



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 128 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeprosessloven mv.
(elektronisk kontroll av besøksforbud)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 128 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeprosessloven mv.
(elektronisk kontroll av besøksforbud)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5.4.4	Departementets vurdering	29
			5.5	Særlig om kontrollens geografiske omfang	32
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	5.5.1	Gjeldende rett	32
2.1	Omfanget av vold mv. og tilgjengelige tiltak	6	5.5.2	Forslaget i høringsnotatet	33
2.2	Stortingets anmodningsvedtak	6	5.5.3	Høringsinstansenes syn	33
2.3	Høringen	7	5.5.4	Departementets vurdering	34
			5.6	Særlig om kontrollens varighet	34
3	Svensk og dansk rett	9	5.6.1	Gjeldende rett	34
3.1	Svensk rett	9	5.6.2	Forslaget i høringsnotatet	34
3.2	Dansk rett	11	5.6.3	Høringsinstansenes syn	35
			5.6.4	Departementets vurdering	36
4	Konstitusjonelle og menneskerettslige rammer	12	5.7	Domstolsprøving	37
4.1	Innledning	12	5.7.1	Gjeldende rett	37
4.2	Rettighetene til den som elektronisk kontroll skal beskytte	12	5.7.2	Forslaget i høringsnotatet	37
			5.7.3	Høringsinstansenes syn	37
			5.7.4	Departementets vurdering	39
4.3	Rettighetene til den som blir ilagt elektronisk kontroll	13	5.8	Rett til forsvarer og bistandsadvokat	41
4.3.1	Generelt	13	5.8.1	Gjeldende rett	41
4.3.2	Særlig om bevegelsesfriheten	14	5.8.2	Forslaget i høringsnotatet	41
			5.8.3	Høringsinstansenes syn	41
			5.8.4	Departementets vurdering	42
5	Elektronisk kontroll av besøksforbud ved brudd på besøksforbud	17	6	Bør elektronisk kontroll av besøksforbud kunne ilegges i andre tilfeller enn ved brudd på besøksforbud?	43
5.1	Bør brudd på besøksforbud kunne medføre elektronisk kontroll?	17	6.1	Gjeldende rett	43
5.1.1	Gjeldende rett	17	6.2	Forslaget i høringsnotatet	43
5.1.2	Forslaget i høringsnotatet	19	6.3	Høringsinstansenes syn	43
5.1.3	Høringsinstansenes syn	20	6.4	Departementets vurdering	45
5.1.4	Departementets vurdering	20			
5.2	Nærmere om hvilke brudd på besøksforbud som bør kunne gi grunnlag for elektronisk kontroll	22	7	Bør også brudd på kontaktforbud kunne medføre elektronisk kontroll?	48
5.2.1	Gjeldende rett	22	7.1	Gjeldende rett	48
5.2.2	Forslaget i høringsnotatet	23	7.2	Forslaget i høringsnotatet	48
5.2.3	Høringsinstansenes syn	23	7.3	Høringsinstansenes syn	48
5.2.4	Departementets vurdering	24	7.4	Departementets vurdering	48
5.3	Beviskrav	25	8	Følgene av å bryte besøksforbud og kontaktforbud, medvirkningsplikt, personvern og forskrifter	50
5.3.1	Gjeldende rett	25			
5.3.2	Forslaget i høringsnotatet	25	8.1	Informasjon om følgene av å bryte besøksforbud og kontaktforbud	50
5.3.3	Høringsinstansenes syn	25			
5.3.4	Departementets vurdering	26	8.1.1	Gjeldende rett	50
5.4	Krav til nødvendighet og forholdsmessighet	27	8.1.2	Forslaget i høringsnotatet	50
5.4.1	Gjeldende rett	27	8.1.3	Høringsinstansenes syn	50
5.4.2	Forslaget i høringsnotatet	28			
5.4.3	Høringsinstansenes syn	28			

8.1.4	Departementets vurdering	50	9.3	Forslaget i høringsnotatet	59
8.2	Plikt til å medvirke til elektronisk kontroll. Utenlandsreiser mv.	51	9.4	Høringsinstansenes syn	59
8.2.1	Gjeldende rett	51	9.5	Departementets vurdering	59
8.2.2	Forslaget i høringsnotatet	51	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	61
8.2.3	Høringsinstansenes syn	52	10.1	Generelt	61
8.2.4	Departementets vurdering	53	10.2	Politiet og påtalemyndigheten	61
8.3	Straff for å hindre elektronisk kontroll	54	10.3	Kriminalomsorgen	62
8.4	Behandling av opplysninger fra elektronisk kontroll. Personvern	54	10.4	Domstolene	62
8.4.1	Gjeldende rett	54	10.5	Forsvarer og bistandsadvokat	62
8.4.2	Forslaget i høringsnotatet	55	11	Merknader til de enkelte bestemmelsene	63
8.4.3	Høringsinstansenes syn	56	11.1	Endringer i straffeprosessloven ...	63
8.4.4	Departementets vurdering	56	11.2	Endringer i straffeloven	66
8.5	Forskrifter	57	11.3	Endringer i straffegjennomføringsloven	66
9	Stortingets vedtak 631 fra 25. april 2017 og 447 fra 18. desember 2020	58	11.4	Endringen i dekningsloven	67
9.1	Stortingets anmodningsvedtak	58		Forslag til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud)	68
9.2	Gjeldende rett	58			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 128 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 16. juni 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i straffeprosessloven, straffeloven og straffegjennomføringsloven m.m. Lovforslaget har bakgrunn i departementets høringsnotat 6. september 2021.

Forslaget legger til rette for økt bruk av elektronisk kontroll, også kalt omvendt voldsalarm, som vil styrke beskyttelsen av personer som risikerer å bli utsatt for vold, trusler og annen uønsket kontakt. Formålet med endringene som foreslås, er å bedre etterlevelsen av besøksforbud og kontaktforbud.

Elektronisk kontroll er et virkemiddel for å kontrollere at en person som en annen trenger beskyttelse fra, overholder et forbud mot å oppholde seg i et bestemt område, en såkalt forbudszone. Den som blir ilagt elektronisk kontroll, må bære en kontrollenhet (fotlenke). Beveger personen seg inn i en forbudssone, blir politiet varslet og kan avverge en potensiell uønsket hendelse.

Retten kan ved dom i straffesak ilegge elektronisk kontroll av kontaktforbud når det anses nødvendig for at forbudet skal bli overholdt, jf. straffe-

loven § 57 femte ledd. Erfaringene med denne ordningen er gode, og tilsier at kontrollen virker preventivt og etter sin hensikt.

Departementet foreslår i lys av dette å gi påtalemyndigheten hjemmel til å ilegge elektronisk kontroll av straffeprosessuelle besøksforbud og ilagte kontaktforbud, i tilfeller hvor dette er et egnet og forholdsmessig tiltak. Etter forslaget kan elektronisk kontroll som hovedregel bare ilegges noen som med skjellig grunn mistenkes for brudd på et besøksforbud eller kontaktforbud, og bare når det anses nødvendig for at forbudet skal bli overholdt. For å dekke et behov for beskyttelsestiltak også i andre tilfeller enn der det er mistanke om brudd på et eksisterende forbud, foreslås det samtidig en snever adgang til i særlige tilfeller å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbud uten krav om et forutgående brudd. Påtalemyndighetens beslutning skal i begge tilfeller som hovedregel bringes inn for retten.

Proposisjonen inneholder også forslag om retting av enkelte feil i straffeprosessloven og straffegjennomføringsloven m.m.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Omfanget av vold mv. og tilgjengelige tiltak

Vold, overgrep, trusler, trakassering og lignende er et samfunnsproblem med store ringvirkninger. En undersøkelse gjennomført av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress viser at omfanget av vold og overgrep er høyt i befolkningen, se *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen*, februar 2023. Flere deltakere enn i den forrige omfangsundersøkelsen (2014) rapporterte om alvorlig vold.

I Dokument 3:8 (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner* anslås det at mellom 75 000 og 150 000 personer utsettes for vold i nære relasjoner hvert år. Riksrevisjonen konkluderer med at voldsutsatte har et stort behov for beskyttelse, men at det er svakheter ved politiets oversikt, bruk og oppfølging av beskyttelsestiltak.

Etter gjeldende rett kan påtalemyndigheten nedlegge *besøksforbud* når vilkårene i straffeprosessloven § 222 a er oppfylt. Et besøksforbud kan gå ut på at en person forbyr å oppholde seg på et bestemt sted, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. Reglene om besøksforbud er begrunnet i behovet for forebyggende tiltak uten at det er begått en straffbar handling. Når det er begått en straffbar handling og vilkårene i straffeloven § 57 er oppfylt, kan det ilegges *kontaktforbud*, som er en straff. Et kontaktforbud kan gå ut på det samme som et besøksforbud. Retten kan bestemme at kontaktforbudet skal suppleres med *elektronisk kontroll*.

Politiets sentrale straffesaksregister og domstolenes systemer skiller ikke mellom besøksforbud og kontaktforbud, men gir like fullt en indikasjon på at omfanget av brudd på disse forbudene er betydelig. Fra 2018 til 2022 steg antall anmeldte brudd hvert år, fra 2 174 til 3 260. I samme periode økte antall ilagte forbud fra 9 310 til 10 981. Samtidig økte antall personer som ble ilagt forbud, fra 5 622 til 6 123. I 2022 behandlet domstolene 1 880 saker om slike forbud.

Fra februar 2013 til februar 2023 la påtalemyndigheten ned påstand om kontaktforbud med

elektronisk kontroll i 186 saker. Retten tok påstanden til følge i 85 saker. I gjennomsnitt varte kontrollen i ca. ett og et halvt år.

Politiet har også flere virkemidler for å beskytte personer fra vold, trusler og trakassering, blant annet mobil voldsalarm og sperret adresse. *Mobil voldsalarm* er enkelt forklart en mobiltelefon som er knyttet til politiets operasjonsentral. Ved utgangen av 2022 var det 2 132 mobile voldsalarmer i bruk. *Sperret adresse* går i korthet ut på at politiet bestemmer at adressen til en person som trenger beskyttelse, ikke skal utleveres, jf. folkeregisterloven § 10-4, jf. beskyttelsesinstruksen. Per 19. april 2023 hadde 472 personer i Norge sperret adresse.

2.2 Stortingets anmodningsvedtak

Stortinget har i anmodningsvedtak over flere år bedt regjeringen om å fremme forslag om å innføre en ordning med elektronisk kontroll av besøksforbud. I vedtak 630 fra 25. april 2017 ba Stortinget regjeringen om å

«komme tilbake til Stortinget med et forslag om å utvide muligheten til å ilegge omvendt voldsalarm til blant annet til tilfeller ved brudd på besøksforbud».

Videre har Stortinget i vedtak 1043 fra 20. juni 2017 bedt

«regjeringen utrede om omvendt voldsalarm bør kunne benyttes som et straffeprosessuelt virkemiddel, og rammene for slik bruk og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med eventuelle forslag om dette».

Stortinget har i vedtak 583 fra 30. mai 2022 også bedt regjeringen om å

«fremme forslag om innføring av en ordning med elektronisk kontroll (såkalt omvendt voldsalarm) ved brudd på besøksforbud».

I tillegg etterspør Stortinget i vedtak 631 fra 25. april 2017 et forslag om å utvide muligheten til å ilegge besøksforbud utover ett år, og en utredning av muligheten til å ilegge besøksforbud med begrensninger til å bevege seg i et større geografisk område. Stortinget har også i vedtak 447 fra 18. desember 2020 bedt om at regjeringen foreslår å endre straffeprosesslovens bestemmelser om besøksforbud og oppholdsforbud, slik at en person som begår kriminalitet i bestemte områder, kan nektes å oppholde seg i en større omkrets og i et betydelig tidsrom, samt å vurdere bruk av elektronisk kontroll for å håndheve dette. Disse vedtakene er nærmere omtalt i punkt 9.

2.3 Høringen

Departementet sendte 6. september 2021 på høring et forslag til endringer i straffeprosessloven og straffeloven (elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv.), med høringsfrist 6. desember 2021. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Generaladvokaten
Krigsadvokatene for Nord-Norge
Krigsadvokatene for Sør-Norge
Politidirektoratet
Politidistriktene
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripes)
Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim)
Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (NAST)

Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Digitaliseringsdirektoratet
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemnda for voldsofre

Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Regjeringsadvokaten
Sametinget
Sekretariatet for konfliktrådene
Statens barnehus
Statens sivilrettsforvaltning
Statsforvalterne
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)
Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet)

Advokatforeningen
Akademikerne
Alternativ til Vold
Amnesty International Norge
Den norske Dommerforening
Den norske Helsingforskomité
DIXI Ressurssenter mot voldtekt
Felleskap mot seksuelle overgrep
Gatejuristen
Hovedorganisasjonen Virke
ICJ-Norge
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juristforbundet
JussBuss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkelig Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep
Krisesentersekretariatet
Kvinnefronten i Norge
Kvinnegruppa Ottar
Landsforeningen for voldsofre
Landsforeningen mot seksuelle overgrep
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
MiRA Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
Norges Kvinne- og familieforbund
Norges Politilederslag
Norges Røde Kors
Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform
Næringslivets Hovedorganisasjon
Politiets fellesforbund
Politijuristene
Pro Sentret
Redd Barna

Rettspolitisk forening
 Senter for seksuelt misbrukte menn
 Statsadvokatenes forening
 Stiftelsen Fellesskap mot seksuelle overgrep
 Stiftelsen Rettferd for taperne
 Stine Sofies Stiftelse
 Straffedes organisasjon i Norge
 Støttesenteret for fornærmede i straffesaker
 Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
 Handelshøyskolen BI
 Institutt for kriminologi og retts sosiologi ved
 Universitetet i Oslo
 Politihøgskolen

Følgende avga høringssvar med merknader til forslaget:

Borgarting lagmannsrett

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter
 Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter
 Oslo statsadvokatembeter
 Politidirektoratet, inkludert følgende underliggende etater: Agder politidistrikt, Finnmark politidistrikt, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Sør-Øst politidistrikt, Troms politidistrikt, Trøndelag politidistrikt, Øst politidistrikt og Kripes
 Trøndelag statsadvokatembeter

Datatilsynet
 KDI
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 NIM

Advokatforeningen
 Advokatfirmaet Salomon Johansen
 JURK
 Krisesentersekretariatet
 Krisesenteret for Tromsø og omegn
 Kvinnefronten i Norge
 LO
 MiRA Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn
 Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
 Norske Kvinners Sanitetsforening
 Nok. Oslo – senter mot incest og seksuelle overgrep
 Stine Sofies Stiftelse
 Pro Sentret

To privatpersoner

Følgende høringsinstanser svarte at de ikke hadde merknader til forslaget, eller at de ikke fant grunn til å avgi høringssvar:

Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Samferdselsdepartementet

Høyesterett

PST
 Brønnøysundregistrene

3 Svensk og dansk rett

3.1 Svensk rett

I svensk rett finnes regler om kontaktforbud med elektronisk kontroll i lag (1988:688) om kontaktforbud.

Kontaktforbud er et forebyggende tiltak, som skal beskytte personer mot straffbare forhold og annen uønsket adferd som ligger nær det straffbare. Et kontaktforbud er nærmest å «anse som ett offentligrettslig beslut, meddelat i ett nærmast förvaltningsrättsligt förfarande med påtagligt straffrättsliga inslag», jf. Prop. 2014/15:139 *Europeisk skyddsorder* punkt 5.2 side 31.

