov å forlate boligen. EMD la avgjørende vekt på klageren måtte oppholde seg på et svært begrenset areal uten reell sosial kontakt med omverdenen, og at hans tilværelse på øya minnet om soning i et åpent fengsel.¹²¹

Departementets vurdering synes å være innenfor praksis fra EMD. Den som blir ilagt omvendt voldsalarm kan bevege seg fritt utenfor forbudssonen så lenge fotlenken er ladet og

¹¹⁸ Høringsforslaget s. 28

¹¹⁹ Se bla. *Guzzardi mot Italia* avsnitt 93

¹²⁰ Halleskov og Holst (2019) s. 28 med henvisning til *De Tommaso mot Italia* avsnitt 88

¹²¹ Halleskov og Holst (2019) s. 17 med henvisning til *Guzzardi mot Italia* avsnitt 95

det er dekning i det aktuelle område. Videre kan vedkommende opprettholde sosial kontakt med omverdenen. Tiltaket innebærer heller ikke en høy grad av overvåkning. Politiet vil kun få tilgang til domfeltes posisjon i en alarmsituasjon. I høringssvaret fra NIM, nevnes ikke frihetsberøvelse etter art. 5. I likhet med departementet, legger NIM til grunn at utformingen av lovbestemmelsen må skje i tråd med TP4-2.

6.3.2 Retten til å bevege seg fritt

TP4-2 nr. 1 stadfester at enhver har rett til å bevege seg fritt og rett til å velge eget bosted. Et besøksforbud som forbyr opphold i bestemt områder, griper klart inn i retten til bevegelsesfrihet. Dette gjelder uavhengig av om besøksforbudet suppleres med elektronisk kontroll eller ikke. Elektronisk kontroll vil imidlertid gjøre inngrepet mer tyngende.

Retten til bevegelsesfrihet er ikke absolutt. Staten kan foreta inngrep dersom det er "i samsvar med lov" og "nødvendig i et demokratisk samfunn" for blant annet å "forebygge forbrytelser (..) eller for å beskytte andres rettigheter og friheter", jf. TP4-2 nr. 3. Hvorvidt et inngrep i bevegelsesfriheten er i tråd med kravene i artikkelens tredje ledd beror på en konkret vurdering i hver enkelt sak. Hovedregelen er at det ikke er lovgivningen i seg selv som krenker konvensjonen, men dens konkrete anvendelse.¹²² Det er imidlertid viktig at en lovhjemmel som åpner for at påtalemyndigheten kan ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud utformes slik at praktiseringen av ordningen er i tråd med kravene i TP4-2 nr. 3.

Lovkravet

At inngrepet må være "i samsvar med lov" inneholder både et krav om nasjonal hjemmel og et krav om kvalitet. Ifølge EMD må rettsregelen være utformet med tilstrekkelig presisjon slik at borgere kan forutse konsekvensen av sine handlinger.¹²³ Hvilken grad av presisjon som kreves beror blant annet på regelens innhold og hvilket rettsområde man befinner seg på.¹²⁴

Den foreslåtte strpl. § 222 d oppfyller kravet til nasjonal hjemmel. Hvorvidt lovbestemmelsen er utformet med tilstrekkelig presisjon er mer usikkert. Omvendt voldsalarm er et tyngende

¹²² Aal (1990) s. 833

¹²³ Halleskov og Holst (2019) s. 17 med henvisning til *De Tommaso mot Italia* avsnitt 106

¹²⁴ Høringsforslaget s. 25

inngrep som begrenser livsutfoldelsen til den antatte gjerningspersonen. Inngrepets styrke taler for at rettsgrunnlaget bør være så presist som mulig.¹²⁵

I høringsnotatet er det foreslått at omvendt voldsalarm kan ilegges ved overtredelse av besøksforbud ilagt med hjemmel i strpl. § 222 a. De ulike alternativene i strpl. § 222 a bokstav a til d åpner for at besøksforbud kan nedlegges på en rekke grunnlag med ulik alvorlighetsgrad. Den foreløpige utformingen av strpl. § 222 d vil innebære at omvendt voldsalarm kan ilegges ved brudd på besøksforbud som er nedlagt fordi det er grunn til å tro at vedkommende vil "krenke en annens fred" eller "begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person", jf. bokstav c og d. NIM stiller spørsmål til om lovkravet vil være oppfylt der adgangen til å ilegge omvendt voldsalarm ikke forutsetter at det er fare for straffbare forhold.¹²⁶

