

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
21/1983- 2- LINY

Deres ref.:
21/4989

Dato:
13.12.2021

Likestillings- og diskrimineringsombudets høringsvar til endringer i straffeloven og skadeerstatningsloven (skjult personforfølgelse mv.)

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev av 13. september 2021, der Justis- og beredskapsdepartementet har sendt endringer i straffeloven og skadeerstatningsloven (skjult personforfølgelse mv.) på høring, med høringsfrist 13. desember 2021.

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

Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW), og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Ombudet vil besvare høringen i lys av dette mandatet.

2. Generelle bemerkninger

Vold i nære relasjoner, kjønnsbasert vold, og vold rettet mot personer med et diskrimineringsvern er alvorlige former for diskriminering. Etter Istanbul-konvensjonen¹ artikkel 34 anses personforfølgelse som en form for vold mot

¹ Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (2011).

kvinner. Norske myndigheter er etter konvensjonen forpliktet til å iverksette tiltak for å forhindre denne typen vold, inkludert kriminalisering. Selv om ombudet er enig i departementets vurdering av at det trolig ikke er et krav om å kriminalisere skjult personforfølgelse etter Istanbul-konvensjonen, mener ombudet det er positivt at Norge er et foregangsland ved å gi et sterkere vern enn det som følger av konvensjonen. Rt. 2013 s. 588 er et klart eksempel på at problemstillingen er reell, og Høyesteretts uttalelser i denne dommen understreker statens forpliktelse til å sikre fornærmedes rettsvern i denne typen saker.²

Det finnes lite nyere nasjonal forskning på omfanget og virkningen av både skjult og åpen personforfølgelse. Derfor er det ikke mulig å vite nøyaktig hvordan variabler som for eksempel kjønn påvirker risikoen for å bli utsatt for personforfølgelse i Norge. Nasjonalt kunnskapssenter mot vold og traumatisk stress (NKVTS) fant i 2014 at alle former for personforfølgelse hyppigere ble rapportert av kvinner enn menn.³ Sett i sammenheng med at kvinner er hyppigere utsatt for alvorlig vold og mishandling i nære relasjoner,⁴ hvor personforfølgelse kan være en del av mishandlingen, gir dette grunn til å tro at kvinner er mer utsatt for skjult personforfølgelse enn menn. Derfor vil trolig kriminalisering av skjult personforfølgelse særlig kunne øke kvinners rettsvern.

3. Ombudets bemerkninger til departementets forslag

3.1. Bør skjult personforfølgelse («snikstalking») være straffbart?

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for å gjøre skjult personforfølgelse straffbart. Alvorlig personforfølgelse er i dag straffbart etter straffeloven § 266 a. Personforfølgelsen er skjult dersom den foregår uten at fornærmede blir kjent med den, eller dersom fornærmede først blir kjent med

² Rt. 2013 s. 588 avsnitt 41 hvor Høyesterett legger til grunn at «EMK art. 1 pålegger konvensjonsstaten å sikre konvensjonens rettigheter for alle innenfor statens jurisdiksjon. Dette innebærer blant annet at staten har en plikt til, etter forholdene, å ta aktive skritt for å hindre at private krenker hverandre (...)».

³ Thoresen og Hjemdal, *Vold og voldtekt i Norge – en nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*, s. 17 i tillegg til Bjerregaard (2000) *An Empirical Study of Stalking Victimization*, som påpeker at 25 prosent kvinner og 11 prosent menn har blitt utsatt for stalking i løpet av livet.

⁴ Bjørnholt, M og Helseth, H (2019)., *Vold i parforhold – kjønn, likestilling og makt*, rapport nr. 2/2019 legger til grunn på s. 79 at kvinner er særlig utsatt for spesifikke voldsformer, flere voldsformer samt mer og grovere vold.

forfølgelsen etter at den er avsluttet. Dersom fornærmede ikke blir kjent med forfølgelsen er den etter dagens ordlyd i strl. § 266 a, sammenholdt med Høyesteretts uttalelser i HR-2019-563-A ikke straffbar.

Skjult personforfølgelse er en alvorlig krenkelse av personlig fred og retten til privatliv. Slik faktum i HR-2019-563-A viser, kan skjult personforfølgelse være en stor belastning for den som blir utsatt for det, dersom fornærmede senere blir kjent med forfølgelsen.⁵ Personforfølgelse kan generelt ha store konsekvenser for fornærmede, som blant annet kan bli presset til å bytte jobb, endre navn eller flytte fra sitt hjem for å slippe unna. Særlig skremmende kan personforfølgelse være dersom den ses i sammenheng med andre former for vold eller mishandling. Det er dokumentert at forfølgelsen kan starte etter et brudd eller avvisning,⁶ og på den måten gjøre det vanskeligere for fornærmede å bryte en destruktiv relasjon.