Påtalemyndigheten kan beslutte «kontaktforbud» (alminnelig kontaktforbud), «kontaktforbud avseende gemensam bostad» (kontaktforbud i eget hjem), «utvidgat kontaktforbud» (utvidet kontaktforbud) eller «særskilt utvidgat kontaktforbud» (særskilt utvidet kontaktforbud). I loven brukes «kontaktforbud» som en fellesbetegnelse for de ulike tiltakene.

En sak om kontaktforbud kan igangsettes på begjæring fra personen forbudet skal beskytte, eller av påtalemyndighetens egne tiltak, jf. 7 §. Objektivitets- og hensynsprinsippet i 23 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken (1942:740) gjelder for behandlingen, og påtalemyndigheten kan anvende noen av rättegångsbalkens bestemmelser om etterforskning og be om bistand fra politiet, jf. Prop. 2014/15:139 punkt 5.2 side 31. Påtalemyndighetens undersøkelser skal gi grunnlag for å vurdere om beviskravet (se nedenfor) er oppfylt og tiltaket er forholdsmessig. Behandlingen hos påtalemyndigheten følger for øvrig forvaltningsrettslige regler, jf. 13 § lagen om kontaktforbud.

Et *alminnelig kontaktforbud* går ut på at en person ikke kan besøke eller på annen måte kontakte eller forfølge en annen person, jf. 1 § första stycket. Kontakt som med «hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade», er likevel tillatt, jf. fjärde stycket. Kontaktforbud kan besluttes når det på grunn av «særskilda omständigheter finns risk» for at en person kommer til å begå straffbare forhold mot, forfølge eller på annen måte «allvarligt trakassera» den forbudet skal beskytte. Ved avgjørelsen av om det

«finns risk», skal det særlig ses hen til om personen har begått lovbrudd mot «någon persons liv, hälsa, frihet eller frid», jf. andra stycket. Beviskravet er at det må være en klar og konkret risiko for lovbrudd, forfølgelse eller annen alvorlig trakassering, jf. Prop. 1987/88:137 *Om besøksförbud* punkt 3.3 side 18–19. Kontaktforbud kan bare besluttes når grunnene for det overveier inngrepet eller ulempene for personen forbudet er ment å gjelde for, jf. tredje stycket.

Et *utvidet kontaktforbud* er et kontaktforbud som i tillegg forbyr opphold i nærheten av en annen persons bosted, arbeidssted eller et annet sted hvor denne normalt oppholder seg. Det kan besluttes når det er grunn til å tro at kontaktforbud etter 1 § ikke vil være tilstrekkelig, jf. 2 § första stycket. Utvidet kontaktforbud kan kombineres med elektronisk overvakning (fotlenke). Etter 1. januar 2022 gjelder det ikke lenger et ubetinget krav om at den forbudet skal beskytte, har brutt et tidligere ilagt kontaktforbud, se Prop. 2020/21:217 *Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer* punkt 6.2 side 22–25. Men hvis personen «har överträtt» et kontaktforbud, følger det av 2 § första stycket at utvidet kontaktforbud skal kombineres med elektronisk kontroll såfremt ikke særlige grunner taler mot det. En slik grunn kan for eksempel være at personen «är hemlös och därför saknar regelbunden tillgång till elektricitet för att ladda ned den elektroniska utrustningen alternativt att personen lider av en sjukdom som försvårar medverkan», se proposisjonen side 25. Ordlyden «har överträtt» skal ikke forstås slik at det må foreligge en rettskraftig dom om brudd på kontaktforbud. At personen som et kontaktforbud skal beskytte oppgir at det har skjedd et brudd på forbudet, er derimot ikke tilstrekkelig i seg selv. Bevisene for overtredelsen «bör vara så starka att det ska finns tillräckliga skäl för åtal», jf. Prop. 2017/18:81 *Elektronisk övervakning av kontaktförbud* punkt 4.2 side 20–21. Det betyr at kravet til bevis for brudd på et kontaktforbud er strengere enn beviskravene «skällig misstanke» og «sannolika skäl».

Et *særskilt utvidet kontaktforbud* er et kontaktforbud som omfatter et større område enn et ilagt

utvidet kontaktforbud. Det kan omfatte ett eller flere områder i tilknytning til steder hvor personen som forbudet er ment å beskytte bor, arbeider eller normalt oppholder seg. Et slikt forbud kan besluttes hvis et utvidet kontaktforbud brytes, og skal kombineres med elektronisk kontroll såfremt ikke særlige grunner taler mot det (se ovenfor), jf. 2 § andra stycket. Særskilt utvidet kontaktforbud kan bare besluttes når grunnene for det overveier inngrepet eller ulempene for personen forbudet er ment å gjelde for, jf. tredje stycket.

Den som er ilagt kontaktforbud med elektronisk kontroll, plikter å medvirke til kontrollen, jf. 2 a §. Fortsettlig eller grovt uaktsom hindring av kontrollen straffes med bøter eller fengsel inntil ett år etter 25 §.

Opplysninger om hvor noen som er ilagt elektronisk kontroll oppholder seg, kan bare registreres og brukes når personen beveger seg inn i eller oppholder seg på et sted eller et område som fastsatt etter 2 § första eller andra stycket, eller hvis kontrollen hindres, jf. 26 §. Opplysningene kan lagres i inntil to måneder og skal deretter slettes, jf. 27 §.

Et kontaktforbud skal besluttes for en bestemt periode på inntil ett år, og kan forlenges med inntil ett år av gangen. Forbyr det opphold i eget hjem, kan det imidlertid bare besluttes for inntil to måneder og, hvis særlige grunner foreligger, forlenges med inntil to uker av gangen. Kontaktforbud med elektronisk kontroll kan forlenges med inntil tre måneder av gangen, jf. 4 §.

Påtalemyndighetens beslutning om kontaktforbud skal være skriftlig. Beslutningen skal angi personen som forbudet skal beskytte, personen forbudet er ment å gjelde for, hva forbudet innebærer og hvilket omfang det har, en begrunnelse, et rettslig grunnlag, hvilken straff overtredelse av forbudet kan medføre og informasjon om adgangen til å begjære domstolsprøving etter 14 § og omprøving etter 23 §, jf. 12 §. En beslutning om kontaktforbud med elektronisk kontroll skal i tillegg angi når kontrollen skal løpe fra og hvordan den skal foregå, hva personen den skal gjelde for plikter å medvirke til for å igangsette og gjennomføre kontrollen, og hvilken straff hindring av kontrollen kan medføre etter 25 §, jf. 12 a §.

Beslutningen om kontaktforbud skal prøves av tingsrätten hvis personen den gjelder for eller er ment å beskytte, begjærer det, jf. 14 §. Begjæringen om rettslig prøving kan fremsettes muntlig eller skriftlig for påtalemyndigheten, som bringer

saken inn for retten. Det gjelder ingen frist for å fremme begjæringen, men prøving kan bare begjæres så lenge kontaktforbudet består, jf. Högsta domstolens avgjørelse i NJA 2020 side 1061.

Dersom ikke annet er bestemt i lagen om kontaktförbud, gjelder reglene i lag (1996:242) om domstolsärenden for domstolsbehandlingen, jf. 21 § första stycket lagen om kontaktförbud. Lagen om domstolsärenden legger i hovedsak opp til skriftlig behandling, men det følger av 19 § första stycket lagen om kontaktförbud at det ved prøving av kontaktförbud skal holdes muntlige forhandlinger når en part krever det.

Legalitets- og forholdsmessighetsprinsippene vil være veiledende for rettens prøving, jf. Prop. 2014/15:139 punkt 5.2 side 31. Den som forbudet skal beskytte, blir motpart i saken hvis det blir krevd rettslig prøving av et ilagt forbud, jf. Prop. 1987/88:137 punkt 6.1 side 48. Loven 16 § legger imidlertid opp til at påtalemyndigheten, hvis den har truffet beslutning om kontaktförbud, på begjæring fra den forbudet er ment å beskytte, skal «föra dennes talan vid rätten», såfremt ikke særlige grunner taler mot det. Retten skal be om en uttalelse fra påtalemyndigheten, med mindre det anses unødvendig.

Hvis det er begjært prøving av en beslutning om kontaktförbud, og den som forbudet er ment å gjelde for er mistenkt for straffbare forhold av betydning for prøvingen, kan prøvingen skje som ledd i en alminnelig straffesak etter reglene som kommer til anvendelse i slike saker, jf. 22 §. Retten kan ikke beslutte kontaktförbud som første instans. Påtalemyndigheten må først ha prøvd spørsmålet om kontaktförbud, og dessuten må noen ha begjært rettens prøving av beslutningen, jf. Prop. 1987/88:137 punkt 3.5.3 side 33.

Når endrede forhold tilsier det, kan påtalemyndigheten oppheve eller endre en beslutning om kontaktförbud. Dette gjelder både når forbudet er avgjort av påtalemyndigheten og retten, men ikke hvis det foreligger en begjæring om rettslig prøving av påtalemyndighetens avgjørelse, jf. 23 §.

Brudd på kontaktförbud straffes med fengsel inntil ett år og brudd på kontaktförbud med elektronisk kontroll med fengsel i inntil to år, jf. 24 § första stycket. Mindre alvorlige brudd kan straffes med bøter etter andra stycket.

Den 7. juli 2022 ga den svenske regjeringen en «särskild utredare» i oppdrag å gjennomgå lovgivningen om kontaktförbud. Arbeidet skal avsluttes innen 7. august 2023.

3.2 Dansk rett

I dansk rett finnes regler om «tilhold», «oppholdsforbud» og «bortvisning» i lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, oppholdsforbud og bortvisning med senere endringer. Enkelt forklart er «tilhold» et forbud mot å kontakte en annen person, «oppholdsforbud» et forbud mot å oppholde seg i bestemte områder og «bortvisning» et forbud mot å oppholde seg i sitt eget hjem.

Etter § 1 kan en person ved *tilhold* «forbydes at opsoge en anden ved personlig, mundtlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter den anden».

Tilhold kan ilegges når det er «begrundet mistanke» om at en person «har krænket en andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved kontakt», eller «mod en anden har begået strafbart forhold, der kan sidestilles med en sådan fredskrænkelse». I tillegg må det være «bestemte grunde til at antage» at personen vil fortsette med dette. Tilhold kan også besluttes ved begrunnet mistanke om at en person har begått en «overtrædelse af straffelovens bestemmelser om drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, psykisk vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden seksualforbrydelse eller forsøg på en af de nævnte forbrydelser». Et tilleggsvilkår er at «den forurettede eller dennes nærmeste efter lovovertrædelsens grovhet ikke findes at skulle tåle kontakt m.v. med den pågældende», jf. § 2. Tilhold kan ilegges for inntil fem år, jf. § 5.

I § 2 a er det gitt særlige regler om såkalt strakstilhold, som kan gi midlertidig beskyttelse til den fornærmede frem til det er truffet endelig avgjørelse om tilhold eller oppholdsforbud.

Etter § 3 kan en person ved *oppholdsforbud* forbys «at opholde sig eller færdes i et nærmere afgrænset område i nærheden af en anden persons bolig eller arbejds-, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor denne ofte færdes».

Grunnvilkåret for oppholdsforbud er at vilkårene for tilhold, er oppfylt. Videre må det enten foreligge begrunnet mistanke om «oftere gentagen krænkelse efter § 2, stk. 1, nr. 1» (fredskrænkelse eller straffbart forhold som kan sidestilles med fredskrænkelse), «forsætlig overtrædelse af et tilhold efter § 1», eller «en lovovertrædelse omfattet af § 2, stk. 2 eller 3, eller § 8 nr. 1». Det sistnevnte vilkåret henviser til lovbrudd av mer alvorlig karakter. Endelig kreves det at et tilhold etter § 1 «ikke kan anses for tilstrækkeligt til at beskytte den anden person», jf.

§ 4. Oppholdsforbud kan ilegges for inntil ett år, jf. § 5.

Bortvisning av en person over 18 år fra eget hjem kan skje ved begrunnet mistanke om opplyste forbrytelser mot et medlem av egen husstand, eller hvis personen «har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden», jf. § 8, nr. 1. I tillegg er det et vilkår at «der efter det oplyste er bestemte grunde til at antage, at den pågældende ved forbliven i hjemmet» vil begå en av de nevnte forbrytelsene i § 8, nr. 1, overfor husstandsmedlemmet. Bortvisning kan skje for inntil fire uker, jf. § 10.

Felles for tilhold, oppholdsforbud og bortvisning er at tiltaket ikke «må stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til den eller dem, som foranstaltningen skal beskytte, og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side», jf. § 12. Tilhold, oppholdsforbud og bortvisning omfatter ikke «kontakt, ophold eller færden, som af særlige grunde må anses for beføjet», jf. § 13.

Avgjørelser om tilhold, oppholdsforbud og bortvisning treffes av politidirektøren. Statsadvokaten behandler klager over avgjørelsene, jf. § 15.

Den som ilegges oppholdsforbud eller bortvisning, kan innen 14 dager etter underretningen kreve at politiet bringer avgjørelsen inn for byretten (tingretten). Saken skal snarest mulig og senest innen én uke etter at det er krevd, bringes inn for byretten, men likevel innen 24 timer i saker om bortvisning, jf. § 17.

Overtredelse av tilhold, oppholdsforbud og bortvisning straffes med bøter eller fengsel inntil to år, jf. § 21.

Danmark har ingen bestemmelser om elektronisk kontroll, men vurderte å innføre regler om dette i 2011. I forarbeidene ble det da vist til at det forelå få erfaringer internasjonalt. Det ble også vist til at det ikke ville være dekning for kontrollutstyret alle steder. Kontrollen ville i tillegg ha en rekke andre praktiske ulemper og utgjøre et betydelig inngrep i den kontrollertes frihet. Det ble også stilt spørsmål om personen underlagt kontroll i tilstrekkelig grad ville medvirke til kontrollen. Justitsministeriet ville imidlertid «løbende følge utviklingen, herunder kommende erfaringer i Norge og Sverige, med henblik på, at spørsmålet kan taget op til fornyet overvejelse, hvis der viser sig anledning til det», se Folketingstidende 2011–12, tillæg A, L 10 (9. november 2011), punkt 3.9.2 side 33.

4 Konstitusjonelle og menneskerettslige rammer

4.1 Innledning

Besøksforbud med elektronisk kontroll reiser ulike konstitusjonelle og menneskerettslige spørsmål etter Grunnloven, den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). I saker om besøksforbud, og ved en eventuell bruk av elektronisk kontroll for å styrke besøksforbudet, må det normalt skje en avveining mellom rettighetene til to eller flere personer. På den ene siden står hensynet til den besøksforbudet skal beskytte, og statens positive plikt til å sørge for å unngå at vold og overgrep finner sted. På den annen side står de grunnleggende rettighetene til den som blir ilagt besøksforbud med elektronisk kontroll. For vedkommende må ordningen innrettes slik at den blant annet ikke kommer i konflikt med bevegelsesfriheten.

4.2 Rettighetene til den som elektronisk kontroll skal beskytte

Det følger av Grunnloven § 92 at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og i for Norge bindende menneskerettighetskonvensjoner. Grunnloven § 93 bestemmer at ethvert menneske har rett til liv og at ingen må utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Etter § 102 har enhver rett til respekt for sitt privat- og familieliv, og staten skal sikre et vern om den personlige integritet.

Disse grunnlovsbestemmelsene har menneskerettslige motstykker i EMK og SP, som etter menneskerettsloven § 2 gjelder som norsk lov og etter § 3 går foran bestemmelser i annen lovgivning ved eventuell motstrid. Etter EMK artikkel 2 har enhver rett til liv. Artikkel 3 innebærer at ingen skal utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Etter artikkel 8 har enhver rett til respekt for sitt privat- og familieliv. Tilsvarende rettigheter er vernet i SP artikkel 6, 7 og 17.

