



Justis- og beredskapsdepartementet
Sendt per e-post til postmottak@jd.dep.no

Deres referanse: 21/4969
Vår referanse: 2021/150
Dato: 23/12/2021

Forslag om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv. – høringsinnspill

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 6. september 2021. Departementet foreslår å innføre en ordning med elektronisk kontroll ved besøksforbud. I dag kan det ilegges slik kontroll ved kontaktforbud som ilegges i straffesak. Departementet foreslår videre visse endringer i reglene for kontaktforbud med elektronisk kontroll. Departementet har gitt NIM utsatt frist til 23. desember 2021.

NIM vurderer saker som sendes på høring i lys av de rettslige rammer og føringer som følger av myndighetenes menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. NIMs oppgave er å uttale seg om forslaget sine menneskerettslige sider. Det er som utgangspunkt ikke NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle nevnte forpliktelser. NIM uttaler seg imidlertid om hvordan oppfyllelsen av menneskerettighetene kan sikres i praksis gjennom ulike virkemidler, slik som presis og klar lovregulering, som på en god måte reflekterer menneskerettslige krav.

Vårt utgangspunkt er at innføring av elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud kan bidra til å oppfylle myndighetenes positive forpliktelser til å forebygge vold og overgrep, samt bidra til vern av utsatte personers privat- og familieliv. NIMs merknader til høringen har som siktemål at et eventuelt lovforslag bygger på en betryggende regulering med tanke på oppfyllelse av menneskerettighetene for den enkelte i saker om elektronisk kontroll av besøksforbud, samtidig som det sikrer en effektiv forebygging av straffbare handlinger og vern av fornærmede.

I punkt 2 redegjør vi for menneskerettslige sider ved bruk av elektronisk kontroll for å sikre overholdelse av besøksforbud. Vi slutter oss i hovedsak til departementets gjennomgang av de menneskerettslige rammene. Samtidig mener vi at det er nødvendig å supplere denne. I punkt 3 gir vi merknader til vilkårene for å ilegge elektronisk kontroll ved besøksforbud. I punkt 4 gir vi merknader til tidsbegrensning av den elektroniske kontrollen. I punkt 5 gir vi merknadene til rettssikkerhetsgarantier. I punkt 6 gir vi merknader til enkelte andre forhold ved ordning med elektronisk kontroll ved

besøksforbud. I punkt 7 gir vi merknader til forslaget til ny straffelov § 57 femte ledd tredje til sjetten punktum.

NIMs vurderinger og anbefalinger kan oppsummeres slik:

- Innføring av en ordning med elektronisk kontroll ved besøksforbud kan bidra til å oppfylle myndighetenes positive forpliktelser til å forebygge vold og overgrep, samt bidra til at utsatte personer kan utøve sitt privat- og familieliv.
- Loven og forarbeidene bør samlet gi god veiledning og rimelig presise føringer for forholdsmessighetsvurderingen.
- Det bør klargjøres om funksjonen til ordningen med besøksforbud med elektronisk kontroll bare omfatter beskyttelse i påvente av en straffesak der domstolen kan ilegge kontaktforbud med elektronisk kontroll (eventuelt ved forelegg), eller om funksjonen også omfatter beskyttelse der det ikke er aktuelt med ileggelse av kontaktforbud gjennom straffeforfølgning.
- Prosessen knyttet til ileggelse av elektronisk kontroll ved besøksforbud må tilpasses for å sikre ivaretagelse av uskyldspresumsjonen.
- Departementet bør vurdere innføring av adgang til å pålegge besøksforbud med elektronisk kontroll ved overtredelser av kontaktforbud ilagt av retten i straffesak eller gjennom vedtakelse av forelegg.
- I sak om besøksforbud underlagt elektronisk kontroll bør det oppnevnes forsvarer.

2. Menneskerettslige føringer

2.1. Retten til bevegelsesfrihet

Et besøksforbud der en person forbys å oppsøke visse geografiske områder, enten det er med eller uten elektronisk kontroll, griper inn i retten til bevegelsesfrihet etter Grunnloven § 106 og EMKs fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 (TP4-2). Etter artikkelens tredje ledd kan bevegelsesfriheten 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.

Vi er ikke kjent med rettspraksis fra EMD som direkte gjelder et kontakt- eller oppholdsforbud som pålegges med formål om å beskytte bestemte personer mot sjikane eller kriminell atferd. Det finnes imidlertid praksis der mangelen på slike tiltak, eventuelt mangelfull oppfølging av slike, har blitt vurdert under statens sikringsplikt overfor fornærmede etter EMK artikkel 2 og 3.¹ Vi er heller ikke kjent med praksis om elektronisk

¹ Se Volodina v. Russland, 9. juli 2019 (nr. 41261/17) og Kurt v. Østerrike, 15. juni 2021 (nr. 62903/15).

kontroll av et kontakt- eller oppholdsforbud. Det må legges til grunn at elektronisk kontroll øker tyngden av inngrepet.

Hvorvidt besøksforbud med elektronisk kontroll vil være forholdsmessig vil særlig bero på kontrollertes tidligere atferd, hva slags lovbrudd det er risiko for at vedkommende vil gjennomføre uten elektronisk kontroll og hvordan den kontrollerte vil rammes av tiltaket.

2.2. Retten til respekt for privat- og familieliv

Forslagene om elektronisk kontroll ved besøksforbud vil kunne gripe inn i retten til privat- og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Så langt vi har oversikt, har EMD ennå ikke tatt stilling til situasjoner med besøksforbud kombinert med elektronisk kontroll. Etter NIMs oppfatning er de privatliv- og de familiemessige aspektene såpass fremtredende ved elektronisk kontroll, at det vil kunne fordre en særskilt vurdering av EMK artikkel 8.

2.3. Retten til en rettferdig rettergang

Vi antar at elektronisk kontroll ved besøksforbud etter omstendighetene utløser rettsikkerhetsgarantiene under den sivile delen av EMK artikkel 6 nr. 1.² I praksis har EMD gitt disse garantiene anvendelse der tvisten «may have direct and significant repercussions on a private right belonging to an individual», jf. *De Tommaso v. Italia*, 23. februar 2017 (nr. 43395/09) avsnitt 151. Der rettsikkerhetsgarantiene under den sivile delen av EMK 6 utløses, vil den kontrollerte vil ha krav på en rettferdig rettergang. Rett til overprøving av en domstol og en muntlig høring, som foreslås i høringsforslaget, legger til rette for en adgang til domstolene som i utgangspunktet vil tilfredsstillte kravene i EMK artikkel 6 nr. 1. En person som ilegges besøksforbud med elektronisk kontroll basert på at påtalemyndigheten er overbevist om at denne har forsettlig overtrådt besøksforbudet, vil også som regel være siktet i straffesak etter EMK artikkel 6, i selve straffesaken om overtredelse av besøksforbudet, jf. straffeloven § 168 bokstav b.