Ifølge NIM bør det klargjøres hvilken adgang det bør være til å ilegge omvendt voldsalarm ved overtredelser av besøksforbud etter de ulike alternativene i strpl. § 222 a. Lovhjemmelen bør inneholde visse tilleggsvilkår om hvilke typer handlinger det må være risiko for. Dersom slike tilleggsvilkår ikke innføres i lovteksten, må det i det minste drøftes i proposisjonen.¹²⁷

Legitimt formål

Inngrep i bevegelsesfriheten må være begrunnet i et av de nevnte formålene i TP4-2 nr. 3. Formålene som er opplistet i tredje ledd er blant annet forebygging av forbrytelser, og beskyttelse av andres rettigheter og friheter. Formålet med å ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud er å styrke rettsvernet til volds- og trusselutsatte, og sørge for at deres rettigheter blir ivaretatt. Det er åpenbart at formålet med den foreslåtte ordningen er legitimt.

Nødvendig i et demokratisk samfunn

Formuleringen "nødvendig i et demokratisk samfunn" tilsier at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering. Formålet som søkes oppnådd ved inngrepet må veies opp mot ulempene for den som blir ilagt begrensinger i sin bevegelsesfrihet. Momenter i forholdsmessighetsvurderingen er blant annet rettighetens karakter, intensiteten av inngrepet, vekten av den motstående interessen og betydningen av inngrepet for ivaretakelsen av det

¹²⁵ NIM [Høringssvar] s. 9

¹²⁶ NIM [Høringssvar] s. 9-10

¹²⁷ NIM [Høringssvar] s. 9-10

påberope formål.¹²⁸ Terskelen for å konstatere uforholdsmessighet fremstår etter EMDs praksis som relativt høy.¹²⁹

Den foreslåtte strpl. § 222 d legger opp til at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering i hver enkelt sak. Departementet foreslår at vurderingen skal foretas på samme måte som den gjøres ved idømmelse av omvendt voldsalarm etter strl. § 57 femte ledd. Det gis imidlertid ingen konkrete føringer for hvilke handlinger som bør gi grunnlag for bruk av omvendt voldsalarm.

NIM sitt synspunkt er at omvendt voldsalarm i første rekke bør være aktuelt i situasjoner hvor det er fare for relativt alvorlige forhold. I tilfeller hvor det kun er fare for mindre alvorlige forhold, vil omvendt voldsalarm fort kunne regnes som et uforholdsmessige tiltak.¹³⁰ NIM mener også at en ordning hvor omvendt voldsalarm kan ilegges uten at det foreligger brudd, medfører en forhøyet risiko for uforholdsmessige tiltak. Denne problemstillingen bør drøftes i en egen proposisjon.¹³¹

6.3.3 Retten til privat- og familieliv

Et besøksforbud supplert med omvendt voldsalarm utgjør et inngrep i retten til privatliv etter EMK art. 8. NIM mener at de privatliv- og familiemessige aspektene er såpass fremtredende ved omvendt voldsalarm at det vil kunne fordre en særskilt vurdering etter art. 8.¹³² Praksis fra EMD viser imidlertid at saker som gjelder forebyggede inngrep, hvor det fremtredende aspektet er begrensinger i bevegelsesfriheten, behandles etter TP4-2 uten at det foretas en særskilt vurdering etter art. 8. Det antas at TP4-2 *er lex specialis* i slike saker, samt at en særskilt vurdering etter art. 8 normalt ikke anses nødvendig da inngrepsvilkårene etter de to artiklene er nærmest sammenfallende.¹³³ Dersom beslutningen om omvendt voldsalarm utgjør et omfattende inngrep etter art. 8, fordi vedkommende for eksempel må flytte fra familie, vil dette imidlertid være et viktig moment i forholdsmessighetsvurderingen etter TP4-2.¹³⁴

¹²⁸ Halleskov og Holst (2019) s. 34 med henvisning til annen litteratur

¹²⁹ Sandvik (2022) Kommentar til TP4 art. 2, note 7

¹³⁰ NIM [Høringssvar] s. 10

¹³¹ NIM [Høringssvar] s. 11

¹³² NIM [Høringssvar] s. 3

¹³³ Halleskov og Holst (2019) s. 39-40

¹³⁴ Halleskov og Holst (2019) s. 40

6.3.4 Retten til rettferdig rettergang og uskyldspresumpsjonen

EMK art. 6 nr. 1 oppstiller en rekke rettssikkerhetsgarantier som gjelder ved behandling av sivile saker og straffesaker. EMD har fastslått at de prosessuelle rettighetene under den sivile delen utløses i tilfeller hvor inngrep i bevegelsesfriheten har en «direct and significant repercussions on a private right belonging to an individual». ¹³⁵ Et besøksforbud supplert med omvendt voldsalarm medfører både at en person forbys å bevege seg i bestemte områder, og at det legges en rekke begrensninger i livsutfoldelsen til vedkommende. ¹³⁶ Ifølge NIM må det antas at inngrepet utløser rettssikkerhetsgarantiene etter art. 6 nr. 1. ¹³⁷