Retten til privatliv etter EMK artikkel 8 omfatter blant annet den fysiske og psykiske integritet og

retten til å være i fred fra uønsket oppmerksomhet fra andre. Dersom det er tale om grovere og mer omfattende vold og trusler, vil artikkel 3 være aktuell. Etter Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) praksis beror anvendelsesområdet til artikkel 3 på en samlet vurdering av alle omstendighetene i saken, blant annet omtalt i *Opuz mot Tyrkia* (9. juni 2009) avsnitt 158, hvor EMD fremhever følgende momenter:

«[T]he 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».

Etter EMK artikkel 1 plikter konvensjonsstaten å sikre konvensjonens rettigheter for alle innenfor statens jurisdiksjon, den såkalte sikringsplikten. I Rt. 2013 side 588 viser Høyesterett til at EMD en rekke ganger har presisert og utviklet innholdet i statens forpliktelser. Saken i Høyesterett gjaldt en mann som hadde blitt dømt for grov vold mot en kvinne han hadde hatt et kortvarig forhold til. Etter soning av dommen brøt han flere ganger ilagte besøksforbud og kontaktforbud, og utsatte henne for truende og skremmende forfølgelse. Høyesterett kom til at staten ikke hadde oppfylt sin plikt etter EMK til å sikre henne mot forfølgelse. I dommen gis det en liste over momenter som er relevante for statens sikringsplikt i saker etter EMK artikkel 3 og 8, se avsnitt 42 flg. Det uttales blant annet i avsnitt 46 og 48:

«Konvensjonen krever ikke det umulige eller uforholdsmessige. Og staten forventes ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Men det må 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. [...]

[...] Det er under EMK en forventning om at tiltak blir gjennomført på en måte som innebærer at de bidrar til reell beskyttelse – ‘practical and effective protection’, jf. blant annet *Valiuliene mot Litauen* (dom 26. mars 2013)

avsnitt 75. Tidsaspektet kan her være viktig, jf. *Kalucza mot Ungarn* (dom 24. april 2012) avsnitt 64 og *Kowal mot Polen* (avvisningavgjørelse 18. september 2012) avsnitt 51. At det *besluttet* beskyttelsestiltak er ikke tilstrekkelig, disse må også *settes ut i livet og håndheves*, jf. *A mot Kroatia* (dom 14. oktober 2010) avsnitt 78–79.»

I avsnitt 49 i samme dom peker Høyesterett også på at risikoadferd kan rette seg mot grupper som har et særlig vern. Mange saker der besøksforbud med elektronisk kontroll er aktuelt, vil gjelde trusler og vold mot kvinner. I den sammenheng vises det til Europarådets konvensjon om vold mot kvinner og vold i hjemmet 11. mai 2011 (Istanbulkonvensjonen), som ble ratifisert av Norge 2. juni 2017. Hovedformålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe alle former for vold mot kvinner. I tillegg vises det til FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner 18. desember 1979, med tilleggsprotokoll 6. oktober 1999. FNs kvinnekonvensjon er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2. Partene skal treffe tiltak gjennom lovgivning eller på annen måte, som sikrer at diskriminering av kvinner er forbudt, jf. artikkel 1. Diskriminering av kvinner etter konvensjonen omfatter også vold som uforholdsmessig rammer kvinner.

Trusler og vold kan også være rettet mot barn direkte eller indirekte ved vold mellom foreldre. Her er det grunn til å vise til utgangspunktet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn, jf. Grunnloven § 104 andre ledd. Det er i tillegg inntatt i § 104 tredje ledd første punktum at barn har rett til vern om sin personlige integritet. Barns særlige behov for beskyttelse fremgår også av FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 og 2 i tillegg til artikkel 19 om plikten til å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold.

EMDs storkammer vurderte statens avvergingsplikt ved mulig vold i nære relasjoner i *Kurt mot Østerrike* (15. juni 2021), knyttet til EMK artikkel 2 om retten til liv. Saken gjaldt en far som tidligere hadde utøvet vold mot sine barns mor og i enkelte tilfeller mot barna, og hvor faren endte opp med å drepe sin egen sønn. EMD understreker at barn som er utsatt for vold i hjemmet, er særlig sårbare og har krav på statens beskyttelse. For å avverge vold i nære relasjoner må myndighetene gjøre følgende (avsnitt 190): For det første må myndighetene reagere umiddelbart når de får melding om slik vold ved å iverksette undersøkelser for å avgjøre om risikoen er reell. For det annet må myndighetene foreta en selvstendig,

proaktiv og omfattende vurdering av om det foreligger en reell og umiddelbar risiko for vold, også ved å innhente egne bevis. Ved vold i nære relasjoner må risikovurderingen følgelig skje i en slik kontekst. For det tredje, der risikoen er reell og umiddelbar, må myndighetene umiddelbart iverksette konkrete tiltak for å forhindre slik vold.

4.3 Rettighetene til den som blir ilagt elektronisk kontroll

4.3.1 Generelt

Elektronisk kontroll er et inngrep som må ha hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. I HR-2017-1840-A avsnitt 22 uttalte Høyesterett at elektronisk kontroll knyttet til kontaktforbud er et «vesentlig inngrep», og at «lovkravet må praktiseres strengt». Det følger videre av Grunnloven § 94 første ledd at ingen må fengsles eller berøves friheten på annen måte uten i lovbestemte tilfeller og på den måte som lovene foreskriver. Frihetsberøvelsen må i tillegg være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Etter Grunnloven § 102 har enhver rett til «respekt for sitt privatliv og familielev, sitt hjem og sin kommunikasjon». Disse rettighetene er også vernet etter EMK artikkel 5 og 8.

EMK artikkel 5 har nær sammenheng med EMKs tilleggsprotokoll 4 artikkel 2 (EMK TP4-2) om rett til bevegelsesfrihet og til fritt å velge sitt bosted, samt fritt å kunne forlate riket. EMD har uttalt at forskjellen mellom frihetsinnskrenkning og frihetsberøvelse snarere er et spørsmål om grad og intensitet, enn karakter, se Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (6. utgave, København 2023) side 411–412. Hvorvidt noen er blitt berøvet friheten i konvensjonens forstand, må vurderes konkret, blant annet ut fra tiltakets art, varighet, virkninger og gjennomføringsmåte. Terskelen for hva som anses som frihetsberøvelse er nokså høy. Inngrep i bevegelsesfriheten som ikke utgjør frihetsberøvelse, og dermed faller utenfor artikkel 5, vurderes etter EMK TP4-2.

Etter dette må graden og intensiteten av et besøksforbud med elektronisk kontroll vurderes. Departementet finner det klart at besøksforbud med elektronisk kontroll er et inngripende tiltak, som medfører betydelige konsekvenser for den som får det ilagt. På den ene siden vil vedkommende til enhver tid være avskåret fra å bevege seg inn i en forbudssone, og vedkommende må i tillegg bære en kontrollenhet (fotlenke) som medfører ulemper. Forbudssonen vil normalt være større ved elektronisk kontroll enn ved et besøks-

forbud alene. På den annen side kan vedkommende i utgangspunktet bevege seg nokså fritt utenfor forbudssonen, hvor som helst og til enhver tid. Begrensningen ligger i å måtte bære en fotlenke, sørge for nødvendig lading og plikt til annen medvirkning. Medvirkningsplikten har for eksempel betydning ved bruk av enkelte transportmidler som vanskeliggjør kontrollen. Så lenge man holder seg utenfor forbudssonen, kan man imidlertid langt på vei leve et vanlig liv og utfolde seg slik en ønsker. Etter en samlet vurdering legger departementet til grunn at en slik ordning med elektronisk kontroll av besøksforbud vil utgjøre en begrensning i bevegelsesfriheten, men ikke en frihetsberøvelse.

Departementet har også vurdert om det er særlige hensyn som gjør seg gjeldende ved elektronisk kontroll knyttet til besøksforbud i eget hjem. Vurderingen av om ordningen faller inn under EMK artikkel 5 eller EMK TP4-2 må bli den samme her. Hvis vilkårene først er til stede for å nedlegge besøksforbud i eget hjem, er den elektroniske kontrollen kun et virkemiddel for å sikre overholdelse av det underliggende besøksforbudet. Selv om intensiteten øker ved å ilegge elektronisk kontroll, er det egne vilkår og rettsikkerhetsgarantier som tar hensyn til det særlig inngripende ved besøksforbud i eget hjem. Dersom vilkårene først er oppfylt for å nedlegge et slikt besøksforbud, vil ikke den elektroniske kontrollen i vesentlig grad endre på bevegelsesfriheten til trusselutøveren, utover at ulempene ved å bære en slik kontrollenhet må inngå i den samlede vurdering av inngrepets intensitet.

Overordnet sett vil EMK artikkel 8 om retten til privatliv sette rammer for politiets behandling av personopplysninger. EMD har lagt til grunn en vid tolkning av begrepet «privatliv». Det følger av EMDs praksis at det er en lav terskel for når offentlige myndigheters behandling av personopplysninger skal anses som et inngrep. Inngrep i privatlivet er kun tillatt dersom inngrepet har hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Å forebygge kriminalitet og beskytte andres rettigheter og friheter er legitime formål etter bestemmelsen. Videre vil Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger (ETS nr. 108) også være sentral. Norge har signert en endringsprotokoll til konvensjonen, men denne er foreløpig ikke ratifisert. I tillegg kommer direktiv (EU) 2016/680 (LED), som blant annet regulerer politiets og påtalemyndighetens behandling av personopplysninger ved

etterforskning og straffeforfølgning av lovbrudd. Både i LED og Europarådets konvensjon nr. 108 reguleres det sentrale prinsippet om formålsbestemthet, dvs. at opplysninger bare kan behandles for nærmere angitte formål. I LED er det også inntatt sentrale prinsipper om at opplysningene må være nødvendige, relevante, korrekte og tilstrekkelige.

4.3.2 Særlig om bevegelsesfriheten

Utgangspunktene for vurderingen

Etter Grunnloven § 106 kan enhver som oppholder seg lovlig i riket, fritt bevege seg innenfor rikets grenser og velge sitt bosted der. Ingen kan nektes å forlate riket «med mindre det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt».

Grunnloven § 106 har sitt folkerettslige motstykke i EMK TP4-2 og SP artikkel 12. Vurderingene etter EMKs og SPs bestemmelser er i hovedsak sammenfallende, og SP antas ikke å gi noe sterkere vern av retten til bevegelsesfrihet enn EMK. Departementet vil derfor konsentrere vurderingen til vernet etter EMK.

Bestemmelsen i Grunnloven § 106 om vern av bevegelsesfriheten reiser to spørsmål. Det første spørsmålet er om det kan gjøres inngrep i den generelle retten til bevegelsesfrihet etter Grunnloven § 106 første ledd, som etter sin ordlyd ikke nevner dette. For det andre er det et spørsmål om det kan gjøres inngrep i retten til bevegelsesfrihet når det gjelder å forlate riket, utover de to unntakssituasjonene bestemmelsen selv nevner i andre ledd første punktum.

Bevegelsesfriheten i riket

Det er sikker rett at det er adgang til å gjøre inngrep i bevegelsesfriheten som er vernet i Grunnloven § 106 første ledd, så lenge tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Høyesterett har uttalt at grunnlovsvernet ikke er eller kan være absolutt, jf. Rt. 2015 side 93 avsnitt 60. De «tilsvarende konvensjonsbestemmelsene som allerede er gjeldende norsk rett i medhold av menneskerettsloven § 2, skal danne utgangspunkt – naturlig nok – for grunnlovstolkingen», jf. Rt. 2015 side 155 avsnitt 40.

Den sentrale bestemmelsen for inngrepsvurderingen – og da om man etter nasjonal rett kan etablere en ordning med besøksforbud med elektronisk kontroll – er dermed EMK TP4-2. Bestemmelsen lyder:

- «1. Enhver som lovlig befinner seg på en stats territorium, skal ha rett til bevegelsesfrihet innenfor dette territorium og til fritt å velge sitt bosted.
2. Enhver skal være fri til å forlate ethvert land, også sitt eget.
3. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli pålagt andre innskrenkninger enn slike som er i samsvar med lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, for å opprettholde samfunnsordenen (*ordre public*), for å forebygge forbrytelser, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.
4. De rettighetene som er slått fast i avsnitt 1 kan også i bestemte områder bli pålagt innskrenkninger i samsvar med lov og begrunnet med samfunnsmessige hensyn i et demokratisk samfunn.»

Bestemmelsen fastsetter at enhver som lovlig befinner seg på en stats territorium, skal ha rett til bevegelsesfrihet innenfor dette territorium, og rett til fritt å velge sitt bosted. Inngrep i bevegelsesfriheten kan likevel foretas dersom det skjer i samsvar med lov, og er nødvendig i et demokratisk samfunn blant annet for å forebygge forbrytelser eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Etter EMDs praksis innebærer dette at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og at inngrepet må være proporsjonalt opp mot formålet som søkes oppnådd.

Departementet er ikke kjent med at EMD har vurdert en ordning med elektronisk kontroll for å styrke et kontaktforbud eller besøksforbud. Det er uansett klart fra EMDs rettspraksis knyttet til EMK TP4-2 at begrensninger i bevegelsesfriheten kan være rettferdiggjort som ledd i forebyggelse og bekjempelse av kriminalitet, se Kjølbro side 1431. Preventive tiltak rettet mot en person som er mistenkt eller dømt for kriminalitet, og hvor formålet er å motvirke ytterligere kriminalitet, er akseptert av EMD. Etter EMDs praksis kan slike inngrep ilegges forvaltningsrettslig, eller før, under eller etter en straffesak, og uavhengig av om resultatet i straffesaken blir domfellelse.

På bakgrunn av at utfordringene i saker om vold i nære relasjoner i hovedsak er de samme i de nordiske landene, anså Nordisk ministerråd det hensiktsmessig å innhente en fellesnordisk rapport om de menneskerettslige rammene for bruk av kontaktforbud og oppholdsforbud. Dette er bakgrunnen for rapporten *De menneskerettslige*

rammer for kontakt- og oppholdsforbud fra juli 2019, som ble skrevet av Louise Halleskov og Nicolaj Sivan Holst, begge fra Århus Universitet.

I Halleskov og Holsts rapport side 45 gis det en oversikt over momenter som vil være relevante å vurdere når man i den enkelte sak skal foreta forholdsmessighetsvurderingen etter EMK TP4-2:

«*Karakteren og vægten af de(t) lovlige hensyn.* Det må antages, at hensynet til den tidligere partners rettigheter og friheder i form af beskyttelse mod chikane eller kriminel adfærd i nære relationer vejer tungt. Denne antagelse bygger på, at konventionsstaterne i tillæg til den almindelige ret til at sikre ro og orden i en retsstat har en positiv forpligtelse (efter EMRK art. 8) til at beskytte individer mod sådan en adfærd, hvilket understøttes af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder i hjemmet (Istanbulkonventionen).

Risikoens karakter og styrke. Kontakt- eller oppholdsforbud kan ikke pålægges automatisk af generalpræventive eller generelle ordensmæssige grunde. Indgrebet skal være nødvendiggjort af en konkret, underbygget risiko for, at personen vil udøve chikane eller kriminel adfærd. Hvis vedkommende tidligere er dømt for kriminalitet mod den person, der søges beskyttet, skal tidspunktet for kriminaliteten, arten heraf og den idømte straf tillægges betydning.

Den tidsmessige udstrækning af et kontakt- eller oppholdsforbud. Længerevarende indgreb i bevægelsesfriheten er mere intensive end korterevarende bevægelsesrestriktioner og stiller derfor større krav til vægten af det lovlige hensyn. [...]