Neste spørsmål er om illeggelse av besøksforbud med elektronisk kontroll etter den ordningen departementet foreslår vil utgjøre «straff» etter EMK. Om en handling skal karakteriseres som straff i EMKs forstand må avgjøres ut fra de såkalte Engel-kriteriene, som ble anvendt i *Engel mfl. V. Nederland* og som EMDs senere praksis bygger på.³ I Høyesteretts dom i Rt. 2012 s. 921 avsnitt 19 sammenfattes kriteriene slik:

«Ved vurderingen av om et forhold skal anses som straff skal det legges vekt på om sanksjonen er klassifisert som straff i nasjonal rett, normens karakter og sanksjonens innhold og alvor, jf. blant annet Rt-2010-1121 avsnitt 32. Kriteriene er alternative, slik at det er tilstrekkelig at ett av dem er til stede for at sanksjonen

² *De Tommaso v. Italia*, 23. februar 2017 (nr. 43395/09) avsn. 143-155.

³ *Engel mfl. V. Nederland*, 8. juni 1976 (nr. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72) avsn. 80-85.

skal anses som straff. Men et forhold kan bli å anse som straff også etter en helhetsvurdering av normens karakter og sanksjonens innhold og alvor.»

EMD har i flere saker bygget på at inngripende tiltak for å forebygge kriminalitet i form av vidtrekkende begrensninger i bevegelsesfriheten ikke utgjør straff etter EMK.⁴ Forslaget om ordningen med elektronisk kontroll ved besøksforbud har ikke et straffende formål, men skal forebygge straffbare eller andre krenkende handlinger. Med henblikk på beviskravet for å bygge på at personen har overtrådt besøksforbudet, uttaler departementet:

«Det vil altså være tilstrekkelig hvis påtalemyndigheten vurderer saken slik at det er grunnlag for tiltale for brudd på besøksforbudet etter straffeloven § 168 bokstav b. Det vil i alminnelighet være tilfellet når påtalemyndigheten er overbevist om tiltaltes skyld, og dessuten mener at bevisene er tilstrekkelig til fellelse i retten. Departementet mener det er hensiktsmessig med en slik terskel.»⁵

Det at pålegg om elektronisk kontroll bygger på at påtalemyndigheten (og eventuelt retten) er overbevist om skyld ut fra det strafferettslige beviskravet, taler for at det er tale om straff ut fra normens karakter. Høyesteretts kjennelse i Rt. 2003 s. 1827 gjaldt spørsmålet om vedtak om tvangsmessig institusjonsplassering etter barnevernloven § 4-24 annet ledd, jf. første strekpunkt i første ledd, utgjorde straff etter EMK, og dermed stengte for senere straffesak ut fra forbudet mot dobbeltstraffeforfølgning etter EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4. Høyesterett (4-1) la avgjørende vekt på at forutsetningen for tvangsplassering er at det skal tas stilling til strafferettslig skyld, og at uskyldspresumsjonen dermed krevde at prosessen tilfredsstillte de krav som stilles til behandling av straffesaker. Det gav normen en strafferettslig karakter etter engelkriteriet nr. 2.⁶ Påtalemyndighetens beslutning vil ofte ha et større preg av midlertidighet i påvente av behandling i straffesaken. Vi antar likevel at det er nærliggende å bygge på at beslutningen antagelig er straff etter EMK dersom den bygger på at skyldkonstatering som omfattes av uskyldspresumsjonen. Dette spørsmålet drøftes i neste punkt.

2.4. Forholdet til uskyldspresumsjonen der ileggelse av besøksforbud med elektronisk kontroll bygger på at personen forsettlig har overtrådt et allerede ilagt besøksforbud

⁴ De Tommaso v. Italia, 23. februar 2017 (nr. 43395/09) avsn. 143 med videre henvisninger.

⁵ Høringsnotatet punkt 6.1.2.1 på s. 32.

⁶ Rt. 2003 s. 1827 avsnitt 78. I Rt. 2012 s. 1051 bygget Høyesterett videre på denne rettsforståelsen, jf. dommens avsnitt 45.

2.4.1. Innledning

Etter forslaget til ny i § 222 d i straffeprosessloven er det adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved besøksforbud der et besøksforbud etter § 222 a er overtrådt. Departementet bygger på at det trolig bør stilles krav om en forsettlig overtredelse av besøksforbudet.⁷ Samtidig reiser departementet spørsmål om grovt uaktsom overtredelse bør omfattes. Forsettlig overtredelse av besøksforbud ilagt etter straffeprosessloven § 222 a er straffbart, jf. straffeloven § 168 bokstav b. Departementets forslag bygger på at påtalemyndigheten er overbevist om tiltaltes skyld, og dessuten mener at bevisene er tilstrekkelig til fellelse i retten.⁸

Uskyldspresumsjonen etter Grunnloven § 96 andre ledd og EMK artikkel 6 nr. 2 setter grenser for adgangen for myndighetene, blant annet domstoler og påtalemyndigheten, til å bygge på at en person som er «charged» (mistenkt) i en straffesak er skyldig før det er avgjort ved straffedom etter de nasjonale reglene som gjelder for straffesaker. Uskyldspresumsjonens funksjon er dels å sikre rettsikkerhet og dels å ivareta siktedes ære og verdighet.⁹

Departementets forslag krever at både påtalemyndigheten og retten ved overprøving skal bygge på at besøksforbudet med overtrådt med forsett. Slik overtredelse er straffbar etter straffeloven § 168 bokstav b. Forslaget bygger også på at beviskravet av om det foreligger skyld er tilsvarende det som kreves for fellelse i straffesak.¹⁰ Ordningen reiser både spørsmål om hensynet til å unngå forhåndsdomming i en senere straffesak, og spørsmålet om siktedes ære og verdighet dersom påtalemyndigheten senere henlegger saken. Vi antar at en ordning som departementet foreslår med noen tilpassinger kan utformes i tråd med uskyldspresumsjonen etter Grunnloven § 96 andre ledd og EMK artikkel 6 nr. 2.