Som departementet selv påpeker, kan målet med personforfølgelsen være et ledd i å forberede senere krenkelser mot samme fornærmede, og slik sett være et forstadium til voldsutøvelse.⁷ I slike tilfeller kan kriminalisering være hensiktsmessig for å forhindre fremtidige krenkelser. Kriminalisering gjør at politi- og påtalemyndighet kan ta i bruk strafferettslige og straffeprosessuelle virkemidler som kan beskytte fornærmede, eksempelvis pågrepelse av gjerningspersonen etter straffeprosessloven § 171, i tillegg til generell straffeforfølgelse.

Et annet argument for å kriminalisere skjult personforfølgelse er at det er vanskelig å se noen forskjell i klanderverdigheten gjerningspersonen utviser ved skjult og åpen personforfølgelse.⁸ Klanderverdigheten ved hendelsen må isolert sett sies å være den samme, uavhengig av om fornærmede opplever at vedkommende blir iaktatt. Slik sett vil kriminalisering av skjult personforfølgelse skape en bedre sammenheng i regelverket, ved at det tas utgangspunkt i gjerningspersonens utførte handlinger, og ikke fornærmedes eventuelle opplevelse av dem.

⁵ Se særlig dommen avsnitt 64.

⁶ Prop. 42 L, s. 9.

⁷ Jf. høringsnotatet s. 22 og videre henvisninger til Øverland (2012), *Stalking. Forståelse, risiko og håndtering*.

⁸ For mer om klander som utgangspunkt for straff se blant annet Grønning, Husabø og Jacobsen (2016) *Frihet, forbrytelse og straff*, s. 9.

Skadefølgeprinsippet er sentralt for kriminalisering etter norsk rett, og vil utgjøre en skranke for hvilke handlinger som kan kriminaliseres. Det betyr at det bare er handlinger som kan medføre skade eller fare for skade på interesser som har et rettmessig krav på vern som skal kriminaliseres. Som allerede nevnt, utgjør skjult personforfølgelse en krenkelse av den personlige fred og individets rett til privatliv, interesser som etter norsk rett har et klart strafferettslig vern. I forslaget som nå foreligger, er straffebudet utformet som et faredelikt, slik at det ikke stilles krav om at skaden ved personforfølgelsen har materialisert seg for fornærmede – det er nok at gjerningspersonen har skapt en ukontrollert risiko for skade.⁹ Sett i lys av redegjørelsen av potensielle skadevirkninger som presentert innledningsvis, mener ombudet det vil være i tråd med handlingens klanderverdighet og skadefølgeprinsippet å kriminalisere skjult personforfølgelse.

Ombudet støtter derfor departementets forslag om å kriminalisere skjult personforfølgelse.

3.2. Valg av lovteknisk løsning

Departementet foreslår to ulike alternativer for gjennomføring av lovendringen og ber om høringsinstansenes innspill på hvilke av de to alternativene som er mest hensiktsmessig. De to alternativene er:

- 1) Det foretas endringer i gjeldende bestemmelse om personforfølgelse (straffeloven § 266 a), slik at skjult personforfølgelse inngår i den objektive gjerningsbeskrivelsen i dagens straffebud.
- 2) Det utformes et helt nytt straffebud rettet særskilt mot skjult kikkning og overvåkning, uten å gjøre endringer i eksisterende regler om personforfølgelse.

Departementet argumenter for førstnevnte alternativ, siden en slik innretning vil være det retsteknisk enkleste og fordi skjult kikkning, overvåkning og hemmelig fotografering har flere likhetstrekk med handlinger som i dag kan utgjøre straffbar personforfølgelse etter straffeloven § 266 og § 266 a.

Ombudet er enig i departementets argumentasjon og konklusjon i høringsnotatet punkt 6.2 og mener en tilføyelse i dagens § 266, i tillegg til et eget straffebud om grove overtredelser i ny § 266 b vil være den mest

⁹ Grønning, Husabø og Jacobsen (2016) *Frihet, forbrytelse og straff*, s. 136.

hensiktsmessige innrettingen av straffebudene. Det vil i den sammenheng være naturlig å endre ordlyden i § 266, slik at dette straffebudet kun rammer hensynsløs adferd, og ikke forfølgelse. Å utforme to tilsvarende straffebud for svært like handlinger vil være en lite pedagogisk innretting av reglene.