Den fortsatte aktualitet af risikoen. Kontakt- eller oppholdsforbud er begrundet i personlige forhold, der kan forandres over tid. Hvis en eller begge foranstaltninger pålægges i en længere periode, skal der derfor med udgangspunkt i de personlige forhold foretages regelmæssige vurderinger af, om den konkrete risiko, der i første omgang begrundede foranstaltningerne, fortsatt er aktuell og dermed fortsatt nødvendiggjør foranstaltningerne. Denne vurdering skal kunne indbringes for domstolene. [...]

Den geografiske udstrækning af et oppholdsforbud, herunder om der er mulighed for at søge om – og få bevilliget – konkret begrundet dispensation. Jo større areal et oppholdsforbud dækker, jo mere intensivt et indgreb i bevægelsesfriheten vil der være tale om. [...]

Om der er givet forudgående advarsler om, at pålæg af kontakt- eller opholdsforbud eller brug af elektronisk kontrol vil være konsekvensen af en bestemt adfærd (f.eks. hyppige uønskede personlige eller telefoniske henvendelser til tidligere partner eller overtrædelse af kontaktforbud).

Den familie- eller privatlivsmæssige tilknytning til det område, der er dækket af et opholdsforbud, eller den person, som ikke må kontaktes. Der vil bl.a. skulle lægges vægt på, om et opholdsforbud dækker et område, hvor den pågældende bor, arbejder, har faste fritidsaktiviteter eller andre privatlivsorienterede aktiviteter. Såfremt der er mindreårige børn involveret, følger det af fast retspraksis på tværs af retsområder, at hensynet til barnets tarv altid skal tillægges 'afgørende' betydning. I sager vedrørende begrænsninger i kontakt mellem forældre og mindre-årige børn skal dette hensyn 'komme før alle andre hensyn'. [...]

Den samlede intensitet af de begrænsninger i bevægelsesfriheden, som der pålægges, herunder om disse tillige udgør indgreb i andre konventionsbeskyttede rettigheder. [...]

Videre legges det til grunn i rapporten at dersom en ilagt forbudssone kombineres med elektronisk kontroll, vil dette normalt bety at inngrepets intensitet økes. Dette får betydning i forholdsmessighetsvurderingen ved at kravet til risikoens art og karakter kan øke. Inngrepets intensitet vil likevel begrenses dersom elektronisk kontroll først pålegges etter forutgående advarsler om at det er konsekvensen hvis et ilagt forbud brytes.

Et annet viktig moment av betydning for inngrepets intensitet, er at det bør foreligge tilstrekkelige garantier som sikrer at ordningen ikke går lenger enn påkrevd og at opplysninger oppbevares på en betryggende måte. Det vil være relevant hvor lenge opplysningene lagres, hvem som har tilgang til dem og om det foreligger tilstrekkelige prosessuelle regler for å forhindre misbruk.

Bevegelsesfriheten ved reiser ut av riket

Ordlyden i Grunnloven § 106 andre ledd første punktum skiller seg fra EMK TP4-2 idet den angir

to situasjoner hvor en person kan nektes å forlate riket. Dette gjelder der det er «nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt». De to unntakene som § 106 andre ledd første punktum gir anvisning på, tyder isolert sett på at det ikke i tillegg er en generell begrensingsadgang som ellers følger av EMK TP4-2. Menneskerettighetsutvalget uttaler i Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* punkt 34.2.4 side 201 at «[r]etten til å forlate Norge i forslag til første punktum vil i prinsippet bare være rettslig begrenset av vernepliktsregler eller av rettsforfølgelse». Samtidig er det på det rene at det forelå en slik inngrepsadgang etter EMK TP4-2 forut for endringene i Grunnloven. Menneskerettighetsutvalget la uttrykkelig til grunn som en generell forutsetning for sitt forslag til rettighetsbestemmelser at det ikke skulle innebære en endring av gjeldende rett på det aktuelle tidspunktet (2011). Utvalget la også til grunn at forslagene til grunnlovsendringer enten ga uttrykk for rettigheter som allerede følger av menneskerettsloven eller av annen lovgivning, og at vedtakelse av forslagene ikke ville begrense eksisterende lovgivning eller medføre behov for lovendringer (Dokument 16 (2011–2012) del V side 255). Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité bygget på en tilsvarende forutsetning i Innst. 186 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske rettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV punkt 2 side 19–20.*

Etter departementets syn åpner uansett unntaket i Grunnloven knyttet til «effektiv rettsforfølgelse» for at det er adgang til å knytte slike forbud til elektronisk kontroll av kontaktforbud ilagt ved dom. Når det gjelder elektronisk kontroll ved besøksforbud i etterforskningsfasen, trekker derimot ordlyden i motsatt retning. For elektronisk kontroll både av besøksforbud og kontaktforbud har departementet uansett kommet til at et forbud mot å reise utenlands vil være mer inngrepene enn nødvendig, og at hensynet til fornærmede ikke kan begrunne et slikt forbud.

5 Elektronisk kontroll av besøksforbud ved brudd på besøksforbud

5.1 Bør brudd på besøksforbud kunne medføre elektronisk kontroll?

5.1.1 Gjeldende rett

Besøksforbud

Et besøksforbud kan gå ut på at en person forbys å oppholde seg på et bestemt sted, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person, jf. straffeprosessloven § 222 a andre ledd første punktum.

Påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud når det er grunn til å tro at en person ellers vil begå en straffbar handling overfor en annen person, forfølge en annen person, på annet vis krenke en annens fred eller begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person, jf. § 222 a første ledd bokstav a til d. Lovens inngangsvilkår favner altså nokså vidt. Kravet til forholdsmessighet som følger av første ledd fjerde punktum, jf. § 170 a, utgjør i praksis en viktig skranke for hvilke handlinger som kan begrunne et besøksforbud.

Bestemmelsen om besøksforbud er plassert i lovens fjerde del om tvangsmidler, og i dag omtales forbudet som regel som et tvangsmiddel. Opprinnelig ble det imidlertid kalt et «forebyggende tiltak», ikke et tvangsmiddel, se Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (rasistiske symboler, besøksforbud og strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd)* punkt 4.1.6.1 side 31. Plasseringen i straffeprosessloven er praktisk begrunnet. Bestemmelsen har ikke noen nødvendig tilknytning til en sak om etterforskning eller forfølging av straffbare forhold, jf. Ot.prp. nr. 33 (1993–94) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv (styrking av kriminalitetslovens stilling)* del XIII punkt 4 side 50.

Dersom det er nærliggende fare for at en person ellers vil begå en straffbar handling overfor en annen person, kan personen forbys å oppholde seg i sitt eget hjem, jf. § 222 a andre ledd andre punktum. «[N]ærliggende fare» innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 8.2 side 65 og Rt. 2004 side 507 avsnitt 8.

Et besøksforbud kan begrenses på nærmere angitte vilkår, jf. § 222 a tredje ledd.

Besøksforbud kan nedlegges også overfor personer som ikke er strafferettslig ansvarlige på grunn av utilregnelighet, jf. straffeloven § 20, jf. Rt. 1998 side 1106 og Ot.prp. nr. 33 (1993–94) del XIII punkt 4 side 50.

Krenkelse av besøksforbud straffes med bot eller fengsel inntil ett år, jf. straffeloven § 168 bokstav b.

Kontaktforbud

Kontaktforbud kan idømmes av retten eller ilegges av påtalemyndigheten ved forelegg. Det kan gå ut på at en person forbys å oppholde seg i bestemte områder, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person, jf. straffeloven § 57 andre ledd.

Et kontaktforbud er et rettighetstap og en «straff» etter straffeloven § 29, som bare kan ilegges den som har begått en «straffbar handling». I tillegg må det være grunn til å tro at personen ellers vil begå en straffbar handling overfor en annen person, forfølge en annen person, eller på annet vis krenke en annens fred, jf. § 57 første ledd bokstav a til c.

Kontaktforbudet kan begrenses på nærmere angitte vilkår, jf. § 57 fjerde ledd. Bestemmelsen svarer til straffeprosessloven § 222 a tredje ledd og tar særlig sikte på situasjoner hvor de berørte partene har felles barn, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 30.1 side 456, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 4.3 side 42.

Det følger av straffeloven § 282 at retten skal vurdere å idømme kontaktforbud når noen kjennes skyldig i mishandling i nære relasjoner etter § 282 første ledd bokstav b, dvs. ved mishandling overfor nærstående barn. I tillegg skal retten ved visse seksuallovbrudd vurdere om kontaktforbud skal idømmes, jf. straffeloven § 319.

Både de objektive og subjektive vilkårene for straff må være oppfylt for å kunne benytte et

kontaktforbud. I straffelovens forarbeider er det lagt til grunn at det ikke skal være adgang til å idømme kontaktforbud overfor utilregnelige lov- brytere, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 24.7 side 329–330. Dette er fulgt opp i rettspraksis, se for eksempel Borgarting lagmannsretts dommer 3. juli 2020 (LB-2020-58941) og 11. august 2020 (LB-2020-98858).

Brudd på kontaktforbud straffes med bot eller fengsel inntil ett år, jf. § 168 bokstav a.

Særlig om kontaktforbud med elektronisk kontroll

Ordringen med kontaktforbud med elektronisk kontroll ble innført i straffeloven 1902 med virkning fra 1. februar 2013. Reglene er videreført i straffeloven 2005 § 57 femte ledd og § 58.

Retten kan bestemme at kontaktforbudet skal suppleres med elektronisk kontroll når det «anses nødvendig» for at forbudet skal bli overholdt, jf. § 57 femte ledd.

Elektronisk kontroll fungerer i korthet slik at den som er ilagt dette, blir påført en kontrollenhet (fotlenke), som registrerer vedkommendes bevegelser. Personen forbys å bevege seg inn i et eller flere geografiske områder (forbudssoner). Fotlenken sender regelmessig inn posisjoner til politiets systemtekniske løsning for elektronisk kontroll. Dersom det kommer inn en posisjon fra fotlenken som er innenfor forbudssonen, utløses alarmen hos politiets operasjonssentral. Fotlenken kan ikke tas av og må daglig lades med en mobil ladeenhet, med ladetid på en halv til én time.

Den kontrollertes bevegelser registreres ved hjelp av satellittnavigasjon (GPS) og mobilnettet (GSM). Fotlenken er avhengig av dekning for å fungere. Opplysninger om den kontrollertes posisjon gjøres bare tilgjengelig for politiet ved manglende dekning, manglende ladning, sabotasje og ved at forbudssonen brytes.

Den elektroniske kontrollen er et supplement til kontaktforbudet, som gjør det mulig å kontrollere om forbudet blir overholdt og avverge nye krenkelser. Formålet er særlig å gi bedre beskyttelse til personer som utsettes for vold og trusler om vold fra nåværende eller tidligere samlivspartnere, men elektronisk kontroll kan ilegges alle som blir idømt kontaktforbud, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (kontaktforbud med elektronisk kontroll, endring av saksbehandlingsreglene for besøksforbud mv.)* punkt 1 side 5. Justiskomiteen bemerket i 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.) punkt 2 side 5 at ordningen medfører «at ansvaret for vold og krenkelser plasseres der det hører hjemme – hos voldsutøveren».

Retten må begrunne beslutningen om å ilegge elektronisk kontroll enten med henvisning til partenes forhistorie, uttalelser fra domfelte, eller tidligere brudd på besøksforbud eller kontaktforbud, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.7.1.3 side 21. Ulempene kontrollen innebærer for den domfelte, må veies mot behovet for vern av fornærmede i form av kontroll med at forbudet overholdes. Ulempene består av at forbudssonen, av hensyn til politiets responstid, normalt vil måtte bli noe større enn den ville vært med bare et kontaktforbud, og at personen som kontrollen retter seg mot må bære en kontrollenhet og ellers medvirke til kontrollen.

Elektronisk kontroll, slik beskyttelsestiltaket benyttes i dag, forutsetter en forbudssone. Enten kontaktforbudet er knyttet til et forbud mot å kontakte noen eller å oppholde seg et sted, vil illeggelse av elektronisk kontroll normalt medføre at forbudssonen blir større.

Dersom forbudssonen utformes slik at den omfatter den domfeltes eget hjem, må vilkårene for kontaktforbud i eget hjem være oppfylt, uavhengig av om det er et felles hjem med den fornærmede, jf. HR-2021-2151-A avsnitt 45–47.

Elektronisk kontroll kan i prinsippet brukes i alle saker hvor det kan ilegges kontaktforbud. Det kan ikke innfortolkes noe ytterligere vilkår knyttet verken til den straffbare handlingen eller til fremtidige handlinger som kontrollen skal beskytte mot. En annen sak er at både begåtte lovbrudd og mulige fremtidige krenkelser vil kunne veie tungt ved vurderingen av om elektronisk kontroll anses nødvendig og er forholdsmessig, jf. HR-2021-2151-A avsnitt 38.

Det følger av riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv 1. februar 2023 (RA-2023-1) del II punkt 4 at påtalemyndigheten skal være en pådriver for bruk av kontaktforbud med elektronisk kontroll i saker der dette er hensiktsmessig. Er det tidligere ilagt besøksforbud som er brutt ved at vedkommende har oppsøkt eller forsøkt å oppsøke den som forbudet skulle beskytte, skal dette etter rundskrivet normalt føre til at det i påfølgende straffesak nedlegges påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll. Det følger nærmere av riksadvokatens rundskriv 20. mai 2019 (RA-2019-2), sist endret 18. januar 2023, i hvilke saker kontaktforbud med elektronisk kontroll skal og kan vurderes. Politifaglige spørsmål

knyttet til forberedelse, gjennomføring og oppfølging av kontaktforbud med elektronisk kontroll er nærmere redegjort for i Politidirektoratets rundskriv 20. mai 2019 (RPOD-2013-3).

Tidligere var det uriktig antatt at elektronisk kontroll, på samme måte som et kontaktforbud, kunne ilegges i et forelegg, se riksadvokatens brev 18. januar 2023 (RA-2023-132).

5.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innta en hjemmel i straffeprosessloven til å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Om bakgrunnen for og innretningen på ordningen uttalte departementet i høringsnotatet punkt 6.1.1 side 28–30:

«Elektronisk kontroll av det strafferettslige kontaktforbudet har vist seg å være et effektivt forebyggende verktøy som har gitt fornærmede større trygghet. Det er i flere anmodningsvedtak fra Stortinget uttrykt ønske om slik mulighet for å bedre kontrollen av ilagte besøksforbud. En slik kontroll vil fungere preventivt på tidligere stadier og vil kunne forhindre at alvorlige overgrep skjer. Departementet viser i denne forbindelse til statens positive forpliktelse til å forhindre alvorlige overgrep mot privatpersoners liv og helse [...]. Effektiv beskyttelse kan bidra til å opprettholde tilliten til straffesystemet, og er trolig godt i tråd med en alminnelig oppfatning om at belastningen forbundet med å hindre trusseladferd bør pålegges trusselutøveren, og ikke den som trues. Departementet oppfatter det slik at det har vært gode erfaringer med ilegging av elektronisk kontroll i strafferettslig sammenheng, selv om det er behov for å avklare enkelte spørsmål knyttet til gjennomføringen [...].