Etter art. 6 nr. 1 har enhver rett på en "rettferdig (..) rettergang". EMD har innfortolket en rekke prinsipper som inngår i vurderingen av om en rettergang er rettferdig. Blant disse kan nevnes retten til domstolsbehandling, retten til å legge frem sin sak og retten til kontradiksjon. ¹³⁸ Departementet har foreslått at den som ilegges omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud, kan kreve beslutningen bragt inn for retten. Videre er det enighet blant høringsinstansene om at vedkommende bør få oppnevnt en offentlig forsvarer ved rettslig prøving. Ifølge NIM vil retten til overprøving av en domstol og retten til en muntlig høring tilfredsstillende kravene etter art. 6 nr. 1. ¹³⁹

Uskyldspresumpsjonen etter EMK art. 6 nr. 2 er ikke problematisert i høringsforslaget. Advokatforeningen mener at den foreslåtte ordningen er i strid med uskyldspresumpsjonen og hevder at påtalemyndighetens beslutning om å ilegge omvendt voldsalarm innebærer en konstatering av straffeskyld.

Art. 6 nr. 2 stadfester at "enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven". Uskyldspresumpsjonen innebærer at det er rettsstridig for offentlige myndigheter å legge til grunn at en person er skyldig i et lovbrudd uten at dette er fastslått av en domstol.

I høringsforslaget er det lagt opp til at omvendt voldsalarm kan ilegges dersom påtalemyndigheten er overbevist om at det foreligger en overtredelse av et ilagt besøksforbud, og mener at bevisene er tilstrekkelig for domfellelse i retten. Dette er det samme beviskravet

¹³⁵ De Tommaso mot Italia avsnitt 151

¹³⁶ Se kapittel 2.2 om de praktiske konsekvensene

¹³⁷ NIM [Høringssvar] s. 3

¹³⁸ Sandvik (2021) Kommentar til EMK art. 6. nr. 1, note 9

¹³⁹ NIM [Høringssvar] s. 3

som gjelder dersom påtalemyndigheten skal ta ut tiltale for brudd på besøksforbud etter strl. § 168 bokstav b.

EMD har fastslått at en beslutning om å ta ut tiltale er ikke i strid med uskyldspresumpsjonen så lenge påtalemyndigheten ikke gir uttrykk for at straffeskyld er etablert før domstolen har tatt endelig stilling til spørsmålet.¹⁴⁰ På samme måte vil ikke beslutningen om å ilegge omvendt voldsalarm innebære at påtalemyndigheten gi uttrykk for at straffeskyld er etablert. Ifølge NIM vil den foreslåtte ordningen være i tråd med uskyldspresumpsjonen så lenge omvendt voldsalarm brukes som et tiltak i påvente av tiltale og frem til straffesaken for brudd på besøksforbud fremmes for retten.¹⁴¹

Advokatforeningen viser videre til at den foreslåtte ordningen er i strid med hva påtalemyndigheten tradisjonelt skal ta stilling til ved tvangsmidler. Det tradisjonelle beviskravet ved bruk av tvangsmidler etter straffeprosessloven er at det må være "skjellig grunn" til å tro at vedkommende er skyldig i et lovbrudd. For nedleggelse av besøksforbud, som er et forebyggende virkemiddel, er sannsynlighetskravet lavere ved at det kun må være "grunn til å tro". At det skal gjelde et strengt beviskrav for påtalemyndigheten ved ileggelse av omvendt voldsalarm, er ikke et argument som i seg selv taler mot at ordningen bør innføres. Beviskravet kan i stedet tolkes som en erkjennelse av at inngrepet er belastende for den det gjelder. Det strenge beviskravet styrker stillingen til den som risikerer å bli ilagt omvendt voldsalarm som forebyggende tiltak.

Det er grunn til å bemerke at uskyldspresumpsjonen ikke hadde blitt problematisert i høringsrunden dersom departementet hadde foreslått at beviskravet skulle være "skjellig grunn".

¹⁴⁰ NIM [Høringssvar] s. 5-6 med henvisning til praksis fra EMD

¹⁴¹ NIM [Høringssvar] s. 6

7. Avsluttende betraktninger

Høringsrunden viser at det er flere forhold som bør avklares før lovproposisjon legges frem for Stortinget. Det er mulig å utvide ordningen med omvendt voldsalarm med et lovforslag som bygger på betryggende regulering med tanke på oppfyllelse av menneskerettighetene. Lovhjemmelen bør imidlertid utformes mer presist enn den foreslåtte strpl. § 222 d og det bør gis konkrete føringer for dens anvendelse, slik at risikoen for uforholdsmessige tiltak minimeres.

