



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud

En analyse av forslaget om å innføre elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud og forholdet til EMK artikkel 5 og EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 2

Martine Meslo

Liten masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, våren 2022

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	<i>Tema og aktualitet</i>	<i>1</i>
1.2	<i>Problemstilling</i>	<i>3</i>
1.3	<i>Avgrensning og presisering av tema</i>	<i>3</i>
1.4	<i>Metode</i>	<i>4</i>
1.5	<i>Rettskilder</i>	<i>4</i>
1.6	<i>Fremstillingen videre</i>	<i>5</i>
2	Kort om ordningen med omvendt voldsalarm	6
2.1	<i>Generelt om omvendt voldsalarm</i>	<i>6</i>
2.2	<i>Hvorfor ble ordningen med omvendt voldsalarm innført?</i>	<i>7</i>
2.3	<i>Hva innebærer omvendt voldsalarm for den domfelte?</i>	<i>8</i>
3	Menneskerettslige skranker for statens myndighetsutøvelse	9
3.1	<i>Innledning</i>	<i>9</i>
3.2	<i>Statens positive plikt til å sikre menneskerettighetene</i>	<i>10</i>
3.3	<i>Statens plikt til å frstå fra å gjøre inngrep i menneskerettighetene</i>	<i>12</i>
3.3.1	<i>Retten til frihet</i>	<i>13</i>
3.3.2	<i>Retten til bevegelsesfrihet</i>	<i>14</i>
4	Dagens rettstilstand	14
4.1	<i>Innledning</i>	<i>14</i>
4.2	<i>De alminnelige vilkårene for ileggelse av kontaktforbud</i>	<i>15</i>
4.2.1	<i>Den straffbare handling</i>	<i>15</i>
4.2.2	<i>Risiko for en fremtidig handling</i>	<i>16</i>
4.3	<i>Hva vil virkningen av et kontaktforbud være?</i>	<i>17</i>
4.4	<i>De spesielle vilkårene for ileggelse av elektronisk kontroll</i>	<i>18</i>
4.4.1	<i>Innledning</i>	<i>18</i>
4.4.2	<i>Vilkåret om at inngrepet må anses «nødvendig»</i>	<i>18</i>

4.4.3	Kravet om forholdsmessighet – «kan» skjønnet	20
4.4.4	Oppsummering	24
4.5	Nærmere om besøksforbud	25
5	Analyse av høringsforslaget.....	26
5.1	<i>Bakgrunnen for forslaget om ny strpl. § 222 bokstav d</i>	26
5.2	<i>Vilkårene for ileggelse av elektronisk kontroll ved besøksforbud</i>	28
5.2.1	Hvilke handlinger skal kvalifisere til «overtredelse»?	28
5.2.2	Skyldkravet.....	30
5.2.3	Kravet om at elektronisk kontroll må anses «nødvendig»	31
5.2.4	Kravet om at elektronisk kontroll må anses «forholdsmessig».....	32
5.3	<i>Fastsettelsen av den geografiske forbudssonen</i>	32
5.4	<i>Personell kompetanse</i>	33
5.5	<i>De prosessuelle rettsikkerhetsgarantiene</i>	34
5.5.1	Innledning.....	34
5.5.2	Domstolsprøving	35
5.5.3	Krav på offentlig oppnevnt forsvarer	36
5.5.4	Varigheten av elektronisk kontroll.....	36
6	Konfrontasjon med EMK.....	37
6.1	<i>Innledning</i>	37
6.2	<i>EMK art. 5</i>	38
6.2.1	Innledning.....	38
6.2.2	Nærmere om frihetsberøvelse	39
6.2.3	Vil elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud kunne utgjøre en frihetsberøvelse?.....	40
6.3	<i>EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 2</i>	42
6.3.1	Innledning.....	42
6.3.2	Hjemmelskravet	42

6.3.3	Oppfyller strpl. § 222 bokstav d kravet om tilstrekkelig klar lovhjemmel?	44
6.3.4	Kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn (proporsjonalitetskravet)	47
6.3.5	Den konkrete proporsjonalitetsvurderingen der besøksforbudet kombineres med elektronisk kontroll.....	49
7	Avsluttende bemerkninger	53
7.1	<i>Vil utvidelsen bidra til et bedre vern av volds- og/eller trusselutsatte?.....</i>	<i>53</i>
7.2	<i>I hvilke tilfeller burde det være adgang til å ilegge omvendt voldsalarm etter strpl. § 222 bokstav d?.....</i>	<i>54</i>
	Kilderegister	56
	Vedlegg 1:.....	62
	Vedlegg 2:.....	63

Til Mamma og Pappa

1 Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Bakgrunnen for avhandlingens tema er Justis- og beredskapsdepartementets forslag om å innføre en hjemmel i straffeprosessloven som gir påtalemyndigheten adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud.¹ Forslaget reiser sentrale spørsmål med hensyn til Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 5 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen tilleggsprotokoll 4 artikkel 2 (TP4-2).²

Med elektronisk kontroll siktes det her til en ordning som ofte omtales som omvendt voldsalarm. Dette er et beskyttelsestiltak som skal forebygge at den som utøver vold og/eller trusler når frem til de(n) utsatte før politiet har rukket å avverge faren.³ Trusselutøveren forbyes da fra å oppholde seg i områder der den fornærmede ofte beveger seg, og må bære en elektronisk fotlenke som utløser en alarm hos politiet dersom den fastsatte forbudssonen brytes.⁴ Hovedformålet bak ordningen er å gi den utsatte et bedre vern, og å flytte belastningen over på trusselutøveren.⁵

I dag gjelder ordningen med omvendt voldsalarm kun for *kontaktforbud*, jf. straffeloven⁶ § 57 femte ledd første punktum. Et kontaktforbud idømmes av retten for å forhindre ulike former for krenkelser rettet mot privatpersoner, og som enten innebærer at vedkommende forbyes opphold på bestemte steder eller mot å på annet vis kontakte en annen person, jf. strl. § 57 første ledd bokstav a og b. Kontaktforbud er definert som straff etter strl. § 29 bokstav f, og idømmelse er derfor knyttet direkte opp mot et straffbart forhold.

Forslaget som skal analyseres i avhandlingen tar sikte på å utvide ordningen til også å gjelde ved brudd på *besøksforbud* som ilegges etter straffeprosessloven⁷ § 222 bokstav a. Et besøksforbud er et straffeprosessuelt tvangsmiddel som har tilsvarende virkning som et kontaktforbud, men blir ilagt av påtalemyndigheten uten obligatorisk domstolsprøving. Det

¹ Justis- og beredskapsdepartementet, Høringsnotat 6. september 2021, Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv. (Heretter omtalt som høringsforslaget).

² Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter med tilleggsprotokoller (menneskerettskonvensjonen - EMK).

³ I det følgende vil begrepet trusselutøver og truselutsatt benyttes som samlebetegnelse på en situasjon der det utøves vold- og/eller trusler. Begrepene vil brukes om hverandre uten at dette innebærer noen realitetsforskjell.

⁴ Dyb, Halvard, [Hvorfor blir omvendt voldsalarm så lite brukt?](#), Forskning.no, skrevet 13.11.2020.

⁵ For nærmere redegjørelse av ordningens formål og funksjon se avhandlingens kap. 2.

⁶ Lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven - strl.).

⁷ Lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven - strpl.).

kan derfor fungere som beskyttelsestiltak i påvente av en straffesak, men også i tilfeller der det ikke er aktuelt med straffeforfølgning. Etter gjeldene rett har påtalemyndigheten hjemmel til å ilegge omvendt voldsalarm gjennom forelegg etter strpl. § 255, men adgangen benyttes av ulike grunner i svært liten grad.⁸

Departementets forslag om å utvide dagens ordning kommer i lys av et økende fokus på ansvarliggjøring av personer som utsetter andre individer for vold og trusler.⁹ For selv om det siden innføringen av ordningen i 2013 ikke har blitt registrert en eneste trusselsituasjon etter at omvendt voldsalarm har blitt idømt,¹⁰ er det mye som tyder på at det ennå er rom for forbedring. Det har blant annet vist seg at terskelen for å idømme omvendt voldsalarm har blitt satt høyere enn det som har vært lovgivers intensjon, og at beskyttelsestiltaket kommer alt for sent inn i de ulike sakene.¹¹ Den blir ofte idømt som en «siste løsning» etter at de utsatte har opplevd alvorlige krenkelser i mange år.¹²

Det som etter forarbeidene blir omtalt som et tiltak som vil kunne være av avgjørende betydning for forbedringen av den utsattes sikkerhet, har følgelig vist seg å ha begrenset effekt.¹³ Årsaken til dette er sammensatt, men må antas å henge sammen med at idømmelse av omvendt voldsalarm kan bli svært inngripende.¹⁴ For å kunne gi de(n) utsatte reell beskyttelse må blant annet forbudssonen fastsettes slik at politiet har tilstrekkelig tid til å nå frem til fornærmede før domfelte, eller iverksette andre beskyttelsestiltak som kan avverge faren.¹⁵ I tillegg medfører omvendt voldsalarm en plikt til å yte bistand for at gjennomføringen skal bli effektiv. Denne medvirkningsplikten er, som det vil redegjøres for under punkt 2.4, omfattende.

Ved å åpne for ileggelse av elektronisk kontroll også ved brudd på besøksforbud, er målet nå å senke terskelen for bruk av omvendt voldsalarm slik at de utsatte får et mer effektivt vern.¹⁶

⁸ Se avhandlingens punkt 5.4 for en redegjørelse av hva som er utfordringene rundt påtalemyndighetens adgang til å ilegge rettighetstap gjennom forelegg.

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, [Frihet fra vold - regjeringens handleplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024](#).

¹⁰ Riksadvokaten, *Økt bruk av omvendt voldsalarm*, rundskriv nr. 2/2019 (2019) s. 2.

¹¹ Dullum (2020) s. 78.

¹² Se blant annet LH-2021-122704 der det fra politiets side var gjort flere forsøk på å forebygge at tiltalte utøvde vold mot fornærmede, uten at disse tiltakene hadde vist noe effekt.

¹³ Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s. 19 og Dullum (2020) s. 78.

¹⁴ Dullum (2020) s. 78.

¹⁵ Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s. 16

¹⁶ Høringsforslaget s. 3 og Justis- og beredskapsdepartementet, [Frihet fra vold - regjeringens handleplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024](#).

Ved at vedkommende ikke trenger å vente på rettskraftig dom i saken, er håpet at omvendt voldsalarm skal kunne bli et mer tilgjengelig og effektivt virkemiddel som i større grad bidrar til reell beskyttelse.¹⁷

1.2 Problemstilling

Til tross for at omvendt voldsalarm er et tiltak som skal bidra til økt beskyttelse av volds og/eller trusselutsatte innebærer ordningen, som illustrert ovenfor, også at det ilegges sterke begrensninger på den idømtes adgang til å bevege seg fritt. Særlig det at forbudssonen fastsettes med utgangspunkt i politiets responstid har vist seg å kunne bli problematisk i relasjon til domstolens vurdering av det konkrete inngrepets forholdsmessighet.¹⁸

Når Justis- og beredskapsdepartementets høringsforslag da åpner for at påtalemyndigheten skal kunne ilegge elektronisk kontroll ved brudd på et straffeprosessuelt besøksforbud – blir det som allerede er problematisk etter dagens ordning – satt på spissen. Forslaget utfordrer nemlig rettsikkerheten i betydelig grad ved at ileggelse ikke lenger skal forutsette obligatorisk domstolsbehandling etter reglene om hovedforhandling.

Avhandlingens tema reiser på bakgrunn av dette sentrale spørsmål med hensyn til Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Ved å analysere Justis- og beredskapsdepartementets høringsforslag tar avhandlingen sikte på å vurdere hvilken stilling en utvidelse av gjeldende rett vil kunne ha i relasjon til retten til frihet etter EMK artikkel 5, og retten til bevegelsesfrihet etter EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 2.

1.3 Avgrensning og presisering av tema

Av hensyn til at omvendt voldsalarm er en ordning med en rekke rettslige og praktiske utfordringer, er det nødvendig å avgrense og presisere temaet nærmere. Avhandlingen vil i all hovedsak avgrenses til det konkrete forslaget om å innføre elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. De øvrige endringene og presiseringene som foreslås, og utfordringene knyttet opp mot disse, vil derfor ikke behandles.

Vilkårene som i dag foreligger for å ilegge omvendt voldsalarm etter strl. § 57 vil behandles i den grad det anses nødvendig for å belyse hva utvidelsen rettslig sett vil innebære og også

¹⁷ [Skriflig spørsmål fra Kari Kjønås Kjos \(FrP\) til daværende Justis- og beredskapsminister Monica Mæland, besvart: 04.04.2020](#)

¹⁸ Se HR-2022-706-A som omtales nærmere i punkt 4.4.3.1.

utfordringene som kan oppstå dersom forslaget vedtas. Andre rettslige og faktiske aspekter ved omvendt voldsalarm vil også bli berørt. Det vil særlig knytte seg til vurderingen av inngrepets samlede virkning.

For forståelsen av ønsket om å innføre omvendt voldsalarm og for fenomenet mishandling i nære relasjoner, er også Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner sentral.¹⁹ Den har imidlertid begrenset betydning for de rettslige skrankene som foreligger ved utformingen av regelverket, og avhandlingen avgrenses derfor mot Istanbul-konvensjonen.

1.4 Metode

Hensikten med avhandlingen er å redegjøre for hva forslaget om å utvide ordningen med omvendt voldsalarm konkret vil innebære, og hvorvidt det er i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser. Avhandlingen er derfor i all hovedsak en rettsdogmatisk analyse der det må tas utgangspunkt i alminnelig rettskildelære for å besvare problemstillingene som reises underveis.

Som følge av at avhandlingen er rettsdogmatisk vil det imidlertid innebære et noe annet perspektiv enn det Høyesterett inntar ved løsningen av rettslige problemstillinger.²⁰ I foreliggende avhandling, der det tas stilling til et høringsforslag som ennå ikke er vedtatt, vil det blant annet vies særlig plass til rettspolitiske betraktninger. Dette gjøres både i et eget kapittel avslutningsvis, men også underveis i analysen. Både direkte og indirekte inntas da lovgivers perspektiv for å vurdere selve kvaliteten av lovforslaget ut fra hensyn som gjør seg gjeldende på strafferetten og straffeprosessrettens område.

1.5 Rettskilder

EMK er inkorporert med forrang over norsk formell lov, jf. menneskerettsloven²¹ § 2, jf. § 3. Grl. § 92 styrker menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ytterligere ved å stadfeste stanes plikt til å sikre og respektere rettighetene. En eventuell utvidelse av adgangen til å gjøre inngrep i menneskerettighetene må følgelig skje innenfor de skrankene som EMK

¹⁹ Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210 (Istanbul-konvensjonen)

²⁰ Mæhle (2004) s. 329–342

²¹ Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (mrl.).

oppstiller. Som følge av at EMK etter dette utgjør en rettskilde med tung vekt, vil konvensjonen være en sentral kilde i avhandlingens rettsdogmatiske analyse.

Også praksis fra den Europeiske Menneskerettsdomstolen (EMD) vil være sentral all den tid de er autoritativ fortolker av EMK. Til tross for at EMD ikke har behandlet spørsmål knyttet til kontakt- eller besøksforbud underlagt elektronisk kontroll, vil prinsippene som kan utledes for den generelle vurderingen av frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5, og inngrep i bevegelsesfriheten etter TP4-2, være sentral.

Generelt er ordningen med omvendt voldsalarm sparsomt behandlet både i praksis og i litteratur. Som følge av at oppgaven også tar sikte på å redegjøre for et forslag som ennå ikke er vedtatt, foreligger det heller ingen autoritative rettskilder som kan benyttes i den konkrete analysen. På bakgrunn av dette vil strl. § 57, og praktiseringen av den, være av sentral betydning for å kunne vurdere hva utvidelsen rettslig og faktisk sett vil innebære.

1.6 Fremstillingen videre

Under avhandlingens punkt 2 vil det redegjøres nærmere for hva ordningen med omvendt voldsalarm rettslig og praktisk sett innebærer. En slik innføring vil bidra til grunnleggende forståelse for de rettslige spørsmålene som senere reises i avhandlingen. Deretter vil det være nødvendig å presentere de menneskerettslige skrankene som foreligger for statens myndighetsutøvelse under punkt 3.

Mange av de føringene som har blitt lagt til grunn for bruk av elektronisk kontroll ved kontaktforbud etter strl. § 57, skal også gjelde for påtalemyndighetens adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. På bakgrunn av dette skal dagens rettstilstand analyseres nærmere under punkt 4.

Etter en redegjørelse av dagens rettstilstand skal departementets høringsforslag analyseres under punkt 5. Det sentrale vil være å belyse hva en utvidelse vil innebære, men også egne betraktninger rundt vilkårene vil trekkes inn. Under avhandlingens punkt 6 skal resultatet av analysen benyttes for å vurdere hvilken stilling forslaget vil ha i relasjon til EMK art. 5 og TP4-2.

Avslutningsvis skal det knyttes noen rettspolitiske betraktninger til en eventuell utvidelse av ordningen med omvendt voldsalarm under avhandlingens punkt 7.

2 Kort om ordningen med omvendt voldsalarm

2.1 Generelt om omvendt voldsalarm

Ordningen med omvendt voldsalarm ble innført ved lov 19. juni 2009 nr. 75. Straffeloven § 33 fikk da et nytt femte ledd som åpner for illeggelse av elektronisk kontroll for å sikre at et idømt kontaktforbud overholdes. Loven trådte i kraft 1. februar 2013, og bestemmelsen ble tatt uendret inn i straffeloven 2005 § 57 femte ledd.²²

Et kontaktforbud etter strl. § 57 første ledd er som nevnt under punkt 1.1 et beskyttelsestiltak som innebærer at dersom det er grunn til å tro at domfelte kommer til å begå visse handlinger mot en person, så kan vedkommende gjennom dom blant annet forbys å oppholde seg i bestemte områder der den utsatte ofte beveger seg.²³ I disse tilfellene blir det idømt et oppholdsforbud der det fastsettes en sone som domfelte ikke kan bevege seg innenfor.²⁴

Dersom det anses nødvendig for at domfelte skal overholde oppholdsforbudet kan det suppleres med elektronisk kontroll.²⁵ Elektronisk kontroll kan dermed ikke idømmes uavhengig av et kontaktforbud. Et kontaktforbud supplert med elektronisk kontroll utgjør en del av straffeutmålingen og får først virkning fra det tidspunktet endelig dom foreligger.²⁶

I likhet med et vanlig oppholdsforbud etter strl. § 57 første ledd, vil det også for oppholdsforbud kombinert med elektronisk kontroll fastsettes en forbudssone. Denne sonen baseres imidlertid i utgangspunktet på politiets responstid for å hindre inntrenging.²⁷ På denne måten får den utsatte en reell beskyttelse ved at politiet kan avverge faren *før* domfelte rekker å nå frem. Med et slikt utgangspunkt vil imidlertid intensitet av inngrepet øke betraktelig sammenlignet med et oppholdsforbud uten elektronisk kontroll. Dette henger sammen med at politiets responstid i mange tilfeller vil være lang, og følgelig vil det området som domfelte ikke kan bevege seg innenfor være større. I grisgrendte strøk vil dette kunne by på særlige

²² Høringsforslaget s. 6.

²³ Dullum (2020), s. 7.

²⁴ I foreliggende oppgave vil oppholdsforbud benyttes som et generelt begrep der kontakt- og/eller besøksforbudet har den virkning at vedkommende ikke får bevege seg innenfor et avgrenset område.

