



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
21/1926- 2- LINY

Deres ref.:
21/4969

Dato:
02.12.2021

Likestillings- og diskrimineringsombudets høringsvar til elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv.

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev av 6. september 2021, der Justis- og beredskapsdepartementet har sendt forslag om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud på høring, med høringsfrist 6. desember 2021.

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet har som mandat å arbeide for likestilling, og mot diskriminering på grunnlag av blant kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og funksjonsnedsettelse.

Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinneskrediskrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Samtlige konvensjoner pålegger statene å treffe tiltak for å beskytte henholdsvis kvinner, personer med etnisk eller nasjonal minoritetsbakgrunn og mennesker med nedsatt funksjonsevne mot vold og overgrep.

Ombudet vil besvare høringen i lys av dette mandatet. Innledningsvis redegjør vi kort for konteksten for vårt høringsvar, og hvilke faktiske forhold som må tas i betraktning i det videre arbeidet mot vold og mishandling.

Mishandling i nære relasjoner, kjønnsbasert vold og vold mot personer som har et diskrimineringsvern er en alvorlig form for diskriminering. Samtidig som vold og mishandling kan ramme alle, er personer som kan bli utsatt for

diskriminering særlig risikoutsatte for mishandling i nære relasjoner. Ombudet mener derfor at arbeidet mot vold og mishandling, inkludert tiltak som besøksforbud, må ses i sammenheng med følgende kunnskapsgrunnlag:

Det er flere kvinner enn menn som er utsatt for helsetruende vold, vedvarende vold og seksuell vold i nære relasjoner. Undersøkelser viser også at majoriteten av de som blir ilagt besøksforbud er menn, mens de fornærmede er kvinner.¹ I sine generelle anbefalinger har FNs kvinnekomite slått fast at kjønnsbasert vold er en alvorlig form for diskriminering etter kvinnekonvensjonen artikkel 1.²

Samtidig viser en eldre omfangsundersøkelse at i underkant av to prosent av mennene som deltok i undersøkelsen hadde vært utsatt for alvorlig partnervold.³ Menn som er utsatt for alvorlig partnervold kan være i en særlig sårbar situasjon, blant annet fordi det er grunn til å anta at voldsutsatte menn er tilbakeholdne med å fortelle om, og søke hjelp for volden de utsettes for.

I tillegg til dette viser studier at lhbtqi-personer, og personer som bryter med kjønnsstereotype oppfatninger, eller sosialt aksepterte kjønnsroller oftere er utsatt for vold i nære relasjoner i forhold til heterofile.⁴

Selv om det er vanskelig å tallfeste partnervold og partnerdrap blant personer med innvandrerbakgrunn, viser partnerdrapsutvalget en viss overrepresentasjon av fornærmede og gjerningspersoner som hadde innvandrerbakgrunn.⁵ CERD-komiteen har ved flere anledninger kommet med spesifikke anbefalinger til Norge om å motvirke interseksjonell diskriminering av voldsutsatte kvinner med minoritetsbakgrunn.⁶

¹ Dullum, J (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a – En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*, s. 69 – 70.

² CEDAW/C/GC/35, General recommendation No. 19: Violence against women (1992), s. 1. og General recommendation No. 35 (2017) s. 2.

³ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) Thoresen, S. og Hjemdal O.K (red) *Vold og voldtekt i Norge – En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*, Rapport 1/2014.

⁴ Bredal, A., Eggebø, H. & Eriksen, A. (red) *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*

⁵ NOU 2020: 17 (Varslede drap) s. 59-60, med videre henvisning til Vatnar mfl.

⁶ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *CERD 2018 Ombudets rapport til FNs rasediskrimineringskomité – et supplement til Norges 23./24 periodiske rapport*, s. 35-44.

Ombudet er særlig bekymret for personer med funksjonsnedsettelse, og spesielt dem med kognitive funksjonsnedsettelse som utsettes for vold og mishandling. En levekårsundersøkelse viser at gruppen er særlig utsatt for denne formen med vold,⁷ og ombudet er kjent med problematikken fra vår veiledningstjeneste.

Fra 1. januar 2020 er alle offentlige myndigheter pålagt å jobbe «aktivt, målrettet og planmessig (...) i all sin virksomhet» for å «fremme likestilling og hindre diskriminering» jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 24. I bestemmelsens ordlyd er det presisert at plikten innebærer at offentlige myndigheter skal forebygge kjønnsbasert vold. En innsats rettet mot risikoutsatte grupper i det voldsforebyggende arbeidet, vil derfor være i tråd med offentlige myndigheters aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven.