2.4.2. Uskyldspresumsjonen – påtalemyndighetens behandling

Uttalelser fra myndighetene om at en person er *mistenkt* for en straffbar handling i en pågående straffesak som ikke er avgjort, vil i utgangspunktet være i tråd med uskyldspresumsjonen.¹¹ Med sikte på uttalelser fra dommere og påtalemyndighet som ledd i en straffeforfølgning, har EMD i en rekke saker, blant annet i *Shuvalov v. Estland* bygget på at:

“The question whether a statement of a public official is in breach of the principle of the presumption of innocence must be determined in the context of the particular circumstances in which the impugned statement was made (see *Daktaras*, cited above, § 43), taking into account that the statements of judges are

⁷ Høringsnotatet punkt 6.1.2.1 på s. 31.

⁸ Høringsnotatet punkt 6.1.2.1 på s. 31-32.

⁹ *Konstas v. Hellas* 24. mai 2011 (nr. 53466/07) avsn. 32.

¹⁰ Høringsnotatet punkt 6.1.2.1 på s. 31 til 32.

¹¹ *El Kaada v. Tyskland*, 12. november 2015 (nr. 2130/10) avsn. 54.

subject to closer scrutiny than those made by the investigative authorities such as the police or the prosecutor's office (...)."¹²

I *Daktaras v. Litauen* var spørsmålet om uskyldspresumsjonen var krenket som følge av aktors uttalelser i forbindelse med en straffesak. EMD fant ingen krenkelse, og uttalte i denne forbindelse at:

"The Court notes that in the present case the impugned statements were made by a prosecutor not in a context independent of the criminal proceedings themselves, as for instance in a press conference, but in the course of a reasoned decision at a preliminary stage of those proceedings, rejecting the applicant's request to discontinue the prosecution.

The Court further notes that, in asserting in his decision that the applicant's guilt had been "proved" by the evidence in the case file, the prosecutor used the same term as had been used by the applicant, who in his request to discontinue the case had contended that his guilt had not been "proved" by the evidence in the file. While the use of the term "proved" is unfortunate, the Court considers that, having regard to the context in which the word was used, both the applicant and the prosecutor were referring not to the question whether the applicant's guilt had been established by the evidence – which was clearly not one for the determination of the prosecutor – but to the question whether the case file disclosed sufficient evidence of the applicant's guilt to justify proceeding to trial."¹³

Det følger forutsetningsvis at rettspraksisen gjennomgått ovenfor, at en beslutning fra påtalemyndigheten om å reise tiltale, basert på at påtalemyndigheten er overbevist om straffeskyld, er i tråd med uskyldspresumsjonen, såfremt uttalelser fra påtalemyndigheten ikke gir inntrykk av at straffeskyld er etablert, og at tiltalte anses som skyldig. EMD har også i en sak lagt disse utgangspunktene til grunn i et saksforhold der det var en én dommer skulle avgjøre om det var tilstrekkelig grunnlag for å reise tiltale.¹⁴

Etter departementets forslag, vil ileggelse av besøksforbud med elektronisk kontroll bygge på at påtalemyndigheten er overbevist om straffeskyld etter de de beviskrav som gjelder i straffesaken.¹⁵ Påtalemyndighetenes vurdering ved beslutning om besøksforbud har neppe større preg av skyldkonstatering enn ved en beslutning om tiltale. Såfremt tiltaket brukes som et tiltak i påvente av tiltale, anser vi at ordningen kan utformes i tråd med uskyldspresumsjonen. I de tilfellene der påtalemyndigheten ikke gir påtaleunntatelse eller frafaller siktelsen basert på at vilkårene for straffeskyld ikke er oppfylt, må

¹² Shuvalov v. Estland, 29. mai 2012, (nr. 39820/08 og 14942/09) avsn. 75.

¹³ *Daktaras v. Litauen*, 10. oktober 2000 (nr. 42095/98), avns. 44 og 45.

¹⁴ *Mariano v. Italia* (nr. 45313/99) avns. 27 til 32. Bare tilgjengelig på fransk.

¹⁵ Høringsnotatet punkt 6.1.2.1 på s. 31.

påtalemyndigheten sørge for at påtalevedtaket med tilhørende begrunnelse medfører at det ikke foreligger en skyldkonstatering.

2.4.3. Uskyldspresumsjonen – rettens behandling

Rettens beslutning om å opprettholde et besøksforbud med elektronisk kontroll står i en annen stilling enn beslutninger fra påtalemyndigheten. Domstolene har etter norsk rett ingen kontrollfunksjon knyttet til påtalemyndighetens avgjørelse av tiltalespørsmålet, slik ordningen synes å være i noen andre Europeiske land. Kravene etter uskyldspresumsjonen er generelt strengere ved uttalelser fra dommere.

Grensene for adgangen til å bygge på straffeskyld før endelig avgjort straffesak, har EMD blant annet gjengitt *El Kaada v. Tyskland*. Saken gjaldt adgangen for en domstol som skulle avgjøre spørsmål om fullbyrding av dom på betinget fengsel, til å bygge på at en person hadde begått et nytt straffbart forhold i prøvetiden. EMD uttalte her at:

«The principle of presumption of innocence will be violated if a judicial decision or a statement by a public official concerning a person charged with a criminal offence reflects an opinion that he is guilty before he has been proved guilty according to law. It suffices, even in the absence of any formal finding, that there is some reasoning suggesting that the court or the official regards the accused as guilty (...).»¹⁶

Den tyske domstolen som skulle avgjøre spørsmålet om en betinget dom (idømmelse med subsidiær fengselsstraff) skulle fullbyrdes dom i *El Kaada*, måtte etter tysk rett, være sikker på at personen hadde begått den straffbare handlingen.¹⁷ Retten fant at vilkårene var oppfylt, og traff avgjørelse om fullbyrding av dom på betinget fengsel. På denne bakgrunn kom EMD til at det forelå krenkelse av uskyldspresumsjonen.

Dommen i *El Kaada* følger opp en tidligere dom fra EMD i *Böhmer v. Tyskland*, som gjaldt en lignende problemstilling og der EMD kom til at uskyldspresumsjonen var krenket.¹⁸ I *Böhmer* bygget EMD på at dom på fullbyrding av betinget dom (på subsidiær fengselsstraff) der en avgjørende faktor var at retten fant at individet hadde begått nye straffbare handlinger, utgjorde en «penalty» (straffereaksjon).¹⁹ EMD fremholdt også at retten i praksis synes å ha gått frem i sin bevisførsel på samme måte som straffedomstolen som var kompetent i saken ville gjort.²⁰

¹⁶ *El Kaada v. Tyskland*, 12. november 2015 (nr. 2130/10) avsn. 53.