²⁵ Dullum (2020), s. 7.

²⁶ Kontaktforbud med elektronisk kontroll kan imidlertid også få virkning fra det tidspunktet et forelegg vedtas, jf. strpl. § 255. Adgangen til å illegge elektronisk kontroll gjennom forelegg benyttes imidlertid i liten grad, og derfor vil hovedfokuset i avhandlingen være illeggelse gjennom dom. Under punkt 5.4 skal det knyttes noen bemerkninger til *hvorfor* denne adgangen ikke benyttes i større grad.

²⁷ HR-2016-783 avsnitt 22.

utfordringer ved at forbudssonen ofte omfatter et område der både den utsatte og den domfelte bor.²⁸ Domfelte blir da tvunget til å flytte.

For at politiet skal kunne avverge en eventuell inntrenging i sonen blir den domfelte påsatt en elektronisk fotlenke som baseres på satellittnavigasjon (GPS) for å rapportere dens posisjon via mobilnettet (GSM) til politiet.²⁹ Dersom vedkommende da beveger seg innenfor sonen vil det utløses en alarm hos politiet, som videre avgjør hvorvidt domfelte skal pågripes.

2.2 Hvorfor ble ordningen med omvendt voldsalarm innført?

Selv om kontaktforbud med elektronisk kontroll defineres som straff etter strl. § 29 bokstav f, så har ikke denne ordningen et direkte pønalt formål.³⁰ Det sentrale formålet bak ordningen er heller å styrke beskyttelsen av personer som utsettes for vold og/eller trusler om vold fra en kjent gjerningsperson, og er et tiltak av forebyggende karakter.³¹

I dag finnes det en rekke virkemidler politiet kan iverksette for å beskytte personer mot vold og trusler. Herunder kan den truede bære en mobil voldsalarm, leve på sperret adresse, eller flytte for å unngå å bli rammet av trusselutøverens handlinger.³²

Disse tiltakene forutsetter imidlertid at det er den fornærmede som må bære byrden for domfeltes belastende handlinger.³³ Den mobile voldsalarmen forutsetter for eksempel at fornærmede først har oppfattet situasjonen før politiet blir varslet. Videre fordrer det å leve på skjult adresse at vedkommende må flytte fra sitt bosted, leve i skjul, muligens få nytt navn, begrense kontakt med øvrig familie og endre alle sosiale media. Dermed blir det tydelig at tiltakene som skal bidra til beskyttelse, samtidig begrense den *fornærmedes* livsutfoldelse. At de som opplever slike krenkede handlinger også er de som må bære byrden kan fremstå som urimelig.

Omvendt voldsalarm og oppholdsforbud er dermed de eneste tiltakene etter gjeldene rett som heller begrenser *trusselutøverens* handlingsrom istedenfor den *trusselutsattes*. Gjennom ordningen med omvendt voldsalarm er nemlig det rettspolitiske målet at ansvars plasseringen

²⁸ Dette skal illustreres nærmere i avhandlingens punkt 4.4.3.1, 6.3.5 og 7

²⁹ Høringsforslaget s. 7.

³⁰ Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s. 23.

³¹ Dullum (2020), s. 11.

³² Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s. 7.

³³ Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s. 7.

skal flyttes; ansvaret skal «plasseres der det hører hjemme – hos voldsutøveren».³⁴ Det er da den som utøver vold eller trusler som må forholde seg til den fastsatte forbudssonen samtidig som at politiet har ansvaret for å avverge en eventuell trussel. På denne måten bærer ikke fornærmede selv en del av byrden, og kan i større grad leve et forutsigbart og trygt liv.

2.3 Hva innebærer omvendt voldsalarm for den domfelte?

I all hovedsak innebærer ordningen med omvendt voldsalarm at domfelte forhindres i å bevege seg innenfor den fastsatte forbudssonen. Teknologien som ligger til grunn for den elektroniske fotlenken medfører likevel at det også oppstår en rekke andre forpliktelser og konsekvenser for den domfelte.

Strl. § 57 femte ledd tredje punktum stadfester at «Domfelte plikter å yte bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen».

Ordlyden er vidt formulert og innebærer blant annet at domfelte plikter å møte for påmontering av lenken og la politiet få tilgang til bolig for å sjekke GPS-dekning.³⁵

Videre innebærer fotlenken at domfelte må ha kontrollutstyret festet til kroppen. Dette kan hindre ulike typer påkledning og fottøy, og enkelte aktiviteter vil være vanskelig.³⁶

Svømming og skisport er eksempler på slike aktiviteter.

Den som idømmes elektronisk kontroll står også til ansvar for daglig vedlikehold av kontrollutstyret. Med teknologien som foreligger i dag må fotlenken lades daglig, i en kortere periode, avhengig av hvor mye og hvor nær vedkommende har vært den aktuelle forbudssonen. Ladning skjer ved at en mobil ladeenhet festes på fotlenken, som fjernes når batteriet er fulladet.³⁷

Den domfelte kan videre kun oppholde seg på steder med dekning. Tidligere kunne det oppstå problemer knyttet til manglende dekning på for eksempel kino, kjøpesentre ol. I dag er imidlertid dette i liten grad et problem, og det er lagt til rette for at domfelte i korte perioder kan oppholde seg på steder uten dekning. Dette vinduet vil være større dets lenger unna

³⁴ Innst. O. nr. 68 (2008–2009) s. 5.

³⁵ RPOD-2013-3 pkt. 5.

³⁶ Høringsforslaget s. 37.

³⁷ Høringsforslaget s. 37.

domfelte er forbudssonen.³⁸ Behovet for dekning vanskeliggjør imidlertid det å fly eller å benytte andre fremkomstmidler som innebærer at dekningen brytes.³⁹

Elektronisk kontroll kan videre innebære at domfelte pålegges å flytte fra eget hjem fordi forbudssonen ofte blir større ved ileggelse av elektronisk kontroll. Som følge av at inngrepets intensitet øker betraktelig ved et slikt pålegg, er imidlertid adgangen begrenset til de tilfellene det foreligger en «nærliggende fare» for at vedkommende ellers vil gå en straffbar handling overfor en annen, jf. strl. § 57 tredje ledd. Forbudssonens størrelse vil også kunne medføre at vedkommende må bytte arbeid.⁴⁰ Når inngrepets intensitet øker vil det også stilles strengere krav til forholdsmessighetsvurderingen.

Dersom den som har blitt idømt kontaktforbud med elektronisk kontroll forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at kontrollen iverksettes, eller hindrer pågående kontroll, kan vedkommende straffes med fengsel inntil ett år jf. strl. § 168 bokstav c.

Samlet sett er det ut fra dette ikke tvilsomt at inngrepet omfatter mer enn den elektroniske kontrollen. Dette innebærer at inngrepets intensitet, i større eller mindre grad, vil være betydelig sterkere når oppholdsforbudet suppleres med omvendt voldsalarm

3 Menneskerettslige skranker for statens myndighetsutøvelse

3.1 Innledning

Av Grl. § 92 fremgår det at «Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.» Bestemmelsen gir uttrykk for statens sikringsplikt og skal bidra til at Norges menneskerettslige forpliktelser realiseres fullt ut.

I EMK stadfestes medlemsstatenes sikringsplikt blant annet i art. 1. Det fremgår der at de som har bundet seg til traktaten er pliktig til å «secure to everyone» rettighetene i konvensjonen. I

³⁸ Høringsforslaget s. 37 og vedlegg 2.

³⁹ Høringsforslaget s. 37.

⁴⁰ Høringsforslaget s. 38.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter⁴¹ art. 2 fremgår det at statene har en plikt «to respect and to ensure» rettighetene.

Bestemmelsene får frem de ulike sidene av statens sikringsplikt.⁴² Staten har ikke bare en plikt til å respektere rettighetene i konvensjonene ved å unnlate å gripe inn i dem, herunder en negativ eller passiv sikringsplikt.⁴³ De har også en positiv plikt som innebærer at rettighetene aktivt skal sikres og beskyttes. I dette ligger at staten må fatte tiltak for å forhindre at krenkelser skjer.⁴⁴ Staten har derfor en dobbel gjennomføringsplikt.

Ettersom ordningen med omvendt voldsalarm på den ene siden gjennomfører statens plikt til å beskytte borgere mot vold og overgrep, samtidig som den på den andre siden utgjør et inngrep i retten til å bevege seg fritt, er det nødvendig å se nærmere på hvilke skranker EMK oppstiller for statens myndighetsutøvelse når ulike rettigheter skal balanseres mot hverandre.

3.2 Statens positive plikt til å sikre menneskerettighetene

EMD har med utgangspunkt i EMK art. 1, knyttet opp mot rettighetene nedfelt i EMK art. 2, 3 og 8, utviklet innholdet i prinsippet om statens aktive sikringsplikt.⁴⁵

EMK art. 2 stadfester enhvers rett til liv. Etter EMK Art. 3 skal ingen utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Hvorvidt et forhold faller inn under art. 3 beror på en samlet vurdering av de konkrete forholdene i saken, som «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.»⁴⁶ Art. 8 beskytter enhvers rett til respekt for sitt privat- og familieliv. Virkeområdet til bestemmelsen omfatter både den fysiske og psykiske integritet, og gir en rett til beskyttelse fra uønskede inngrep fra staten og øvrige samfunnsmedlemmer.⁴⁷

EMD har vært noe inkonsekvent på hvorvidt det er EMK art. 3 eller EMK art. 8 som skal anvendes i saker som omhandler trusler og/eller vold i nære relasjoner. Dette er imidlertid ikke av avgjørende betydning. EMK art. 8 dekker de fleste straffbare handlinger mot liv,

⁴¹ Av 16. desember 1966

⁴² Martnes (2020) punkt 2.2 om statens sikringsplikt.

⁴³ Martnes (2020) punkt 2.2 om statens sikringsplikt.

⁴⁴ Martnes (2020) punkt 2.2 om statens sikringsplikt.

⁴⁵ Kjelby (2017) s. 122.

⁴⁶ *Opuz mot Tyrkia*, (no. 33401/02) 9. juni 2009 avsnitt 158.

⁴⁷ Høringsforslaget s. 17.

trusler, seksuelle krenkelser, forfølgelse og plagsom atferd.⁴⁸ Det sentrale poenget er at staten har en plikt til å aktivt hindre krenkelse av disse rettighetene.

I EMD-dommen *Beganovic mot Kroatia*⁴⁹ uttaler domstolen i avsnitt 75 følgende om innholdet i statens aktive sikringsplikt i relasjon til EMK art. 3.

«Furthermore, Article 3 requires States to put in place *effective criminal-law provisions* to deter the commission of offences against personal integrity, backed up *by law-enforcement machinery* for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions (...), and this requirement also *extends to ill-treatment administered by private individuals* (...)».⁵⁰

Av sitatet kan det utledes at statens myndigheter aktivt må iverksette tiltak, og om nødvendig gjøre inngrep, for å forhindre at enkeltindividets rettigheter etter EMK krenkes.⁵¹

Sikringsplikten strekker seg helt fra den formelle lovgivningen, til forebyggende virksomhet gjennom politi- og påtalemyndighetenes prosessuelle håndhevelse og sanksjonering.⁵²

Det er staten som er pliktsubjekt etter konvensjonen. Sikringsplikten gjelder derfor i utgangspunktet for statens aktører direkte. Slik det fremgår av uttalelsen ovenfor, gjelder imidlertid den aktive sikringsplikten i enkelte tilfeller også overfor staten i saker der et enkeltindivid har krenket andre enkelt individs rettigheter etter EMK.⁵³ Den positive sikringsplikten kan følgelig også ha en horisontal virkning, slik at staten aktivt må iverksette tiltak for å forhindre mellomprivate konflikter.

I Rt. 2013 s. 588 ble det tatt stilling til om den norske stat hadde brutt den positive sikringsplikten. Høyesterett kom til at det forelå brudd som følge av politiets manglende håndhevelse av en rekke brudd på besøks- og kontaktforbud og alvorlige trusler. Den fornærmede hadde tidligere blitt utsatt for grov vold, trakassering og forfølgelse av samme gjerningsperson.

⁴⁸ Kjelby (2017) s. 128 og Rt. 2013 s. 588.

⁴⁹ *Beganovic mot Kroatia*, (no. 46423/06) 25. juni 2009.

⁵⁰ (Mine kursiveringer).

⁵¹ Kjelby (2017), s. 122.

⁵² Kjelby (2013), s. 374.

⁵³ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 41.

Med utgangspunkt i EMDs praksis tok Høyesterett stilling til innholdet og rekkevidden av den horisontale sikringsplikten. Det ble fremhevet at det avgjørende vil være om det fra statens myndigheter «reageres 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». ⁵⁴ Statens myndigheter er følgelig pliktig til å iverksettes tiltak innenfor forholdsmessige rammer, i de situasjoner der de har tilstrekkelig kunnskap om forholdet.

Høyesterett fremhever videre at et sentralt moment fra EMD-praksis er at staten har blitt tilkjent en skjønnsmargin ved valg av aktive virkemidler. EMD ønsker dermed ikke å ta stilling til hvilke virkemidler staten må iverksette. Det avgjørende er om «de tiltak som er iverksatt alt i alt var *adekvate og forholdsmessige*». ⁵⁵ Tiltakene må følgelig gi en reell beskyttelse og det må være foretatt en forsvarlig avveining av motstridende interesser. Det må da tas hensyn til alle omstendigheter i saken. I relasjon til dette fremhever Høyesterett at staten særlig oppfordres til å fatte tiltak i saker som omhandler vold mot kvinner. ⁵⁶

Statens myndigheter har etter dette et klart ansvar for avverge, og å reagere mot, alvorlige krenkelser rettet mot privatpersoner. Omvendt voldsalarm er et tiltak som særlig har som formål å forhindre slike krenkelser. Følgelig var innføringen av dette tiltaket i 2013 et statlig virkemiddel som aktivt bidrar til å realisere den positive sikringsplikten i mellomprivate konflikter. Slik det ble redegjort for under avhandlingens punkt 1.1 er det imidlertid ennå rom for forbedring. Dersom forslaget om å utvide ordningen med omvendt voldsalarm kan bidra til bedre beskyttelse av de utsatte, vil statens positive sikringsplikt følgelig kunne realiseres i større grad.

3.3 Statens plikt til å frastå fra å gjøre inngrep i menneskerettighetene

Selv om statens myndigheter har en plikt til å forebygge at det skjer krenkelser av menneskerettighetene, så har de som nevnt også en plikt av negativ art. Denneplikten innebærer at staten må frastå fra å gjøre inngrep i enkeltpersoners rettigheter med mindre det foreligger grunnlag for annet. Som følge av at menneskerettighetene er universelle, ⁵⁷ gjelder den negativeplikten også overfor den som måtte utøve vold, overgrep, eller trusler mot andre

⁵⁴ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 46.

⁵⁵ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 47.

⁵⁶ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 49.

⁵⁷ EMK art. 1.

samfunnsmedlemmer. Den negative sikringsplikten legger således bånd på statens myndighetsutøvelse.

Omvendt voldsalarm vil, uavhengig av om den ilegges i forlengelse av et kontaktforbud eller et besøksforbud, gripe inn i en rekke sentrale menneskerettigheter. Det ville derfor føre for langt å gi en oversikt over alle disse rettighetene. I det følgende skal det imidlertid gis en kort oversikt over to utvalgte rettigheter som er særlig sentral. Hvordan disse rettighetene stiller seg i relasjon til departementets høringsforslag vil analyseres nærmere under punkt 6.

3.3.1 Retten til frihet

EMK art. 5 nr. 1 andre punktum fastslår at ingen skal frihetsberøves såfremt det ikke er ved en fremgangsmåte som forskrevet ved lov og som faller inn under bestemmelsens andre ledd bokstav a-f. Bestemmelsen er dermed ikke utformet som et totalforbud mot frihetsberøvelse, men oppstiller heller prosessuelle garantier dersom slik frihetsberøvelse skjer.⁵⁸ Dette henger sammen med at det moderne samfunn ikke kan klare seg uten inngrep som for eksempel varetekt og fengselsstraff.⁵⁹

Hvorvidt et inngrep anses som frihetsberøvelse må vurderes konkret i hver enkelt sak der det må ses hen til en rekke momenter som «the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question».⁶⁰ Terskelen for når noe anses som frihetsberøvelse har blitt satt nokså høyt, og det skal derfor en del til for at rettsikkerhetsgarantiene etter bokstav a-f kommer til anvendelse.⁶¹

Etter gjeldende rett er elektronisk kontroll ved kontaktforbud hjemlet i strl. § 57 femte ledd, og idømmes av domstolen dersom vilkårene er oppfylt. Følgelig er dagens ordning med omvendt voldsarm i overensstemmelse med EMK art. 5 nr. 1 andre setning bokstav a som stadfester at frihetsberøvelse er lovlig dersom vedkommende blir domfelt av en kompetent domstol. Det har imidlertid hverken nasjonalt eller internasjonalt blitt tatt stilling til om elektronisk kontroll ved oppholdsforbud kan utgjøre en frihetsberøvelse.

⁵⁸ Aall (2018), s. 358.

⁵⁹ Aall (2018), s. 358.

⁶⁰ *Guzzardi mot Italia* avsnitt, 7367/76, 6 november 1980, avsnitt 92.

⁶¹ Se blant annet utfallet i EMD-dommen *De Tommaso mot Italia* no. (43395/09 23). februar 2017 som det skal redegjøres nærmere for i avhandlingens punkt 6.3.2.

3.3.2 Retten til bevegelsesfrihet

EMK art. 5 har nær sammenheng med EMK fjerde tilleggsprotokoll art. 2 (TP4-2) som regulerer retten til bevegelsesfrihet. Forskjellen mellom en frihetsberøvelse og et inngrep i retten til å bevege seg fritt er et spørsmål om grad og intensitet, snarere enn et spørsmål om inngrepets art og innhold.⁶² Et inngrep som utgjør en frihetsberøvelse etter EMK art. 5 vil ofte være langt mer intenst og omfattende, og følgelig vil terskelen for når et inngrep utgjør en frihetsberøvelse være høyere. Inngrep som ikke utgjør en frihetsberøvelse, vil måtte vurderes etter TP4-2.

TP4-2 første og andre ledd fastslår at enhver har rett til å bevege seg fritt både innenfor og utenfor en stats territorium. Etter tredje ledd kan bevegelsesfriheten kun innskrenkes dersom inngrepet er i samsvar med lov, og dersom det er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet å forebygge forbrytelser eller for å verne om andres rettigheter og friheter. Dette fordrer at det må foretas en nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering av inngrepet sett opp mot det lovlige formålet som skal realiseres.

Et oppholdsforbud vil, uavhengig av om det er supplert med elektronisk kontroll, gripe inn i retten til bevegelsesfriheten.⁶³ Elektronisk kontroll vil imidlertid øke intensiteten av inngrepet betraktelig ved at forbudssonen blir større og ved at den idømte må tåle en rekke tilleggsbelastninger. Ved utformingen av en ny lovbestemmelse som utvider adgangen til å ilegge elektronisk kontroll, vil derfor skrankene som oppstilles etter TP4-2 være sentral.

4 Dagens rettstilstand

4.1 Innledning

Strl. § 57 hjemler både alminnelige vilkår for idømmelse av kontaktforbud og spesielle vilkår for idømmelse av omvendt voldsalarm. Som følge av at kontaktforbud er en forutsetning for elektroniske kontroll vil både de alminnelige og de spesielle vilkårene gjennomgå i det følgende. Hovedfokuset vil imidlertid rettes mot de spesielle vilkårene som følge av at disse er særlig sentrale for den foreslåtte utvidelsen. Som følge av at forslaget omhandler en innføring av elektronisk kontroll ved brudd på *besøksforbud*, vil det også redegjøres nærmere for reglene om besøksforbud etter strpl. 222 bokstav a.