Ombudet er kjent med at besøksforbud, med eller uten elektronisk kontroll kan ilegges for andre straffbare handlinger enn mishandling i nære relasjoner. I lys av vårt mandat vil vi derimot sette søkelys på bruken av besøksforbud med elektronisk kontroll som virkemiddel for å hindre mishandling i nære relasjoner.

2. Generelle bemerkninger

Overordnet er ombudet positiv til departementets forslag om bruk av elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Det er liten tvil om at stadige brudd på besøksforbud er en stor belastning for fornærmede, som kan oppleve nedsatt livskvalitet ved gjentatte brudd.⁸

Ombudet mener at et argument for å innføre forsterkede tiltak i en tidlig fase, er at det kan ta lang tid å etterforske en sak om mishandling i nære relasjoner. Undersøkelser fra 2019 viser at straffesakssystemet brukte mer enn 6 måneder på å etterforske og idømme straff i majoriteten av sakene.⁹ Disse funnene taler for at det bør kunne iverksettes tiltak som gir økt beskyttelse før det foreligger en rettskraftig dom.

⁷ Molden, T. H., Wendelborg, C. & Tøssebro, J., *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne* (2009) s. 95.

⁸ Dullum, J (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a – En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*, s. 70.

⁹ Dullum, J (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a – En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner* s. 79

Samtidig som ombudet er opptatt av at straffesakssystemet må ivareta fornærmedes rettsvern på en bedre måte, mener ombudet at reglene må utformes slik at de balanserer fornærmedes behov for rettsvern og den straffeforfulgtes krav til rettsikkerhet.

For gjerningspersonen kan det også være en fordel å bli ilagt elektronisk kontroll i stedet for varetektsfengsling, som i dag er politiets alternativ dersom gjerningspersonen ikke overholder besøksforbudet. Dersom hensynet til inkapasitering ikke generelt gjør seg gjeldende vil det være mindre inngripende om gjerningspersonen blir ilagt besøksforbud med elektronisk kontroll enn at personen blir varetektsfengslet. I tillegg må det antas at det er samfunnsøkonomisk gunstig å benytte elektronisk kontroll i stedet for varetektsfengsling.

En svakhet med et besøksforbud er at det i realiteten ikke er mer enn et rettslig påbud; dersom gjerningspersonen bestemmer seg for å bryte besøksforbudet, er det ingen fysiske hindringer personen må overgå for å nå fornærmede. En evaluering av ordningen i 2019 viser at besøksforbud vurderes som et godt og velegnet beskyttelsestiltak i saker om vold i nære relasjoner.¹⁰ Ombudet mener likevel det er grunn til å være bekymret for rettsvernet til personer som opplever at besøksforbudet ikke blir overholdt, og mener det er grunn til å forsøke en ordning som styrker besøksforbudet med elektronisk kontroll.

Elektronisk kontroll har hittil kun vært benyttet for å forsterke et kontaktforbud etter straffeloven § 57. Erfaringene fra denne ordningen er gode, og etter hva ombudet er kjent med er det ikke registrert brudd, forstått som at gjerningspersonen forsøker å bryte forbudssonen for å nå fornærmede.¹¹ Dette taler for at elektronisk kontroll er godt egnet for å gi fornærmede økt beskyttelse, og følgelig at elektronisk kontroll bør prøves ut for personer som ikke overholder et besøksforbud.

¹⁰ Dullum, J (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a – En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*, s. 81.

¹¹ Dullum, J (2020) «Omvendt voldsalarm» *En evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll (straffeloven § 57) i saker om vold i nære relasjoner*, s. 80 med videre henvisning til Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2019, *Kontaktforbud med elektronisk kontroll*, s. 2.

Departementet legger til grunn i sitt høringsnotat at det var 2862 anmeldte brudd på besøksforbud i 2020.¹² Dette tallet er etter ombudets mening for høyt. Samlet sett er det derfor grunn til å forsøke ut nye tiltak for å øke rettsvernet til personer som blir utsatt for vold og overgrep.

3. Ombudets bemerkninger til departementets forslag

3.1. Skyldkrav – må den straffeforfulgte forsettlig ha overtrådt besøksforbudet?

Etter departementets forslag må gjerningspersonen forsettlig overtre besøksforbudet for at elektronisk kontroll skal være aktuelt, samtidig som departementet åpner for at det kan være tilstrekkelig med grov uaktsom overtreddelse.