Den elektroniske kontrollen er et supplement til besøksforbudet, og innebærer i seg selv ikke et ytterligere forbud. Dette må [...] modifiseres på to punkter. For det første vil ileggelse av elektronisk kontroll ofte medføre at forbudssonen blir noe større enn den ellers ville ha vært. Dette har sammenheng med at politiets responstid for å rykke ut og avverge konfrontasjon mellom den som bryter besøksforbudet og den som forbudet skal beskytte. For det andre innebærer elektronisk kontroll en straffesanksjonert plikt om å medvirke til gjennomføring av kontrollen. Vedkommende må gjennomføre jevnlig lading, kan ikke oppholde seg på steder uten dekning i lengre

perioder og må inngå særlige avtaler om å fly mv. [...]. Avhengig av omstendighetene i den enkelte sak kan dette bety større eller mindre innskrenkninger i vedkommendes frihet.

[...] Departementet antar at det i dag er mulig å utforme en ordning om elektronisk kontroll av besøksforbud som oppfyller kravene for å gjøre inngrep i bevegelsesfriheten. Dette er i motsetning til departementets tidligere vurdering av spørsmålet, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.6.4 side 19. Det ble på det tidspunkt vist til at ‘tilgjengelig teknologi’ var en hindring, samtidig ble det uttrykkelig uttalt at ‘spørsmålet kan komme i et annet lys på et senere tidspunkt’, slik departementet nå i dette høringsnotatet redegjør for. Det har skjedd en betydelig utvikling i teknologien, blant annet slik at apparat lades med en mobil enelt og sjeldnere enn tidligere. Det er også betydelig færre problemer med manglende dekning. I dag har man god kunnskap om hvordan en slik ordning fungerer, gjennom erfaringene fra elektronisk kontroll ved kontaktforbud.

Lovgrunnlaget må utformes slik at det er klart og forutsigbart. Konsekvensene av de lovstridige handlingene bør kommuniseres på forståelig måte til den som ilegges kontrollen [...]. Besøksforbud med elektronisk kontroll må også være begrunnet i et legitimt forhold, som vil være å beskytte andres rettigheter og friheter. Endelig må inngrepet være ‘nødvendig i et demokratisk samfunn’. Belastningene som den som er ilagt besøksforbud med elektronisk kontroll må tåle, må veies opp mot beskyttelsesbehovet til den som skal beskyttes. Det må være ‘clear indications of a genuine public interest which outweigh the individual’s right to freedom of movement’ jf. uttalelsen til EMD i Vlasov og Benyash mot Russland.

Å ilegge én person elektronisk kontroll for å beskytte en annen, innebærer å veie rettigheter til to eller flere personer mot hverandre. Loven må søke å oppstille vilkår som gir uttrykk for en avveining som i normaltillfeller vil være god. Dernest er det rimelig at den som utgjør trusselen i en situasjon, i størst grad må tåle innskrenkninger i sine rettigheter. Bestemmelsen må i tillegg inneholde tilstrekkelig fleksibilitet til å ta hensyn til de ulike forholdende som gjør seg gjeldende i den konkrete sak.

Muligheten for å ilegge besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a er ganske vid. Etter departementets syn bør det stilles et kvalifiserende vilkår for å kunne ilegge elektronisk kontroll. Departementet foreslår at det skal

være et vilkår at det har skjedd en forsettlig overtredelse av besøksforbudet. Personer som overholder et ilagt besøksforbud, vil dermed slippe det ekstra inngrepet som elektronisk kontroll representerer. Et slikt vilkår bidrar også til at elektronisk kontroll reserveres for tilfeller der kontrollen typisk vil bedre sikkerheten, idet overtredelsesrisiko allerede er dokumentert.

[...] Det bør trolig også gjelde ytterligere vilkår, som at den elektroniske kontrollen anses 'nødvendig' for at kontaktforbudet overholdes [...]. I alle tilfeller er det nødvendig med tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier [...].»

I høringsnotatet punkt 6.1.2.1 side 31 drøftet departementet hvem som bør kunne ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbudet. Departementet viste til at kompetansen til å ilegge kontaktforbud med elektronisk kontroll ligger til «retten», jf. straffeloven § 57 femte ledd. Departementet foreslo å legge kompetansen til påtalemyndigheten. Som begrunnelse ble det vist til at dette ville gi en raskere og enklere prosess med bedre beskyttelse for personen besøksforbudet er ment å trygge, enn en modell hvor brudd på besøksforbudet må konstateres i domstolene før påtalemyndigheten kan vurdere om den mistenkte bør ilegges elektronisk kontroll. Etter forslaget skulle påtalemyndigheten selv konstatere om det forelå en overtredelse av besøksforbudet og i så fall ilegge elektronisk kontroll. En eventuell domstolsprøving av påtalemyndighetens beslutning ville etter forslaget skje i etterkant.

5.1.3 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av høringsinstansene som hadde merknader til forslaget, er positive til ordningen som departementet presenterte i høringsnotatet. Dette gjelder *Advokatfirmaet Salomon Johansen*, *Agder politidistrikt*, *Finnmark politidistrikt*, *Hordaland*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Krisesentersekretariatet*, *Krisesenteret for Tromsø og omegn*, *Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)*, *Kripos*, *Kvinnefronten*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Nok. Oslo – Senter mot incest og seksuelle overgrep*, *Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter*, *Nordland politidistrikt*, *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)*, *Norske Kvinners Sanitetsforening*, *Norsk fengsels- og friomsorgsforbund*, *MiRA Ressurscenter for kvinner med minoritetsbakgrunn*, *Oslo politidistrikt*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet*,

Pro Sentret, *Stine Sofies Stiftelse*, *Sør-Øst politidistrikt*, *Troms politidistrikt*, *Trøndelag politidistrikt*, *Trøndelag statsadvokatembeter* og *Øst politidistrikt*.

Advokatforeningen og *to privatpersoner* er negative til den skisserte ordningen.

NIM slutter seg i hovedsak til departementets vurdering, men har enkelte suppleringer til gjennomgangen av de menneskerettslige rammene.

Trøndelag statsadvokatembeter uttaler at en adgang som foreslått vil «trygge fornærmede raskere og oppfylle formålet med beskyttelse for fornærmede på en effektiv måte». Spesielt i ventetiden for domstolsbehandling vil dette sikre fornærmede tidlig og effektivt, noe også *Advokatfirmaet Salomon Johansen* påpeker.

Agder politidistrikt, *Hordaland*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *JURK*, *Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet*, *Trøndelag politidistrikt*, *Trøndelag statsadvokatembeter* og *Øst politidistrikt* uttaler at de støtter forslaget om å legge kompetansen til å beslutte elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud til påtalemyndigheten.

Oslo politidistrikt anser det som problematisk å ilegge elektronisk kontroll overfor noen som ikke anses tilregnelige. *Hordaland*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *NIM* og *Oslo statsadvokatembeter* oppfordrer departementet til å avklare om personer som mangler skyldevne på grunn av utilregnelighet, kan underkastes elektronisk kontroll.

5.1.4 Departementets vurdering

Grunnleggende utgangspunkter for vurderingen

Departementet ser det slik at tiden er moden for å innføre en ordning som åpner for å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a. Et forslag til en slik ordning er etterlyst gjennom flere anmodningsvedtak de siste årene, og har fått støtte av et stort flertall høringsinstanser. I hovedtrekk fastholder departementet derfor vurderingene fra høringsnotatet, se forslaget til ny § 222 g i straffeprosessloven.

Det høye antallet anmeldte brudd på besøksforbud og kontaktforbud (se punkt 2.1) tyder på at det er behov for tiltak for å bedre etterlevelsen av slike forbud. Elektronisk kontroll er et tiltak for å sikre at disse forbudene blir overholdt, og som dermed bidrar til å styrke sikkerheten til trusselutsatte personer. Brudd på besøksforbud kan være farlig, i enkelte tilfelle svært farlig, for den som har fått slik beskyttelse. Det er, slik departementet ser det, også grunn til å tro at informasjon om tiltaket

og selve ordningen vil ha en forebyggende effekt og motvirke brudd, jf. tidligere vurderinger av dette i Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.5.4 side 17. Departementet mener at ordningen vil kunne bidra til å redusere vold i nære relasjoner og øke beskyttelsen av personer som utsettes for vold eller trusler om vold. At barn – som blir berørt av trusler og vold, enten selv eller i nær familie – kan bli bedre beskyttet ved en slik ordning, taler også med styrke for at ordningen bør innføres.

Elektronisk kontroll er et inngripende tiltak, som ikke vil være egnet overfor alle som bryter besøksforbud. Departementet har i punkt 4 gjort rede for de menneskerettslige rammer som gjelder ved en slik ordning. Det må foretas en avveining av de ulike interessene til den tiltaket skal beskytte og den som foranlediger tiltaket. Sikringsplikten etter EMK tilsier at ordningen bør innføres, og en slik hjemmel vil bidra til at et beskyttelsestiltak som er besluttet, også i større grad settes ut i livet og håndheves, jf. *A mot Kroatia* (14. oktober 2010) avsnitt 78–79. Departementet mener at det er klart at en slik ordning kan innrettes innenfor rammene av EMK TP4-2, såfremt det også gis gode rettsikkerhetsgarantier og det foretas en grundig forholdsmessighetsvurdering i den enkelte sak.

Departementets forslag er et resultat av en avveining av interessene til den som utgjør en fare, og den som er i fare. Etter departementets syn er det riktig at man ved denne avveiningen, etter at det har funnet sted et brudd på et besøksforbud, legger størst vekt på interessene til den som forbudet skal beskytte. Elektronisk kontroll er et inngripende tiltak, men samtidig er det ikke riktig at den som blir truet, skal måtte leve med alternative, inngripende tiltak selv, slik flere høringsinstanser påpeker. Dette er også i tråd med justiskomiteens uttalelse om at ansvaret bør «plasseres der det hører hjemme – hos voldsutøveren», jf. Innst. O. nr. 68 (2008–2009) punkt 2 side 5.

Tidligere vurderinger og teknologisk utvikling

Departementet har også tidligere vurdert om det som et forebyggende tiltak burde åpnes for elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Etter departementets syn kunne imidlertid en slik ordning, med den teknologien som var tilgjengelig i 2008, være problematisk opp mot EMK. Departementet uttalte imidlertid at det ikke så «bort fra at spørsmålet kan komme i et annet lys på et senere tidspunkt», jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.6.4 side 19.

Selv om elektronisk kontroll er et inngripende tiltak, er det på grunn av den teknologiske utvik-

lingen mindre inngripende nå enn da. Utviklingen har gitt fotlenker som er mindre, har bedre batterikapasitet, bedre dekning og som utløser færre uriktige alarmer enn tidligere. Personen som blir underlagt elektronisk kontroll, kan riktig nok få en større forbudssone å forholde seg til enn det som ville vært nødvendig ved bare et besøksforbud, og må sørge for den administrasjon og medvirkning som det å skulle bære et slikt apparat medfører. Samtidig er livsutfoldelsen utenfor forbudssonen i liten grad ellers begrenset. Så lenge man overholder besøksforbudet, vil det heller ikke bli registrert personopplysninger.

De usikkerhetsmomenter som knyttet seg til innføringen av kontaktforbud med elektronisk kontroll i 2008, hva gjaldt teknologien, den praktiske gjennomføringen og om tiltaket vil føre til økt sikkerhet for fornærmede, er nå et tilbakelagt kapittel. Erfaringene tyder på at ordningen har vært vellykket. Departementet viste allerede i Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.6.4 side 19 til at dersom elektronisk kontroll vesentlig bedrer sikkerheten til den som kontaktforbudet skal beskytte, vil dette være relevant i vurderingen av EMK. Det har så vidt departementet er kjent med ikke vært rapportert om saker hvor den domfelte har brutt den elektroniske kontrollen med hensikt om å nå frem til den fornærmede i straffesaken. Den økte tryggheten for fornærmede som elektronisk kontroll gir, er det vanskelig kvantitativt å vurdere nærmere. Inntrykket er imidlertid at kontaktforbud med elektronisk kontroll bidrar etter intensjonen, også ved at en del av ulempene ved beskyttelsestiltak mot uønsket trussel- eller voldsadferd flyttes over på den som står for adferden. Dette vil være en fordel sammenlignet med mobile voldsalarmer.

Overordnet om ordningen

For å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbud bør det etter departementets syn være klare holdepunkter for at det er behov for å beskytte fornærmede utover forbudet i seg selv. Som et utgangspunkt vil det først være når det er grunn til mistanke om at besøksforbudet er brutt, at elektronisk kontroll bør være aktuelt. Når besøksforbudet brytes med vilje, vitner dette tydelig om at besøksforbudet er nødvendig og at det er behov for tiltak for å unngå ytterligere brudd. En slik sikring av at det underliggende besøksforbudet overholdes, vil være svært viktig for tryggheten til den som forbudet skal beskytte.

Departementet mener at en ordning som den som foreslås, på en god måte ivaretar de sentrale

hensynene som her krysser hverandre. På den ene siden har staten et ansvar for å sørge for at vold og kriminalitet unngås og beskytte fornærmede. På den annen side er det klart at man ikke kan ilegge slike inngripende tiltak som begrenser bevegelsesfriheten til den det gjelder, uten at det er konkret begrunnet og forholdsmessig.

For fornærmede i straffesaker er det samtidig en vesentlig ulempe at det i mange saker tar lang tid før et kontaktforbud kan ilegges og blir rettskraftig, jf. også straffeloven § 58, som medfører at kontaktforbud med elektronisk kontroll først kan iverksettes den dagen dommen er endelig. I enkelte saker er det da nødvendig at fornærmede, eventuelt med barn, i påvente av rettssaken må flytte på hemmelig adresse eller krisesenter. Tidsaspektet er en vesentlig fordel ved den ordning som departementet nå foreslår, som gjør det mulig å beskytte fornærmede på et tidligere tidspunkt enn ved kontaktforbud med elektronisk kontroll.

Personell kompetanse

Departementet anser det som en naturlig del av ordningen at det er påtalemyndigheten som i første omgang, i tråd med forslaget i høringsnotatet, beslutter om det skal ilegges elektronisk kontroll. Dette er nødvendig for at beskyttelsestiltaket skal kunne ilegges raskt. Påtalemyndighetens beslutning om å ilegge elektronisk kontroll bør imidlertid som hovedregel bringes inn for rettslig prøving i tingretten, se nærmere i punkt 5.7.

Elektronisk kontroll bør kunne være aktuelt både for å gi beskyttelse i påvente av en straffesak hvor det kan ilegges kontaktforbud med elektronisk kontroll, og som beskyttelsestiltak der strafforfølgning ikke vil være aktuelt. Det kan for eksempel være at påtalemyndigheten, etter å ha vurdert bevisene, kommer til at det ikke er grunnlag for å innlede strafforfølgning. Påtalemyndigheten kan også ha andre legitime grunner til ikke å innlede forfølgning for brudd på et besøksforbud. Hvorvidt formålet er å gi beskyttelse i påvente av en avgjørelse i en straffesak, vil imidlertid kunne ha betydning for om ileggelse og opprettholdelse av elektronisk kontroll er forholdsmessig.

Elektronisk kontroll må være egnet

Selv om det innføres en ordning med elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud, er det viktig å understreke at det er mange tilfeller hvor ordningen ikke vil være egnet. Vedkommende som underlegges den elektroniske kontrollen må bo og leve slik at det er mulig å etterleve de plikter

som følger med. Som ved kontaktforbud, vil elektronisk kontroll dessuten «neppe være egnet overfor personer som vurderes som særlig farlige og som derfor må underlegges andre og strengere tiltak, eller personer som av ulike årsaker ikke har forutsetninger for å kunne følge de retningslinjer som et pålegg om elektronisk kontroll vil innebære», jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.5.4 side 17.

Når det kommer til tilregnelighet, mener departementet at de samme utgangspunktene som for ileggelse av besøksforbud og kontaktforbud, bør gjelde ved elektronisk kontroll. Det betyr at en person som kan ilegges besøksforbud, også kan ilegges elektronisk kontroll dersom vedkommende har personlige forutsetninger for det.