⁶² *Guzzardi mot Italia*, (no. 7367/76), 6. november 1980 avsnitt 93.

⁶³ Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s. 19 siste spalte.

4.2 De alminnelige vilkårene for ileggelse av kontaktforbud

Strl. § 57 første ledd hjemler domstolens adgang til å ilegge kontaktforbud.

Straffeloven § 57 første ledd lyder slik:

«§ 57. Forbud mot kontakt

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.»

Etter ordlyden er det et grunnvilkår at den som skal idømmes kontaktforbud har begått en «straffbar handling». I tillegg må det være «grunn til å tro» at vedkommende ellers vil begå én av handlingene beskrevet i bestemmelsens annet ledd bokstav a-c.

4.2.1 Den straffbare handling

Som følge av at ordlyden kun oppstiller et krav om at vedkommende må ha begått en straffbar handling, foreligger det ingen krav til hverken strafferamme eller arten av den forutgående handlingen. Enhver straffbar handling vil kunne føre til ileggelse av kontaktforbud. Kravet om at vedkommende må ha begått en straffbar handling er det eneste som skiller et kontaktforbud etter straffeloven § 57 fra bestemmelsen om besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 bokstav a.⁶⁴

At noen må ha begått en straffbar handling for å kunne idømmes et kontaktforbud, henger sammen med at kontaktforbud utgjør en strafferettslig reaksjon etter strl. § 29 f.

Legalitetsprinsippet i Grl. § 96 medfører at både de objektive og subjektive vilkårene for straff må være oppfylt for at en strafferettslig reaksjon skal kunne idømmes.⁶⁵ Idømmelse av kontaktforbud forutsetter derfor en hovedforhandling der det først tas stilling til om vilkårene for straff er oppfylt. Det foreligger her et unntak ved vedtatt forelegg som forutsetter en straffbar overtredelse, men ingen hovedforhandling.⁶⁶

⁶⁴ Rettskilder knyttet til straffeprosessloven vil på bakgrunn av dette kunne gi veiledning ved tolkningen av strl. § 57. Derfor vil det enkelte steder i oppgaven henvises til rettskilder knyttet til strpl. § 222 ved redegjørelsen av innholdet i strl. § 57.

⁶⁵ Ot. prp. nr. 90 (2003–2004) s. 455.

⁶⁶ Se avhandlingens punkt 5.4

Praktisk sett vil det normalt være tale om å ilegge kontaktforbud der tiltalte er domfelt for volds- eller seksuallovbrudd og/eller trusler. I disse tilfellene vil det nemlig foreligge et særskilt behov for å verne om den utsatte. Som følge av at det ikke oppstilles noen krav til arten av det straffbare forhold vil det likevel også, i andre tilfeller der det anses som nødvendig for å ivareta kriminalofferets trygget, være aktuelt med elektronisk kontroll.⁶⁷

4.2.2 Risiko for en fremtidig handling

Strl. § 57 første ledd bokstav a-c oppstiller videre et krav om at det må foreligge en grunn til å tro at vedkommende i fremtiden kommer til å begå en straffbar handling overfor en annen, forfølge en annen, eller krenke en annens fred.

Etter ordlyden må det da foreligge momenter som peker i retning av at den som allerede har begått en straffbar handling på nytt vil kunne opptre klanderverdig. Risikoen trenger ikke bare være begrunnet i en fare for at domfelte kommer til å begå en ny straffbar handling. Også forfølgning og øvrige krenkelser kan omfattes, uten at disse handlingene trenger å være straffbare, jf. strl. § 57 første ledd bokstav b og c.

Hvor stor risikoen for en fremtidig handling må være må foretas ut fra at ordlyden oppstiller et krav om «grunn til å tro». Det kreves ikke sannsynlighetsvekt, men en teoretisk risiko vil ikke være tilstrekkelig. Det må foreligge konkrete omstendigheter som tilsier at risikoen er nærliggende og reell.⁶⁸ Den nokså lave terskelen må ses i sammenheng med behovet for å beskytte og verne enkeltindivider mot krenkende handlinger.

I den konkrete risikovurderingen vil det ofte være slik at det er forholdene tiltalte blir dømt for som begrunner om det er en fare for gjentakelse. Øvrige opplysninger som tilkommer saken kan imidlertid også inngå i rettens vurdering og være avgjørende for om kontaktforbudet idømmes.⁶⁹ Tidligere handlinger, trusler og andre forhold som tilsier at det er risiko for at et av alternativene i bokstav a-c realiseres, vil være relevante momenter i vurderingen.⁷⁰

⁶⁷ Matningsdal, Ajourført lovkommentar til Lov 20 mai 2005 nr. 25 om straff § 57 og HR-2022-2151-A som skal omtales nærmere i punkt 4.4.2.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) s. 44 siste spalte.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2009) s. 456.

⁷⁰ Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) s. 44.

4.3 Hva vil virkningen av et kontaktforbud være?

Virkningene av et kontaktforbud fremgår av strl. § 57 annet ledd. Den forbudet retter seg mot kan enten «forbys å oppholde seg i bestemte områder», jf. bokstav a, eller «forbys å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person», jf. bokstav b. Slike forbud kan ilegges for en bestemt tid på inntil 5 år, eller på ubestemt tid dersom «særlige grunner» tilsier det, jf. strl. § 58 annet ledd.

Som følge av at elektrisk kontroll kun blir ilagt i forlengelse av et oppholdsforbud etter bokstav a, vil det være dette alternativet som behandles nærmere her.⁷¹

Ordlyden «bestemte områder» peker i retning av at det kan være flere forbudssoner og at disse må være avgrenset. Ordlyden gir imidlertid ikke anvisning på hvordan forbudssonen konkret skal fastsettes eller hvor stor den kan være.

I forarbeidene til straffeprosessloven har lovgiver presisert at forbudssonen kan omfatte større geografiske områder som for eksempel et tettsted eller en kommune.⁷² I forarbeidene til straffeloven blir det fremhevet at forutsatt at de øvrige vilkårene i strpl. § 222 bokstav a er oppfylt, vil det sentrale være om oppholdsforbudet utgjør et forholdsmessig tiltak.⁷³ Ut over dette gis det ingen ytterligere presiseringer.

Uttalelsene fra lovgiver peker i retning av at forbudssone må fastsettes ut fra det konkrete behovet i hver enkelt sak, der størrelsen på sonen vil være et sentralt moment i forholdsmessighetsvurderingen. Det er derfor ikke oppstilt noen begrensninger på mulig omfang. I saker der risikoen for en fremtidig krenkelse er av en mer alvorlig karakter, peker en slik forståelse i retning av at en større forbudssone vil aksepteres.⁷⁴

Som nevnt tidligere i avhandlingen vil det i saker der et oppholdsforbud kombineres med elektronisk kontroll ofte innebære at den geografiske forbudssonen blir mer omfattende. Hvilken betydning dette får for forholdsmessighetsvurderingen analyseres nærmere under oppgavens punkt 4.4.2.

⁷¹ Dullum (2020) s. 30

⁷² Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 322.

⁷³ Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) s. 29.

⁷⁴ Dullum (2020), s. 30.

4.4 De spesielle vilkårene for ileggelse av elektronisk kontroll

4.4.1 Innledning

Straffeloven § 57 femte ledd første setning regulerer de spesielle vilkårene for ileggelse av elektronisk kontroll. Det fremgår der at retten «kan» ilegge elektronisk kontroll i forbindelse med kontaktforbud dersom det «anses nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt».

Bestemmelsens ordlyd og oppbygging gir dermed anvisning på at elektronisk kontroll ikke kan ilegges alene eller uavhengig av et kontaktforbud. Det er dermed et inngangsvilkår at vilkårene for kontaktforbud etter første ledd er oppfylt. Videre oppstiller bestemmelser vilkår om at kontrollen må være «nødvendig» for at kontaktforbudet skal overholdes, og dersom nødvendighetsvilkåret er oppfylt «kan» retten bestemme at det skal underkastes elektronisk kontroll.

4.4.2 Vilkåret om at inngrepet må anses «nødvendig»

En naturlig språklig forståelse av «nødvendig» tilsier at andre tiltak av mindre inngripende karakter har blitt vurdert, men ikke blitt ansett som tilstrekkelig for å oppnå effektiv beskyttelse. Ordlyden peker dermed i retning av at det må foretas en konkret helhetsvurdering der øvrige alternativer også må være vurdert.⁷⁵

Av forarbeidene til straffeloven fremgår det at tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud normalt medfører at kontaktforbudet skal kombineres med elektronisk kontroll.⁷⁶

Lovgiverviljen peker derfor i retning av at brudd på besøks- eller kontaktforbud normalt sett skal føre til elektronisk kontroll, og at terskelen for ileggelse derfor ikke er ment å være for høy.

Som følge av at hva som anses som «nødvendig» må vurderes konkret i hver enkelt sak, er det vanskelig å oppstille en generell rettsregel om nødvendighetsvilkåret. Ved å analysere praksis der vilkåret har blitt behandlet, vil det imidlertid være mulig å si noe mer om terskelen som foreligger og konkrete momenter som vil være sentral i vurderingen.

I HR-2017-1840-A ble nødvendighetsvilkåret behandlet nærmere. Tiltalte og fornærmede hadde tidligere vært kjærester og i perioder samboere. Som følge av et turbulent forhold ble

⁷⁵ Dullum (2020), s. 30.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s. 21.

tiltalte i 2013 ilagt et besøksforbud. Senere ble tiltalte dømt for blant annet to brudd på dette besøksforbudet, og i 2014 ble han også dømt for legemsfornærmelser mot fornærmede. Straffen ble satt til fengsel i 1 og 3 måneder, samt kontaktforbud i 5 år. Elektronisk kontroll ble ikke idømt som følge av at det ble ansett som uforholdsmessig, men tiltalte ble advart om at dette svært sannsynlig ville bli utfallet dersom han igjen brøt besøksforbudet. I 2016 ble det imidlertid tatt ut ny tiltale for trusler og en rekke overtredelser av besøksforbudet. Tiltalte ble dømt til fengsel, samt kontaktforbud med elektronisk kontroll.⁷⁷

Ved vurderingen av om elektronisk kontroll kunne anses som nødvendig henviser Høyesterett til departementets uttalelser i Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 21 og konkluderte ut fra dette med at det ikke «tyder (...) på at vilkåret er ment å skulle praktiseres spesielt strengt.⁷⁸ Samme forståelse har senere også blitt lagt til grunn iblant annet HR-2021-1434-A avsnitt 25 og HR-2021-2151 avsnitt 33.

Til tross for at det i den konkrete saken var gått lang tid uten at tiltalte hadde kontaktet fornærmede, ble elektronisk kontroll ansett som nødvendig. Avgjørende synes å være de mange og alvorlige bruddene på kontakt- og besøksforbudene.⁷⁹ Den tiltalte hadde ved gjentatte anledninger utvist manglende respekt for fornærmedes ønske om å ikke ha kontakt.

Det finnes også eksempler på underrettspraksis der elektronisk kontroll har blitt ilagt selv om tiltalte tidligere ikke har brutt et besøks- og/eller kontaktforbud. Dette var tilfelle i LB-2017-26372. Tiltalte ble funnet skyldig for mishandling av samboeren over en lang periode, og til tross for at han tidligere ikke hadde blitt ilagt hverken kontakt- eller besøksforbud kom Lagmannsretten til at nødvendighetsvilkåret var oppfylt. Avgjørende var at tiltalte til tross for at det var en pågående etterforskning, og at det senere ble tatt ut tiltale, hadde fortsatt å mishandle fornærmede.⁸⁰

I HR-2021-2151-A kom det en ytterligere presisering av nødvendighetsvilkåret. Tiltalte i saken var tidligere dømt for menneskehandel ved å ha utnyttet fornærmede til prostitusjon. Han var også dømt for brudd på besøksforbud og for krenkelse av privatlivets fred. I saken som var til pådømmelse for Høyesterett var det tatt ut tiltale for brudd på et besøksforbud og

⁷⁷ HR-2017-1840-A avsnitt 1–11.

⁷⁸ HR-2017-1840-A avsnitt 35.

⁷⁹ HR-2021-1840-A avsnitt 36.

⁸⁰ Dullum (2020), s. 32.

for hensynsløs atferd. Forsvareren gjorde blant annet gjeldende at som følge av at hverken forhistorien eller bruddene på besøksforbudet inneholdt vold eller trusler om vold, kunne ikke elektronisk kontroll anses som nødvendig.⁸¹

Etter en gjennomgang av straffelovens forarbeider konkluderer imidlertid Høyesterett med at det ikke kan oppstilles krav til det begåtte lovbruddet eller den fremtidige handlingen. Selv om det i forarbeidene fremgår at formålet med å innføre elektronisk kontroll «særlig» er å gi beskyttelse til personer som utsettes for vold og trusler om vold fra nåværende eller tidligere samlivspartnere, så vil elektronisk kontroll kunne benyttes overfor alle som idømmes kontaktforbud såfremt det foreligger et behov for beskyttelse.⁸²

Av gjennomgangen gjort ovenfor blir det tydelig at terskelen for når elektronisk kontroll kan anses som nødvendig er tiltenkt å være relativt lav. Det avgjørende for den konkrete vurderingen synes å være om domfelte tidligere har utvist manglende respekt for fornærmedes ønske om å ikke ha kontakt. Den manglende respekten kan da ha manifestert seg i brudd på oppholdsforbud, men også i saker der domfelte ikke har brutt forbudet kan det ut fra sakens karakter og alvor være nødvendig med elektronisk kontroll. Sistnevnte avgjørelse illustrerer også at det ikke kan oppstilles noen krav til det begåtte lovbruddet eller den fremtidige risikoen, så lenge den konkrete vurderingen tilser at elektronisk kontroll er nødvendig.

4.4.3 Kravet om forholdsmessighet – «kan»-skjønnet

Selv om nødvendighetsvilkåret skulle være oppfylt, fremgår det av strl. § 57 femte ledd at retten «kan» bestemme at det skal idømmes elektronisk kontroll. Etter ordlyden har dermed domstolen skjønnsmyndighet til å avgjøre hvorvidt elektronisk kontroll skal idømmes i den konkrete saken. Domstolen har samme skjønnsmyndighet for kontaktforbud etter strl. § 57 første ledd.

At retten «kan» idømme elektronisk kontroll fordrer en forholdsmessighetsvurdering der motstridende interesser må avveies mot hverandre.⁸³ Det sentrale er da å veie de totale ulempene et kontaktforbud med elektronisk kontroll vil innebære for domfelte, opp mot fornærmedes behov for trygghet og sikkerhet.⁸⁴ I forarbeidene til straffeloven fremgår det

⁸¹ HR-2021-2151-A avsnitt 34.

⁸² HR-2021-2151-A avsnitt 37, jf. Ot.prp. nr 25 (2008–2009) s. 5.

⁸³ Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s.18.

⁸⁴ HR-2021-2151-A avsnitt 39 og HR-2021-1434-A avsnitt 26.

imidlertid at det særlig skal legges vekt på hensynet til fornærmede, og at dette langt på vei må være avgjørende.⁸⁵ Hensynet til fornærmede skal derfor i utgangspunktet veie tyngst.

Gjennom rettspraksis har det særlig blitt fremhevet to momenter som må anses som sentral når ulempene for den domfelte skal fastlegges. Det første momentet er størrelsen på den aktuelle forbudssonen. Det andre momentet er de tilleggsbelastningene det innebærer for domfelte å måtte bære fotlenken.⁸⁶ Betydningen av disse momentene i forholdsmessighetsvurderingen skal analyseres i det følgende.

4.4.3.1 Forbudssonens betydning for forholdsmessighetsvurderingen

Slik det ble redegjort for under avhandlingens punkt 2.3 vil den geografiske forbudssonen ofte fastsettes med utgangspunkt i politiets responstid når kontaktforbudet kombineres med elektronisk kontroll.

HR-2016-783-A er illustrerende. Med henvisning til departementets gjennomgang av forutsetningene for lovendringene, fastsetter Høyesterett forbudssonens størrelse med utgangspunkt i politiets responstid.⁸⁷ Årsaken er at kontrollen skal kunne tjene lovens formål om å avverge fare *før* domfelte rekker frem til fornærmede.⁸⁸ Dette formålet vil kun oppnås dersom politiet har tilstrekkelig tid til å nå frem til fornærmede eller iverksette øvrige beskyttelsestiltak når inntrengingen i sonen blir oppdaget. Dette utgangspunktet har ofte den konsekvens at forbudssonen blir større, og dermed mer inngripende når oppholdsforbudet suppleres med elektronisk kontroll. Samme utgangspunkt har blitt fulgt opp i senere rettspraksis.⁸⁹

I overnevnte avgjørelse medførte utgangspunktet om politiets responstid at arealet på forbudssonen ble svært omfattende. Den ble fastsatt slik at politiet ville ha 25 minutter fra vernesonens yttergrense til den fornærmedes bolig. Til sammen ble det området domfelte ikke kunne bevege seg innenfor da større enn de fleste av landets kommuner, og vanskeliggjorde kontakt med familie og tilgang til omkringliggende områder. Til tross for ulempene dette medførte for domfelte, ble ikke inngrepet ansett som uforholdsmessig. De krenkelsene som begrunnet forbudet var så vedvarende og alvorlig at hensynet til fornærmede måtte være

⁸⁵ Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) side 16.

⁸⁶ HR-2021-2151-A avsnitt 39.

⁸⁷ HR-2016-783-A avsnitt 22–24, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s. 16.

⁸⁸ Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s. 16.

⁸⁹ Se HR-2017-1840-A, HR-2021-1434-A, HR-2021-2151-A.

avgjørende.⁹⁰ Tiltalte var nemlig blitt funnet skyldig i å ha tent på et bolighus og handlingen ble ansett som en videreføring av tidligere krenkelser overfor fornærmede B og familien. Tidligere var han dømt for seksuelt overgrep, trusler, fire brudd på besøksforbud, en bombetrussel og et simpelt skadeverk. Samtlige av disse forholdene var rettet mot B og familien.⁹¹

Dommen illustrerer at det i avveiningen av om et inngrep er forholdsmessig må det tas utgangspunkt i om domfelte har et reelt behov for å bevege seg innenfor den aktuelle sonen. Dette momentet må imidlertid sammenholdes med fornærmedes behov for beskyttelse i den konkrete saken, og vil derfor ikke alltid ha utslagsgivende betydning. I de tilfellene der risikoen som foreligger er av alvorlig art og karakter, vil hensynet til fornærmede måtte veie tyngst. Det blir dermed tydelig at det ikke kan skilles klart mellom nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet.

I relasjon til forbudssonens betydning ved forholdsmessighetsvurderingen må også den tidligere nevnte HR-2021-2151-A fremheves. En forbudssone på 10 minutter eller mere fra sonens yttergrense til fornærmedes bolig, ville medføre at domfelte måtte flytte fra sin bolig og ut av Tromsø hvor han hadde bodd lenge og hadde sine venner.⁹² Også sykehuset der domfelte fikk behandling for kreft ville omfattes av sonen. Også i denne saken forelå det da reelle behov på domfeltes side.