Det er flere argumenter som taler for at omvendt voldsalarm bør kunne benyttes som forebyggende tiltak for å styrke straffeprosessuelle besøksforbud. Besøksforbud er ett av få virkemidler som påtalemyndigheten kan benytte overfor antatt gjerningsperson for å beskytte utsatte personer i tilfeller hvor dom ikke er avsagt. Formålet med besøksforbudet er at det skal virke forebyggende, hindre overgrep og forfølgelse i fremtiden, og beskytte fornærmede mot frykt og utrygghet.¹⁴² Antallet registrerte brudd på besøksforbud viser imidlertid at tiltaket ikke er tilstrekkelig avskrekkende og at formålet i flere tilfeller ikke oppnås.

En lovhjemmel som åpner for at påtalemyndigheten kan ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud kan ivareta formålet med besøksforbud i større grad enn etter dagens ordning. Det er grunn til å tro at kunnskap om at omvendt voldsalarm kan ilegges ved brudd i seg selv vil virke preventivt. Hvis besøksforbudet likevel brytes, vil omvendt voldsalarm rent faktisk øke beskyttelsen av volds- og trusselutsatte.

Videre vil lovhjemmelen kunne senke terskelen for bruk av omvendt voldsalarm og gjøre tiltaket lettere tilgjengelig som beskyttelsestiltak. Domstolene praktiserer i dag en høy terskel og er tilbakeholden med å idømme omvendt voldsalarm med mindre gjerningsmannen har voldshistorikk og tidligere er ilagt andre reaksjoner. Dette tyder på at ordningen ikke benyttes slik den var intendert av lovgiver og at det er behov for en endring.

Den lave bruken av omvendt voldsalarm har fått internasjonal oppmerksomhet blant ulike konvensjonsorganer som har i oppgave å overvåke om partsstatene gjør nok for å forebygge vold og overgrep. I 2017 anbefalte FNs kvinnekonsvensjon at norske myndigheter “[should]

¹⁴² HR-2021-847-A med henvisning til Rt. 2007 s. 825

take the necessary measures to overcome the existing practical and legal impediments surrounding reverse attack alarm systems in order to enhance their use as an effective means to prevent violence against women".¹⁴³ I 2022 anbefalte GRIEVO¹⁴⁴, overvåkningsorganet til Istanbul-konvensjonen, at staten burde "[step up its] efforts to monitor and enforce protection orders, including through protocols/regulation and increased use of technical means such as electronic bracelets, and to hold perpetrators accountable for violating such orders by imposing dissuasive and proportionate sanctions"¹⁴⁵ I mars 2023 uttrykte FN's kvinnekonvensjon bekymring over det høye antallet brudd på besøksforbud og påpekte at "the number of perpetrators wearing reverse domestic violence alarms is very small compared to the number of survivors wearing domestic violence alarms".¹⁴⁶

Selv om det er flere argumenter som taler for at omvendt voldsalarm bør kunne benyttes for å styrke straffeprosessuelle besøksforbud, kan det stilles spørsmål om en utvidelse av ordningen er riktig vei å gå.

Etter dagens ordning har retten i utgangspunktet anledning til å idømme omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud, jf. § strl. § 57, jf. strl. § 168 bokstav b. Utfordringen er at terskelen er høy. Et alternativ til den foreslåtte utvidelsen i strpl. § 222 bokstav d, er å innføre en ny setning i § 57 femte ledd hvor det stadfestes at "Elektronisk kontroll skal normalt idømmes ved overtredelse av besøks- eller kontaktforbud, med mindre inngrepet vil være klart uforholdsmessig". Ordlyden vil synliggjøre lovgivers intensjon og gi et signal om omvendt voldsalarm normalt skal anses som en adekvat reaksjon ved brudd på besøksforbud. Dette kan bidra til at terskelen for bruk av omvendt voldsalarm senkes, samtidig som rettssikkerheten til gjerningspersonen ivaretas ved at beslutningen treffes etter en ordinær hovedforhandling.

Den alternative løsningen vil imidlertid ikke gjøre omvendt voldsalarm lettere tilgjengelig som beskyttelsestiltak. Påtalemyndigheten vil fremdeles måtte reise tiltale, og hovedforhandling må berammes og gjennomføres. Dette er en prosess som tar tid. Dersom domfelte velger å anke saken, kan det ta lang tid før dommen er rettskraftig. En endring av

¹⁴³ FN's Kvinnekonvensjon (2017) s. 14 punkt 1.1 nr. 25 (i) (lenke)

¹⁴⁴ GRIEVO står for: *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*

¹⁴⁵ GRIEVO (2022) s. 65, punkt. 249 (b)

¹⁴⁶ FN's Kvinnekonvensjon (2023) s. 6 punkt. 30 (f) og (g)

strl. § 57 femte ledd vil derfor ikke styrke rettsvernet til volds- og trusselutsatte på et tidlig tidspunkt.