¹⁷ *El Kaada v. Tyskland* avsn. 62 til 64.

¹⁸ *Böhmer v. Tyskland*, 3. oktober 2002, (nr. 37568/97).

¹⁹ *Böhmer v. Tyskland*, avsn. 66.

²⁰ *Böhmer v. Tyskland*, avsn. 65.

I saker om varetektsfengsling for domstolene har EMD også bygget på at uskyldspresumsjonen også er til hinder for at domstolen konstaterer straffeskyld etter et strafferettslig beviskrav.²¹

Besøksforbud med elektronisk kontroll skiller seg fra *El Kaada* og i *Böhmer* gjennom at reaksjonen (frihetsberøvelse) var vesentlig mer inngripende. Besøksforbud med elektronisk kontroll har imidlertid betydelig likheter med kontaktforbud med elektronisk kontroll, som er ansett som en straffereaksjon i norsk rett, jf. straffeloven § 29 første ledd bokstav f. I tillegg antar vi at reaksjonens karakter kommer i bakgrunnen ved fastsettelsens av uskyldspresumsjonenes rekkevidde.

Behandling av besøksforbud med elektronisk kontroll i retten ved kjennelse innebærer en vesentlig forenklet behandling sammenlignet med hovedforhandling i en straffesak, se vår redegjørelse for dette i punkt 4. Rettens avgjørelse vil ha preg av å bygge på et øyeblikksbilde, i påvente av domstolsbehandling, av om personen forsettlig har overtrådt besøksforbudet. Samtidig er behandlingen ganske sammenfallende med det forenklende behandlingen i saker som tvangsmiddel ellers, slik som varetektsfengsling som har vært oppe for EMD.

Selv om det ikke foreligger rettspraksis som gir avgjørende veiledning, antar vi at uskyldspresumsjonen er til hinder for at retten bygger på at mistenkte har overtrådt besøksforbudet etter samme beviskrav som gjelder i straffesaker. Domstolene kan imidlertid ta stilling til hvorvidt det er sannsynlighetsovervekt for at det foreligger overtredelse. En forutsetning er at det fremgår at det ikke er tatt stilling til strafferettslig skyld. Det kan reises spørsmål om retten også kan ta stilling til høyere sannsynlighetsgrader, slik som klar sannsynlighetsovervekt, sml. her vilkårene for rettshåndhevelsesarrest etter straffeprosessloven § 172 og Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse i HR-2020-1549-U avsnitt 32-34. Vi har ikke vurdert dette spørsmålet.

3. Vilråene for ileggelse av elektronisk kontroll ved besøksforbud

3.1. Ved hvilke handlinger skal risikoen kunne gi grunnlag for elektronisk kontroll

Etter utkastet til straffeprosessloven ny § 222 d er det foreslått en adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved besøksforbud der et besøksforbud etter § 222 a er overtrådt. Departementet foreslår også adgang til forlengelse av den elektroniske kontrollen dersom bruddet på besøksforbudet har skjedd løpet av de siste 12 måneder før en forlengelse.

Forslaget omfatter besøksforbud etter alle alternative grunnlag etter straffeprosessloven § 222 a. Etter denne bestemmelsen er det bare krav om «grunn til å tro» at en person vil

²¹ Avvisningsavgjørelsene *Badullah v. Nederland*, 25. juni 2019 (nr. 54892/16) avsn. 34 og *Neve v. Nederland*, 25. juni 2019 (nr. 59133/66) avsn. 28-31.

kunne begå handlinger som nevnt i bokstav a til d. Vilåret om «grunn til å tro» innebærer ikke et krav om sannsynlighetsovervekt, men noe i det konkrete gi grunn til å tro at den forbudet skal rette seg mot, ellers vil begå en av de aktuelle handlingene, jf. Ot.prp.nr. 109 (2001-2002) side 44. Alternativene b-d åpner dessuten for å ilegge besøksforbud også dersom handlingene det er grunn til å tro at personen vil kunne utføre, ikke er straffbare. Straffeprosessloven § 222 a åpner altså for å ilegge besøksforbud på en rekke grunnlag av ulik alvorlighetsgrad, uten krav om sannsynlighetsovervekt. Grunnlagene for et besøksforbud strekker seg fra fare for mindre alvorlige ordensmessige forhold til fare for alvorlige straffbare handlinger.

Lovkravet ved inngrep krever at rettsgrunnlaget er så presist som forholdene tillater. Tyngden av inngrepet har betydning for hvor vidtrekkende krav som stilles. Elektronisk kontroll kan vesentlig styrke tyngden av inngrepet. Det relativt lave kravet til risiko gjennom vilåret om «grunn til å tro» taler også for en presis beskrivelse av hvilke handlinger som kan gi grunnlag for besøksforbud med elektronisk kontroll. Rettssikkerhetsgarantiene ved ileggelse, særlig domstolskontroll, har også en viss betydning. Der adgangen til besøksforbud med elektronisk kontroll ikke forutsetter at handlinger er straffbare, stiller vi spørsmål ved om hvor langt lovkravet er oppfylt. Det gjelder særlig for ileggelse grunnlag av fare for handlinger som omfattes av straffeprosessloven § 222 a bokstav c og d.

Departementet fremholder i høringsnotatet at å ilegge en person besøksforbud for å beskytte en annen, innebærer å veie rettigheter til en eller to personer mot hverandre, og at loven må søke å oppstille vilkår for gir uttrykk for en avveining som i normaltillfeller vil være god.²² Vi slutter oss til dette og legger til at det også taler for at både loven og forarbeidene samlet bør gi god veiledning og rimelig presise føringer for forholdsmessighetsvurderingen.

Formålet med innføringen av hjemmelen for elektronisk kontroll ved kontaktforbud synes særlig å ha vært å styrke beskyttelsen mot vold i nære relasjoner og mot vold eller trusler om vold generelt.²³ Hjemmelen for ileggelse av kontaktforbud med elektronisk kontroll i straffesak etter § 57 femte ledd skiller ikke mellom grunnlagene etter § 57 første ledd a til c. I høringen om departementets forslag til elektronisk kontroll ved kontaktforbud fremholdt Riksadvokaten at det burde stilles strengere vilkår for pålegg om elektronisk kontroll enn for vanlig kontaktforbud, og foreslo at man i alle fall tok inn hvilke straffebud som må være overtrådt, eventuelt at det ble satt en strafferammebegrensning.²⁴ Videre uttrykte Riksadvokaten at det burde vurderes å stille krav til idømt straff, tidligere domfellelser og faren for gjentakelse. Departementet gikk ikke inn for nærmere generelle

²² Høringsnotatet punkt 6.1.1 på s. 29.