Til tross for dette kom Høyesterett til at en forbudssone på 30 minutter ville være forholdsmessig. Selv om tiltalte ikke var blitt dømt for fysisk vold og det ikke forelå en fremtidig fare for at dette skulle skje, ville fornærmede og hennes sønn kun oppleve tilstrekkelig trygget og ro dersom sonen ble fastsatt til 30 minutter. Det ble trukket frem at heller ikke de hadde nettverk et annet sted, og at de hadde fått store psykiske vansker etter domfeltes overgrep og vedvarende krenkelser.⁹³ Hensynet til fornærmede og hennes sønns behov for beskyttelse ble dermed avgjørende for forholdsmessighetsvurderingen.

Avgjørelsen illustrerer hvor intenst inngrepet kan tillates å bli i de tilfellene der hensynet til fornærmede tilsier at det er påkrevd. Dets mer alvorlige situasjon er, dets større inngrep må

⁹⁰ HR-2016-783-A avsnitt 24.

⁹¹ HR-2016-783-A avsnitt 13.

⁹² HR-2021-2151-A avsnitt 65–66

⁹³ HR-2021-2151-A avsnitt 68–70.

domfelte tåle uten at det blir ansett som uforholdsmessig. Det blir igjen tydelig at vurderingen som foretas under kravet om nødvendighet, også vil innvirke på forholdsmessighetsvurderingen. Når det da skal vurderes hvorvidt en forbudssone fastsatt med utgangspunkt i politiets responstid vil være forholdsmessig, må det ses hen til hvilken risiko som kan oppstå dersom forbudet brytes.

Også den nylige avsatte HR-2022-706-A må fremheves. Tiltalte og fornærmede i saken hadde hatt et kjæresteforhold som etter hvert ble turbulent. Tiltalte var tidligere dømt fem ganger for å ha utøvet vold mot fornærmede og for å ha brutt en rekke besøksforbud. Av lagmannsrettens dom fremgår det at fornærmede tidligere har uttalt at hun var redd for at tiltalte skulle ta livet av henne.⁹⁴ Den fornærmede hadde imidlertid også provosert og tydd til vold, og også initiert kontakt med tiltalte.⁹⁵ Også her var spørsmålet om hvorvidt en forbudssone som medførte at tiltalte måtte flytte var uforholdsmessig. I lagmannsrettens dom hadde sonen blitt fastsatt med utgangspunkt i politiets vaktberedskap og utrykningstid, slik at de skulle kunne nå frem til fornærmede før domfelte.

Etter en vurdering av de konkrete forholdene i saken kom Høyesterett til at den risikoen som forelå ikke kunne begrunne en så stor forbudssone. Avgjørende synes å være at den tiltalte var svært ressurs svak, og at hans eneste nettverk befant seg på området som forbudssonen omfattet. Han hadde derfor et reelt behov for å kunne bevege seg innenfor området. Også det at det ikke tydet på at domfelte var ute etter å «ta» fornærmede ble vektlagt som et moment mot at inngrepet var forholdsmessig.⁹⁶ Her blir det igjen tydelig at den konkrete vurderingen av hva som er nødvendig også vil være sentral for vurderingen av om inngrepet er forholdsmessig.

Avgjørelsen illustrerer imidlertid også hvordan en omfattende forbudssone kan medføre at Høyesterett avviker utgangspunktet om at belastningen ved slike lovbrudd skal flyttes fra fornærmede til tiltalte. Til tross for en historisk tilknytning til området hadde ikke den tiltalte jobb, omsorgsansvar eller egen bolig som nødvendiggjorde opphold innenfor den geografiske sonen. Sammenholdes dette med en alvorlig voldshistorikk og en rekke brudd på

⁹⁴ HR-2022-706-A avsnitt 20.

⁹⁵ HR-2022-706-A avsnitt 16–20.

⁹⁶ HR-2022-706-A avsnitt 41-45.

besøksforbud kunne dette tilsi at det forelå en overhengende risiko som gjorde at hensynet til fornærmede burde veid tyngst.

4.4.3.2 Tilleggsbelastningenes betydning for forholdsmessighetsvurderingen

Slik det har blitt redegjort for under oppgavens punkt 2 innebærer det å bære elektronisk kontroll at domfelte må tåle betydelige begrensninger i sin livsutfoldelse.

I HR-2017-1840-A ble det tatt stilling til om tilleggsbelastningene hadde hjemmel i lov, og videre om disse belastningene gjorde at inngrepet ikke kunne anses som forholdsmessig. I relasjon til forholdsmessighetsvurderingen fremhevd Høyesterett at de begrensningene som elektronisk kontroll legger på domfeltes livsutfoldelse potensielt vil kunne ha større betydning for forholdsmessighetsvurderingen enn forbudssonen.⁹⁷

I likhet med fastleggingen av forbudssonens betydning, fremhevd Høyesterett at det sentrale vil være om domfelte kan påvise konkrete omstendigheter som medfører at belastningen av den elektroniske kontrollen blir særlig tyngende.⁹⁸ Dette innebærer at den generelle belastning som elektronisk kontroll medfører ikke vil være av betydning i forholdsmessighetsvurderingen.

I HR-2017-1840-A hadde domfelte påberopt seg helsemessige utfordringer som han mente ville vanskeliggjøre bruken av fotlenken. Høyesterett uttalte da at politi eller helsepersonell ville kunne fjerne fotlenken dersom det skulle oppstå problemer, og at dersom han ønsket å fly ville han kunne inngå avtale med politiet. Følgelig hadde domfelte ikke fremhevet omstendigheter som ble ansett som særlig tyngende, og idømmelsen av elektronisk kontroll ble ansett som forholdsmessig.⁹⁹

4.4.4 Oppsummering

Det som særlig må fremheves av analysen gjort ovenfor er hvordan lovgiver, som følge av formålet om å flytte byrden fra den som rammes til den som utfører handlinger, har ønsket å sette en relativt lav terskel for når elektronisk kontroll av et kontaktforbud skal idømmes.

⁹⁷ HR-2017-1840-A avsnitt 39.

⁹⁸ HR-2017-1840-A avsnitt 40.

⁹⁹ HR-2017-1840-A avsnitt 43.

Dette underbygges også av at det foreligger en presumsjon om at hensynet til fornærmede i utgangspunktet skal veie tyngst i forholdsmessighetsvurderingen.

Til tross for lovgivers vilje har det gjennom rettspraksis blitt skapt en nokså *høy* terskel for når elektronisk kontroll idømmes. I løpet av de 8 årene som ordningen har eksistert viser tall fra politiets IKT-tjeneste at det kun har blitt ilagt omvendt voldsalarm i 66 saker. Kun 2 av disse gjald forhold i Troms- og Finnmark.¹⁰⁰ Analysen gjort ovenfor antyder at årsaken kan ligge i at forbudssonen, når den fastsettes med utgangspunkt i det lokale politiets responstid, kan bli svært omfattende. Intensiteten av inngrepet øker da betraktelig. Dette har den konsekvens at domstolen oppstiller høyere krav til den aktuelle risikoen for å unngå at idømmelsen av elektronisk kontroll blir uforholdsmessig tyngende.

4.5 Nærmere om besøksforbud

Gjennom høringsforslaget ønsker departementet å åpne for at det skal være adgang til å ilegge elektronisk kontroll også ved straffeprosessuelt *besøksforbud*. For å forstå hva den rettslige utvidelsen vil innebære må det redegjøres for hva som utgjør forskjellen på et kontaktforbud etter straffeloven § 57, og besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a.

Påtalemyndighetens hjemmel til å ilegge besøksforbud fremgår av strpl. § 222 a. Etter bestemmelsen kan påtalemyndigheten ilegge besøksforbud dersom det er «grunn til å tro» at personen enten vil a) «begå en straffbar handling overfor en annen person» b) «forfølge en annen person» c) på «annet vis krenke en annens fred», eller d) «begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person».

Bestemmelsens ordlyd tydeliggjør at vilkårene for ileggelse i stor grad er sammenfallende med strl. § 57 første ledd om kontaktforbud. For besøksforbud gjelder det imidlertid også et alternativ om at den fremtidige handlingen kan innebære at vedkommende begår en ordensforstyrrelse som er særlig belastende for en annen person, jf. strpl. § 222 a bokstav d. Følgelig er inngangsvilkårene for besøksforbud nokså vidtfavnende, og strekker seg fra risiko begrunnet i et straffbart forhold til risiko begrunnet i fredskrenkelser som ikke er straffbare.

¹⁰⁰ Se vedlegg 1 – oversikt over antall saker der omvendt voldsalarm har blitt påstått og idømt ved rettskraftig dom

I likhet med kontaktforbud vil også virkningene være at det enten ilegges et oppholdsforbud, eller et forbud mot å forfølge, besøke eller kontakte en annen, jf. strpl. § 222 a annet ledd bokstav a og b.

Den mest sentrale forskjellen mellom besøks- og kontaktforbud er at ileggelse av besøksforbud ikke trenger å knyttes opp mot et straffbart forhold. Årsaken til at hjemmelen om besøksforbud ble inntatt i strpl. § 222 a er nettopp behovet for å kunne ilegge et forbud også i tilfeller der det ikke har skjedd noe straffbart.¹⁰¹ Besøksforbud etter straffeprosessloven har dermed et rent forebyggede formål,¹⁰² og fordrer ingen obligatorisk domstolsprøving for å få virkning.

Selv om besøksforbud etter strpl. § 222 a har et rent forebyggende formål kreves det som følge av at det er et straffeprosessuelt tvangsmiddel at det foretas en forholdsmessighetsvurdering jf. strpl. § 170 a. Dette er praktisk viktig for hvilke typer forhold som vil kunne begrunne et besøksforbud.¹⁰³ Det sentrale i denne forholdsmessighetsvurderingen er at hensynet til den forbudet rettes mot må veies opp mot hensynet til den forbudet skal beskytte. Risikoen for overtredelse, alvorligheten av overtredelsen og alderen til den som har behov for beskyttelse vil være sentrale momenter i denne forholdsmessighetsvurderingen.¹⁰⁴

5 Analyse av høringsforslaget

5.1 Bakgrunnen for forslaget om ny strpl. § 222 bokstav d

I høringsnotat av 6. september 2021 fremsatte Justis- og beredskapsdepartementet et forslag om å innføre en hjemmel i straffeprosessloven som åpner for elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Det overordnede formålet bak forslaget synes å være det samme som ved innføringen av den opprinnelige ordningen i 2013; å nå det kriminalpolitiske målet om å flytte en større del av byrden fra den trusselutsatte over på trusselutøveren.¹⁰⁵

Til tross for at det de siste årene har skjedd en økning i antall saker der omvendt voldsalarm blir påstått og idømt, er det i lys av antall saker som omhandler vold og tusler, grunn til å tro

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) s. 9.

¹⁰² Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) s. 22.

¹⁰³ Høringsforslaget s. 10.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) s. 45.

¹⁰⁵ Høringsforslaget s. 4.

at det er rom for forbedring.¹⁰⁶ Dette gjenspeiles i at temaet om omvendt voldsalarm blant annet har blitt løftet frem i to anmodningsvedtak der regjeringen bes om å komme tilbake til Stortinget med forslag om å utvide dagens ordning.¹⁰⁷ Ved å gi påtalemyndigheten tilsvarende kompetanse til å ilegge elektronisk kontroll som domstolen har, er håpet at terskelen for bruk skal senkes, og at omvendt voldsalarm skal bli et mer tilgjengelig beskyttelsestiltak.¹⁰⁸

Målet om å flytte en større del av byrden over på volds og/eller trusselutøveren og å senke terskelen for bruk, er imidlertid svært overordnet. Det må derfor redegjøres nærmere for hvordan departementet mener at forslaget om utvidelse konkret kan bidra til å realisere målet om å gi de fornærmede et bedre vern.

I høringsuttalelsen fremgår det at elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud vil bidra til et mer effektivt vern av den fornærmede, som følge av at vedkommende vil slippe å vente på domstolsbehandling av saken.¹⁰⁹ Etter gjeldende rett forutsetter som nevnt kontroll av et underliggende kontaktforbud i utgangspunktet at det foreligger rettskraftig dom. Den mellomliggende perioden fra saken tas opp til etterforskning til endelig dom har falt kan være en lang og omstendelig prosess.

Det er inkonsekvent at den som utsettes for alvorlige krenkelser skal oppleve bedre vern *etter* at endelig dom foreligger, når behovet kan være minst like stort i perioden før. Synspunktet underbygges særlig dersom det ses hen til at det ikke er registrert trusselsituasjoner grunnet et bevisst forsøk fra domfelte på å komme nært den fornærmede etter at elektronisk kontroll har blitt idømt.¹¹⁰ Det blir dermed tydelig at omvendt voldsalarm i stor grad er egnet til å beskytte den utsatte, uten at den utsatte selv må bære byrden for tiltaket.

Det er i lys av disse momentene at departementets uttalelse tolkes slik at det konkrete formålet bak forslaget er å gi de fornærmede tilsvarende beskyttelse i straffesakens initialfase, som ved senere dom. Ut fra dette fremstår det som at tiltaket i all hovedsak skal kunne benyttes i de mer alvorlige tilfellene der det vil være aktuelt med straffeforfølgning. En slik forståelse harmoniserer også godt med at elektronisk kontroll kan bli svært inngrepene.

¹⁰⁶ Statistisk sentralbyrå, [Anmeldte lovbrudd og ofre](#), oppdatert 16 juni 2021.

¹⁰⁷ Høringsforslaget s. 4

¹⁰⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, [Frihet fra vold - Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024](#).

¹⁰⁹ Høringsforslaget s. 3

¹¹⁰ Riksadvokaten, *Økt bruk av omvendt voldsalarm*, rundskriv nr. 2/2019 (2019) s. 2.

Med dette som utgangspunkt skal det i det følgende foretas en nærmere analyse av lovforslaget. Det sentrale vil være å vurdere hva utvidelsen, ut fra forslaget ordlyd, konkret vil innebære. Følgelig vil ikke alle spørsmålene som reises i relasjon til andre mulige løsninger behandles. Departementets presiseringer og spørsmål til høringsinstansene, svar fra høringsinstansene og egne betraktninger vil imidlertid trekkes inn dersom det anses nødvendig og naturlig.

5.2 Vilkårene for ileggelse av elektronisk kontroll ved besøksforbud

Strpl. § 222 bokstav d første ledd første og andre punktum skal etter høringsforslaget ha følgende ordlyd;

«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.»¹¹¹

Ordlyden oppstiller et grunnleggende krav om at det må foreligge et tidligere ilagt besøksforbud etter strpl. § 222 bokstav a. Dersom det skal idømmes elektronisk kontroll er det videre vilkår om at det ilagte besøksforbudet må være «forsettlig overtrådt» og anses «nødvendig for at besøksforbudet skal bli overholdt». Inngrepet må også være forholdsmessig etter strpl. § 170.

5.2.1 Hvilke handlinger skal kvalifisere til «overtredelse»?

En naturlig språklig forståelse av «overtrådt» tilsier at vedkommende må ha begått en handling som innebærer at påtalemyndigheten kan konstatere at det har skjedd brudd på et besøksforbud. Ut over dette fremgår det ingen ytterligere presiseringer av lovteksten om hva terskelen for overtredelse skal være eller hvilke typer handlinger som vil kunne kvalifisere.

Ordlyden er dermed vid og peker for det første i retning av at elektronisk kontroll skal kunne omfatte brudd på besøksforbud som har grunnlag i alle alternativene i strpl. § 222 a annet ledd bokstav a-d. Bokstav a hjemler ileggelse av besøksforbud når det er grunn til å tro at vedkommende vil begå en «straffbar handling overfor en annen». Alternativene i bokstav b-d

¹¹¹ Høringsforslaget s. 46

hjemler imidlertid besøksforbud også dersom det er grunn til å tro at de handlingene personen vil kunne utføre ikke er straffbare. Det er dermed en rekke ulike grunnlag for besøksforbud som alle innehar ulik alvorlighetsgrad, men med en felles terskel om at det må være «grunn til å tro» at vedkommende kommer til å begå en av handlingene.¹¹²

Denne tolkningen er sammenfallende med strl. § 57 femte ledd der det ikke skilles mellom grunnlagene i strl. § 57 første ledd bokstav a-c, og der overtredelse av besøks- og/eller kontaktforbud normalt skal medføre at nødvendighetskravet anses oppfylt uavhengig av hvilken risiko forbudet er begrunnet i.

Dersom en slik forståelse legges til grunn vil elektronisk kontroll kunne ilegges både når bruddet har tilknytning til en relativt lav risiko som er begrunnet i en straffbar handling, og i de tilfellene der det er begrunnet i en ikke-straffbar fredskrenkelse. Dette peker i retning av at terskelen for at en handling skal kunne kvalifisere til overtredelse vil være svært lav.

I analysen om bakgrunnen for forslaget under avhandlingens punkt 5.1 blir det imidlertid sluttet at omvendt voldsalarm etter strpl. § 222 bokstav d i første omgang skal kunne benyttes ved mer alvorlige forhold. Departementet har imidlertid ikke presisert nærmere hvilken adgang det skal være for påtalemyndigheten til å ilegge elektronisk kontroll ved overtredelse av besøksforbud etter de ulike grunnlagene. Under avhandlingens punkt 6.3 skal det redegjøres nærmere for hvilken betydning dette vil ha i relasjon til TP4-2.

Som følge av at det ikke fremgår noen begrensninger av ordlyden taler det videre for at både fysiske og ikke-fysiske overtredelser skal kunne kvalifisere til brudd, selv om elektronisk kontroll kun vil avverge fysiske overtredelser.

I den tidligere nevnte HR-2021-2151-A ble tilsvarende forståelse lagt til grunn for strl. § 57 femte ledd. Høyesterett kom der frem til at det ikke kan stilles krav til det begåtte lovbruddet. Domfelte hadde som nevnt tidligere ikke begått voldslovbrudd mot fornærmede, og det var heller ikke fare for at dette kom til å skje i fremtiden. Likevel vektla høyesterett at det kan ligge en latent trussel i en ikke-fysisk krenkelse som over tid kan utvikle seg til å bli fysisk. Det å kunne ilegge elektronisk kontroll også i slike tilfeller vil kunne ha preventiv effekt, og i

¹¹² Norges institusjon for menneskerettigheter, Forslag om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv. – høringsinnspill s. 9 (heretter NIM's høringsinnspill).

større grad skjerme og beskytte den utsatte.¹¹³ En slik forståelse synes departementet også å legge til grunn for strpl. § 222 bokstav d.¹¹⁴

Terskelen for når en handling vil kvalifisere til overtredelse vil etter dette være like lav etter straffeprosessloven § 222 bokstav d som etter straffeloven § 57, og det kan ikke stilles spesifikke krav til handlingen(e) som utgjør overtredelsen. Dermed vil strl. § 222 bokstav d ha tilsvarende innhold som strl. § 57 femte ledd uten å være underlagt de samme rettssikkerhetsgarantiene. Her må det imidlertid presiseres at momenter som overtredelses karakter og risikoen for en fremtidig fysisk handling vil være sentral i en nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering.

5.2.2 Skyldkravet

Etter høringsforslagets ordlyd skal skyldkravet være «forsettlig» overtredelse. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om det også burde være adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved grov uaktsom overtredelse. I den videre drøftelsen skal det redegjøres for hva et krav om forsett vil innebære for illeggelse av elektronisk kontroll.