En rekke studier viser at en stor andel av den norske befolkningen har blitt utsatt for vold eller andre integritetskrenkelser fra en partner, eller andre i en nær relasjon.¹⁴⁷ Selv om staten har en plikt til å gi beskyttelse og forhindre at private begår krenkelser mot hverandre, viser Riksrevisjonens rapport av 2022 at det foreligger alvorlige svakheter ved myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner og at det er en risiko for at volds- og trusselutsatte ikke får den hjelpen de trenger.

En lovhjemmel som gir påtalemyndigheten anledning til å ilegge omvendt voldsalarm ved brudd på besøksforbud, er et tiltak som kan bidra til å oppfylle statens plikt til å forebygge vold og overgrep, og bidra til at utsatte personer kan utøve sitt privat- og familieliv.¹⁴⁸ Det er mulig å utvide ordningen på en måte som balanserer fornærmedes behov for beskyttelse opp mot den påståtte gjerningspersonens krav til rettssikkerhet. Etter min mening taler de viktigste argumentene for at ordningen med omvendt voldsalarm bør utvides.

¹⁴⁷ Riksrevisjonen (2022) s. 5

¹⁴⁸ NIM [Høringssvar] s. 2

8. Kilderegister

Norsk lovgivning

1814	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norge Grunnlov
2005	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff
1981	Lov 22 mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker
1999	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
2005	Lov 05. mai 2005 om Norges institusjon for menneskerettigheter

Norske forarbeider

NOU 1992: 16	Vern og støtte for kriminalitetsofre
Ot.prp. nr. 109 (2001-2002)	Om Endringer i straffeloven og straffeprosessloven (rasistiske symboler, besøksforbud og strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd)
Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)	Om lov om straff (straffeloven)
Ot.prp. nr. 25 (2008-2009)	Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (kontaktforbud med elektronisk kontroll, endring av saksbehandlingsreglene for besøksforbud mv.)
St.meld. nr. 4 (2022-2023)	Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssetjionen 2021-2022

Norsk rettspraksis

Høyesterettspraksis	Rt. 1998 s. 1638
	Rt. 2011 s. 1161
	Rt. 2013 s. 588
	HR-2016-783-A

	HR-2017-1840-A
	HR-2021-1434-A
	HR-2021-2151-A
	HR-2022-706-A
Lagmannsretten	LB-2017-26327

Internasjonale konvensjoner

EMK	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950. [Offisiell norsk oversettelse]
Istanbul-konvensjonen	Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210, Istanbul 11. mai 2011. [Offisiell norsk oversettelse]
FNs kvinnekonvensjon	Konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner, New York 18 desember 1979. [Offisiell norsk oversettelse]

Praksis fra EMD

Case of Opuz v. Turkey	No. 33401/02, 9. June 2009
Case of Valiuliene v. Lithuania	No. 33234/07, 23 March 2013
Case of Osman v. Storbritannia,	No. 87/1997/871/1083, 28. October 1998
Case of Guzzardi v. Italia	No. 7667/76, 6. November 1980
Case of De Tommaso v. Italia	No. 43395/09 23. February 2017
Case of Bevacqua and S. v Bulgaria	No. 71127/01, 12. June 2008

Litteratur

Rapporter og artikler

- Aal (1990) Jørgen Aal. *Statens plikt til å sikre menneskerettighetene*. Tidsskrift for rettsvitenskap (TFR-1990-828). 1990. Universitetsforlaget.
<https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aall-j-1990-02?searchResultContext=1337&rowNumber=2&totalHits=43> [Lest i Lovdata Pro]
- Dullum (2020) Jane Dullum med bidrag fra Sara Amundsen Fugli. *"Omvendt voldsalarm" En evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll (straffeloven § 57) i saker om vold i nære relasjoner*. NOVA rapport nr. 15/2020. Oslo: September 2020.
https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2020/10/NOVA-Rapport-OVA-15-2020_.pdf
- Dullum (2019) Jane Dullum med bidrag fra Sara Amundsen Fugli. *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222 a. En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*. NOVA rapport nr. 1/2019. Oslo: Januar 2019.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b1703de4805c450ab8f65359a14b5e3c/nettversjon-nova-rapport-1-2019-besoksforbud.pdf>
- FNs kvinnekonvensjon (2017) FNs kvinnekonvensjon, "Concluding observations on the ninth periodic report on Norway". CEDAW/C/NOR/CO/9. 22 November 2017. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/394/14/PDF/N1739414.pdf?OpenElement>