3.3. Valg av avgrensningskriterium.

Med bakgrunn i Høyesteretts tolkninger i HR-2019-563-A ber departementet høringsinstansene komme med innspill til valg av avgrensningskriterium. Siden dagens § 266 a henviser til flere handlinger som i seg selv er rettmessige, som «iakttar», «følger etter» eller «kontakter» må det presiseres når disse handlingene går over til å være straffbare.

Ombudet mener utgangspunktet for et godt og fungerende straffebud er en klar ordlyd som er i tråd med alminnelig språklig forståelse. At ordlyden utformes i tråd med alminnelig språklig forståelse er nødvendig for at det strafferettslige klarhetskravet i Grunnloven § 96 oppfylles, og slik at både potensielle gjerningspersoner og fornærmede forstår hva som er straffbart. Til tross for at rettens allmennpreventive virkning er usikker,¹⁰ mener ombudet det er viktig å utforme klare straffebud, slik at innbyggerne skal ha mulighet til å innrette sin adferd etter dem.

Selv om ombudet i utgangspunktet er enig med departementet i at ordlyden «egnet til å fremkalle frykt eller engstelse» etter en naturlig språklig forståelse kan tolkes slik at det ikke er et krav at fornærmede blir kjent med krenkelsen, er ordlyden «egnet til» tvetydig. Høyesteretts uttalelser i HR-2019-563-A viser at formuleringen kan skape tolkningstvil. Ombudet mener derfor at det er nødvendig med en presisering. Formålet med presiseringen må være at straffebudet i større grad gir uttrykk for lovgiverviljen og at straffebudet klart kommuniserer hva som er straffbart.

En tilføyelse i ordlyden som foreslått i høringsnotatet punkt 9.1 er etter ombudets syn oppklarende. At det presiseres i lovens ordlyd at det ikke er et krav at «fornærmede oppfattet forfølgelsen på handlingstidspunktet», klargjør at fornærmedes kunnskap om personforfølgelsen ikke har betydning for om handlingen er straffbar.

¹⁰ Gröning, Husabø og Jacobsen (2016) *Frihet, forbrytelse og straff*, s. 53.

Departementet presenterer ordlyden «på en måte som er særlig krenkende» som alternativt avgrensningskriterium. Denne formuleringen er etter ombudets syn mindre treffende. Vurderingen av hva som er «særlig krenkende» er langt mindre objektiv, og bidrar ikke til å realisere formålet med lovendringen: å presisere at også skjult personforfølgelse skal være straffbart.

3.4. Er det behov for et styrket strafferettslig vern mot krenkende fotografering?

Etter dagens straffelovgivning er det ingen straffebud som kriminaliserer krenkende fotografering generelt.¹¹ Det foreslåtte straffebudet i § 266 a kan inkludere slike handlinger, jf. ordlyden «gjennom andre sammenlignbare handlinger». Bestemmelsen krever derimot at hendelsene har skjedd «gjentatte» ganger mot samme fornærmede. Enkeltstående tilfeller av skjult og krenkende fotografering vil derfor ikke inngå i bestemmelsen. Departementet ønsker høringsinstansenes innspill på om enkeltstående tilfeller av skjult krenkende fotografering er handlinger som bør kriminaliseres.

Selv om krenkende fotografering kan være en enkeltstående handling, vil et bilde eksistere videre i en uoverskuelig fremtid. I tillegg innebærer fotografering en spredningsfare som eksempelvis ikke eksisterer ved enkeltstående tilfeller av skjult kikkning. Slik skiller enkeltstående tilfeller av krenkende fotografering seg fra enkeltstående tilfeller av skjult kikkning. Spørsmålet må også ses i lys av ulike teknologirelaterte krenkelser som «doxing», «creepshots» og ulovlig bildedeling.¹² Den teknologiske utviklingen har gjort at krenkende fotografering har et større skadepotensial enn tidligere, og ombudet mener denne utviklingen bør gjenspeiles i lovverket.

¹¹ Unntaket er § 298 som rammer både åpen og skjult fotografering, men bestemmelsen er begrenset til å gjelde tilfeller hvor den aktuelle handlingen er seksuelt krenkende.