Et skyldkrav som forutsetter forsett, innebærer at trusselutøveren må ha en viss innsikt og reell vilje til å bryte besøksforbudet.¹¹⁵ Et slikt krav vil begrense bruken av elektronisk kontroll til de tilfellene der det reelt sett er nødvendig for å forhindre at et nytt brudd faktisk skjer. Dette vil igjen kunne redusere risikoen for at inngrep blir uforholdsmessig ved at det er de reelle risikosituasjonene som rammes.¹¹⁶ Likevel kan det ikke utelukkes at elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud vil kunne være nødvendig for å beskytte den fornærmede også i når overtredelsen er grov uaktsom.¹¹⁷ Det er imidlertid nærliggende å anta at det i disse tilfellene må stilles strengere krav til den forestående risikoen.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) uttaler på s. 11 i sitt høringssvar at et forsettskrav også vil bidra til å begrense ordningens funksjon. Etter strl. § 168 b er det kun den om forsettlig krenker et besøksforbud etter strpl. § 222 a som kan straffes med bot eller fengsel inntil 1 år. Følgelig vil et krav om forsettlig overtredelse etter strpl. § 222 d medføre at ordningen kun omfatter beskyttelse i påvente av en straffesak, der domstolen kan

¹¹³ HR-2021-2152-A avsnitt 56 og 71.

¹¹⁴ Høringsforslaget s. 31.

¹¹⁵ Eskeland (2017) s. 291

¹¹⁶ NIM's høringsinnspill s. 10.

¹¹⁷ NIM's høringsinnspill s. 10.

ilegge kontaktforbud med elektronisk kontroll.¹¹⁸ En slik forståelse er også i overensstemmelse med det som ble sluttet fra departementets uttalelser om bakgrunnen for forslaget under punkt 5.1. Ved grov uaktsom overtredelse ville kravet for straff etter strl. § 168 b ikke være oppfylt, og ordningens funksjon vil dermed også kunne omfatte beskyttelse i de tilfeller der det ikke er aktuelt med straffeforfølgning. Funksjonen vil da skifte karakter til å også kunne gi et rent fredsværn.¹¹⁹

Skyldkravet vil dermed i stor grad bidra til at terskelen for hvilke handlinger som kan kvalifisere til overtredelse blir høyere, samtidig som at det påvirker ordningens virkeområde. Som følge av at ordningen for øvrig synes å ha et svært vidt anvendelsesområde, kan et krav om forsett bidra til å forhindre at det skjer uforholdsmessige inngrep. Jeg vil komme nærmere tilbake til ordningens funksjon og formål under avhandlingens punkt 7.

5.2.3 Kravet om at elektronisk kontroll må anses «nødvendig»

I likhet med gjeldende rett skal det etter høringsforslagets ordlyd gjelde et krav om at elektronisk kontroll må være nødvendig. Etter ordlyden må nødvendighetskravet ses i sammenheng med at besøksforbudet skal overholdes. Følgelig peker det i retning av at terskelen og innholdet i nødvendighetskravet skal være den samme som etter strl. § 57 femte ledd. Det vises derfor til drøftelsen om dette under avhandlingens punkt 4.2.2.

Departementet fremhever i høringsnotatet at de er usikre på om kravet burde fremgå direkte av lovteksten. En lovfesting vil synliggjøre at det ikke er noen automatikk i at nødvendighetskravet er oppfylt, selv om det er grunn til å tro at de øvrige vilkårene i strpl. § 222 bokstav d er oppfylt. Dette må vurderes konkret ut fra om formålet kan oppnås med mindre inngripende tiltak. Dersom nødvendighetskravet ikke tas inn i ordlyden, øker risikoen for at bestemmelsen tolkes slik at det gjelder en slags presumsjon for at nødvendighetskravet er ivaretatt dersom de lovfestede vilkårene er oppfylt. Det kan svekke rettsikkerheten for den som blir ilagt elektronisk kontroll. Ses dette i sammenheng med behovet for et enhetlig og praktikabelt system, taler de beste grunner for at kravet skal komme til uttrykk i bestemmelsen.

¹¹⁸ NIM's høringsinnspill s. 2 og s. 11.

¹¹⁹ NIM's høringsinnspill s. 10.

5.2.4 Kravet om at elektronisk kontroll må anses «forholdsmessig»

Etter forslaget til strpl. § 222 bokstav d skal det også gjelde et krav om at besøksforbud kombinert med elektronisk kontroll må være forholdsmessig etter strpl. § 170 a. Strl. § 170 a fastslår at et tvangsmiddel bare kan brukes når det er tilstrekkelig grunn for det, og ikke når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig tvangsmiddel.

Kravet om forholdsmessighet innebærer etter departementets redegjørelse at det må foretas en samlet vurdering av hvor inngrepene ved besøksforbudet blir når det suppleres med elektronisk kontroll.¹²⁰ Det sentrale vil være å veie ulempene for den som ilegges besøksforbudet med elektronisk kontroll opp mot behovet for beskyttelse for den utsatte. Det blir presisert at den geografiske sonen, tidsrommet for forbudet, de legitime behovene vedkommende har for å oppholde seg i forbudssonen samt ulempen knyttet til det å bære fotlenken vil være sentrale momenter i vurderingen.¹²¹ Forholdsmessighetsvurderingen er dermed i all hovedsak sammenfallende med vurderingen som foretas etter «kan»-skjønnen i strl. § 57, men med den modifisering at departementet ikke fremhever at det skal legges særlig vekt på hensynet til den utsatte. Det antas imidlertid at dette ikke er ment å være et uttrykk for at terskelen skal være annerledes etter strpl. § 222 bokstav d. En slik forståelse ville stride med begrunnelsen for innføringen; nemlig at det er trusselutøveren som i utgangspunktet skal bære byrden for de krenkende handlingene.

Ettersom terskelen for å oppfylle de øvrige vilkårene i strpl. § 222 bokstav d for øvrig skal være lav, blir forholdsmessighetsvurderingen helt sentral for å minske risikoen for at elektronisk kontroll ilegges i tilfeller der det ikke er nødvendig og egnet. I denne vurderingen vil momenter som handlingens art og alvorlighet og risikoen for en fysisk konfrontasjon være sentral. Sistnevnte moment vil være særlig viktig dersom bruddet ikke er fysisk. Ved å foreta en forholdsmessighetsvurdering vil dermed risikoen for feilileggelser som følge av en vid ordlyd kunne avhjelpes av kravet om at inngrepet må være forholdsmessig.

5.3 Fastsettelsen av den geografiske forbudssonen

Departementet tar utgangspunkt i en lovtekst som fastsetter at forbudssonen skal gjelde et «bestemt område», og utleder at område må være klart avgrenset på en praktisk måte.¹²² Som

¹²⁰ Høringsforslaget s. 32.

¹²¹ Høringsforslaget s. 32 og 33.

¹²² Høringsforslaget s. 39.

følge av at den foreslåtte strpl. § 222 d er taus angående den geografiske sonen, legges det her til grunn at departementet sikter til strpl. § 222 a. For forståelsens skyld presiseres det her at ordlyden er «et bestemt sted», uten at dette medfører noen realitetsendring.

Med henvisning til den tidligere nevnte HR-2016-783-A blir det videre fremhevet at det sentrale for fastsettelsen vil være hvor lang tid politiet realistisk sett ville bruke før de vil være fremme hos fornærmede eller gjennomføre alternative sikringstiltak.¹²³ Om forbudssonen blir fastsatt på et annet vis vil beskyttelsen bli illusorisk, og formålet bak ordningen vil ikke realiseres.

Følgelig legger departementet opp til at den geografiske forbudssonen skal fastsettes likt for besøksforbud etter straffeprosessloven, som for kontaktforbud etter straffeloven. Drøftelsen under oppgavens punkt 4.4.2 illustrer imidlertid at når forbudssonen fastsettes med et slikt utgangspunkt vil inngrepets intensitet øke. Dette har i enkelte tilfeller ført til problemer for domstolene når de skal ta stilling til inngrepets forholdsmessighet som følge av at inngrepets virkning blir så omfattende for den tiltalte at fornærmedes behov for beskyttelse må tre noe tilbake. I høringsnotatet redegjør departementet ikke nærmere for hvordan påtalemyndigheten i sine vurderingen skal møte disse utfordringene. Jeg vil komme tilbake til betydningen av et slikt utgangspunkt både i avhandlingens punkt 6 og 7.

5.4 Personell kompetanse

Med «personell kompetanse» siktes det i denne sammenheng til hvem som skal ha adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud.

Det er domstolen som har kompetanse til å idømme kontaktforbud med elektronisk kontroll, jf. strl. § 57. Domstolen må først konstatere at det foreligger en straffbar handling, og deretter ilegge kontaktforbud kombinert med elektronisk kontroll. Dette er en prosess som kan ta tid, og som medfører at den trusselutsatte nyter et dårligere vern i initialfasen enn ved senere dom.

Som nevnt under avhandlingens punkt 1.1 har påtalemyndigheten i dag adgang til å ilegge rettighetstap ved forelegg etter strpl. § 255 første ledd. Rettighetstap som avgjøres ved forelegg har en tidsbegrensing på inntil 3 år, jf. strpl. § 255 andre ledd. Gjennom dette tiltaket vil den utsatte kunne beskyttes også i sakens initialfase.

¹²³ Høringsforslaget s. 39.

En slik illeggelse vil imidlertid bare unntaksvis være hensiktsmessig og passende for brudd på besøksforbud.¹²⁴ Dette henger blant annet sammen med at utstedelse av forelegg ikke har noen rettskraftvirkning i seg selv. Forelegg får først virkning ved vedtakelse. Hvis det ikke vedtas er påtalemyndigheten henvist til å gjennomføre hovedforhandling, hvor dommen kan ankes og tiden vil løpe før rettskraft inntre.¹²⁵ Videre innebærer utstedelse av forelegg at deler av de straffbare forhold rettskraftig avgjøres. Det er bare enkle og mindre alvorlige forhold som er egnet for slik behandling, både av hensyn til at passende straffereaksjon må være forelegg og av hensyn til at bevisførselen ikke kan bli for omfattende.¹²⁶ Siden kontaktforbud med elektronisk kontroll forutsetter at inngrepet er nødvendig og forholdsmessig kan det også skape særlig utfordringer ved fastsettelse av sonens størrelse. Det kan være problematisk å fastsette et stort og inngripende oppholdsforbud med elektronisk kontroll for 1-2 brudd på besøksforbud.

Gjennom høringsnotatet forslår departementet derfor at også påtalemyndigheten skal få bestemme om elektronisk kontroll skal ilegges sammen med besøksforbudet.¹²⁷ På denne måten vil påtalemyndigheten selv kunne foreta en vurdering i sakens initialfase, og forutsatt at vilkårene er oppfylt vil den utsatte slippe å vente på endelig dom. En slik kompetansetildeling vil dermed kunne bidra til å realisere forslaget formål.

5.5 De prosessuelle rettsikkerhetsgarantiene

5.5.1 Innledning

Analysen av de materielle vilkårene for illeggelse av elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud tydeliggjør hvor omfattende virkning forslaget potensielt vil kunne få dersom det gjennomføres slik det står i dag. Utvidelsen medfører at det vil kunne gjøres store inngrep i privatpersoners bevegelsesfrihet for å i større grad beskytte volds- og trusselutsatte mennesker mot fremtidige overgrep. For å ivareta rettsikkerheten til den som blir ilagt elektronisk kontroll presenterer departementet konkrete rettsikkerhetsgarantier. I det følgende vil disse gjennomgås og knyttes bemerkninger til.

¹²⁴ Riksadvokaten, *Økt bruk av omvendt voldsalarm*, rundskriv nr. 2/2019 (2019) s. 10.

¹²⁵ Eskeland (2017), s. 172

¹²⁶ Riksadvokaten, *Økt bruk av omvendt voldsalarm*, rundskriv nr. 2/2019 (2019) s. 10.

¹²⁷ Høringsforslaget s. 31.

5.5.2 Domstolsprøving

Etter strpl. § 222 a syvende ledd første setning kan den som ilegges et besøksforbud kreve beslutningen brakt inn for retten. I andre setning fremgår det at påtalemyndigheten har plikt til å opplyse om denne adgangen. Dersom vedkommende velger å benytte seg av den skal påtalemyndigheten «snarest råd og så vidt mulig innen 5 dager etter at kravet ble fremsatt, oversende saken til retten», jf. strpl. § 222 a syvende ledd tredje setning.

Dersom beslutning om besøksforbud også omfatter eget hjem skal påtalemyndigheten av eget tiltak bringe saken inn for retten jf. strpl. § 222 a åttende ledd første setning. At det i disse situasjonene er et krav om obligatorisk domstolsprøving henger sammen med at inngrepet blir betydelig mer intenst når vedkommende må flytte fra eget hjem.

Departementet foreslår at de samme utgangspunktene for domstolsprøving skal gjelde for besøksforbud kombinert med elektronisk kontroll. For den inngrepet retter seg mot innebærer et slikt utgangspunkt at en del av de rettsikkerhetsgarantiene som foreligger ved domstolens behandling av straffesaker forsvinner. Slik behandling skjer etter reglene om hovedforhandling med tingretten som første prøvingsinstans, jf. strpl. Kap 22. Det foreligger der rettigheter om bevisumiddelbarhet og muntlighet som skal sikre hensynet til kontradiksjon, jf. strpl. §§ 305, 278, 290, 296. Når retten skal ta stilling til besøksforbud etter strpl. § 222 a skjer dette ved kjennelse. Avgjørelser ved kjennelse innebærer en vesentlig forenklet behandling, der de ovennevnte rettsikkerhetsgarantiene ikke får utslag.¹²⁸ Bevisførselen er svært begrenset og det foreligger ingen bevisumiddelbarhet. Det er heller ingen muntlig prøving foruten mistenktes forklaring.

Advokatforeningen fremhever også i sin høringsuttalelse at fristen på fem dager i liten grad blir overholdt av påtalemyndigheten. Også i NIMs høringsuttalelse blir dette fremhevet.¹²⁹ Dersom disse uttalelsene representerer fast praksis vil konsekvensen være at retten først får tatt stilling til beslutningen om besøksforbud når det er liten eller ingen tid igjen av forbudet.¹³⁰ Dersom praksisen videreføres til besøksforbud kombinert med elektronisk kontroll, vil den garantien som rettens prøving skal sikre uthules.¹³¹ Ses dette i sammenheng med hvor inngripende et besøksforbud med elektronisk kontroll kan bli, og at

¹²⁸ NIM's høringsinnspill s. 8.

¹²⁹ NIM's høringsinnspill s. 15

¹³⁰ Advokatforeningen, Høring – elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm) s. 2.

¹³¹ NIM's høringsinnspill s. 15.

domstolsbehandlingen etter strpl. § 222 bokstav d skal skje ved kjennelse, peker det i retning av at slike saker burde avgjøres ved hovedforhandling for å sikre tilstrekkelig rettsikkerhet.

Med et slikt utgangspunkt ville imidlertid lovforslagets formål ikke blitt realisert. Den fornærmede måtte da, uavhengig av om elektronisk kontroll ble ilagt sammen med besøksforbud etter straffeprosesslovene eller kontaktforbud etter straffeloven, ventet på rettskraftig dom før ikrafttredelse. I den mellomliggende perioden ville det ikke være noen beskyttelse, og vedkommende ville måtte bære byrden for volds- og/eller trusselutøverens handlinger. Det kan heller ikke legges til grunn at en lovbestemt frist på fem dager vil være helt uten betydning, til tross for at advokatforeningen fremhever at dette er en svakhet ved praksisen som foreligger i dag. Det sentrale er imidlertid at påtalemyndigheten tilstreber å overholde fristen.

5.5.3 Krav på offentlig oppnevnt forsvarer

For saker om besøksforbud er det normalt kun krav på forsvarer i de tilfellene der besøksforbudet omfatter eget hjem jf. strpl. § 100 b. Som følge av at besøksforbud kombinert med elektronisk kontroll vil øke belastningen av inngrepet, ønsker departementet at det også skal være krav på offentlig forsvarer i disse tilfellene.¹³²

I tillegg til at inngrepets intensitet vil øke, må også det at domstolsprøving ikke skal være obligatorisk trekkes frem. Når en så grunnleggende rettsikkerhetsgaranti forsvinner, vil et krav på offentlig oppnevnt forsvarer være helt sentralt for å styrke rettsikkerheten til den forbudet retter seg mot.

5.5.4 Varigheten av elektronisk kontroll

Etter gjeldende rett kan et besøksforbud ha varighet på inntil 1 år av gangen, jf. strpl. § 222 a fjerde ledd. Besøksforbud som også omfatter eget hjem kan ha varighet på inntil tre måneder jf. strpl. § 222 a fjerde ledd. For å kunne opprettholde besøksforbudet må vilkårene være oppfylt under hele perioden. Etter endt periode vil det være mulig å foreta en ny vurdering, men det vil da være tale om avgjørelse om nytt besøksforbud.¹³³

Departementet foreslår at de samme tidsbegrensningene skal ligge til grunn for besøksforbud kombinert med elektronisk kontroll, men samtidig slik at det etter 6 måneder skal være

¹³² Høringsforslaget s. 35.

¹³³ Høringsforslaget s. 40.

adgang til å begjære at forbudet på nytt prøves av tingretten. At påtalemyndigheten ikke skal ha kompetanse til å ilegge elektronisk kontroll i en lengre periode enn ett år henger sammen med at intensiteten og omfanget av forbudet vil øke. Sammenlignet med ileggelse av elektroniske kontroll etter straffeloven, er denne tidsperioden langt kortere. Domstolen har der adgang til å ilegge elektronisk kontroll for en periode på «inntil 5 år» jf. strl. § 58.

Prøvingen etter seks måneder vil også kunne sikre at forhold som at fornærmede flytter eller at situasjonen på annet vis endrer seg fanges opp, og at forbudet oppheves dersom disse endringene innebærer at vilkårene for ileggelse ikke lenger er oppfylt.¹³⁴ Det vil også kunne skape et visst press på påtalemyndigheten til å få saken ferdig etterforsket og irtetteført slik at kontaktforbud med elektronisk kontroll etter strl. § 57 kan benyttes. Tidsfristen vil dermed kunne bidra til å realisere formålet og funksjonen som midlertidig beskyttelsestiltak under etterforskningen.

Departementet fremhever også at det i tilfeller der besøksforbudet med elektronisk kontroll forlegnes ved ny beslutning, kan det være grunn til at den elektroniske kontrollen også løper videre i samme periode. På denne måten vil brudd som skjer på slutten av en besøksforbudsperiode medføre at den elektroniske kontrollen forlenges sammen med besøksforbudet. Det blir fremhevet at brudd som har skjedd i løpet av det siste året før en forlengelse skal oppfylle vilkåret om brudd i strpl. §222 a første ledd. Ut over dette skal det ikke åpnes for forlengelse av elektronisk kontroll.¹³⁵

Selv om det da skal foreligge en tidsbegrensing på 1 år vil inngrepet kunne ende opp med å få en varighet på 2 år. Dette vil naturligvis medføre at inngrepet har potensiale til å bli langt mere intenst.

6 Konfrontasjon med EMK

6.1 Innledning

EMK er inkorporert med forrang etter menneskerettsloven § 3, jf. § 2, og vil derfor gå foran norsk formell lov ved motstrid. En eventuell utvidelse av adgangen til å gjøre inngrep i menneskerettighetene må derfor skje innenfor rammen av de inkorporerte

¹³⁴ NIM's høringsuttalelse s. 15.

¹³⁵ Høringsnotatet s. 40.

menneskerettighetene, og de vil dermed ha grunnleggende betydning for både utformingen og anvendelsen av tvangsinngrep etter straffeprosessloven.