- FNs kvinnekonvensjon (2023) FNs kvinnekonvensjon, "Concluding observations on the tenth periodic report on Norway". CEDAW/C/NOR/CO/10. 28 February 2023.
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FCOC%2FNOR%2F51817&Lang=en&fbclid=IwAR22PHH_Qvo6kjFHI9CInqgxHLb4SwZnOy_qILzHKavurDTSAVQtqkX1-zc
- GREVIO (2022) GREVIO "Baseline Evaluation Report Norway". GREVIO/Inf (2022)30. 28 November 2022.
<https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>
- Halleshov og Holst (2019) Halleskov, Louise og Holst, Nicolaj Sivan. *De menneskeretlige rammer for kontakt- og oppholdsforbud*. Nordisk ministerråd, TemaNord 2019:512. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1336075/FULLTEXT01.pdf>
- Riksrevisjonen (2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Dokument 3:8 (2021-2022). Oslo: 09 juni 2022.
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner2.pdf>

Lovkommentarer

- Husabø (2022) Husabø, Erling Johannes. "Karnov lovkommentar til straffeloven § 57". I *Lovdata Pro* (2022) hentet 30.03.2023.
- Sandvik (2021) Sandvik, Jenny. "Karnov lovkommentar til menneskerettighetsloven, vedlegg 2 EMK art. 1, 2, 3 og 8" I *Lovdata Pro* (2021) hentet 05.04.2023.

Sandvik (2022)

Sandvik, Jenny "Karnov lovkommentar til menneskerettighetsloven, vedlegg 2 EMKs fjerde tilleggsprotokoll art. 2" " I *Lovdata Pro* (2022) hentet 10.04.2023.

Matningsdal (2022)

Matningsdal, Magnus. "Ajourført versjon av Straffeloven 2005, lovkommentar til strl. § 57" I *Juridika.no* (2022) hentet 05.04.2023.

Rundskriv og styringsverktøy

Riksadvokaten. *Familievold*, 23 juni 2008. Dokumentnr. RA-2008-3. [Lest i Lovdata Pro]

Riksadvokaten. *Kontaktforbud med elektronisk kontroll*, 20 mai 2019. Dokumentnr. RA-2019-2. [Lest i Lovdata Pro]

Politidirektoratet. *Kontaktforbud med elektronisk kontroll*, 20 mai 2019. Dokumentnr. RPOD-2013-3. [Lest i Lovdata pro]

Riksadvokaten. *Kompetanse til å beslutte kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm) – umiddelbart opphør av kontroll basert på forelegg – rapportering*. 18 januar 2023. Dokumentnr. 132/2023 [Lest i Lovdata pro]

Nettside

Justis- og beredskapsdepartementet, "Økt bruk av omvendt voldsalarm", *Regjeringen*, 12. oktober 2021 <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/jd/pressemeldinger/2021/okt-bruk-av-omvendt-voldsalarm/id2874082/> (lest 05.04.2023)

Stortinget, «Storting onsdag 8. mars 2023 kl. 10.00» *Stortinget*. 08 mars 2023. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2023/H264-full/Storting/03/08/Stortinget-20230308-095800.mp4&msid=11375&meid=11167>

Høringsnotat og høringsinnspill

Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 06.09.2021 om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv. 06 september 2021.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6eabd216fdbf4daa9adb8ed8658c2660/horingsnotat-om-elektronisk-kontroll-ved-brudd-pa-besoksforbud.pdf>

Felles lenke til høringsinnspillene:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-elektronisk-kontroll-ved-brudd-pa-besoksforbud-omvendt-voldsalarm/id2869713/?expand=horingssvar>

Advokatforeningen. Høring – *elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm)*. [Høringssvar] 06 desember 2021.

Advokatfirmaet Salomonsen-Johansen A/S. *Høringssvar-elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud*. 06 desember 2021.

Borgarting Lagmannsrett. *Høringssvar-elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv.* 30 november 2021.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter. *Høring – elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm)*. 06 desember 2021

Juridisk rådgivning for kvinner – JURK. *Høring om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm)*. 06 desember 2021.

Likestilling- og diskrimineringsområdet. *Likestillestillings- og diskrimineringsombudets høringssvar til elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv.* 02 desember 2021.

Nordland, Troms og Finnmark statsadvokatembeter. *Høring – elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm) – felles høringsuttalelse*. 06 desember 2021.