Særlig om forholdet til reglene om varetektsfengsling ved gjentagelsesfare

Etter omstendighetene kan elektronisk kontroll være aktuelt som et mer lempelig alternativ til varetektsfengsling begrunnet i gjentagelsesfare, jf. straffeprosessloven § 171 første ledd nr. 3. Vilkåret for fengsling er at det «antas påkrevd» for å hindre at vedkommende på ny begår en straffbar handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Elektronisk kontroll kan også være aktuelt når vilkårene for fengsling ikke er oppfylt, for eksempel fordi fengsling anses uforholdsmessig, jf. § 170 a.

For øvrig nevnes det at departementet i høringsnotat 13. oktober 2022 har foreslått å innføre en adgang til å beslutte at varetekt skal gjennomføres utenfor fengsel ved påbud om opphold på ett eller flere bestemte steder, med elektronisk kontroll. Forslaget er til behandling i departementet.

5.2 Nærmere om hvilke brudd på besøksforbud som bør kunne gi grunnlag for elektronisk kontroll

5.2.1 Gjeldende rett

Besøksforbud

Den som er ilagt besøksforbud, bryter dette ved å oppholde seg på det bestemte stedet som forbudet gjelder, eller ved å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte noen som forbudet angir, jf. straffeprosessloven § 222 a andre ledd.

Et besøksforbud kan brytes både ved fysiske overtredelser, som for eksempel å oppsøke den som forbudet skal beskytte, eller ved ikke-fysiske

overtredelser, som for eksempel oppringninger, meldinger (chat, tekstmelding, e-post, brev eller lignende) eller ved formidling av budskap gjennom tredjepersoner.

Kontaktforbud

Enhver «straffbar handling» kan i utgangspunktet medføre elektronisk kontroll, jf. straffeloven § 57. At et besøksforbud eller kontaktforbud brytes forsettlig, utgjør en straffbar handling som kan gi grunnlag for kontaktforbud med elektronisk kontroll, jf. § 57 første og femte ledd, jf. § 168 bokstav a og b, jf. § 21.

5.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at adgangen til å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbud skulle være betinget av at et ilagt besøksforbud, var krenket. Departementet drøftet om enhver overtredelse bør kunne gi grunnlag for elektronisk kontroll, se høringsnotatet punkt 6.1.2.1 side 30–31:

«Det kan reises spørsmål om en overtredelse bør kvalifisere til elektronisk kontroll hvis den ikke representerer risikooppførsel i form av adferd som besøksforbudet er ment å beskytte mot. Det kan for eksempel tenkes at vedkommende beveger seg inn i det forbudte området, men at det ikke gjøres noe forsøk på å kontakte den som besøksforbudet skal beskytte. Et annet spørsmål er om bare fysiske overtredelser bør omfattes, eller om også ikke-fysiske overtredelser gjennom for eksempel telefonoppringninger, ulike former for meldinger eller formidling av budskap gjennom tredjepersoner, bør kvalifisere. Hvis ikke-fysiske overtredelser omfattes, reises spørsmål ved det bør stilles krav til kvalifisert (for eksempel truende) innhold eller karakter.

Elektronisk kontroll vil bare kunne kontrollere fysiske overtredelser [...]. Det kan tilsi at bare fysiske overtredelser gir indikasjon på den faren som kontrollen effektivt kan beskytte mot. På den andre siden utviser personen gjennom ikke-fysiske overtredelser manglende respekt for forbudet. Det øker risikoen for at det kan skje andre typer overtredelser i fremtiden, og elektronisk kontroll på et tidlig stadium kan virke preventivt og hindre senere fysisk konfrontasjon. I alle tilfeller kan ikke-fysiske henvendelser skape økt frykt for at fysiske overtredelser vil skje i fremtiden.

Dersom overtredelsen er bagatellmessig, vil det i alle tilfeller måtte tas i betraktning ved forholdsmessighetsvurderingen og eventuelt vurderingen av om elektronisk kontroll vil være nødvendig for å hindre flere overtredelser.»

Departementet ga uttrykk for at det trolig bør kreves at bruddet på besøksforbudet er forsettlig, men at det kunne vurderes om også grovt uaktomme overtredelser bør kunne gi grunnlag for elektronisk kontroll. I alle tilfeller ville det være relevant ved vurderingen av forholdsmessighet om personen, til tross for overtredelsen, har utvist en fast vilje til å overholde forbudet, eller om vedkommende har ment å utfordre dets grenser, se høringsnotatet punkt 6.1.1 side 29 og 6.1.2.1 side 31.

5.2.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet mener at både fysiske og ikke-fysiske brudd på et besøksforbud etter omstendighetene bør kunne gi grunnlag for elektronisk kontroll. Dette gjelder *Advokatfirmaet Salomon Johansen, Agder politidistrikt, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, JURK, Kripes, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Pro Sentret, Stine Sofies Stiftelse, Trøndelag politidistrikt og Øst politidistrikt*. Flere høringsinstanser bemerker at det avgjørende i den enkelte sak ikke vil være om et brudd er fysisk eller ikke-fysisk, men om elektronisk kontroll er nødvendig og forholdsmessig.

Trøndelag politidistrikt mener at hovedregelen bør være at bare fysiske brudd kan medføre elektronisk kontroll. *Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter* mener at et «kvalifisert» ikke-fysiske brudd, for eksempel i form av trusler, unnaksvis bør kunne føre til elektronisk kontroll. Teleanrop, ulike former for meldinger eller formidling via tredjepersoner kan oppleves krenkende og skremmende for den forbudet skal beskytte, men høringsinstansen antar på grunn av kontrollens inngripende karakter at slike brudd ikke bør omfattes. *Oslo statsadvokatembeter* tar til orde for at ikke-fysiske brudd av «kvalifisert art», enten i form eller karakter, bør omfattes. Som eksempler nevnes trusler og omfattende sjikanevende adferd via telefon eller sosiale medier. *Politidirektoratet* ser det slik at også ikke-fysiske brudd bør omfattes når bruddet er «kvalifisert», for eksempel overtredelser med et truende inn-

hold eller omfang. *Oslo politidistrikt* mener at det bør stilles krav til en «viss alvorlighetsgrad» for ikke-fysiske brudd, for eksempel truende innhold eller omfang, herunder gjentatte oppringninger. *Øst politidistrikt* uttaler seg i samme retning. *Pro Sentret* mener at også ikke-fysiske brudd, som trusler, bør kunne medføre elektronisk kontroll, herunder trusler fremsatt gjennom tredjepersoner, telefonsamtaler, e-post, meldinger og sosiale medier.

Agder politidistrikt, Borgarting lagmannsrett, KDI, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Trøndelag statsadvokatembeter og Øst politidistrikt mener at det bør kreves at bruddet på besøksforbudet er forsettlig, og noen av disse høringsinstansene viser til at dette er skyldkravet ved brudd også på kontaktforbud, jf. straffeloven § 168 bokstav a, jf. § 21. *NIM* bemerker at et krav om forsett vil begrense bruken av elektronisk kontroll til tilfeller hvor det reelt sett er nødvendig for å sikre at det overholdes, og hvor den forbudet retter seg mot, har vist en reell vilje til å bryte det. *Oslo politidistrikt* bemerker at kravet om forsett allerede følger av lovens systematikk, jf. straffeloven § 168, jf. § 21.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter mener at graden av skyld ikke bør være avgjørende. Etter *Likestillings- og diskrimineringsombudet, KDI* og *Trøndelag politidistrikts* syn bør grov uaktsomhet være tilstrekkelig. *Agder politidistrikt* bemerker at dersom det blir vurdert å kreve bare uaktsomhet, bør kravet være grov uaktsomhet. Også *Nordland politidistrikt* støtter et eventuelt krav om grov uaktsomhet. *NIM* utelukker ikke at det kan være behov for elektronisk kontroll også ved grovt uaktsomme overtredelser. Blir dette skyldkravet, bør det etter høringsinstansens syn vurderes å avgrense tiltaket til tilfeller hvor det er fare for alvorlige straffbare handlinger. *KDI* bemerker at grov uaktsomhet bør vurderes som skyldkrav.

JURK mener at det som hovedregel bør kreves forsett, men at simpel uaktsomhet bør være tilstrekkelig hvis det ellers er bevist at det foreligger brudd på besøksforbudet. *Stine Sofies Stiftelse* mener også at uaktsomhet bør være tilstrekkelig.

5.2.4 Departementets vurdering

Etter den ordningen som departementet foreslår å innføre, er det et inngangsvilkår for elektronisk kontroll at det må foreligge et brudd på et besøksforbud.

Departementet fastholder forslaget fra høringsnotatet om at alle former for krenkelse av et besøksforbud, som et utgangspunkt bør kunne gi grunnlag for elektronisk kontroll. Det betyr at både fysiske og ikke-fysiske krenkelser av besøksforbud etter omstendighetene kan begrunne elektronisk kontroll. Selv om elektronisk kontroll ikke beskytter mot for eksempel meldinger, kan elektronisk kontroll gi økt trygghet for at fremtidige krenkende eller truende meldinger ikke følges opp med handling, noe også Høyesterett påpekte i HR-2021-2151-A avsnitt 56. Normalt vil det likevel, slik departementet ser det, være klart mest aktuelt å ilegge elektronisk kontroll ved fysiske krenkelser, og først og fremst når trusselutøveren har nærmet seg eller forsøkt å nå frem til den som forbudet skal beskytte, eller når det er utvist annen risikadferd.

Departementet har vurdert om adgangen til å beslutte elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbudet, bør forbeholdes enkelte av handlingene som nevnt i straffeprosessloven § 222 a første ledd bokstav a til d. Selv om det ikke kan være avgjørende, vises det imidlertid til at straffeloven § 57 femte ledd ikke er begrenset til utvalgte handlinger. Det samme bør etter departementets syn gjelde ved elektronisk kontroll av besøksforbud. Det bør bero på en konkret vurdering om begåtte handlinger i form av brudd tilsier at det er en tilstrekkelig sannsynlighet for at besøksforbudet ikke vil bli overholdt uten elektronisk kontroll. Handlingene, herunder eventuelle uttalelser, må tolkes i lys av sakens og partenes historikk.

Hva gjelder ikke-fysiske brudd på besøksforbud, er departementet enig med høringsinstansene som tar til orde for at disse som utgangspunkt bør være «kvalifiserte» for at elektronisk kontroll skal kunne ilegges. At et brudd må være «kvalifisert» innebærer i denne sammenhengen at det må være av en viss alvorlighetsgrad og ha et truende innhold, karakter eller et visst omfang. Dette fordi elektronisk kontroll er et inngripende tiltak. Ettersom besøksforbud kan ilegges før det i det hele tatt er begått en straffbar handling, bør det foreligge konkrete holdepunkter for at det er nødvendig å styrke besøksforbudet med elektronisk kontroll.

Bagatellmessige overtredelser vil normalt ikke kvalifisere til elektronisk kontroll i seg selv. Et eksempel på en krenkelse som i utgangspunktet ikke bør være tilstrekkelig, vil være én enkelt telefonoppringning. Dersom det er flere oppringninger, som i tillegg er plagsomme med et truende innhold, vil dette imidlertid måtte vurderes nærmere og etter omstendighetene kunne være

tilstrekkelig for å ilegge elektronisk kontroll. Mindre alvorlige brudd kan vise en manglende vilje til å overholde forbud, og kan indikere at det vil finne sted mer alvorlige overtredelser i fremtiden. Uansett vil det sentrale være at det foretas en konkret vurdering i den enkelte sak, hvor også sakens historikk inngår. Departementet legger til at dersom partene har en omfattende forhistorie, for eksempel ved vold i nære relasjoner, vil dette kunne få betydning i vurderingen av hva som kan kvalifisere. Det vises i den forbindelse til EMDs uttalelse i saken *Kurt mot Østerrike* omtalt i punkt 4.2 om at risikovurderingen må skje i en slik kontekst.

Etter departementets syn bør uforsettlige krenkelser ikke kunne gi grunnlag for elektronisk kontroll. Behovet for beskyttelse er antagelig størst når det utvises manglende vilje til å overholde forbud, og dette må ha betydning ved vurderingen av om det bør besluttes elektronisk kontroll (se nærmere om krav til nødvendighet og forholdsmessighet i punkt 5.4). Krysser for eksempel trusselutøveren ved en enkeltstående hendelse forbudsgrensen ved en feil, uten intensjon om å nærme seg fornærmede, vil vilkåret normalt ikke være oppfylt.

5.3 Beviskrav

5.3.1 Gjeldende rett

Besøksforbud

Besøksforbud kan nedlegges når det er «grunn til å tro» at en person ellers vil begå en straffbar handling overfor en annen person, forfølge en annen person, på annet vis krenke en annens fred, eller begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person, jf. straffeprosessloven § 222 a første ledd. Det gjelder ikke et krav om sannsynlighetsovervekt. Noe i det konkrete saksforholdet må likevel gi «grunn til å tro» at den forbudet retter seg mot, ellers vil begå en av de aktuelle handlingene. En teoretisk risiko er ikke nok, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 4.1.3 side 28–29 og 8.2 side 64. Det er heller ikke tilstrekkelig at man ikke kan se bort fra at det er en risiko, jf. Rt. 2001 side 672.

Kontaktforbud

Kontaktforbud med elektronisk kontroll kan bare ilegges den som «har begått en straffbar handling». Det betyr at det strafferettslige beviskravet må være oppfylt, altså at tiltaltes skyld må være

«bevist utover enhver rimelig tvil». I tillegg må det være «grunn til å tro» at vedkommende ellers vil begå en straffbar handling overfor en annen person, forfølge en annen person eller på annet vis krenke en annens fred, jf. straffeloven § 57.

5.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 6.1.2.1 side 31–32 viste departementet til at det for å konstatere brudd på «kontaktforbud» i svensk rett, krevdes at bevisene var «så sterke at det ska finnas tillräckliga skäl för åtal» (dvs. tilstrekkelige til å ta ut tiltale). Etter departementets syn ville dette kunne være en hensiktsmessig terskel for å konstatere brudd på besøksforbud i norsk rett, jf. straffeloven § 168 bokstav b. Påtalemyndigheten måtte etter dette være overbevist om den mistenktes skyld og mene at bevisene var tilstrekkelige til domfellelse i retten. Med andre ord ville det ikke i seg selv være tilstrekkelig at den som besøksforbudet skal beskytte, melder ifra om at forbudet er brutt.

5.3.3 Høringsinstansenes syn

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, JURK, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Trøndelag politidistrikt, Trøndelag statsadvokatembeter og Øst politidistrikt støtter forslaget om at påtalemyndigheten, for å kunne beslutte elektronisk kontroll, må mene at det er grunnlag for å ta ut tiltale for brudd på besøksforbudet.

NIM peker på problemstillinger knyttet til uskyldspresumsjonen, som kan reise seg både ved påtalemyndighetens og domstolens behandling av en sak om elektronisk kontroll ved brudd på et ilagt besøksforbud.

Advokatforeningen ser vesentlige betenkeligheter ved at ileggelse av elektronisk kontroll skal hvile på en forutsetning om at påtalemyndigheten er overbevist om at det har funnet sted et brudd på besøksforbudet. Etter høringsinstansens syn vil en slik skyldkonstatering stride mot uskyldspresumsjonen. Verken påtalemyndigheten eller retten som skal prøve beslutningen, kan konstatere om det foreligger et brudd på straffeloven § 168 uten etter en ordinær rettergang som avgjør skyldspørsmålet. Ordningen som departementet foreslår vil også harmonere dårlig med hvilke spørsmål påtalemyndigheten tradisjonelt tar stilling til ved bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler. De eneste måtene som etter høringsinstansens syn er egnet til å konstatere om besøksforbudet er brutt, er gjennom hoved-

forhandling, eventuelt ved tilståelsesdom eller forelegg.