¹² Fenomenene er lite undersøkt i norsk sammenheng, og det er derfor vanskelig å vite det nøyaktige omfanget av dem. Denne typen teknologirelaterte krenkelser er derimot kjent fra store deler av den vestlige verden, og det er ingen grunn til å tro at Norge utgjør et unntak. For mer om de ulike krenkelsene se eksempelvis Suzie Dunn (2020) *Technology-Facilitated Gender-Based Violence: An Overview*. Artikkelen fremhever på s. 9 kjønnsdimensjonen ved denne typen krenkelser; majoriteten av de som opplevde at krenkende bilder ble tatt og videreformidlet var kvinner, mens gjerningspersonene var menn.

En slik lovendring som foreslått er også i tråd med anbefalingene fra FNs spesialrapportør om vold mot kvinner, som har anbefalt medlemsstatene å tydelig kriminalisere digital vold mot kvinner.¹³ Anbefalingen må ses i sammenheng med kvinnekomiteens generelle anbefaling fra 2017, hvor komiteen fremhever problemet med at internett og andre digitale plattformer er steder hvor kvinner blir utsatt for vold.¹⁴

Den vernede interessen som blir krenket ved enkeltstående tilfeller av krenkende fotografering er først og fremst den enkeltes rett til personlig integritet, i tillegg til retten til å ha sitt privatliv i fred. Det er med andre ord fotograferingen i seg selv som utgjør den klanderverdige handlingen. At en gjerningsperson fotograferer fornærmede uten samtykke eller viten kan i tillegg ha uheldige virkninger utover selve fotograferingen. Eksempelvis kan gjerningspersonen sette fornærmede i en pressituasjon ved å true eller presse fornærmede til å foreta bestemte handlinger, mot at fotografiet ikke spres videre. Dersom gjerningspersonen faktisk deler bildene, vil dette være en straffbar handling etter de nylig innførte straffebudene § 267 a og § 267 b. Selve handlingen, altså fotograferingen, vil derimot ikke være straffbar etter gjeldende rett, og vil derfor ikke gi fornærmede vern i det overnevnte eksempelet.

I likhet med vår argumentasjon for kriminalisering av skjult personforfølgelse, mener ombudet at krenkende fotografering bør gjøres straffbart av hensyn til krenkelsen den utgjør og klanderverdigheten ved handlingen. Som departementet selv påpeker kan en kriminalisering av krenkende fotografering også bidra til å begrense spredningen av integritetskrenkende bilder, og slik sett styrke det strafferettslige vernet §§ 267 a og 267 b er ment å gi.

Ombudet slutter seg ellers til departementets argumentasjon om bestemmelsens utforming og anvendelsesområde i punkt 7.4. Det vil si at vi er enig med departementet i at lovgiver må være varsom med å gripe inn i teknologiens legitime anvendelsesområde, og at straffebudet ikke må gripe inn i

¹³ A/HRC/38/47 *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes, and consequences on online violence against women and girls from a human rights perspective*. Anbefalingen kan leses i fulltekst her: <https://undocs.org/en/A/HRC/38/47>

¹⁴ CEDAW/C/GC/35, *General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, s. 6. Anbefalingen kan leses i fulltekst her: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_35_8267_E.pdf

pressefriheten slik denne kommer til uttrykk i Grunnloven § 100 og EMK art. 10.

3.5. Anvendelsesområdet til straffebudet om krenkende fotografering

Departementet redegjør i høringsnotatet for de sentrale straffbarhetsvilkårene i straffebudet om krenkende fotografering. For det første er det et vilkår for at fotograferingen skal være straffbar at den skjer skjult, og at den er ulovlig eller uberettiget. I tillegg skal fotograferingen kun være straffbar om den har skjedd på nærmere bestemte områder som tilhører privatsfæren. Departementet ber om høringsinstansenes syn på lovforslagets anvendelsesområde.

Ombudet er enig med departementet at kriminalisering av ellers lovlig teknologi klart må avgrenses. Det er særlig i eget eller andres private hjem den enkelte har en forventning om å få nyte sitt privatliv i fred. Tilsvarende gjelder ellers offentlige steder hvor bluferdighetshensyn tilsier at krenkende fotografering er uakseptabelt, som i offentlige garderober og toaletter. Fotografering på slike steder er en krenkelse av personlig integritet, særlig dersom fotograferingen skjer i hemmelighet. Fornærmede vil i slike tilfeller ikke ha mulighet til å skjerme seg fra fotograferingen som skjer skjult. Det er også vanskelig å se noen legitime hensyn som tilsier at det skal være tillatt å fotografere personer uten samtykke på slike tilfeller, eksempelvis at slik fotografering skal være i allmennhetens interesse. Når personer oppholder seg i åpne offentlige rom, det vil si andre steder enn garderober, toaletter mv. gjør ikke disse hensynene seg gjeldende på samme måte. Det er derfor naturlig å begrense straffebudet slik departementet foreslår.