Norges institusjon for menneskerettigheter. *Forslag om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud – høringsinnspill*. 23 desember 2021.

Oslo statsadvokatembeter. *Høringssvar – elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm)*. 22 desember 2021.

Politidirektoratet og underliggende enheter:

Politidirektoratets hørings svar – elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud – omvendt voldsalarm. 31 desember 2021.

Øst politidistrikt. Høring – Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm). 15 november 2021

Finnmark politidistrikt. Hørings svar - Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm). 17 november 2021

Oslo politidistrikt. Høring - Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm) 16 november 2021

Agder politidistrikt. Hørings svar - elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm) 15 november 2021

Trøndelag politidistrikt. Høring - Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm) 15 november 2021

Sør-Øst politidistrikt. Høring - elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud - omvendt voldsalarm Sør-Øst politidistrikt. 06 desember 2021.

Troms politidistrikt. Høring - elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm) 15 november 2021

Kripos. Høringsuttalelse - elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. 15 november 2021.

Nordland politidistrikt. Høring – elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm) svar fra Nordland politidistrikt. 12 november 2021.

Stine Sofie Stiftelse. Svar på høring – elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud – omvendt voldsalarm. 01 desember 2021.

Trøndelag statsadvokatembete. Hørings svar – elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv. 14 oktober 2021.

Vedlegg

Vedlegg 1:



POLITIET

Politidirektoratet



Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, dato:

23/60317 - 6

Oslo, 25.04.2023

Nytt spørsmål ifbm masteroppgave - Statistikk på forsøk på brudd av kontaktforbud med elektronisk kontroll jf. strl. § 57 femte ledd

Hei!

Det er korrekt at det ikke er registrert noen brudd på forbudssoner pr d.d.

Med hilsen



Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

POLITIDIREKTORATET

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo / Besøk: Fridtjof Nansens vei 14-16, 0369 Oslo / (+47) 23 36 41 00
politidirektoratet@politiet.no / www.politiet.no / Organisasjonsnummer: 982531950

Vedlegg 2:



Deres referanse:

Vår referanse:
23/60317 - 4

Sted, dato:
Oslo, 24.03.2023

Spørsmål vedrørende masteroppgave - Innsyn i statistikk - antall besøksforbud og brudd på besøksforbud

Hei! Viser til henvendelse av 23.3.23 og vedlegger tall jeg har liggende. Om jeg skal hente fra 2017, må jeg sende forespørsel videre (dette kan ta noe tid grunnet mange og tunge gjøremål for tiden). Om det kan holde fra 2018 er det følgende:

Anmeldte lovbrudd	2018	2019	2020	2021	2022
Brudd på kontakt- og besøksforbud	2 147	2 314	2 820	2 981	3 260

Kilde: Straffesaksregisteret (STRASAK), fryste tall

* Straffeloven 2005 §§ 282-283, Straffeloven 1902 §§ 219

	2018*	2019*	2020*	2021*	2022*
Ilagte/idømte kontakt- og besøksforbud	9 310	9 397	9 732	10 495	10 981
Personer ilagt/idømt kontakt og besøksforbud	5 622	5 423	5 665	6 037	6 123

Kilde: Straffesaksregisteret (STRASAK), fryste tall

* Basert på rettskraftig år

Angående straffeutmåling: dersom det kun er behov for tallgrunnlag kan du også se hen til [SSBs statistikk over straffereaksjoner](#).

POLITIDIREKTORATET

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo / Besøk: Fridtjof Nansens vei 14-16, 0369 Oslo / (+47) 23 36 41 00
politidirektoratet@politiet.no / www.politiet.no / Organisasjonsnummer: 982531950

Vedlegg 3:



Deres referanse:

Vår referanse:
23/60317 - 8

Sted, dato:
Oslo, 28.04.2023

Nytt spørsmål ifbm masteroppgave - Hva gjør POD for å sikre at brudd på besøksforbud følges opp ?

Viser til mail av 27. april med spørsmål om hvilke føringer Politidirektoratet har gitt knyttet til brudd på besøksforbud, og hvorvidt vi har sett endringer i statistikken.

Vold i nære relasjoner og vold mot sårbare grupper er saker som er høyt prioritert av politi- og påtalemyndighet. Dette fremgår både av tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet samt i prioriteringsrundskrevet fra Riksadvokaten. I Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2023 er det gitt følgende føringer: Brudd på besøksforbud skal følges opp med en rask og adekvat reaksjon. Påtalemyndigheten må vurdere separat pådømmelse av brudd på besøksforbud uten å avvente hovedforhandling i voldssaken. Politidirektoratets rolle er å sikre god faglig oppfølging og etterlevelse av disse føringene.