Borgarting lagmannsrett og *Nordland politidistrikt* mener at det bør gjelde et strengt beviskrav og at dette bør komme til uttrykk i lovteksten. Nordland politidistrikt viser til straffeprosessloven § 172, om «tilståelse eller andre forhold som i særlig grad styrker mistanken», som et eksempel på hvordan.

Kripos mener at det bør være tilstrekkelig at det er sannsynlighetsovervekt for at besøksforbudet er brutt, så lenge det i tillegg er høy risiko for at den forbudet skal beskytte, vil bli utsatt for en kvalifisert krenkelse. Et beviskrav som foreslått kan medføre at det går en viss tid før etterforskningen gir grunnlag for å konstatere at det foreligger tilstrekkelige bevis for skyld. *Politidirektoratet* mener at terskelen for elektronisk kontroll bør være relativt høy, men bemerker at det foreslåtte beviskravet kan redusere effektiviteten av tiltaket. På dette punktet støtter høringsinstansen derfor *Kripos'* hørings svar.

Øst politidistrikt bemerker at det foreslåtte beviskravet medfører at det samme spørsmålet, med det samme beviskravet, behandles både i saken om elektronisk kontroll av besøksforbud og ved en eventuell senere tiltale for brudd på besøksforbud, jf. straffeloven § 168. Prosessøkonomiske hensyn taler etter høringsinstansens syn for at det samme spørsmålet blir prøvd rettslig bare én gang.

5.3.4 Departementets vurdering

På bakgrunn av høringen og av hensyn til sammenhengen mellom reglene i straffeloven og straffeprosessloven har departementet kommet til at det for å ilegge elektronisk kontroll, bør kreves «skjellig grunn til mistanke» om brudd på et besøksforbud, se første ledd første punktum i forslaget til ny § 222 g i straffeprosessloven.

Flere høringsinstanser var positive til forslaget i høringsnotatet om at påtalemyndigheten for å kunne ilegge elektronisk kontroll måtte være overbevist om at besøksforbudet var brutt, og ha bevis som ville holde til domfellelse i retten. *Advokatforeningen* og *NIM* påpekte imidlertid at det foreslåtte beviskravet kunne være problematisk opp mot uskyldspresumsjonen og hvordan domstolen på tvangsmiddelstadiet kan kontrollere et slikt beviskrav. Departementet er enig i denne vurderingen. Ved et beviskrav som foreslått i høringsnotatet ville retten dessuten måtte ta stilling til samme vurderingstema ved tvangsmiddelvurderingen og deretter ved en eventuell hovedforhandling.

Et krav om at påtalemyndigheten skal ha bevis for bruddet som vil være tilstrekkelig for domfellelse i retten, ville redusert effektiviteten av forslaget. Etterforskning kan ta tid, og hensynet til den som forbudet skal beskytte tilsier at elektronisk kontroll ilegges raskt. Det er enkelt å tenke seg at dersom påtalemyndigheten må bruke tid på å samle bevis, vil fornærmede og eventuelle barn som trenger beskyttelse, måtte flyttes til krisesenter i påvente av etterforskningen. Med et strengt beviskrav vil tiltaket i mindre grad kunne fylle sin tilsiktede funksjon.

Det er også sett hen til utviklingen i det svenske regelverket, hvor kravet til at det må foreligge et brudd på «kontaktförbud», ikke lenger gjelder ubetinget. Elektronisk kontroll for å kontrollere et såkalt «utvidgat kontaktförbud» har siden 1. januar 2022 kunnet bli ilagt som et første tiltak, uten at det foreligger et brudd, dersom det er nødvendig. Utviklingen i det svenske regelverket, sammenholdt med innvendingene omtalt ovenfor, taler for å lempe på beviskravet sammenlignet med forslaget i høringsnotatet.

Departementet har som nevnt falt ned på at beviskravet for å kunne ilegge elektronisk kontroll bør være at det er «skjellig grunn til mistanke» om at bruddet er begått. Dette betyr at det må foreligge objektive holdepunkter for at besøksforbudet er krenket. I tråd med den alminnelige forståelsen av beviskravet, jf. for eksempel straffeprosessloven § 171, må det være sannsynlighetsovervekt for at forbudet er overtrådt, og at det var forsettlig. Departementet foreslår ellers at § 222 a åttende ledd sjettede punktum skal gjelde tilsvarende så langt det passer. Det innebærer at rettens kjennelse kortfattet skal nevne hvorfor det antas å foreligge skjellig grunn til mistanke, jf. § 184 andre ledd.

Vilkåret om skjellig grunn til mistanke er et minstekrav. Det er naturlig at mistankens styrke inngår i vurderingen av om tiltaket er forholdsmessig, jf. § 170 a og punkt 5.4 nedenfor. Når beviskravet senkes på denne måten i forhold til det som ble foreslått i høringsnotatet, blir vurderingen av om tiltaket er forholdsmessig desto viktigere i den samlede vurderingen av om vilkårene for å ilegge elektronisk kontroll, er oppfylt.

Som en følge av at beviskravet justeres sammenlignet med forslaget i høringsnotatet, foreslår departementet at det som hovedregel skal være obligatorisk domstolsprøving av påtalemyndighetens beslutninger om å ilegge elektronisk kontroll (se punkt 5.7.4), og at personen som underlegges kontroll, skal gis rett til offentlig forsvarer når saken bringes inn for retten (se punkt 5.8.4).

5.4 Krav til nødvendighet og forholdsmessighet

5.4.1 Gjeldende rett

Besøksforbud

Besøksforbud kan nedlegges når det er «grunn til å tro» at en person ellers vil begå en straffbar handling overfor en annen person, forfølge en annen person, på annet vis krenke en annens fred, eller begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person, jf. straffeprosessloven § 222 a første ledd.

Et vilkår for å nedlegge besøksforbud er videre at det ikke utgjør et «uforholdsmessig inngrep», jf. § 222 a første ledd fjerde punktum, jf. § 170 a. Bestemmelsen fastslår at et tvangsmiddel bare kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og ikke når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep. Når et besøksforbud blir prøvd rettslig, skal det skal gå frem av kjennelsen at forbudet ikke er et uforholdsmessig inngrep, jf. § 222 a åttende ledd sjette punktum, jf. § 184 andre ledd.

Hensynet til den forbudet rettes mot, må veies mot hensynet til personen det skal beskytte. Aktuelle momenter i avveiningen kan være risikoen for alvorlige overgrep og alderen til den som har behov for beskyttelse, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 8.2 side 65.

Kontaktforbud

Retten kan ilegge kontaktforbud med elektronisk kontroll når det «anses nødvendig» for at forbudet skal bli overholdt, jf. straffeloven § 57 femte ledd. Etter forarbeidene har domstolene likevel «stor frihet» ved vurderingen av om elektronisk kontroll skal ilegges. Retten må begrunne ileggelsen «enten med henvisning til partenes forhistorie, uttalelser fra domfelte, eller tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud». Det er lagt til grunn at kontaktforbudet normalt skal kombineres med elektronisk kontroll dersom domfelte tidligere har brutt et besøksforbud eller kontaktforbud, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.7.1.3 side 21. Det som skal vurderes, er risikoen for krenkelser med kontaktforbud uten elektronisk kontroll. Høyesterett har lagt til grunn at kravet til nødvendighet ikke er ment å skulle praktiseres «spesielt strengt», jf. HR-2017-1840-A, HR-2021-1434-A og HR-2021-2151-A.

For idømmelse av kontaktforbud med elektronisk kontroll etter straffeloven § 57, gjelder det i tillegg et lignende krav til forholdsmessighet som

etter straffeprosessloven § 222 a første ledd fjerde punktum, jf. § 170 a. Dette fremgår ikke av bestemmelsen, men det er klart at et slikt krav skal innfortolkes, jf. blant annet HR-2021-1434-A avsnitt 19, 26 og 27.

De totale ulempene for den domfelte må veies mot fornærmedes behov for trygghet, jf. HR-2021-1434-A avsnitt 30 og HR-2021-2151-A avsnitt 39. Inngrepene skal ikke vurderes separat; omfanget av kontaktforbudet og eventuell supplerende beslutning om elektronisk kontroll inngår i en samlet vurdering av forholdsmessigheten. Ved vurderingen av forholdsmessigheten må ulempene som kontrollen innebærer for den domfelte, veies opp mot behovet for vern av fornærmede i form av kontroll med at forbudet overholdes, jf. riksadvokatens rundskriv 20. mai 2019 (RA-2019-2) punkt 5.3.

Typiske ulemper vil være begrensning i bevegelsesfriheten, samt overvåkning av bevegelsesmønster ved brudd på forbudssonen eller når alarmen utløses av andre årsaker. Også praktiske konsekvenser som er et resultat av medvirkningsplikten i § 57 femte ledd tredje punktum, som det å lade enheten og unngå områder uten signal, er av betydning.

En forbudssone som omfatter domfeltes eget hjem, vil være særlig inngripende. En slik beslutning krever derfor at fornærmedes behov for vern er tilsvarende sterkt, se for eksempel HR-2021-2151-A avsnitt 47.

Kontrollens geografiske omfang inngår selvfølgelig i vurderingen av om kontaktforbud med elektronisk kontroll er forholdsmessig, jf. HR-2017-1840-A avsnitt 39. I HR-2022-706-A fant Høyesterett at forbudssonen domfelte var ilagt i lagmannsretten, var uforholdsmessig stor. Domfelte var ressurs svak og uten fast bopel, og forbudssonen omfattet det eneste stedet hvor han hadde nettverk i form av slekt og venner. Helsetilbudet han benyttet seg av, lå også innenfor sonen. Voldshistorikken viste at domfelte ikke var «ute for å 'ta' fornærmede», og at det som oftest var fornærmede som hadde initiert kontakten (avsnitt 41–43). Når de totale ulempene for domfelte ble veid mot fornærmedes behov for trygghet, tilsa en konkret vurdering av faren for at domfelte skulle bevege seg inn i forbudssonen, og utøve vold mot fornærmede før politiet rekker frem, at politiets responstid ikke kunne være bestemmende for avgrensningen av sonen. På denne bakgrunn fant Høyesterett at forbudssonen burde begrenses sammenlignet med i lagmannsretten, noe som innebar at deler av sonen ble liggende i kortere avstand til fornærmedes

bopel enn hva som er politiets responstid dersom domfelte skulle bevege seg inn i sonen (avsnitt 47).

Det vises ellers til punkt 4.3.2 om kravet til forholdsmessighet etter EMK TP4-2.

5.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet la departementet til grunn at elektronisk kontroll bare bør kunne ilegges når det er påkrevd for å oppfylle formålet med besøksforbudet. Departementet ba særskilt om høringsinstansens syn på om det er grunn til å innta et krav til nødvendighet i den nye bestemmelsen, se høringsnotatet punkt 6.1.2.2 side 32:

«På den ene siden kan det reises spørsmål det er nødvendig med et uttrykkelig vilkår om nødvendighet når det gjelder et vilkår om overtredelse av et allerede ilagt besøksforbud. Overtredelsen vil i seg selv gi et argument for at ytterligere kontroll er nødvendig. I forbindelse med nødvendighetskravet i straffeloven § 57 uttaler også departementet at hvis 'domfelte tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud, skal dette normalt føre til at kontaktforbudet kombineres med elektronisk kontroll', jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) side 21. I alle tilfeller vil en vurdering av om elektronisk kontroll anses som nødvendig for at kontaktforbudet skal overholdes, inngå i forholdsmessighetsvurderingen som skal skje etter straffeprosessloven § 222 a første ledd fjerde punktum jf. § 170 a. Å la nødvendighetsvurderingen inngå i forholdsmessighetsvurderingen vil gi en enklere regel.

På den andre siden taler symmetrihensyn med straffeloven § 57 for at det inntas et slikt vilkår også i straffeprosessloven § 222 a. Det vil også understreke at elektronisk kontroll må vurderes som et nødvendig virkemiddel, det er ikke tilstrekkelig at det er ønskelig eller hensiktsmessig.»

Videre foreslo departementet at kravet til forholdsmessighet etter straffeprosessloven § 170 a, skulle inntas i den nye bestemmelsen og gjelde tilsvarende ved illeggelse av elektronisk kontroll.

Etter forslaget måtte det foretas en samlet vurdering av hvor inngripende besøksforbudet blir når den elektroniske kontrollen legges til. 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. Departementet uttalte i punkt 6.1.2.2 side 33:

«I hvilken grad den elektroniske kontrollen er egnet til å gi ekstra beskyttelse, har sammenheng med trusseladferdens art. Den elektroniske kontrollen innebærer bare fysisk sporing, og gir for eksempel ikke beskyttelse mot trakassering og trusler over internett. Det er derfor relevant å vurdere sannsynligheten for at det kan skje en fysisk konfrontasjon. Behovet for beskyttelse har sammenheng med grad av risiko (sannsynlighet for inntreden og handlingens alvorlighetsgrad), og må vurderes på bakgrunn av blant annet partenes forhistorie.

Utformingen av forbudssonen og tidsrommet som kontrollen ilegges for, vil etter omstendighetene kunne justeres for å gjøre forbudet forholdsmessig.

Kontaktforbud med elektronisk kontroll kan være nødvendig og forholdsmessig også i tilfeller der den som besøksforbudet skal beskytte, ikke ønsker det.»

5.4.3 Høringsinstansenes syn

Borgarting lagmannsrett, Datatilsynet, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, KDI, Likestillings- og diskrimineringsombudet, NIM, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Trøndelag statsadvokatembeter og Øst politidistrikt støtter forslaget om å lovfeste at elektronisk kontroll bare kan ilegges når det «anses nødvendig» for at besøksforbudet skal bli overholdt. Flere av høringsinstansene viser til at dette vil gi symmetri med straffeloven § 57.

JURK mener at brudd på besøksforbudet i seg selv bør oppfylle vilkåret om nødvendighet, og at det derfor ikke er nødvendig å oppstille et krav om dette i loven. *Oslo politidistrikt* uttaler at et vilkår om nødvendighet kan være egnet til å skape usikkerhet om hvorvidt dette kravet er strengere eller skal forstås på annen måte enn kravet om «tilstrekkelig grunn» etter straffeprosessloven § 170 a.

Kripos, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Politidirektoratet og Trøndelag statsadvokatembeter støtter forslaget om å lovfeste at elektronisk kontroll bare kan besluttes når det vil være forholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170 a. *Oslo statsadvokatembeter* er usikker på om dette er nødvendig, og peker på at vilkåret uansett følger av § 170 a.