Det er også inntatt menneskerettigheter i Grunnlovens kapittel E. Som følge av at Grunnloven er *lex superior*, har den trinnhøyde over menneskerettighetene og går foran EMK ved motstrid. I forarbeidene til menneskerettsbestemmelsene i Grunnlovens kapittel E fremgår det likevel at det er en generell målsetting at «rettighetene ikke gis et dårligere vern etter Grunnloven enn konvensjonen, ved å sørge for at konvensjonens minimumsvern ivaretas ved tolkningen av Grunnloven.».¹³⁶ En fremtidig lovbestemmelse som er i strid med EMK vil etter en slik forståelse også harmonisere dårlig med Grunnloven.

På bakgrunn av dette skal det i det følgende tas stilling til hvordan en innføring av elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud, slik forslaget i dag lyder, vil stille seg i relasjon til EMK artikkel 5 og EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 2. Bestemmelsene har sine paralleller i Grunnloven § 94 og Grunnloven § 106. Det er resultatet av analysen gjort under punkt 5 som danner grunnlaget for den videre drøftelsen.

6.2 EMK art. 5

6.2.1 Innledning

Som nevnt under avhandlingens punkt 3.3.1 har det hverken nasjonalt eller internasjonalt blitt tatt stilling til om oppholdsforbud kombinert med elektronisk kontroll vil kunne utgjøre frihetsberøvelse etter EMK art. 5 nr. 1 andre setning. Årsaken til at spørsmålet aldri har kommet på spissen i nasjonal rett er fordi rettsikkerhetsgarantien i EMK art. 5 første ledd bokstav a er oppfylt. Som følge av at det nå foreslås å åpne for ileggelse av elektronisk kontroll ved besøksforbud *uten* obligatorisk domstolsbehandling, vil imidlertid ingen av rettsikkerhetsgarantiene i EMK art. 5 første ledd bokstav a-f være oppfylt. Spørsmålet om frihetsberøvelse blir dermed sentralt.

I høringsnotatet redegjør departementet for innholdet i EMK artikkel 5 og stadfester med utgangspunkt i en rekke EMD-dommer at terskelen for når et inngrep kan anses som frihetsberøvelse vil være høy.¹³⁷ Uten å redegjøre nærmere for hvilken stilling besøksforbud med elektronisk kontroll vil ha i relasjon til EMK art. 5, går de videre for å vurdere TP4-2.

¹³⁶ Dok. 16 (2011-2012) s. 89-90.

¹³⁷ Høringsforslaget s. 24.

Dette tyder på at departementet legger at en slik innføring ikke vil være problematisk etter EMK art. 5.

Som følge av at det ikke var politisk vilje til å innføre elektronisk kontroll som forebyggende tiltak ved besøksforbud i 2013, nettopp med den begrunnelse at det kunne komme på kant med EMK art. 5,¹³⁸ anses det likevel naturlig å komme med noen konkrete betraktninger.

6.2.2 Nærmere om frihetsberøvelse

Kjernen i EMK art. 5 er å verne mot vilkårlig frihetsberøvelse i klassisk forstand ved fengsling og arrestasjon.¹³⁹ EMD har imidlertid åpnet for at det også i øvrige tilfeller vil kunne være tale om frihetsberøvelse dersom begrensningene er intense nok. Dette henger sammen med at allmenheten ofte må tåle at deres frihet blir innskrenket uten at det skjer gjennom de klassiske fengslingssituasjonene.¹⁴⁰ I vurderingen av om et inngrep utgjør en frihetsberøvelse må det derfor tas utgangspunkt i den spesifikke konteksten og omstendighetene rundt begrensningene.¹⁴¹

I *Guzzardi mot Italia*¹⁴² ble det tatt stilling til om tvangsplassering av en mafia-mistenkt på en øy utenfor Italia på 2 ½ kvadratkilometer utgjorde en frihetsberøvelse etter EMK art. 5. Den mistenkte var underlagt konstant overvåkning og hadde svært begrenset kontakt med andre mennesker i en periode på over 16 måneder. Tiltaket var iverksatt i preventivt øyemed. Etter en samlet vurdering av en rekke momenter som «the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question» konkluderte flertallet med at inngrepet utgjorde en frihetsberøvelse etter EMK art. 5.¹⁴³ Momentene ble sett i sammenheng, og det var særlig inngrepets intensitet og varighet som var utslagsgivende.¹⁴⁴ Mindretallet kom imidlertid frem til at forholdet mer naturlig var omfattet av TP4-2.

Etter dette har EMD avsagt en rekke avgjørelser om virkeområde til EMK art. 5. De fleste av disse dommene er avsagt mot Italia og omhandler, i likhet med *Guzzardi mot Italia*, inngripende begrensninger pålagt av myndighetene i preventivt øyemed på grunn av

¹³⁸ Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 19.

¹³⁹ Sandvig (2021), note 5.

¹⁴⁰ Sandvig (2021), note 5 og Aall (2018), s. 359.

¹⁴¹ Aall (2018), s. 360.

¹⁴² *Guzzardi mot Italia* (no. no. 7367/76), 6. november 1980

¹⁴³ *Guzzardi mot Italia* avsnitt 92.

¹⁴⁴ *Guzzardi mot Italia* avsnitt 95.

mafiavirksomhet.¹⁴⁵ Selv om klagerne også i disse sakene var pålagt sterke begrensninger i bevegelsesfriheten, kom EMD til at det ikke var tilstrekkelig til å nå opp til den høye terskelen etter EMK art. 5.

Terskelen for å nå opp til frihetsberøvelse etter EMK art. 5 er etter disse avgjørelsene satt nokså høyt. I grensetilfellene vil det avgjørende være inngrepets intensitet og varighet.¹⁴⁶ Det må imidlertid presiseres at disse dommene omhandler preventive tiltak som har blitt ilagt for å begrense mafiavirksomhet; et system som ikke kan gjenfinnes i Norge. Myndighetene i Italia har derfor et behov for stor skjønnsmargin ved bruk av preventive virkemidler, noe som kan forklare hvorfor EMD har satt terskelen så høyt.¹⁴⁷ Likevel må det på bakgrunn av disse dommene kunne utledes at det skal mye til for at et inngrep som begrenser adgangen til å bevege seg fritt anses som en frihetsberøvelse.

I det følgende skal det med bakgrunn i momentene utledet fra *Guzzardi mot Italia* foretas en redegjørelse av hvordan det preventive virkemiddelet om besøksforbud med elektronisk kontroll vil kunne stille seg i relasjon til frihetsberøvelse.

6.2.3 Vil elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud kunne utgjøre en frihetsberøvelse?

Det er ingen tvil om at besøksforbud kombinert med elektronisk kontroll vil øke inngrepets intensitet og begrense bevegelsesfriheten i stor grad. Analysen under avhandlingens punkt 5 illustrerer blant annet forbudssonen skal fastsettes likt som etter strl. § 57 der det tas utgangspunkt i politiets responstid. Med et slikt utgangspunkt vil det for mange av de som blant annet er bosatt i distriktene innebære at de vil måtte flytte til andre steder i Norge, uten noen form for obligatorisk overprøving. Vedkommende vil dermed måtte etablere et nytt nettverk, skaffe ny bolig og potensielt også en ny jobb. Sammenholdes dette med de øvrige begrensningene som ble redegjort for under avhandlingens punkt 2.4, at forbudet kan ha en varighet på inntil 2 år, og at politiet som følge av sporingen vil sitte på sensitive opplysninger, taler det for at inngrepet i enkelte tilfeller kan bli svært intenst.

¹⁴⁵ Se blant annet *De Tommaso mot Italia* (no. 43395/09) 23. februar 2017 avsnitt 85 og *Labita mot Italia* (no. 26772/9) 6. april 2000 avsnitt 193.

¹⁴⁶ Aall (2018), s. 361.

¹⁴⁷ *Labita mot Italia* avsnitt 197 som skal redegjøres nærmere for under avhandlingas punkt 5.3.4. EMD fremhever der at truslene som mafiavirksomheten innebærer ikke skal undervurderes.

En av hovedgrunnene til at ordningen ikke ble innført ved lovendringen i 2013 var den teknologiske løsningen som lå til grunn for fotlenken.¹⁴⁸ Den medførte blant annet at lenken måtte lades opp til flere timer ved hjelp av stikkontakt, og antall falske alarmer som ble utløst på grunn teknisk svikt var høyt.¹⁴⁹ Departementet var på grunn av disse momentene redd for at ordningen skulle komme på kant med EMK art. 5. I dag kan fotlenken lades enkelt ved at det festes et batteri til den. Vedkommende vil til forskjell fra løsningen i 2013 da være mobil også mens fotlenken lades. Logikken i løsningen er også under kontinuerlig forbedring slik at antall falske alarmer som utløses skal minimeres. I tillegg skal det i løpet av 2022 tas i bruk lenker som benytter en større del av teknologien som finnes i mobilnettet. Dette vil bidra til å bedre dekningen til lenken ytterligere.¹⁵⁰ Denne utviklingen medfører at ulempene ved å måtte bære fotlenken avhjelpes, og peker i retning av at inngrepets intensitet ikke blir like omfattende.¹⁵¹

Inngrepets intensitet vil også avhjelpes noe ved at det foreslås at den som ilegges elektronisk kontroll skal ha en rett til å få påtalemyndighetens avgjørelse prøvd på nytt av en domstol etter 6 måneder jf. strpl. § 222 bokstav d femte ledd. Det vil da være mulig å avskjære inngrep som ikke lenger oppfyller vilkårene eller der den fornærmede for eksempel har flyttet til et annet sted i Norge.

Selv om intensiteten av inngrepet vil øke betraktelig dersom besøksforbudet underkastes elektronisk kontroll, vil det sammenlignet med forholdet i *Guzzardi mot Italia* ikke kunne sies å foreligge så sterke begrensninger at det kan komme på kant med EMK art. 5. Det er kun adgangen til et helt konkret og avgrenset område som vil begrenses gjennom et slikt forbud. Selv om det ofte er i dette område vedkommende har sitt nettverk og sine sosiale forbindelser, vil man ellers stå fritt til å oppholde seg der man ønsker såfremt det foreligger GSM-signal. Vedkommende vil også kunne inngå avtaler med politiet om å reise utenlands.¹⁵² Ut fra det som har blitt utledet om terskelen og vurderingsmomentene er det derfor nærliggende å anta at EMK art. 5 ikke verner de tilfellene der vedkommende i all hovedsak står fritt til å oppholde seg alle steder foruten om den fastsatte forbudssonen. Det kan imidlertid ikke

¹⁴⁸ Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) s. 19.

¹⁴⁹ Dullum (2020), s. 61-61.

¹⁵⁰ Se vedlegg 2 – e-post korrespondanse med politiets IKT-tjeneste

¹⁵¹ Se vedlegg 2 – e-post korrespondanse med politiets IKT-tjeneste

¹⁵² Se høringsforslaget s. 37 og HR-2017-1040-A avsnitt 28

utelukkes at det etter en konkret vurdering i den enkelte sak kan oppstå tvilstilfeller. Dette må i alle tilfeller hensyntas i en forholdsmessighetsvurdering etter blant annet TP4-2.

6.3 EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 2

6.3.1 Innledning

Som nevnt under avhandlingens punkt 3.3.2 så foreligger det en *graduell* sammenheng mellom retten til frihet og retten til bevegelsesfrihet. Et inngrep som ikke når opp til terskelen i EMK art. 5, vil måtte vurderes etter TP4-2.

TP4-2 fastslår at enhver som oppholder seg innenfor en stats territorium «shall, (...) have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence». TP4-2 beskytter følgelig både mot direkte og indirekte begrensninger i en persons bevegelsesfrihet.¹⁵³ Beskyttelsen er imidlertid ikke absolutt og TP4-2 tredje ledd fastslår at det blant annet kan gjøres inngrep dersom det er «in *accordance with law* and are *necessary in a democratic society in the interests of (...) the protection of the rights and freedoms of others.*».¹⁵⁴ Ordlyden åpner følgelig for inngrep i de tilfellene der det foreligger nasjonal hjemmel og dersom inngrepet anses som nødvendig i et demokratisk samfunn for å oppnå ett av formålene som er nevnt i bestemmelsen.

Et besøksforbud som legger begrensninger på hvor en person kan bevege seg innebærer et inngrep i retten til bevegelsesfrihet.¹⁵⁵ Inngrepet er imidlertid begrunnet i at det skal bidra til å beskytte rettighetene og frihetene til den som blir utsatt for krenkelser. Det foreligger derfor et legitimt formål etter TP4-2 nr. 3. Når besøksforbudet underkastes elektronisk kontroll vil intensiteten av inngrepet øke, men formålet bak ileggelsen forblir det samme.¹⁵⁶ I den videre drøftelsen skal det derfor foretas en analyse av hvordan forslaget om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud vil stille seg i relasjon til hjemmelskravet og nødvendighetskravet.

6.3.2 Hjemmelskravet

Ethvert statlig inngrep som begrenser bevegelsesfriheten, må være i samsvar med lov.

Lovkravet kan sies å være todelt. I EMD-dommen *De Tommaso mot Italia*¹⁵⁷ blir det uttalt at:

¹⁵³ Halleskov og Holst (2019), s. 26.

¹⁵⁴ (Mine kursiveringer.)

¹⁵⁵ Halleskov og Holst (2019) s. 25.

¹⁵⁶ Halleskov og Holst (2019) s. 25.

¹⁵⁷ *De Tommaso mot Italia* (no. 43395/09) 23. februar 2017

«The expression “in accordance with law” not only requires that the impugned measure should have some basis in domestic law, but also refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the persons concerned and foreseeable as to its effects.»¹⁵⁸

Det slutes fra dette at det ikke er tilstrekkelig at inngrepet har hjemmel i et nasjonalt kvalifisert rettsgrunnlag. Det foreligger også et krav om *lovkvalitet* som innebærer at det relevante rettsgrunnlaget må være tilgjengelig og sikre forutberegnelighet. I samme dom fremheves det videre at det avgjørende for om forutberegnelighetskravet er oppfylt, vil være om den aktuelle hjemmelen har en ordlyd som er utformet så presist at den gjør det mulig for individene å forutse konsekvensene av gitte handlinger.¹⁵⁹ De vil da være bedre beskyttet mot vilkårlige avgjørelser.

Presisjonsnivået som kreves av rettsgrunnlaget avhenger av «the content of the law in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed.»¹⁶⁰ Myndighetene er imidlertid blitt tilkjent en viss skjønnsmyndighet ved utformingen all det tid EMD anerkjenner at det vil være et behov for å anvende rettsregler på en rekke ulike saker.¹⁶¹ Det vil aldri være mulig å utforme en regel med absolutt klarhet. Grensene for skjønnen må imidlertid fremgå enten av bestemmelsen, forskrifter, rettspraksis eller lignende, uten at dette kan bli for fragmentert.¹⁶² Rettsikkerhetsgarantiene som foreligger vil også være av betydning for vurderingen ved at de kan bidra til at risikoen for vilkårlige avgjørelser senkes.¹⁶³

EMD har fremhevet at kravet om forutberegnelighet vil være særlig viktig dersom den aktuelle hjemmelen vil kunne ha en betydelig innvirkning på retten til bevegelsesfriheten. *De Tommaso mot Italia* er et eksempel på en slik avgjørelse. Den nasjonale hjemmelen åpnet der for at en person kunne ilegges preventive virkemidler når vedkommende enten hadde begått kriminelle handlinger mot en mindreårig eller utgjorde en trussel mot helse, sikkerhet eller orden.¹⁶⁴ Klageren fikk med grunnlag i denne hjemmelen pålegg om å blant annet ikke forlate

¹⁵⁸ *De Tommaso mot Italia* avsnitt 106.

¹⁵⁹ *De Tommaso mot Italia* avsnitt 107.

¹⁶⁰ *De Tommaso mot Italia* avsnitt 107.

¹⁶¹ *De Tommaso mot Italia* avsnitt 107–108.

¹⁶² Halleskov og Holst, (2019) s. 31, *De Tommaso mot Italia* avsnitt 109.

¹⁶³ *Vig mot Ungarn* (no. 59648/13) 14 januar 2021 avsnitt 62.

¹⁶⁴ Halleskov og Holst (2019) s. 31.

hjemmet mellom 22.00 og 06.00, og måtte rapportere ukentlig til politiet, hele tiden bære bestemte papirer og ha bopel på et bestemt sted.¹⁶⁵ Det var dermed tale om et ganske inngripende tiltak som i stor grad påvirket søkerens bevegelsesfrihet.

Hverken italiensk lov eller praksis avklarte hvordan den konkrete trusselvurderingen skulle foretas, herunder hva som utgjorde faktiske bevis eller hvilken type handlinger som utgjorde en trussel.¹⁶⁶ Følgelig konstaterte EMD at tiltaket var hjemlet i et rettsgrunnlag som gav domstolen en svært vid og ubegrenset skjønnsmargin. Kravet om forutberegnelighet ble derfor ikke ansett som oppfylt.¹⁶⁷

Dersom det vedtas å innføre en ny bestemmelse i straffeprosessloven vil inngrepet ha hjemmel i strpl. § 222 bokstav d. Kravet om nasjonal kvalifisert hjemmel er derfor oppfylt. Analysen under avhandlingens punkt 5 illustrer imidlertid at bestemmelsen, dersom den vedtas slik den står i dag, vil kunne hjemle elektronisk kontroll i svært mange ulike tilfeller. I det følgende skal det derfor tas stilling til hvorvidt kravet om lov kvalitet, etter de standardene som er oppstilt av EMD for preventive virkemidler, vil være oppfylt.

6.3.3 Oppfyller strpl. § 222 bokstav d kravet om tilstrekkelig klar lovhjemmel?

Etter ordlyden i strpl. § 222 bokstav d skal ileggelse av elektronisk kontroll i utgangspunktet være betinget av at det foreligger en forsettlig overtredelse av et besøksforbud, og kontrollen må anses som nødvendig for at besøksforbudet skal overholdes. Ileggelsen avgrenses da i utgangspunktet til tilfellene der vedkommende har utvist en reell vilje til å ikke etterleve besøksforbudet, og det ut fra sakens omstendigheter anses påkrevd for en effektiv kontroll. At den konkrete handlingen som kan forårsake ileggelse er lett å identifisere, sikrer forutberegnelighet for borgeren og peker i retning av at klarhetskravet er oppfylt. I samme retning peker det at departementet har redegjort nærmere for hvordan forholdsmessighetsvurderingen konkret må foretas, og hvilke momenter som vil være sentral. Skjønnsmyndigheten er derfor, i motsetning til forholdet i *De Tommaso mot Italia*, ikke ubegrenset.

I høringsnotatet er det også foreslått å innføre et krav om at den som ilegges et besøksforbud skal gjøres kjent med at en eventuell overtrede vil kunne medføre at forbudet kombineres med

¹⁶⁵ *De Tommaso mot Italia* avsnitt 84.

¹⁶⁶ *De Tommaso mot Italia* avsnitt 117.

¹⁶⁷ *De Tommaso mot Italia* avsnitt 117.

elektronisk kontroll.¹⁶⁸ Vedkommende vil dermed få en klar forventning om hva følgene av et brudd vil kunne innebære. Slik informasjon vil kunne bidra til bevisstgjøring rundt konsekvensene av egne handlinger, og fremmer forutberegnelighet og rettsikkerhet.