²³ Ot. prp. nr. 25 (2008-2009) punkt 3.54 på s. 16.

²⁴ Departementets gjengivelse av punktene i Riksadvokatens høringssvar i Ot. prp. nr. 25 (2008-2009) punkt 3.7.1.2.

avgrensinger utover at domstolen måtte anse det nødvendig for at kontaktforbudet ville bli overholdt.²⁵

I Riksadvokatens rundskriv om kontaktforbud med elektronisk kontroll fra 2019,²⁶ gis det ganske god veiledning for i hvilke saker påtalemyndigheten skal vurdere kontaktforbud med elektronisk kontroll og i hvilke saker kontaktforbud med elektronisk kontroll bør vurderes.²⁷

Vi mener det i en eventuell proposisjon bør drøftes for seg hvilken adgang det bør være til å ilegge elektronisk kontroll ved overtredelser av besøksforbud etter alternativene bokstav a (begå en straffbar handling overfor en annen person), b (forfølge en annen person) og c (på annet vis krenke en annens fred) og d (begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person). Det at hjemmelen for ileggelse av kontaktforbud i straffesak etter § 57 femte ledd ikke skiller mellom grunnlagene etter § 57 første ledd a til c, bør etter vårt syn ikke være avgjørende. Behandling av kontaktforbud med elektronisk kontroll i straffesak er underlagt bedre rettssikkerhetsgarantier, se nærmere om det i punkt 4.

NIM antar at elektronisk kontroll ved besøksforbud i første rekke er aktuelt i situasjoner hvor det er fare for relativt alvorlige forhold, hvor hensynet til fornærmedes rettigheter gjør seg vesentlig gjeldende. For mindre alvorlige forhold vil elektronisk kontroll kunne komme på kant med forholdsmessighetskravet etter Grunnloven § 106 første ledd og TP4-2. NIM antar videre at det praktiske virkeområdet vil presiseres i rundskriv fra Riksadvokatembetet og etter hvert i domstolenes praksis. NIM mener likevel, i lys av den vide hjemmelen for å ilegge besøksforbud, at ny § 222 d bør inneholde visse tilleggsvilkår om hvilke typer handlinger det må være risiko for. I alle tilfeller bør en proposisjon tydelig berøre i hvilke tilfeller elektronisk kontroll typisk vil være aktuelt.

3.2. Vilkåret om overtredelse av et besøksforbud og skyldkrav

Departementet har bedt om høringsinstansenes syn på om det bør stilles vilkår om at besøksforbudet er forsettlig overtrådt eller om grovt uaktsom overtredelse kan være tilstrekkelig.²⁸ Et krav om forsettlig brudd vil bidra til å begrense bruken av elektronisk kontroll til tilfeller der det reelt sett er nødvendig for å sikre overholdelsen av det, og hvor den besøksforbudet retter seg mot har vist en reell vilje til å bryte det. Det kan ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen, og vil bidra til å redusere risikoen for uforholdsmessige inngrep. Samtidig er det vanskelig å utelukke at det kan være nødvendig for å beskytte fornærmede å ilegge kontroll også ved grovt uaktsom overtredelse. Ved

²⁵ Ot. prp. nr. 25 (2008-2009) punkt 3.7.1.3 på s. 20 til 21. Departementet løsning er fulgt opp i rettspraksis, jf. HR-2021-2151-A avsnitt. 37-38.

²⁶ Rundskriv fra Riksadvokaten nr. 2/2019 av 20. mai 2019.

²⁷ Rundskriv fra Riksadvokaten nr. 2/2019 av 20. mai 2019 punkt 5.1 og 5.2.

²⁸ Høringsnotatet punkt 6.1.21 på s. 31.

fastleggelse av et skyldkrav om grov uaktsomhet bør departementet vurdere å avgrense tiltaket til der det foreligger fare for alvorlige straffbare handlinger. Grov uaktsomhet overtredelse vil ikke oppfylle forsettkrav for straff etter straffeloven § 168 b. Spørsmålet om et lavere skyldkrav har sammenheng med spørsmålet om funksjonen til ordningen med besøksforbud med elektronisk kontroll. Nærmere bestemt om funksjonen bare omfatter beskyttelse i påvente av en straffesak, eller om funksjonen også omfatter beskyttelse der det ikke er aktuelt med ileggelse av kontaktforbud med elektronisk kontroll gjennom straffeforfølgning (rettssak eller forelegg). Vi omtaler dette spørsmålet i neste punkt.

Etter ordlyden i utkastet til straffeprosessloven ny § 222 d omfattes personer som har overtrådt besøksforbudet forsettlig, men der straffbarhetsvilkåret om skyldevne, jf. straffeloven § 20, ikke er oppfylt. Spørsmålet om det bør være et vilkår for elektronisk kontroll at dette vilkåret for straff er oppfylt, bør drøftes særskilt i en eventuell proposisjon. Også dette spørsmålet henger sammen med spørsmålet om ordningen har som funksjon å sikre beskyttelse også i tilfeller der det ikke er aktuelt med ileggelse av kontaktforbud gjennom straffeforfølgning.

Departementet har bedt om høringsinstansenes syn på hvorvidt det i særskilte tilfeller bør åpnes for å kunne ilegge elektronisk kontroll sammen med besøksforbudet, uten vilkår om brudd. En slik adgang slik lovforslaget står nå, med adgang til å ilegge besøksforbud med elektronisk kontroll etter alle alternativer i straffeprosessloven § 222 a bokstav a til d, vil kunne medføre en vesentlig risiko for uforholdsmessige tiltak. Et alternativ en kunne vurdere er adgang til ileggelse uten brudd der det er nærmere bestemte holdepunkter for at alvorlig kriminalitet ellers vil bli begått.