Ombudet mener det kan være grunn til å forsterke besøksforbudet med elektronisk kontroll dersom gjerningspersonen grovt uaktsomt overtrer besøksforbudet.

Elektronisk kontroll bør som en hovedregel være en reaksjon som ilegges for personer som viser manglende vilje til å overholde besøksforbudet. At gjerningspersonen blir pålagt elektronisk kontroll, er en skjerping av besøksforbudet, og innebærer flere ulemper for den som blir pålagt det. Det bør derfor stilles et visst krav til alvorlighet før ordningen anses som aktuell. Slik straffeprosessloven § 222 a i dag er utformet, er det klare retningslinjer for hva et besøksforbud skal inneholde, eksempelvis forbud mot å oppsøke bestemte steder og å «forfølge, besøke eller kontakte» en bestemt person eller enkelte bestemte personer. Hva forbudet innebærer skal klart kommuniseres til personen som blir ilagt forbudet. Det skal derfor være overkommelig for gjerningspersonen å overholde forbudet som blir pålagt, slik at et annet skyldkrav enn forsett er mindre praktisk.

Samtidig vil det å inkludere skyldkravet grov uaktsomhet gjøre det enklere for påtalemyndigheten å bevise tilstrekkelig skyld. En effektiv håndheving av brudd på besøksforbud taler derfor for at skyldkravet bør være grov uaktsomhet. Tas fornærmedes perspektiv i betraktning, kan det også argumenteres for at det spiller liten rolle om besøksforbudet brytes forsettlig eller grovt uaktsomt – frykten for gjerningspersonen vil være den samme. For å stryke fornærmedes rettsvern er det derfor mest hensiktsmessig at skyldkravet er grov uaktsomhet.

¹² jf. høringsnotatet s. 44.

Som departementet selv påpeker, vil det uansett være av betydning i forholdsmessighetsvurderingen om gjerningspersonen har «utvist en fast vilje til å overholde [besøks] forbudet eller om vedkommende har ment å utfordre dets grenser». Siden vilkårene for å forsterke besøksforbudet med elektronisk kontroll er strenge, er det etter ombudets mening mindre betenkelig å forsterke besøksforbudet ved grov uaktsom overtredelse av det.

3.2. Bør et nødvendighetsvilkår komme frem i bestemmelsens ordlyd?

Elektronisk kontroll kan kun ilegges der det er «nødvendig» for å oppfylle formålet med besøksforbudet. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om dette bør komme til uttrykk i bestemmelsen.

Slik departementet selv legger til grunn, vil en vurdering av om elektronisk kontroll er nødvendig for å styrke besøksforbudet inngå i den generelle forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a. Ombudet mener likevel at det av pedagogiske hensyn er en fordel om nødvendighetsvurderingen kommer frem i bestemmelsens ordlyd. Slik sett understreker ordlyden at det er en viss terskel for at tiltaket skal iverksettes, og at det i den konkrete situasjonen må være behov for ytterligere tiltak.

3.3. Bør det være unntak for krav om brudd på besøksforbud?

Departementet ber om høringsinstansens innspill på om det i særskilte tilfeller er behov for at elektronisk kontroll kan ilegges uten et vilkår om tidligere brudd på besøksforbud.

Ombudet støtter et slikt forslag. Mishandling i nære relasjoner har enkelte sentrale kjennetegn som gjør at det på flere måter skiller seg fra andre straffebud i straffelovgivningen. Ett sentralt kjennetegn er at det gjerne er en psykologisk og emosjonell binding mellom gjerningsperson og fornærmede. Mishandlingen har gjerne pågått over tid, i enkelte tilfeller over mange år.¹³ Fornærmede kan ha store utfordringer med å anmelde gjerningspersonen, og når fornærmede først anmelder, kan konfliktnivået være høyt. Gjennomgang av rettspraksis viser at et besøksforbud ofte blir ilagt etter at et straffbart forhold er anmeldt til politiet, gjerne ulike former for fysisk og seksuell vold.¹⁴ Disse

¹³ Dullum, J (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a – En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner* s. 66.

¹⁴ Dullum, J (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a – En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*, s. 66.

funnene gir grunn til å tro at det i enkelte tilfeller ikke er hensiktsmessig å avvenste situasjonen, for å se om gjerningspersonen overholder besøksforbudet.