I likhet med hjemmelsgrunnlaget i *De Tomasso mot Italia* gir strpl. § 222 bokstav d er imidlertid påtalemyndigheten tilkjent en vid skjønnsmyndighet til å avgjøre hvilken type adferd som skal begrunne at elektronisk kontroll ilegges. For det første åpner bestemmelsens ordlyd som illustrert under avhandlingens punkt 5.2.1 for at elektronisk kontroll skal kunne ilegges i de tilfellene der det underliggende besøksforbudet er begrunnet i risiko for en fremtidig straffbar handling etter strpl. 222 a første ledd bokstav a. Den åpner imidlertid også for ileggelse i de tilfellene der besøksforbudet er begrunnet i risiko for mindre alvorlige fredskrenkelser som ikke kan straffes etter strpl. § 222 a første ledd bokstav c-d. Hjemmelen gir dermed påtalemyndigheten adgang til å legge elektronisk kontroll ved enhver type overtredelse, med en relativt lav terskel for risiko gjennom vilkåret om «grunn til å tro». Videre åpner bestemmelsen også for at både fysiske- og ikke-fysiske overtredelser vil kunne kvalifisere til brudd.

De ovennevnte momentene peker i retning av at pendelen for hvilken type brudd som etter ordlyden åpner for ileggelse av elektroniske kontroll vil kunne svinge kraftig. Ses dette i sammenheng med hvor inngripende tiltaket kan ende opp med å bli som følge av en omfattende forbudssone og en rekke tilleggsbelastninger, taler det for at hjemmelen slik den er formulert i dag ikke bidrar til tilstrekkelig klarhet i hvilken type handlinger som vil kunne rammes av strpl. § 222 bokstav d.

En slik forståelse synes også NIM å legge til grunn i sitt hørings svar. De fremhever at inngrepets tyngde, sammenholdt med det relativt lave kravet til risiko i strpl. § 222 bokstav a, taler for en så presis beskrivelse som mulig av hvilke handlinger som kan gi grunnlag for elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud.¹⁶⁹ NIM er et offentlig oppnevnt organ som blant annet vurderer saker som sendes på høring i lys av de rettslige rammene og føringene som følge av myndighetenes menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, EMK og andre

¹⁶⁸ Høringsforslaget s. 33

¹⁶⁹ NIM's høringsinnspill s. 9.

internasjonale konvensjoner.¹⁷⁰Deres uttalelser vektet derfor som juridisk teori, men tillegges en sentral betydning som følge av deres grunnleggende kompetanse innen området.

I samme retning peker det at rettsikkerhetsgarantiene ved en potensiell ileggelse etter dagens forslag ikke er optimale. Det siktes særlig til at domstolkontrollen skal være begrenset sammenlignet med strl. § 57, og at det etter dagens praksis ofte gjenstår liten tid av besøksforbudet før domstolen tar stilling til spørsmålet. Dersom det også åpnes for ileggelse av elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud uten at det er i tilknytning til noen form for straffbar handling, vil vedkommende kunne ende opp med å aldri få en rettslig overprøving i form av hovedforhandling. De grunnleggende rettsikkerhetsgarantiene som da skal sikre mot vilkårlige avgjørelser vil dermed falle bort.

Det vil aldri være mulig å utforme en hjemmel så presist at alle tenkelige konsekvenser fremgår av ordlyden. Dette ville skapt en uanvendbar regel uten rom for individuelle forskjeller. Påtalemyndigheten må derfor kunne tillegges en viss skjønnsmargin slik at de har adgang til å foreta en konkret vurdering av hvilke brudd som skal kunne medføre at elektronisk kontroll ilegges. Ut fra drøftelsen gjort ovenfor blir det midlertid tydelig at påtalemyndigheten gjennom bestemmelsens ordlyd får tilkjent en nokså vid skjønnsmyndighet. Alt fra fredskrenkelser til alvorlige straffbare forhold vil kunne omfattes av bestemmelsen. Ses dette i sammenheng med at inngrepet kan bli svært intenst og at rettsikkerhetsgarantiene vil være begrenset, må det konkluderes med at forslaget fremstår som noe «umodent» og at kravet om tilstrekkelig klar lovhjemmel etter TP4-2 derfor ikke er oppfylt slik forslaget ser ut i dag.

Høringsforslaget er likevel det første skrittet i en lovgivningsprosess, og det er derfor all grunn til å tro at disse svakhetene vil forbedres i en proposisjon. Departementet vil i dette arbeidet blant annet vært tjent med at det blir redegjort nærmere for ved hvilke *typetilfeller* elektronisk kontroll vil være aktuelt, og hvilken type *risiko* som må foreligge.¹⁷¹ Det vil også vært en fordel å avklare hva ordningens konkrete funksjon skal være som følge av at dette blant annet vil være av betydning for de aktuelle rettsikkerhetsgarantiene. På denne måten vil

¹⁷⁰ NIM's høringsinnspill s. 1

¹⁷¹ NIM's høringsinnspill s. 10.

loven og forarbeidene samlet kunne gi god veiledning og rimelig presise føringer for vurderingen som må foretas.

Ut fra drøftelsen gjort ovenfor er derfor kravet om tilstrekkelig klar lovhjemmel etter TP4-2 ikke oppfylt. For fullstendighetens skyld skal det likevel også foretas en nærmere vurdering av hvordan kravet om proporsjonalitet vil innvirke på besøksforbud med elektronisk kontroll.

6.3.4 Kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn (proporsjonalitetskravet)

TP4-2 oppstiller videre et krav om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til ett av formålene som er nevnt i bestemmelsen. Dette peker i retning av at det må foretas en vurdering av det aktuelle inngrepet sett opp mot det lovlige formålet det skal bidra å realisere.

I EMD-dommen *Khlyustov mot Russland* blir det uttalt at et inngrep vil være ansett som nødvendig dersom «it answers a “pressing social need” and, in particular, if it is proportionate to the legitimate aim pursued and if the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”». ¹⁷²

Av uttalelsen sluttet det at inngrepet må iverksettes som en følge av et tvingende eller pressende samfunnsbehov, og videre at det må være proporsjonalt i relasjon til det formålet som søkes oppnådd. At inngrepet må være proporsjonalt innebærer at det må være egnet og nødvendig for å realisere det påberopte formålet, og det må være forholdsmessighet mellom mål og middel. ¹⁷³ Begrunnelsene som myndighetene anfører må også være relevante og tilstrekkelige.

I den generelle nødvendighetsvurderingen er staten også tillagt en viss skjønnsmargin som må tas i betraktning når det skal vurderes hvorvidt tiltaket bidrar til å realisere et tvingende samfunnsbehov. ¹⁷⁴ I de tilfellene inngrepet er begrunnet i formålet om å beskytte andres rettigheter og friheter, har det i juridisk teori blitt fremhevet at skjønnsmarginen vil være videre. ¹⁷⁵

¹⁷² *Khlyustov mot Russland* (no.28975/05) 11. juli 2013 avsnitt 84.

¹⁷³ Aall (2018), s. 153.

¹⁷⁴ Sørensen (2004) punkt 1.1

¹⁷⁵ Halleskov og Holst (2019), s. 34.

Når EMD vurderer hvorvidt et statlig inngrep i en privatpersons rettigheter er proporsjonalt går de konkret til verks. Dette gjør det vanskelig å utlede generelle momenter som kan tjene til inntekt for enhver proporsjonalitetsvurdering. I den videre drøftelsen skal det imidlertid, ut fra tilgjengelig praksis og litteratur, avklares hva som vil være sentralt i en proporsjonalitetsvurdering der kontaktforbud underkastes elektronisk kontroll.

EMD har i sin praksis akseptert inngrep i retten til bevegelsesfriheten i preventivt øyemed.¹⁷⁶ De har også akseptert at andre enn domstolene ilegger disse begrensingene.¹⁷⁷ I de fleste av sakene hvor EMD har tatt stilling til ileggelse av preventive virkemidler har forholdet imidlertid som oftest omhandlet tidligere domfelte personer, eller personer som ilegges restriksjonene i forbindelse med straffeforfølgning av alvorlige forhold. EMD-dommen *Labita mot Italia*¹⁷⁸ er et eksempel. Klageren var der mistenkt for være medlem av en italiensk mafia, men var ennå ikke blitt domfelt. Til tross for at EMD anerkjente trusselen som mafiaen innebærer, ble konklusjonen at forholdene i den aktuelle saken ikke kunne begrunne så inngripende tiltak.¹⁷⁹

Ut fra dette kan det utledes at selv om EMD har akseptert at preventive virkemidler ilegges uavhengig av forutgående dom eller straffeforfølgning vil disse momentene være relevant i en forholdsmessighetsvurdering. Forholdene vil nemlig kunne si noe om hvor alvorlig og påkrevd det preventive virkemiddelet er for å fylle det aktuelle formålet.

Louise Halleskov og Nicolaj Sivan Holst har i rapporten *De menneskerettslige rammer for kontakt- og oppholdsforbud* trukket frem ulike momenter de anser som sentral i en proporsjonalitetsvurdering etter TP4-2 der et besøksforbud, med eller uten elektronisk kontroll, griper inn i retten til bevegelsesfrihet. Momentene som fremheves er; karakteren og vekten av det lovlige hensynet, risikoens art og styrke, den tidsmessige utstrekningen, forbudssonens størrelse, om det er gitt forutgående varsel om at brudd vil medføre ileggelse, den reelle tilknytningen til området og den samlede intensiteten av inngrepet.¹⁸⁰

De ovennevnte momentene tydeliggjør at proporsjonalitetsvurderingen i stor grad vil baseres på spenningsforholdet mellom de motstridende interessene. Oppholdsforbudet kan aldri være

¹⁷⁶ Halleskov og Holst (2019), s. 28.

¹⁷⁷ Halleskov og Holst, (2019), s. 29.

¹⁷⁸ *Labita mot Italia* (no.26772/95) 6. april 2000

¹⁷⁹ *Labita mot Italia* avsnitt 196 og 197.

¹⁸⁰ Halleskov og Holst (2019), s. 45.

mer omfattende enn det som i den aktuelle saken er nødvendig for å fylle det lovlige formålet. Dess større intensitet det er på forbudet, dess større krav vil det derfor bli stilt til vekten av det gjeldende hensynet. Når det er hensynet til fornærmedes rettigheter og friheter som begrunner oppholdsforbudet, vil vekten av hensynet i stor grad bero på karakteren og stryken av den konkrete risikoen.¹⁸¹

Departementets redegjørelse av hva som vil være sentralt i forholdsmessighetsvurderingen etter strpl. § 170 a, er i stor grad sammenfallende med de momentene som har blitt utledet ovenfor. Det er derfor grunn til å tro at de kravene som skal stilles etter nasjonal rett, vil være i overensstemmelse med de kravene som stilles etter TP4-2.

6.3.5 Den konkrete proporsjonalitetsvurderingen der besøksforbudet kombineres med elektronisk kontroll

Drøftelsen gjort under forrige punkt illustrerer at proporsjonalitetsvurderingen må foretas konkret i hvert enkelt tilfelle. Spesifikke omstendigheter vil kunne få utslagsgivende betydning for hvorvidt det lovlige formålet som begrunner inngrepet må veie tyngre enn retten til bevegelsesfrihet. Det vil derfor ikke være mulig å foreta en generell vurdering av hvordan alle tilfellene som potensielt kan falle inn under ordlyden til strpl. § 222 d vil stille seg i relasjon til TP4-2. I det følgende skal det likevel presenteres to typetilfeller som får frem hvordan proporsjonalitetskravet vil kunne innvirke på vurderingen av om besøksforbud kan suppleres med elektronisk kontroll. For å få frem det sentrale ved interesseavveiningen vil det tas utgangspunkt i tilfeller der en forbudssone basert på politiets responstid vil ha store konsekvenser for den inngrepet rettes mot.

Eksempel I:

A og B har et turbulent kjæresteforhold preget av at A i en rekke år har utsatt B for trusler, vold og overgrep. De bor begge på en liten plass som heter Kirkenes, hvor de har jobb, familie, venner og hver sin bolig. B velger til slutt å anmelde forholdet etter at en av voldshendelse fikk henne til å frykte for livet sitt. Politiet starter etter dette en etterforskning og A ilegges et besøksforbud etter at det ut fra en vurdering av forholdene foreligger grunn til å tro at han på nytt vil begå en straffbar handling. A blir informert om at dersom han bryter besøksforbudet vil det kunne medføre at det underlegges elektronisk kontroll. Han får et skriv om hva dette nærmere innebærer. Bare to dager etter illeggelsen kontakter A den fornærmede

¹⁸¹ Halleskov og Holst (2019), s. 48.

på sosiale medier, legger ut trusler på Facebook og oppsøker henne utenfor huset med klar beskjed om at han ønsker å «ta» henne. Påtalemyndigheten vurderer situasjonen slik at elektronisk kontroll skal ilegges etter strpl. § 222 bokstav d i en periode på 3 måneder mens videre etterforskning pågår og saken eventuelt tas opp til dom. Ved utmålingen av forbudssonen tas det utgangspunkt i politiets responstid, og den fastsettes derfor slik at politiet vil ha 25 minutter fra vernesonens yttergrense til den fornærmedes bolig. På bakgrunn av den geografiske oppbyggingen blir A tvunget til å flytte til Vadsø, som ligger ca 180 km unna Kirkenes.

Hvordan vil et slikt forhold stille seg i relasjon til kravet om proporsjonalitet? På den ene siden av vektskåla må forbudssonens størrelse og A sin reelle tilknytning til hjemstedet trekkes inn. Elektronisk kontroll vil i dette tilfelle medføre at A må flytte og blir dermed tvunget til å løsrive seg fra boligen han bor i, nettverket han har etablert seg etter et helt liv i Kirkenes og han må også skifte jobb. Vadsø har han ingen tilknytning til og vil derfor måtte reetablere seg. Den samlede intensiteten på inngrepet er derfor omfattende.

På den andre siden av vektskåla må imidlertid hensynet om å beskytte B mot videre krenkelser trekkes inn. A er her under etterforskning for et alvorlig lovbrudd som har rammet B svært hardt, og han har utvist en atferd som tilsier at han ikke er villig til å respektere forbudet mot å ta kontakt. Situasjonen er derfor blitt vurdert slik at det ut fra hans handlinger foreligger en stor risiko for at han på nytt kommer til å begå en alvorlig straffbar handling mot B. Dette tilsier at hensynet om å beskytte B mot videre krenkelser må tillegges stor vekt, og at ansvaret må plasseres hos trusselutøver A. Også det at A fikk informasjon om elektronisk kontroll ville kunne bli konsekvensen dersom han brøt besøksforbudet, må trekkes frem. A har hatt mulighet til å selv vurdere konsekvensene av sine handlinger, men likevel valgt å fortsette med krenkelsene.

På bakgrunn av risikoens art og styrke ville elektronisk kontroll i et slikt tilfelle mest sannsynlig vært både egnet, nødvendig og proporsjonalt til tross for at inngrepet får omfattende konsekvenser for A. Det må også fremheves at dersom det hadde blitt tatt ut tiltale mot A, ville spørsmålet om kontaktforbud med elektronisk kontroll mest sannsynlig blitt behandlet i straffesaken. B ville der fått en rettslig prøving av forholdet som er underlagt bedre rettsikkerhetsgarantier enn de som oppstilles etter strpl. § 222 bokstav d.

Analysen gjort under avhandlingens punkt 5.3 illustrerer imidlertid at terskelen for ileggelse av elektronisk kontroll etter strpl. § 222 d er tiltenkt å være relativt lav. Ordlyden åpner for at også mindre alvorlige forhold skal kunne medføre at besøksforbud kombineres med elektronisk kontroll. I disse tilfellene vil det da være mere tvilsom om kravet om proporsjonalitet vil være oppfylt til tross for at inngrepet er hjemlet i ordlyden til bestemmelsen. Dette skal illustreres nærmere under neste eksempel.

Eksempel II

A er far til B. De bor begge i Tana hvor de har annen familie og venner. A er pensjonist og B er i en livssituasjon som gjør det vanskelig å være i jobb. De bor ikke på samme adresse, men B er ofte i en situasjon der han mangler penger og står uten bopel. På grunn av dette oppsøker B ofte A sin bopel for husly samt økonomisk hjelp, noe A bruker å godta. Den siste tiden har B oftere oppsøkt A's adresse. B har utvist en mer aggressiv adferd enn tidligere og A har derfor gitt beskjed til B om at han ikke er velkommen i denne tilstanden. B respekterer ikke dette og A tar ved et tilfelle kontakt med politiet for å få hjelp til å fjerne B fra adressen da han opplever B sin atferd som skremmende. Politiet starter etter dette etterforskning og B ilegges besøksforbud etter strpl. § 222 bokstav c. B blir informert om at dersom han bryter besøksforbudet vil det kunne medføre at det underlegges elektronisk kontroll. Han får et skriv om hva dette nærmere innebærer. To uker etter at besøksforbudet er ilagt tar A igjen kontakt med politiet og opplyser at B befinner seg på adressen og at han ønsker B fjernet. I avhør forklarer A at B til tross for at det er ilagt besøksforbud daglig har oppsøkt adressen samt ringt og sendt SMS. Etterforskningen viser at dette stemmer, men at A ved noen anledninger selv har initiert til kontakt. Påtalemyndigheten vurderer situasjonen slik at elektronisk kontroll skal ilegges etter §222 bokstav d i en periode på 6 måneder mens videre etterforskning pågår og saken eventuelt tas opp til dom. Ved utmåling av forbudssonen tas det utgangspunkt i politiet responstid, og den fastsettes til at politiet trenger 25 minutter fra vernesonens yttergrense til fornærmedes bolig. På bakgrunn av den geografiske oppbygningen blir B tvunget til å flytte til Mehamn.

I dette tilfellet vil proporsjonalitetskravet settes på spissen. På den ene siden foreligger det klare momenter som peker i retning av at B ikke respekterer besøksforbudet, og at A som en følge av dette har blitt utsatt for svært belastende og skremmende handlinger over tid. Dette peker i retning av at elektronisk kontroll anses som proporsjonalt som følge av at det ikke foreligger noen andre mindre inngripende virkemidler som kan bidra til å forhindre disse

krenkelsene. Det kan ikke være av betydning at A selv har initiert kontakt all den tid det er B som er ilagt besøksforbudet og derfor plikter å respektere det.

På den andre siden må det fremholdes at krenkelsene som B utsetter A for er mer plagsom og belastende enn truende og voldelig, slik forholdet var i eksempel I. Det fremstår derfor ikke som at B er ute etter å ta A. Risikoens karakter bli derfor mindre alvorlig og intens, til tross for at adferden påvirker A sin mulighet til å leve et liv fritt for krenkelser. Ses dette i sammenheng med at den elektroniske kontrollen på grunn av forbudssonen størrelse medfører at B må flytte, kan mye tyde på at elektronisk kontroll her ikke vil være proporsjonalt. Det er i Tana B har sin familie og venner, og som følge av vedkommende sin livssituasjon, vil flytting by på vanskeligheter. I motsetning til person A i eksempel I har ikke person B arbeid eller bolig i Tana, noe som gjør at inngrepet ikke blir like intenst.

I dette tilfelle vil det være vanskelig å både vurdere og konkludere på spørsmålet om proporsjonalitet. Dette har sammenheng med at det gis lite veiledning i relasjon til hvilke konkrete momenter som vil være av betydning, og hvordan de skal vektes mot hverandre. Det er likevel nærliggende å anta at en domstol ville kommet frem til at inngrepet ikke vil være proporsjonalt som følge av at den foreliggende risikoen ikke er av alvorlig art og styrke. Når inngrepet medfører at domfelte må flytte og løsrive seg fra sitt nettverk, taler det for at inngrepet er for omfattende sammenholdt med vekten av hensynet som skal ivaretas.