Ileggelse uten vilkår om brudd på besøksforbudet reiser en del spørsmål knyttet til både vilkårene for en slik ileggelse og prosessuelle rettssikkerhetsgarantier som ikke er særlig dekket i høringsnotatet. Vi sikter her blant annet til hvilke straffbare handlinger det er tale om, hva som er risikoen for at de vil bli begått, varigheten av besøksforbudet med elektronisk kontroll og hvorvidt slik ileggelse skal være basert på tilsvarende rettssikkerhetsgarantier som i straffesak. Vi mener at departementet bør komme tilbake til disse spørsmålene i en ny høring hvis en adgang til ileggelse uten vilkår om overtredelse av besøksforbud eller kontaktforbud, er aktuelt.

Utkastet til straffeprosessloven ny § 222 d omfatter etter sin ordlyd ikke adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved overtredelse av kontaktforbud ilagt av retten i straffesak etter straffeloven § 57 femte ledd. Det fremgår av straffeloven § 58 femte ledd første punkt at tingretten «på begjæring fra påtalemyndigheten og av hensyn til den eller de personene som skal beskyttes av forbudet, endre innholdet i kontaktforbudet, jf. § 57 annet ledd.» Så langt vi forstår, gir ikke denne bestemmelsen adgang til å pålegge elektronisk kontroll

dersom den straffedømte overtrer kontaktforbudet.²⁹ Spørsmålet om adgang til å ilegge elektronisk kontroll der en straffedømt forsettlig overtrer et kontaktforbud ilagt av retten, er ikke omtalt i høringsnotatet.

Ved innføringen av elektronisk kontroll ved kontaktforbud i den opphevede straffeloven av 1902 gikk departementet ikke inn for at retten skulle kunne ilegge elektronisk kontroll uten en ny dom dersom et tidligere idømt kontaktforbud ikke etterleves.³⁰ Påtalemyndigheten vil dermed etter forslaget ha adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved forsettlig overtredelse av besøksforbud, men ikke ved forsettlig overtredelse av kontaktforbud ilagt av domstolene. Det synes inkonsekvent gitt at behovet for et midlertidig tiltak i påvente av en straffesak synes å gjøre seg gjeldende i begge typetilfellene.

3.3. Nødvendighets- og forholdsmessighetsvilkår

Departementet ber om innspill på hvorvidt det bør lovfestes et nødvendighetskrav for elektronisk kontroll ved besøksforbud. NIM mener at det bør inntas et slikt vilkår i lovteksten, for å synliggjøre at det må foretas en konkret nødvendighetsvurdering. Lovbestemmelsens ordlyd bør ikke kunne gi et inntrykk at utgangspunktene for vurderingen er annerledes enn ved ileggelse av kontaktforbud av retten (eller ved forelegg), jf. straffeloven § 57 femte ledd første punktum.

Det gjelder krav om at et besøksforbud skal være forholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 222 a andre ledd tredje punktum, jf. § 170 a. Etter § 170 a kan et tvangsmiddel bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og ikke når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep. Etter forslaget til lovbestemmelse om elektronisk kontroll skal også kravet om forholdsmessighet etter straffeprosessloven § 170 a gjelde.³¹ Departementet legger opp til at det skal det foretas en samlet vurdering av hvor inngripende besøksforbudet blir når den elektroniske kontrollen legges til.³² Ulempene for den som blir ilagt forbudet med kontroll, må veies opp mot den ekstra beskyttelsen som kontrollen vil gi, samt behovet for slik beskyttelse.

NIM slutter seg til departementets angivelse av utgangspunktene for forholdsmessighetsvurderingen. Som vi utdyper rett nedenfor, mener vi at departementet i en eventuell proposisjon i større grad bør tydeliggjøre ordningen med elektronisk kontroll ved besøksforbud sitt konkrete formål og funksjon. Det vil kunne være styrende for påtalemyndighetens og domstolenes nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering, samt medføre at denne får en tydelig og avgrenset ramme.

²⁹ I merknadene til bestemmelsen nevnes ikke slik forhold, jf. Prop. 64 L (2014-2016) punkt 12.3 p s. 128.

³⁰ Ot. prp. nr. 25 (2008-2009) punkt 3.7.3.2 på side 22 til 23 i tilknytning til straffeloven av 1902.

³¹ Utkastet til straffeprosessloven ny § 222 d første ledd annet punktum.

³² Høringsnotatet punkt 6.1.2.2 på s. 32 til 33.

Formålet og funksjonen til ordningen med besøksforbud omfatter både beskyttelse i påvente av en straffesak, og beskyttelse der det ikke er aktuelt med straffeforfølgning. Forslaget om en ordning med elektronisk kontroll sitt formål og funksjon er det etter vårt syn nødvendig å klargjøre. Det bør klargjøres hvor langt ordningen med elektronisk kontroll sitt formål og funksjon er begrenset til å sørge for overholdelse at et besøksforbud i påvente av en straffesak der spørsmålet om kontaktforbud skal avgjøres. Det siktes her til både straffesak om overtredelse av besøksforbudet og en annen straffesak mot vedkommende. En slik klargjøring har betydning for flere spørsmål.

Så langt ordningen er begrenset til beskyttelse i påvente av avgjørelse i straffesak, vil det ofte neppe være nødvendig- og forholdsmessig å opprettholde besøksforbud med elektronisk kontroll dersom påtalemyndigheten verken tar ut tiltale eller utferdiger forelegg som inneholder kontaktforbud som siktede vedtar, jf. straffeprosessloven § 255. Det kan reises spørsmål om det også med et slikt formål vil kunne være nødvendig- og forholdsmessig å opprettholde besøksforbud med elektronisk kontroll der det gis påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven §§ 69 og 70.

Der påtalemyndigheten kommer til at vilkårene for straff ikke er oppfylt på grunn av manglende skyldevne, jf. straffeloven § 20, vil elektronisk kontroll bare ha som funksjon å beskytte i påvente av avgjørelse i straffesak, der påtalemyndigheten vurderer å fremme sak om overføring til tvungen psykisk helsevern og tvungen omsorg, jf. straffeloven §§ 62 til 63 og § 30 bokstav c og d.

Så langt ordningen er begrenset til beskyttelse i påvente av avgjørelse i straffesak, vil det antagelig også innebære at det spiller inn forholdsmessighetsvurderingen i hvilken grad påtalemyndigheten bestreber seg for å treffe påtalevedtak innen rimelig tid.