Politidirektoratet har over tid jobbet med flere ulike tiltak for å sikre bedre etterlevelse av Riksadvokatens føringer. Kunnskapsgrunnlag slik som evalueringene du har vist til, samt partnerdrapsutvalget (2020) og Grevio (2022) sine evalueringer er benyttet i arbeidet med å sikre bedre etterlevelse. Noen av tiltakene som er iverksatt som har bidratt til en bedring av situasjonen er som følger:

- Spesialenheten har gjennomgått flere saker med dødelig utgang hvor det er begjært besøksforbud. Politidirektoratet mottar disse sakene for å identifisere nasjonale læringspunkter. I november 2022 gjennomgikk Politidirektoratet læringspunkter fra saker i spesialenheten. Disse ble delt med politidistriktene, blant annet med anbefaling om gjennomgang av lokal instruks for å sikre raskere avdekking av brudd-sakene samt raskere oppfølging. Distriktene har selv gjennomgått egne instruksjer og gjort anbefalte endringer.
- Ved forkynnelse av besøksforbud, har flere politidistrikt tatt inn informasjon om hva brudd på besøksforbud kan innebære, herunder at det kan nedlegges påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll (også kalt omvendt voldsalarm), og hva dette innebærer. Politidirektoratet har bidratt til å tilgjengeliggjøre eksempler og informasjon om dette på politiets kompetansedelingsportal KODE, slik at politidistriktene kan ta dette i bruk. Tilbakemeldinger fra distriktene tilsier at

POLITIDIREKTORATET

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo / Besøk: Fridtjof Nansens vei 14-16, 0369 Oslo / (+47) 23 36 41 00
politidirektoratet@politiet.no / www.politiet.no / Organisasjonsnummer: 982531950

antallet brudd-saker har blitt kraftig redusert i de sakene hvor informasjon om omvendt voldsalarm er gitt.

- Politidirektoratet har ved flere anledninger satt temaet på agendaen i nasjonal ledergruppe, senest 13.12.22, og gjennom dette ansvarliggjort politimestrene i å sikre riktig oppfølging av brudd på besøksforbud. POD har hatt jevnlig dialog med politidistriktene på strategisk nivå for å sikre økt fokus og oppfølging av besøksforbud og brudd på besøksforbud.
- Politidirektoratet har også lagt til rette for og bidratt til utvikling av dataverktøy, som muliggjør en raskere avdekking av bruddsaker samt at det er lettere å søke opp informasjon knyttet til besøksforbud og etterlevelse av disse (gjennom blant annet PAL Strasak og Agent).
- Politidistriktene skal for 2023 rapportere tertialvis til Politidirektoratet om distriktenes oppfølging av besøksforbud og brudd på besøksforbud. Rapporteringskravet er satt for å sikre et vedvarende høyt fokus på området.

Statistikk kan i disse sakene gi et noe usikkert bilde over hvorvidt tiltak og føringer har effekt eller ikke. Gjennom dialogen Politidirektoratet har med distriktene, rapporteres god effekt på iverksatte tiltak som følge av Politidirektoratets føringer og oppfølging.

Med hilsen



Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg 4:

ÅR	2014		2015		2016	
	2014 Påstand	2014 Rettskraftig	2015 Påstand	2015 Rettskraftig	2016 Påstand	2016 Rettskraftig
Oslo			1			1
Øst			2		4	3
Innlandet						
Sør-Øst			1			1
Agder			2	1		
Sør-Vest					1	1
Vest						
Møre & Romsdal						
Trøndelag	2	1		1		
Nordland						
Troms						
Finnmark						
Totalt saker	2	1	6	2	5	6

2017		2018		2019		2020	
2017 Påstand	2017 Rettskraftig	2018 Påstand	2018 Rettskraftig	2019 Påstand	2019 Rettskraftig	2020 Påstand	2020 Rettskraftig
1	1					4	2
2	2	2	1	6	2	14	11
		1	1			1	
				3	1	3	2
				3	1	1	1
1	1	1		2	2	9	3
				1		3	1
						2	
				1		9	1
						1	1
						1	
				1		1	1
4	4	4	2	17	6	49	23

2021		2022		2023		Totalt	
2021 Påstand	2021 Rettskraftig	2022 Påstand	2022 Rettskraftig	2023 Påstand	2023 Rettskraftig	Totalt Påstand	Totalt Rettskraftig
5	5	2		2		15	9
8	4	13	7	3		54	30
2		4	2			8	3
11	4	10	4	3		31	12
1	2	2	1	1		10	6
8	2	6		1	1	29	10
1	4	2	1			7	6
1		2	2			5	2
3		8			1	23	4
1				1		3	1
3	1					4	1
1			1			3	2
45	22	49	18	11	2	192	86