Flere studier viser at særlig bruddfasen er risikofylt i voldelige forhold.¹⁵ Konfliktnivået og faren for en eskalering av alvorlig vold kan derfor være høy på det tidspunktet fornærmede velger å anmelde forholdet, særlig dersom dette sammenfaller med et samlivsbrudd. I tillegg kan en anmeldelse «trigge» nye voldshendelser, siden tiltak som et besøksforbud medfører at relasjonen mellom gjerningsperson og fornærmede brytes. Rettspraksis, som LG-2016-117828 viser at brudd på besøksforbud kan få alvorlige konsekvenser. I saken var gjerningspersonen ilagt besøksforbud, men ønsket likevel å ha en siste samtale med fornærmede, og oppsøkte henne fysisk. Dette medførte at kvinnen ble utsatt for nye voldshendelser, i tillegg til voldtekt. Gjerningspersonen brøt besøksforbudet flere ganger frem til han til slutt ble varetektsfengslet. I slike faktumstilfeller antar ombudet at det er hensiktsmessig om besøksforbudet kan forsterkes med elektronisk kontroll uten at det har skjedd et forutgående brudd.

Forutsetningen for at omvendt voldsalarm skal ilegges uten forutgående brudd på besøksforbud er at det presiseres når en slik unntaksadgang er aktuell. Vilårene for å ilegge elektronisk kontroll i disse tilfellene bør være særlig strenge, eksempelvis at det klart kommer frem av sakens faktum at gjerningspersonen ikke vil overholde besøksforbudet. At gjerningspersonen sier seg uenig i besøksforbudet vil eksempelvis ikke være nok. Det avgjørende bør være om det foreligger konkrete omstendigheter som tilsier at fornærmede ikke får tilstrekkelig beskyttelse uten at gjerningspersonen samtidig ilegges elektronisk kontroll som sikrer at besøksforbudet overholdes.

3.4. Skal det alltid oppnevnes forsvarer når gjerningspersonen begjærer rettslig prøving?

Etter gjeldende rett er det kun tilfeller hvor besøksforbudet gjelder eget hjem som utløser en rett til forsvarer jf. straffeprosessloven § 100 b. Utover rett til offentlig oppnevnt forsvarer i tilfeller hvor besøksforbudet gjelder eget hjem, gjelder reglene i straffeprosessloven § 100 og §§ 101-107 så langt de passer. Det betyr blant annet at det kan foreligge en plikt til å oppnevne forsvarer dersom det foreligger «særlige grunner» til det. Ombudet antar derfor at tilfeller hvor gjerningspersonen har kognitiv funksjonsnedsettelse eller manglende språkkompetanse fanges opp av straffeprosessloven § 100.

¹⁵ Dullum, J (2019) *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a – En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*, s. 80

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill til om det bør oppnevnes forsvarer når personen som blir underlagt kontrollen begjærer rettslig prøving. En slik regel finnes i den svenske lovgivningen, og den svenske ordningen har klare likhetstrekk med den som nå er foreslått av departementet.

Ombudet er enig med departementet i at elektronisk kontroll innebærer en økt belastning for den som blir ilagt det. En forsvarer skal, i kraft av sin rettslige kompetanse gi gjerningspersonen informasjon om hvilke rettigheter og plikter et besøksforbud med elektronisk kontroll innebærer, samtidig som forsvareren skal bistå gjerningspersonen med den rettslige prøvingen. At gjerningspersonen får rettslig bistand underveis i prosessen, er derfor en viktig rettsikkerhetsgaranti. I tillegg er det grunn til å tro at en gjerningsperson som får mulighet til å konsultere saken med en forsvarer settes i bedre stand til å forstå besøksforbudets innhold. Slik sett kan ordningen også forhindre brudd på besøksforbudet. Ombudet støtter derfor departementets forslag om at det bør oppnevnes forsvarer dersom personen som blir underlagt kontrollen begjærer rettslig prøving.

3.5. Er det behov for ytterligere utvidelse av adgangen til å ilegge besøksforbud for å beskytte alle som bor og oppholder seg i et avgrenset område?

Departementet ber om høringsinstansens innspill på om det er behov for en ytterligere utvidelse av adgangen til å ilegge besøksforbud til beskyttelse av alle som bor og oppholder seg i et avgrenset område. Departementet mener selv at det vil føre for langt med elektronisk kontroll av et besøksforbud for å beskytte alle som til enhver tid oppholder seg i et bestemt område.