4. Tidsbegrensning av besøksforbud med elektronisk kontroll og adgang til forlengelse

Etter straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd kan besøksforbudet ha varighet på inntil ett år om gangen. Besøksforbud i eget hjem kan vare i høyst tre måneder av gangen. Departementet uttaler at det ofte vil det være aktuelt å gi forbudet varighet i kortere tid.³³ Besøksforbud bare opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt, jf. straffeprosessloven § 222 a femte ledd tredje punktum. Dersom vilkårene er oppfylt etter henholdsvis ett år eller tre måneder, kan et besøksforbud ilegges på nytt. Etter henholdsvis ett år og tre måneder vil det imidlertid være tale om avgjørelse om nytt besøksforbud. Departementet legger til grunn at dette er hensiktsmessige ytre tidsrammer og at den elektroniske kontrollen kan ilegges for hele eller deler av perioden til besøksforbudet.

Departementet foreslår en adgang til forlengelse av den elektroniske kontrollen dersom besøksforbudet forlenges ved en ny beslutning. Denne adgangen foreslår departementet

³³ Høringsnotatet punkt 6.4 på s. 40.

begrenset til tilfeller der bruddet på besøksforbudet har skjedd løpet av de siste 12 måneder før en forlengelse. Departementet begrunner dette med at:

«Det vil gi en lite tilfredsstillende løsning for fornærmede dersom et brudd som skjer mot slutten av en besøksforbudsperiode, ikke skal kunne medføre at det også kan ilegges elektronisk kontroll når besøksforbudet forlenges. Derfor bør det trolig åpnes for at et brudd på et besøksforbud som er foretatt i løpet av det siste året før en forlengelse skal oppfylle vilkåret om at det foreligger et brudd.»³⁴

Departementet foreslår ikke adgang til forlengelser utover det, og uttaler:

«Elektronisk kontroll ved flere forlengelser bør det imidlertid trolig ikke åpnes for. Da vil det være naturlig at saken behandles i domstolen, hvor det er hjemmel til ilegge kontaktforbud med elektronisk kontroll over en lengre periode, jf. straffeloven § 58 annet ledd.»³⁵

I en eventuell proposisjon bør departementet redegjøre noe for hvilke rettssikkerhetsmessige fordeler behandlingen av spørsmålet om ileggelse av elektronisk kontroll ved kontaktforbud i straffesak innebærer sammenlignet med rettens prøving ved besøksforbud. Det vil anskueliggjøre hvordan hensynet til rettssikkerhet gjør seg gjeldende ved ileggelse av elektronisk kontroll ved besøksforbud. Det gir så grunnlag for en vurdering av hvor vid adgang lovgiver bør fastsette, og hvordan besøksforbud bør benyttes i praksis.

Behandling ved straffedom innebærer en vesentlig mer rettssikker behandling enn prøving av retten etter reglene i straffeprosessloven § 222 a siste ledd. Behandling av dom i straffesaken skjer etter hovedforhandling for tingretten, jf. straffeprosessloven kapittel 22. Det innebærer garantier knyttet til bevisumiddelbarhet og muntlighet under forhandlingene, jf. §§ 305, 278, 290, 296, 299 og 302, som legger til rette for kontradiksjon. Etter straffeprosessloven § 294 første punktum skal retten «på embets vegne våke over at saken blir fullstendig opplyst.» Paragrafen står i lovens kapittel om «Hovedforhandling for tingrett», men Høyesteretts ankeutvalg har i sak om varetektsfengsling lagt til grunn at paragrafen gir uttrykk for et «grunnprinsipp» i straffeprosessen.³⁶ Dette grunnprinsippet er også anvendt av ankeutvalget i en kjennelse om besøksforbud.³⁷ Vi antar imidlertid at kravene ved hovedforhandling i en straffesak er mindre vidtrekkende enn de vil være ved rettens prøving av besøksforbud med elektronisk kontroll.

³⁴ Høringsnotatet punkt 6.4 på s. 40.

³⁵ Høringsnotatet punkt 6.4 på s. 40.

³⁶ Rt. 2011 s. 1598.

³⁷ Rt. 2013 s. 1588.

5. Rettssikkerhetsgarantier

Departementet foreslår tilsvarende regulering av saksbehandlingen, som etter straffeprosessloven loven § 222 a sjette og sjuende ledd, i reglene om elektronisk kontroll i utkastet til straffeprosessloven ny § 222 d femte og sjette ledd.³⁸

Det gjelder ingen lovbestemt frist for rettens behandling av et besøksforbud. Lang tid før overprøving av retten uthuler den garantien som rettens overprøving skal sikre. Advokatforeningen fremholder i sin høringsuttalelse at tidsfristen på fem dager i liten grad blir overholdt av påtalemyndigheten, og retten ofte først får tatt stilling til en beslutning om besøksforbud når det er liten eller ingen tid igjen av forbudet.³⁹ Departementet bør derfor vurdere å innføre en regel om at domstolsbehandlingen skal skje så raskt som mulig etter at påtalemyndighetens beslutning er bragt inn for retten, eller at behandlingen skal skje etter et visst antall dager.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt det bør oppnevnes forsvarer hvis personen underlagt elektronisk kontroll begjærer rettslig prøving.⁴⁰ NIM mener elektronisk kontroll er såpass inngripende at det bør oppnevnes forsvarer.

I utkastet til § 222 d femte ledd fjerde punktum er det foreslått at påbud om elektronisk kontroll kan prøves på nytt av tingretten etter seks måneder. Et påbud om elektronisk kontroll er inngripende og kan f.eks. hindre den kontrollerte i å for eksempel ta arbeid på bestemte steder. Det kan også tenkes at fornærmede flytter eller at situasjonen for øvrig endrer seg i perioden. Behovet for at påtalemyndigheten vurderer rimelig nøye begjæringer om oppheving eller endring også der det er gått kortere tid enn seks måneder, bør understrekes i proposisjonen. Det gjelder for eksempel der det foreligger vesentlig endrede omstendigheter som tilsier at påbudet, eller dets omfang, bør prøves på nytt.

6. Enkelte andre forhold ved ordningen med elektronisk kontroll ved besøksforbud

I utkastet til straffeprosessloven § 222 d andre ledd fremgår det at kontrollen bare kan omfatte registrering av opplysninger om at den som kontrolleres beveger seg innenfor områder omfattet av forbudet, og om uteblitte signaler fra kontrollutstyret. Departementet vurderer også om det er nødvendig å lovfeste at kontrollen kan omfatte registrering om at domfelte beveger seg i nærheten av fornærmede.⁴¹ NIM positive til at

³⁸ Høringsnotatet punkt 6.1.2.4 på s. 33-34.

³⁹ Advokatforeningen «Høring – elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud (omvendt voldsalarm)» 6. desember 2021 punkt 3 på s. 2.