Proporsjonalitetskravet vil bli utfordret ytterligere dersom det tas utgangspunkt i samme faktum som over, men med den endring at det etter strpl. § 222 bokstav d også er adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved uaktsom overtredelse av besøksforbud. Dersom det ikke forelå grunnlag for å ta ut tiltale for et straffbart forhold, ville kontrollen blitt ilagt uavhengig av noen form for straffbart forhold. Med hensyn til inngrepets karakter, sett opp mot den aktuelle risikoen, vil det da være vanskelig å konkludere med at det foreligger forholdsmessighet mellom mål og middel. Her må det også fremheves at inngrepet aldri ville bli underlagt domstolskontroll gjennom hovedforhandling. Sentrale rettsikkerhetsgarantier faller dermed bort.

Eksemplene over illustrerer at elektronisk kontroll i all hovedsak vil være forholdsmessig i de tilfellene risikoen som foreligger er av en mer alvorlig karakter. Det er i disse tilfellene at rettighetene til den fornærmede gjør seg særlig gjeldende. Elektronisk kontroll vil da kunne være påkrevd for å sikre en reell beskyttelse også i perioden før dom, til tross for en

omfattende forbudssone. Vedkommende vil på et senere tidspunkt også få spørsmålet om kontaktforbud prøvd ved hovedforhandling, slik at rettsikkerhetsgarantiene i større grad blir ivaretatt. Eksemplene illustrerer også at det er nær sammenheng mellom lovkvaliteten og forholdsmessighetsvurderingen. Risikoen for uforholdsmessige inngrep øker betraktelig i de tilfellene lovhjemmelen overlater et stort skjønn til myndighetene, og ansvaret for at Norges menneskerettslige forpliktelser overlates til domstolene i den enkelte sak. Dette kan gjøre prosessen omfattende, tidkrevende og kostnadsfull.

7 Avsluttende bemerkninger

7.1 Vil utvidelsen bidra til et bedre vern av volds og/eller trusselutsatte?

Det foreligger uten tvil rettspolitiske gode grunner for å innføre en hjemmel i straffeprosessloven som åpner for ileggelse av elektronisk kontroll når en person bryter et besøksforbud. I dag har omvendt voldsalarm kun begrenset effekt som beskyttelsestiltak blant annet fordi tiltaket kommer inn for sent. At omvendt voldsalarm blir idømt som en slags «siste løsning», medfører at ordningens formål om å bedre vernet av volds- og trusselutsatte, og å flytte byrden bort fra fornærmede ikke realiseres fullt ut.

Ved å åpne for at påtalemyndigheten kan ilegge omvendt voldsalarm allerede når det skjer brudd på besøksforbud, vil denne problematikken kunne avhjelpes. Ordningen vil bli langt mere tilgjengelig ved at den ikke lenger krever forutgående behandling av en straffesak, og påtalemyndigheten vil selv kunne vurdere hvorvidt bruddet er av en slik karakter at det tilsier at omvendt voldsalarm er nødvendig. Det er dermed god grunn til å tro at langt flere mennesker vil få beskyttelse på et tidligere stadium i saken, og vil dermed kunne slippe å oppleve flere år med vold og trusler. På denne måten vil en større del av byrden *faktisk* flyttes over på volds- og/eller trusselutøver, og den utsatte vil oppleve et betydelig bedre vern. I forlengelse av dette vil en utvidelse også kunne bidra til at statens positive plikt til å ta aktive grep for å forhindre vold og alvorlige former for trusler realiseres i større grad.

Avhandlingens punkt 4.4.2 illustrerer imidlertid en annen side ved ordningen som kan bidra til at utvidelsen ikke får optimal virkning som beskyttelsestiltak for alle som berøres. På de stedene i Norge der politiets responstid er lang, og forbudssonen følgelig blir omfattende, viser praksis fra Høyesterett at kravet som stilles til inngrepets nødvendighet vil skjerpes. En helt grunnleggende forutsetning for at ordningen skal bidra til reell beskyttelse, medfører dermed samtidig at terskelen for idømmelse heves. En vil da kunne stå overfor et tilfelle der

vedkommende viser manglende evne til å respektere oppholdsforbudet, men der omvendt voldsalarm likevel ikke ilegges som følge av at inngrepets samlede intensitet blir for omfattende. Når sonene skal fastsettes på nøyaktig samme måte etter ny strpl. § 222 bokstav d, vil samme problematikk også oppstå for påtalemyndigheten.

Denne utfordringen har ikke blitt løftet frem i departementets høringsforslag. Det vil imidlertid innebære at de som for eksempel er bosatt i nord, vil få et optimalt vern etter strpl. § 222 bokstav d i de sakene der risikoen som begrunner elektronisk kontroll er av en svært alvorlig art og styrke. I Kirkenes vil en forbudssone basert på politiets responstid nesten alltid medføre at vedkommende må flytte til et annet sted. At dette kan bli en utfordring illustreres av at det kun har blitt idømt omvendt voldsalarm med utgangspunkt i politiets responstid i to saker i hele Troms- og Finnmark. Det oppstår da en form for *geografisk diskriminering* ved at de som er bosatt i distriktene vil oppleve et dårligere vern.

En løsning kan være at forbudssonen i de tilfellene der risikoen ikke er like påtrengende fastsettes slik at den fornærmede rekker å bli advart og reagere før trusselutøveren når frem. Dette ble blant annet utfallet i den tidligere nevnte HR-2022-706-A der en forbudssone basert på politiets responstid ble ansett som uforholdsmessig. At det ikke har skjedd en trusselsituasjon etter at omvendt voldsalarm har blitt idømt peker nemlig i retning av elektronisk kontroll også kan ha en preventiv effekt. Dette vil medføre at den utsatte får beskyttelse i form av elektronisk kontroll uten at inngrepet blir for intenst for den det retter seg mot. Et slikt utgangspunkt vil imidlertid medføre at beskyttelsen får samme karakter som når den utsatte bærer en mobil voldsalarm. I Tromsø vil for eksempel en forbudssone på bare 10 minutter kunne medføre at trusselutøveren må flytte.¹⁸² Tidsrommet som den utsatte har til å komme seg unna trusselsituasjonen vil da være minimalt, og vernet som den elektroniske kontrollen skal gi bærer da preg av å være illusorisk. En slik løsning vil derfor ikke være optimal.

7.2 I hvilke tilfeller burde det være adgang til å ilegge omvendt voldsalarm etter strpl. § 222 bokstav d?

Besøksforbud etter strpl. § 222 bokstav a kan som nevnt ilegges både som beskyttelsestiltak i påvente av en straffesak, men også i tilfeller der det ikke vil være aktuelt med

¹⁸² Se det som ble utledet om HR-2021-2151-A i avhandlingens punkt 4.4.3.1

straffeforfølgning. Ordningen får dermed en vid funksjon, med en nokså lav terskel for ileggelse, jf. vilkåret om «grunn til å tro». Ut fra analysen under avhandlingens punkt 5 oppstår det tvil om hvorvidt ordningen med omvendt voldsalarm ved brudd på et besøksforbud skal ha tilsvarende funksjon. Herunder om den skal kunne gi beskyttelse både før behandlingen av et straffbart forhold, men også i de tilfellene ileggelsen vil innebære et rent fredsværn.

Det er ingen tvil om at enhver form for krenkelse, både straffbare og ikke straffbare, vil være en belastning for den utsatte. Ileggelse av elektronisk kontroll, også ved rene fredskrenkelser, vil kunne bidra til at denne belastningen heller flyttes over til den som utøver krenkelsene.

Et slikt utgangspunkt vil imidlertid fort kunne medføre at inngrepet kommer på kant med både klarhetskravet og kravet om proporsjonalitet etter TP4-2 og da også grl. § 106, jf. drøftelsen under avhandlingens punkt 6.3.5. Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud kan bli svært inngripende for den det gjelder og kravet om obligatorisk domstolsprøving forsvinner. Overordnede rettsstatsprinsipper og grunnleggende rettsikkerhetshensyn tilsier dermed at påtalemyndighetens adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud klart burde begrenses til relativt alvorlige forhold som kan straffeforfølges. Det er også i disse tilfellene at hensynet til fornærmede gjør seg gjeldene i størst grad og statens sikringsplikt inntre.

En øvrig betraktning som må fremheves er at forslaget kun åpner for ileggelse av elektronisk kontroll der det er et *besøksforbud* som er overtrådt. Påtalemyndigheten vil etter dette ha adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved forsettlig overtredelse av besøksforbud, men ikke ved forsettlig overtredelse av kontaktforbud ilagt av retten gjennom dom, jf. strl. § 57. Som følge av at behovet for beskyttelse vil kunne være like stort både ved brudd på et besøksforbud og ved brudd på kontaktforbud, burde påtalemyndigheten ha adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved begge disse tilfellene såfremt de øvrige vilkårene er oppfylt.

Kilderegister

Norske lover

Grunnloven – Grl.	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norge Grunnlov
Straffeprosessloven – Strpl.	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker
Menneskerettsloven – Mrl.	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
Straffeloven – Strl.	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff

Norske forarbeider og andre offentlige artikler

Ot.prp. nr. 109 (2001–2002)	Om lov 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, endringer av saksbehandlingsregler for besøksforbud mv.)
Innst. O. Nr. 68 (2008–2009)	Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (kontaktforbud med elektronisk kontroll, endring av saksbehandlingsreglene for besøksforbud mv.

Dok. 16 (2011–2012)

Rapport til Stortingets presidentskap fra
Menneskerettighetsutvalget om
menneskerettigheter i Grunnloven

Praksis fra norske domstoler

Høyesterett

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-2017-26372

LH-2021-122704

Internasjonal konvensjoner

EMK

Europarådets konvensjon av 4. november
1950 om beskyttelse av grunnleggende
friheter med protokoller (Den europeiske
menneskerettighetskonvensjonen)

SP

FN's konvensjon av 16. desember 1966
om sivile og politiske rettigheter

Istanbul-konvensjonen

Europarådets konvensjon av 11. mai 2011
om forebygging og bekjempelse vold mot
kvinner og vold i nære relasjoner
(Istanbul-konvensjonen)

Praksis fra EMD

Guzzardi mot Italia, no. 7367/76, 6. november 1980

Labita mot Italia, no. 26772/9, 6. april 2000

Opuz mot Tyrkia, no. 33401/02, 9. juni 2009

Beganović mot Kroatia, no. 46424/06, 25. juni 2009

Khlyustov mot Russland, no. 28975/05, 1. juli 2013

De Tommaso mot Italia, no. 43395/09, 23. februar 2017

Vig mot Ungarn, no. 59648/13, 6. april. 2021

Litteratur

Aall (2017)

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5. utg., Fagbokforlaget 2018.

Dullum (2020)

Dullum, Jane, med bidrag fra Sara Amundsen Fugli, “*omvendt voldsalarm*”: *en evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll (straffeloven §57) i saker om vold i nære relasjoner*, Velferdsforskningsinstituttet NOVA, NOVA rapport nr. 15/2020.

Eskeland (2017)

Eskeland, Ståle, *Strafferett*, 5 utg. ved Alf Petter Høgberg, Cappelen Damm AS 2017

Halleskov og Holst (2019)

Halleskov, Louise og Nicolaj Sivan Holst, *De menneskeretlige rammer for kontakt- og oppholdsforbud*, Nordisk ministerråd, TemaNord 2019.

- Kjelby (2013) Kjelby, Johan Gert, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, 1. utg., Cappelen Damm AS 2013.
- Kjelby (2017) Kjelby, Johan Gert, *Påtalerett*, 1. utg., Cappelen Damm 2017.
- Martnes (2020) Martnes, Mona, Har myndighetene plikt til å hjelpe norske barn i Syria til Norge? *Tidsskrift for familieretten, arverett og barnevernrettslige spørsmål* 2020, s. 42-59 (i oppgaven benyttes punkt 2.2 om statens generelle sikringsplikt).
- Matningsdal (2020) Matningsdal, Magnus, *Kommentar til straffeloven*, i Norsk Lovkommentar, Gyldendal Rettsdata 2020 (kommentarer til strl. § 57)
- Mæhle (2004) Mæhle, Synne Sæther, *Gjelder det andre regler for rettslig argumentasjon i rettsdogmatikken enn for domstolene?* Jussens venner 2004.
- Sandvig (2021) Sandvig, Jenny, *Lovkommentar til Menneskerettsloven*, Karnov Lovkommentar.
- Sørensen (2004) Sørensen, Christian Børge, Læren om statens skjønnsmargin etter EMK og betydningen for norsk domstolskontroll, *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2004, s. 134-196

Rundskriv og instruksjer

Riksadvokaten, *Økt bruk av omvendt voldsalarm*, rundskriv nr. 2/2019 (2019)

Politidirektoratets rundskriv RPOD-2013-3, *Kontaktforbud med elektronisk kontroll*. Oslo. 20. mai 2019

Øvrige kilder

Høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet 6. september 2021 om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv. Saksnr.:21/4969

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

Skriftlig spørsmål fra Karin Kjølås Kjos (FrP) til daværende Justis- og beredskapsminister Monica Mæland, Dokument nr. 15:1743 (2019-2020), Besvart: 04.06.2020.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=80013>

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheters høringsuttalelse til forslag om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud, 23.12.2021, deres referanse 2021/150

https://www.regjeringen.no/contentassets/6d90915a17b349d0b05459a6613feb7a/annen-offentlig-etat/norges-nasjonale-institusjon-for-menneskerettigheter.pdf?uid=Norges_Nasjonale_institusjon_for_menneskerettigheter

Advokatforeningens høringsuttalelse til forslag om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud, 06.12.2021 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-elektronisk-kontroll-ved-brudd-pa-besoksforbud-omvendt-voldsalarm/id2869713/?uid=0a4e2b4c-d7b1-4f3b-b854-e6a8eee34cc8>

Justis- og beredskapsdepartementet, «Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024»

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9c4fb648c66c4c1eb2e58f645eb870b8/209755-jd-frihetfravold-web.pdf>

Dyp, Halvar, «Hvorfor blir omvendt voldsalarm så lite brukt?», *Forskning.no*, 13.11.2020.

<https://forskning.no/kriminalitet-oslomet-partner/hvorfor-bli-omvendt-voldsalarm-sa-lite-brukt/1769746> (lest 08.03.2022)

Statistisk sentralbyrå, «Anmeldte lovbrudd og ofre», oppdatert 16. juni 2021. (innhentet 23.april.2022) <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/anmeldte-lovbrudd-og-ofre>

Vedlegg 1: Oversikt over antall saker der omvendt voldsalarm har blitt påstått og idømt i Norge. Tabell innhentet fra politiet IKT-tjeneste (oppdatert 1.1. 2022)

ÅR	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		Totalt	
	Påstand	Rettskraftig	Påstand	Rettskraftig	Påstand	Rettskraftig	Påstand	Rettskraftig	Påstand	Rettskraftig	Påstand	Rettskraftig	Påstand	Rettskraftig	Påstand	Rettskraftig	Påstand	Rettskraftig
1	OVA (omvendt voldsalarm) - påstand/rettskraftig pr. distrikt pr. år																	
2	Rapport opprettet av AL0023 16.11.2018																	
3	Rapport oppdatert av AL0023 01.01.2022																	
4																		
5																		
6	Distrikt / Sak	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt		Totalt		Totalt		Totalt		
7	Oslo		1	1	1			4	2	5	11	9						
8	Øst		2	4	3	2	2	1	6	2	14	11	8	4	38	23		
9	Innlandet						1			1								
10	Sør-Øst	1	1				3	1	3	2	11	4	18	8				
11	Agder	2	1				3	1	1	1	1	2	7	5				
12	Sør-Vest			1	1	1	2	2	9	3	8	2	22	9				
13	Vest						1		3	1	1	4	5	5				
14	Møre & Romsdal							2	1		3	0						
15	Trøndelag	2	1				1		9	1	3	15	3					
16	Nordland							1	1	1	2	1						
17	Troms								1		3	1	4	1				
18	Finnmark						1		1	1	1	3	1					
19	Totalt saker	2	1	6	2	5	6	4	4	4	17	6	49	23	45	22	132	66

Kommentarer til tallene

- Tallene for påstand registreres på det tidspunktet PIT får beskjed om at det skal legges ned påstand, eller er lagt ned påstand, om OVA i en straffesak. Det kan altså være avvik fra tidspunktet rapporten viser når påstand ble nedlagt og når straffesaken faktisk ble gjennomført.
- Tallene for rettskraftig dom registreres i året saken er rettskraftig (samme saks registrering av påstand kan ligge i et tidligere år). F.eks.: sak registreres med påstand i 2019 og blir rettskraftig i 2020. Det er altså ikke en-til-en-forhold mellom tallene for påstand og rettskraftig i ett gitt år.
- Tallene baserer seg på informasjon PIT får tilsendt fra politidistriktene. Avvik kan derfor forekomme. Dette gjelder spesielt tall for påstand.
- En rettsprosess tar tid (fra måneder til år). Dette gjør at man bør være forsiktig med å konkludere på hvor mange saker påtale får medhold i basert på siste års påstander.
- OVA ved forelegg er inkludert i tallene. Et forelegg regnes som påstand, og et vedtatt forelegg er å anse som en rettskraftig dom.

Vedlegg 2: epost-korrespondanse med politiets IKT-tjeneste fra 31. mars 2022 om fotlenkens tekniske og praktiske utforming med fokus på utviklingen som har skjedd innenfor feltet. (Samtykke til at e-posten legges ved i masteren ble innhentet 25. april 2022, med forbehold om at epostadressen anonymiseres.)

Hei

Da svarer jeg ut det du konkret spør om, så får du ta kontakt hvis det dukker opp andre spørsmål du søker svar på.

"Jeg tenker vell mest på om den tekniske løsningen som nå foreligger gjør at inngrepet blir mindre intenst for den som blir idømt omvendt voldsalarm. Herunder hvorvidt fotlenken har blitt enklere å lade, enklere og lettere for domfelte å bruke, dette med dekning osv. Eller er belastningene tilsvarende de samme som når ordningen ble innført. "

Første pålenking med OVA ble gjort høsten 2014. Endringer som er gjort siden den gang, som reduserer ulempen for domfelte, er bl.a. som følger:

- Ny lenketype som ikke krever at domfelte må lade opp lenken med avhengighet til stikkontakt (nåværende lenke lades ved at det festets et batteri utenpå lenken som lader opp lenkens batteri). Domfelte er altså mobil når lenken lades opp.
- Lenketypen vi benytter har en jevn vektfordeling (altså ikke den klassiske lenken med en "klump" med en reim rundt) og skal være mer behagelig å ha på seg.
- Vi har bedre kvalitet på lenkene vi benytter nå, som igjen krever færre utskiftninger (lenkebytter).
- I løpet av 2022 vil vi ta i bruk lenker som benytter en større del av teknologien som finnes i mobilnettet, dette vil forbedre dekningen til lenkene
- Logikken i løsningen er kontinuerlig forbedret for å minimere antall såkalte tekniske alarmer
- I løpet av 2022 vil vi ta i bruk 4G-repeatere som kan settes opp i boliger med svært dårlig (eller fravær) av dekning, dette vil gjøre at domfelte får flere alternativer i valg av bolig (hvis domfelte må flytte grunnet omfanget av forbudssonen)

De mest opplaget ulempene ved å få en OVA-dom er at man ikke kan oppholde seg i forbudssonen, samt at man ikke kan oppholde seg på steder uten mobildekning. Førstnevnte er det lite å få gjort noe med, men dette med dekning, er jo noe som bygges ut hele tiden av mobilnettleverandørene i Norge. Likevel – det er et stykke frem til 100% geografisk dekning, så turer f.eks. på store deler av Hardangervidda (og tilsvarende områder) kommer til å forbli uaktuelt i nærmeste fremtid.

Mvh