Hensikten med et besøksforbud, enten med eller uten elektronisk kontroll, er å beskytte en person eller en gruppe personer, eksempelvis en familie eller en mindre avgrenset gruppe. Rettskildene som danner grunnlag for dagens rettstilstand, ser ut til å være nokså samstemte i at personkretsen må kunne spesifiseres. Dersom et besøksforbud med elektronisk kontroll skal benyttes på generelt grunnlag, er det derfor behov for en lovendring som åpner for dette.

Ombudet er enig med departementet i at det vil føre for langt å foreta en lovendring som gjør det mulig å ilegge besøksforbud med elektronisk kontroll for et større område, og for en større krets uspesifiserte personer. Dersom personen utgjør en så stor fare for allmenne interesser at besøksforbud med elektronisk kontroll er aktuelt for en større, ubestemt krets av personer, tilsier

hensynet til inkapasitering at elektronisk kontroll som beskyttelsestiltak ikke er aktuelt.

3.6. Tidsintervaller for idømmelsen

Besøksforbud, uavhengig av om det er med eller uten elektronisk kontroll, ilegges for en bestemt periode. Departementet ber om høringsinstansens innspill til hvor lange intervaller det er hensiktsmessig å innføre.

Ombudet støtter departementets argumentasjon og konklusjon om at det bør legges opp til en ny vurdering med regelmessige intervaller. Det er i den sammenheng naturlig at den elektroniske kontrollen løper sammen med det underliggende besøksforbudet. Som departementet selv legger til grunn, kan det gi urimelige utslag om et brudd som skjer mot slutten av en besøksforbudsperiode ikke skal kunne medføre at den elektroniske kontrollen forlenges.

4. Oppsummering

Ombudet mener det er positivt at departementet har undersøkt muligheten for å ta i bruk nye tiltak som kan gi voldsutsatte bedre beskyttelse, og ombudet er positive til forslaget som foreligger.

Avslutningsvis vil ombudet likevel minne om at vold og mishandling i nære relasjoner krever et helhetlig arbeid. For det første fordi et besøksforbud, både med og uten elektronisk kontroll, ikke kan forhindre at gjerningspersonen kontakter fornærmede via andre kanaler, som digitalt eller gjennom tredjeperson. Hvis man undersøker typer brudd på besøksforbud, er brudd via tekstmeldinger eller på sosiale medier hyppig forekommende. Eksempelvis viser LB-2016-99667 at en mann i løpet av to døgn hadde sendt 188 tekstmeldinger til fornærmede. Dommen er et eksempel på tilfeller som ikke vil stoppes av at et besøksforbud forsterkes med elektronisk kontroll, samtidig som slike hendelser kan oppleves som skremmende for fornærmede.

For det andre er det som allerede nevnt et kjennetegn ved kriminalitetstypen vold og mishandling i nære relasjoner at det er en psykologisk binding mellom fornærmede og gjerningspersonen. Denne bindingen kan medføre at fornærmede ikke ønsker at gjerningspersonen skal straffes eller ilegges restriksjoner. Fornærmede kan også ha motforestillinger knyttet til å kontakte

politiet eller forlate voldsutøver.¹⁶ For denne gruppen voldsutsatte vil et besøksforbud, enten med eller uten elektronisk kontroll, trolig ha liten effekt.

Til tross for at besøksforbud med elektronisk kontroll trolig vil bidra til større sikkerhet for mange fornærmede, mener ombudet det er grunn til å utrede hvordan både voldsutsatte og voldsutøvere skal følges opp og ivaretas etter at besøksforbudet er ilagt. Aktuelle aktører for en slik støttefunksjon er eksempelvis Kriminalomsorgen eller krisesentrene. En tettere oppfølging av gjerningsperson og fornærmede kan forebygge og forhindre nye voldshendelser når alarmen tas av. En tettere oppfølging underveis i besøksforbudsperioden kan også bidra til å gi støtte til fornærmede som skal bryte ut av en destruktiv relasjon, og skape en ny hverdag uten voldsutøver.

Ombudet ser frem til å følge departementets arbeid med å følge opp anbefalingene etter at høringsprosessen er avsluttet. Ombudet står gjerne til disposisjon i arbeidet med oppfølgingen av høringsforslaget.

Vennlig hilsen

May Schwartz
fungerende likestillings- og diskrimineringsombud

Lise Marit Nyerrød
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.

¹⁶ Dullum (2019) *Besøksforbud straffeprosessloven § 222a – en evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*, s. 82.