Departementet ber også høringsinstansene særskilt uttale seg om hvorvidt lovforslaget bør omfatte opptak av videosamtaler man selv er med i.

Ombudet mener situasjonen skiller seg fra det ovennevnte tilfellet med krenkende fotografering, ved at den som ufrivillig blir en del av opptaket vet at samtalen foregår. Det klanderverdige ved handlingen er selve opptaket, som lagres for fremtiden uten fornærmedes viten og vilje. Selv om hemmelig opptak i likhet med krenkende fotografering vil forevige en samtale eller hendelse, skiller hemmelig opptak seg fra krenkende fotografering ved at personen har større grad av kontroll over situasjonen, eksempelvis der to venner snakker sammen via et telefon- eller webkamera.

Det kan likevel tenkes tilfeller hvor hemmelig opptak av videosamtaler man selv er med i oppleves krenkende, eksempelvis dersom innholdet har seksuell eller kroppslig karakter, eller om innholdet brukes til å presse en person til å foreta bestemte handlinger.

Ombudet mener spørsmålet om kriminalisering av skjult opptak av samtaler man selv er del i bør utredes nærmere, før det avgjøres om slike handlinger skal kriminaliseres. Flere av de samme hensynene gjør seg gjeldende ved skjult opptak som ved krenkende fotografering, og dette taler følgelig for kriminalisering. I tillegg vil kriminalisering av hemmelig opptak, i likhet med krenkende fotografering være med å styrke vernet mot strafferettslig deling etter § 267 a og § 267 b.

Samtidig mener ombudet at det nærmere må vurderes hvilke interesser kriminalisering i dette tilfellet skal verne, hvor alvorlig slike handlinger er, og i hvilke situasjoner dette vernet aktualiseres. Det må også undersøkes nærmere om kriminalisering vil ha uheldige eller utilsiktede konsekvenser, som hittil ikke er kartlagt. Dersom slike konsekvenser oppdages, kan det være å strekke det strafferettslige vernet for langt å kriminalisere hemmelig opptak av samtaler man selv er med i.

3.6. Bør også enkeltstående tilfeller av skjult kikking være straffbart?
Enkeltstående tilfeller av skjult kikking er når en person kikker inn i boliger eller andre steder hvor en person har sitt daglige opphold, uten at dette filmes eller fotograferes. Departementet ber i høringsnotatet om høringsinstansens syn på hvorvidt skjult kikking bør være straffbart.

Ombudet er enig med departementet i at en kriminalisering av enkeltstående tilfeller av kikking slik dette er beskrevet i høringsnotatet, ikke bør kriminaliseres. Til tross for at enkeltstående tilfeller av kikking kan oppleves ubehagelig for den som blir iaktatt, er det heller tvilsomt om enkeltstående tilfeller av kikking er så alvorlig at det bør møtes med straff. I tillegg kan graverende tilfeller rammes av § 266 eller 298 b), dersom handlingen er seksuelt krenkende.

Sentralt er det også at en slik lovhjemmel kan lovteknisk være vanskelig å utforme, og politimessig og påtalerettslig krevende å håndheve.

4. Oppsummering

Ombudet vil berømme departementet for å raskt komme med forslag for å forhindre «lovtomme» rom, og mener de foreslåtte endringene er et viktig ledd i det strafferettslige vernet for personer, og særlig kvinner, som blir eller kan bli utsatt for vold og mishandling.

Avslutningsvis vil ombudet påpeke at et godt regelverk er et viktig tiltak for å hindre kjønnsbasert vold og overgrep. Samtidig er det behov for kontinuerlig oppdatering av kunnskap om problemets omfang og art i takt med hastigheten i den teknologiske utviklingen. Oppdatert kunnskap vil i sin tur kunne legges til grunn for å utforme nye tydelige og presise straffebud.

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, og bidrar gjerne i den videre prosessen.

Vennlig hilsen

May Schwartz
fungerende likestillings- og diskrimineringsombud

Lise Marit Nyerrød
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.