⁴⁰ Høringsnotatet punkt 6.1.2.4 på s. 33 til 34.

⁴¹ Høringsnotatet punkt 6.1.3 på s. 6.1.2.4 på s. 35-36.

registreringen av data begrenses til det som er nødvendig for å oppnå formålet med tiltaket, og at dette fremgår direkte av loven.

Departementet foreslår ikke restriksjoner i retten til å forlate riket for personer underlagt besøksforbud med elektronisk kontroll.⁴² Vi antar at medvirkningsplikten etter utkastet til straffeprosessloven ny § 222 d tredje ledd vil omfatte samarbeid med politiet i tilknytning til utenlandsreiser og transportetapper som innebærer at alarm utløses for å sørge for nødvendig kontroll. Departementet foreslår imidlertid også en bestemmelse i straffeprosessloven ny § 222 d tredje ledd annet punktum, der det heter «[Utenlandsopphold og] transportetapper som innebærer at alarm utløses, kan bare skje etter avtale med politiet.»

Den foreslåtte ordlyden «avtale» kan indikere at vedkommende underlagt kontroll må ha politiets tillatelse til å forlate riket. Dette vil i så fall kunne innebære et større inngrep enn det etter høringsnotatet synes som at departementet legger opp til basert på forholdet Grunnloven § 106 andre ledd første punktum. NIM foreslår derfor at ordlyden endres til «melding til politiet» eller liknende, for å synliggjøre at det ikke er ment å innføre en adgang til å nekte vedkommende å forlate riket. En annen sak er at departementet bygger på at politiet innenfor rimelighetens grenser ved en svært omfattende reisevirksomhet, kan la være å yte nødvendig bistand for at den kontrollerte kan gjennomføre reisen innenfor rammen av sin medvirkningsplikt.⁴³

Departementet foreslår i straffeprosessloven § 222 d sjettede ledd en forskriftshjemmel som lyder «[k]ongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll, herunder om behandling av personopplysninger i forbindelse med slik kontroll». Bestemmelsen er parallell med bestemmelsen i straffeloven § 57 femte ledd siste punktum. Departementet bør vurdere om det i denne forskriftshjemmelen også er behov for å innta adgang til å gi forskrifter om saksbehandlingen knyttet til gjennomføring av kontroll. Det gjelder også for bestemmelsen i straffeloven § 57 femte ledd siste punktum.

Det følger av straffeprosessloven § 216 n at påtalemyndigheten skal sørge for at opptak, opplysninger eller notater som er foretatt, registrert eller nedtegnet i forbindelse med elektronisk kontroll av domfelte, jf. straffeloven § 57 femte ledd, snarest mulig blir tilintetgjort i den utstrekning de er uten betydning for forebyggelsen eller etterforskningen av straffbare forhold. Departementet bør vurdere om denne bestemmelsen skal gis anvendelse også i saker om elektronisk kontroll ved besøksforbud.

7. Forslaget til ny straffelov § 57 femte ledd tredje til sjettede punktum

⁴² Høringsnotatet punkt 6.2.2 p s. 39.

⁴³ Høringsnotatet punkt 6.2.1 på s. 37.

For personer underlagt kontaktforbud vurderer departementet å forby utenlandsreiser av hensyn til den tekniske gjennomføringen og funksjonaliteten til det elektroniske kontrollutstyret.

NIM viser til den generelle gjennomgangen i høringsnotatets pkt. 5.3.1 om retten til å forlate riket, og deler i det vesentlige departementets vurderinger av forholdet til retten til å forlate riket Grunnloven § 106 andre ledd første punktum med henblikk på elektronisk kontroll ved kontaktforbud.

Etter EMKs fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 nr. 3 krever at et utreiseforbud må være i samsvar med loven, og nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til bl.a. for å forebygge forbrytelser eller beskytte andres rettigheter og friheter. EMD har blant annet akseptert utreiseforbud som et legitimt tiltak for å forhindre straffedømte personer med psykiske lidelser der det har vært nødvendig for å forhindre dem i å begå nye lovbrudd.⁴⁴ Kravet om formålstjenlighet vil derfor som utgangspunkt være oppfylt også her. I alle tilfeller må et utreiseforbud også være forholdsmessig, jf. EMK 4 tilleggsprotokoll artikkel 2. Også dette må avgjøres etter en konkret vurdering.

I *Vlasov og Benyash v. Russland* uttalte EMD at slike restriksjoner bare kan ilegges hvis det er klare indikasjoner med «genuine public interest» som veier tyngre enn individets rett til bevegelsesfrihet. Slike restriksjoner må være basert på «concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures seek to forestall.»⁴⁵ Der en straffedømt person er ilagt et reiseforbud grunnet mangel på rehabilitering, har EMD har konstatert krenkelse fordi forbudet har vært ilagt på generelt grunnlag uten individuell vurdering.⁴⁶

For personer med kontaktforbud ikke vil være selve utenlandsoppholdet som er problematisk, men den tekniske gjennomføringen av den elektroniske kontrollen. Et forbud mot utenlandsreiser er derfor et tiltak hovedsakelig for å sikre at det tekniske utstyret fungerer, og ikke begrunnet i for eksempel frykt for at den kontrollerte vil begå kriminalitet mens vedkommende er på reise. Dersom meldeplikt tilsvarende som for besøksforbud med elektronisk kontroll kan være tilstrekkelig, vil dette kunne tale for at tiltaket er uforholdsmessig. Det samme gjelder dersom det på andre måter kan kontrolleres når den kontrollerte kommer tilbake til landet. Det kan tenkes at den kontrollerte har tungtveiende grunner til å forlate landet slik som helse- eller familiemessige forhold, som kan medføre at EMK artikkel 8 også aktualiseres. Departementet bes vurdere mindre inngripende tiltak.

⁴⁴ Vlasov og Benyash v. Russland, 20. september 2016 (nr. 51279/09 and 32098/13)

⁴⁵ Vlasov og Benyash v. Russland avsn. 34.

⁴⁶ Se f.eks. Milen Kostov v. Bulgaria, 3. september 2013 (nr. 40026/07) avsn. 16-17, med videre henvisninger.

Det er spørsmål om hvilke regler som bør gjelde for saksbehandlingen av forespørsel om utreise til politiet. Dette spørsmålet bør omtales i en eventuell proposisjon.

NIM bistår gjerne ved spørsmål.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Thomas Malmer Berge
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.