På bakgrunn av at hjemmelen til å nedlegge besøksforbud er vid, etterlyser *NIM* en drøftelse av om det bør oppstilles tilleggsvilkår for å ilegge elektronisk kontroll. Etter høringsinstansens syn bør det omtales tydelig i hvilke tilfeller elektronisk kon-

troll typisk vil kunne være aktuelt. Høringsinstansen antar at elektronisk kontroll først og fremst vil være aktuelt ved fare for relativt alvorlige forhold. Loven og forarbeidene bør gi god veiledning om rimelig presise føringer for forholdsmessighetsvurderingen. Høringsinstansen uttaler videre:

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

Kripas mener at fordelene for den trusselutsatte bør komme tydeligere frem, og trekker frem enkelte hensyn som må veie tungt i forholdsmessighetsvurderingen:

«I saker med et alvorlig risikobilde vil en mulighet til å ilegge elektronisk kontroll som et forebyggende tiltak kunne utgjøre en betraktelig forbedring av livskvaliteten for den trusselutsatte. I slike saker blir den trusselutsatte ofte redusert til å leve et liv i frykt for at trusselutøver skal finne dem. Den trusselutsatte må ofte flytte, enten på krisesenter eller som en følge av innvilgelse av beskyttelsestiltaket sperret adresse. Hans eller hennes mulighet for å ha normal kontakt med venner og familie samt opprettholde et normalt arbeidsliv innskrenkes betraktelig. Videre blir den trusselutsattes mulighet for deltakelse i et stadig mer digitalisert samfunn vanskeliggjort. Det forventes av den trusselutsatte at han eller hun i stor grad skal iverksette tiltak selv for å forhindre at trusselutøver finner ham eller henne, noe som krever årvåkenhet hos den trusselutsatte og kan medføre en stor psykologisk belastning. Dette kan igjen føre til redusert deltakelse i arbeidslivet og sosial isolasjon. I saker hvor den trusselutsatte har omsorg for barn er det spesielt viktig at barna opplever trygghet og stabilitet med tanke på deres videre utvikling, særlig i tilfeller hvor de har vært vitne til vold og/eller andre traumatiske situasjoner.»

JURK understreker viktigheten av at det i forholdsmessighetsvurderingen legges stor vekt på belastningen og begrensningen det er for en voldsutsatt person å leve i visshet om at voldsutøveren kan kontakte vedkommende, også når personen har besøksforbud og voldsalarm.

Krisesentersekretariatet og *Stine Sofies Stiftelse* uttaler at det bør redegjøres nærmere for viktige

hensyn som berører barn og unge, og at det må sikres at påtalemyndigheten vurderer barnets beste. Krisesentersekretariatet «stiller spørsmålstegn til at voldsutsatte barn, eller barn av voldsutsatte og deres livssituasjon ikke virker å være en grunnleggende del av departementets naturlige vurderingsgrunnlag i denne høringen». *Politidirektoratet* mener at det er viktig å avklare hvordan barnefaglige spørsmål skal ivaretas i forbindelse med elektronisk kontroll, og ber om en særskilt vurdering av dette. *Øst politidistrikt* uttrykker bekymring for at den enkelte påtalejurist ikke besitter nødvendig barnefaglig kompetanse til å vurdere betydningen et besøksforbud eller kontaktforbud kan få for barn, og frykter at hensynet til barnet ikke blir ivaretatt på en tilstrekkelig god måte, og at barn ikke blir hørt slik lovgivningen forutsetter. Videre er høringsinstansen bekymret for at de vanskelige vurderingene som kan oppstå, medfører at enkelte påtalejurister kvier seg for å ilegge besøksforbud eller kontaktforbud til beskyttelse for barn.

Trøndelag politidistrikt bemerker at en forbudssone som baserer seg på politiets responstid, kan medføre at den tiltaket retter seg mot, må flytte eller blir forhindret fra å møte på arbeidsplassen, og oppfordrer til å gi visse føringer for vurderingen av forholdsmessighet. Videre viser høringsinstansen til at det kan oppstå problemstillinger knyttet til at trusselutøvere må flytte til nye kommuner med andre hjelpeapparater, for eksempel NAV. *Agder politidistrikt* og *Øst politidistrikt* tar opp den samme problematikken. Førstnevnte mener at det bør gis klare føringer for at trusselutøveren selv har ansvar for å skaffe seg egnet bolig utenfor forbudssonen.

Trøndelag politidistrikt ønsker seg en tydeliggjøring av muligheten for å ilegge elektronisk kontroll i tilfeller der den fornærmede ikke ønsker det.

5.4.4 Departementets vurdering

Krav til nødvendighet

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om å oppstille som et eget vilkår – i tillegg til grunnvilkåret om brudd på besøksforbud – at elektronisk kontroll bare kan ilegges når det «anses nødvendig» for at besøksforbudet skal bli overholdt. Forslaget fikk bred støtte i høringen, og gjenspeiler det tilsvarende vilkåret i straffeloven § 57 femte ledd.

Vurderingstemaet etter forslaget er ment å være det samme som etter straffeloven § 57; spørs-

målet er om forbudet alene vil gi effektiv beskyttelse, eller om elektronisk kontroll er nødvendig for at det skal bli overholdt. På samme måte som etter § 57 skal påtalemyndigheten og domstolen gis «stor frihet» ved denne vurderingen, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.7.1.3 side 21. Nødvendighetsvilkåret er, heller ikke for elektronisk kontroll av besøksforbud, ment å skulle praktiseres «spesielt strengt», jf. HR-2021-2151-A.

Forhistorien er av stor betydning ved vurderingen av risikoen for fremtidige krenkelser. I likhet med det som gjelder etter § 57, må en avgjørelse om å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbudet begrunnes med henvisning til partenes forhistorie, uttalelser fra trusselutøveren eller tidligere brudd på besøksforbud eller kontaktforbud. Også andre omstendigheter kan kaste lys over risikoen for at forbudet ikke vil bli overholdt, herunder eventuell tidligere kriminalitet eller andre uønskede og grenseoverskridende handlinger begått av trusselutøveren overfor den trusselutsatte eller andre.

For kontaktforbud med elektronisk kontroll er det lagt til grunn i forarbeidene at «dersom domfelte tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud, skal dette normalt føre til at kontaktforbudet kombineres med elektronisk kontroll», jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.7.1.3 side 21. Dette utgangspunktet kan ikke gjelde tilsvarende ved vurderingen av om elektronisk kontroll av et besøksforbud er nødvendig, ettersom mistanke om krenkelse av forbudet er et selvstendig grunnvilkår for å beslutte slik kontroll (se punkt 5.1 og 5.2). På dette punktet vil derfor ikke vurderingen bli helt sammenfallende med den som foretas etter § 57. Etter omstendighetene kan likevel ett enkelt brudd på et besøksforbud tilsi at elektronisk kontroll er nødvendig også etter forslaget her. Etter departementets syn er det grunn til å understreke at det er grunnleggende forskjeller på å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbud i etterforskningsfasen og å idømme kontaktforbud med elektronisk kontroll i hovedforhandling. Det er derfor naturlig at nødvendighetsvurderingen for et slikt inngripende og preventivt tiltak i noen grad tilpasses prosessen.

Dersom det er nærliggende fare for at forbudet ellers krenkes uten elektronisk kontroll, vil det i tråd med rettspraksis knyttet til kontaktforbud med elektronisk kontroll normalt være nødvendig med kontroll. Samtidig understreker departementet at det i kravet om «nødvendighet» ikke ligger noen klar terskel for hvor stor sannsynligheten må være for fremtidige brudd. Det må vurderes om den elektroniske kontrollen er

nødvendig basert på de konkrete omstendigheter i den aktuelle saken.

Krav til forholdsmessighet

At elektronisk kontroll anses nødvendig, er ikke uten videre tilstrekkelig til at slik kontroll kan ilegges. Etter straffeprosessloven § 170 a kan et tvangsmiddel bare benyttes dersom det etter sakens art og forholdene ellers ville være et forholdsmessig inngrep. Dette må gjelde også ved illeggelse av elektronisk kontroll for å styrke et besøksforbud.

Som nevnt ovenfor må utgangspunktet for forholdsmessighetsvurderingen være en avveining mellom den trusselutsattes behov for beskyttelse i en situasjon hvor elektronisk kontroll anses nødvendig for at besøksforbudet skal bli overholdt, og ulempene for den kontrollerte. Inngrepets omfang, når besøksforbudet suppleres med den elektroniske kontrollen, må veies opp mot den ekstra beskyttelsen kontrollen vil gi, samt behovet for denne. Hvilke begrensninger som allerede ligger i det underliggende besøksforbudet, herunder eventuelle forbud mot opphold på et eller flere bestemte steder, vil være av betydning her. Elektronisk kontroll vil etter omstendighetene også kunne være aktuelt der den som forbudet skal beskytte, ikke ønsker det.

Et siktemål med lovforslaget er å flytte noen av byrdene ved beskyttelsestiltak fra personen de er ment å beskytte, til den som tiltaket retter seg mot. I stedet for at den som trenger beskyttelse skal bli nødt til å flytte, bo på skjernet adresse eller være avhengig av en mobil voldsalarm og kanskje likevel leve i frykt, bør heller trusselutøveren i mange tilfeller påbys å bære følgene av en situasjon vedkommende selv har forårsaket. Dette må etter departementets syn stå sentralt i vurderingen. De praktiske ulempene elektronisk kontroll vil medføre for trusselutøveren, må også anses mindre tungtveiende enn de psykiske belastningene den som trenger beskyttelse påføres i tilfeller hvor elektronisk kontroll er nødvendig for at besøksforbudet skal bli overholdt. Som flere av høringsinstansene påpeker, lever den trusselutsatte ofte i frykt for å bli oppsøkt av trusselutøveren til tross for besøksforbudet. Denne uforutsigbarheten og utryggheten kan få svært uheldige konsekvenser for den trusselutsattes psyke, sosiale liv og arbeidsliv, og ikke minst for eventuelle barn. Lovforslaget er derfor ikke bare ment å skulle beskytte trusselutsatte personer mot faktiske fysiske konfrontasjoner, men også mot den psykiske belastningen en hverdag i uvisshet medfører.

Momenter i forholdsmessighetsvurderingen

Flere høringsinstanser har etterlyst tydelige retningslinjer for vurderingen, herunder hvilke momenter som er relevante og hvordan disse skal vektlegges. Departementet bemerker innledningsvis at det alltid vil være de konkrete forhold i den enkelte sak som danner grunnlaget for vurderingen av motstridende interesser. Disse må ses i lys av den ovennevnte avveiningen. Det vil nok likevel være momenter som oftere vil være relevante enn andre, og som det derfor er grunn til å si noe mer om.

Momentene som er trukket frem av Halleskov og Holst i forholdsmessighetsvurderingen etter EMK TP4-2 (se punkt 4.3.2) vil, avhengig av omstendighetene i den enkelte sak, kunne være relevante ved vurderingen også etter lovforslaget her. I praksis vil det blant annet måtte legges vekt på om forbudssonen omfatter et område der den som underlegges kontrollen bor, arbeider, har faste fritidsaktiviteter eller andre private aktiviteter, eller områder hvor vedkommende har andre legitime behov for å ferdes i, som for eksempel kollektivknutepunkter.

Ved klarleggingen av den trusselutsattes behov for beskyttelse vil *risikoen for krenkelser* (sannsynlighet for inntreden av en uønsket hendelse og handlingens alvorlighetsgrad) være et relevant og sentralt moment. Her er det risikoen for krenkelser med besøksforbud uten elektronisk kontroll som har betydning, ikke risikoen uten slikt forbud. Blant annet partenes forhistorie, konkrete uttalelser og trusselutøverens tidligere adferd vil være egnet til å kaste lys over risikoen. Som bemerket av Høyesterett i HR-2021-2151-A avsnitt 38, vil den mulige fremtidige krenkelsen kunne veie tungt ved vurderingen av om kontrollen er nødvendig og forholdsmessig. Departementet antar at elektronisk kontroll i praksis i første rekke vil være aktuelt når risikoen knytter seg til at det vil bli begått en straffbar handling overfor en annen person. Det er de mer alvorlige fremtidige krenkelsene, eventuelt summen av flere mindre alvorlige krenkelser, forslaget er ment å gi beskyttelse mot.

Alvorlighetsgraden og karakteren av eventuelle krenkelser er også av betydning. En handling av grov karakter kan tilsi et sterkt beskyttelsesbehov i fremtiden, selv om det ikke har forekommet andre krenkelser. Tilsvarende kan være tilfellet der det foreligger en rekke krenkelser som isolert sett ikke anses spesielt alvorlige. Elektronisk kontroll vil imidlertid neppe være forholdsmessig ved én enkelt eller et fåtall bagatellmessige overtredelser.

Hvordan krenkelsene påvirker fornærmede, er av betydning. Kontrollen vil bare kunne forebygge fysiske brudd, og det er da naturlig at det først og fremst er slike overtredelser som kan begrunne det fysiske beskyttelsestiltaket. Krenkelser som består i at trusselutøveren uten forvarsel oppholder seg i nærheten av den trusselutsatte, eller oppsøker den trusselutsatte i hjemmet eller på steder hvor denne kan forventes å oppholde seg, som for eksempel barnehage, skole, nærbutikk eller lignende, uten at det skjer noe mer, kan isolert sett fremstå mindre alvorlige. Begrunnet frykt for slike krenkelser vil imidlertid kunne være en stor belastning for den trusselutsatte, som må leve med uttryggheten for når trusselutøveren igjen kan bryte besøksforbudet og kanskje med redselen for at noe mer kan skje neste gang. I disse tilfellene viser dessuten trusselutøveren en slik vilje til å bryte et besøksforbud at et ytterligere inngrep i form av elektronisk kontroll lettere vil være forholdsmessig.

Som nevnt i punkt 5.3.4 vil også *mistankens styrke* være relevant. Jo klarere bevisene er for at det har funnet sted en krenkelse av besøksforbudet, desto større grunn vil det isolert sett være for å supplere forbudet med elektronisk kontroll.

Graden av skyld må etter departementets syn også være relevant. I høringsnotatet tok departementet til orde for at det alltid vil være sentralt for «forholdsmessighetsvurderingen om personen på tross av overtredelsen har utvist en fast vilje til å overholde forbudet, eller om vedkommende har ment å utfordre dets grenser». Dette ble godt motatt i høringen, og denne testen bør etter departementets syn være styrende for klarleggingen av trusselutøverens skyld. Det vil i den anledning også være av betydning om og eventuelt hvordan vedkommende er gitt forutgående advarsler eller informasjon om at brudd på besøksforbudet kan medføre elektronisk kontroll.

Flere høringsinstanser ber om en redegjørelse for betydningen det har for vurderingen at et barn er berørt i saken. Departementet viser i den forbindelse til at *hensynet til barnets beste* har konstitusjonelt vern, jf. Grunnloven § 104, og at det etter bestemmelsen skal være «et grunnleggende hensyn» i alle avgjørelser som berører barn. Et slikt vern følger også av FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1, som er inkorporert i norsk rett i menneskerettsloven.

Erfaringer viser at saker som aktualiserer reglene om besøksforbud eller kontaktforbud, ikke sjelden berører barn enten direkte eller indirekte. Som det fremgår av høringsssvarene, kan det skje blant annet i form av opphold på krise-

senter eller hemmelig adresse, bytte av skole og gjentatt flytting, noe som vanskeliggjør et sosialt liv med venner og fritidsaktiviteter. En annen mulig konsekvens er at barnet ikke opplever den nødvendige stabilitet og trygghet fra sin omsorgsperson, som lever i frykt for å bli oppsøkt av trusselutøveren. Slike forhold bør etter departementets syn være relevante og tungtveiende i vurderingen. Dersom trusselutøveren er forelder til involverte barn, og barnet har rett til samvær med denne, må eventuelt samvær tilrettelegges på en måte som ikke innebærer brudd på et ilagt besøksforbud, jf. også adgangen til å begrense besøksforbudet etter straffeprosessloven § 222 a tredje ledd og Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 8.2 side 66. Se for øvrig Prop. 167 L (2016–2017) *Endringer i barnelova og straffeloven mv. (bedre rettsvern for barn mot vold og overgrep)* punkt 6.6.1 side 42–43 som omtaler samvær i tilfeller hvor besøksforbud bare ilegges overfor bostedsforelder og barnet bor hos denne personen.

Elektronisk kontroll medfører også en rekke *ulempes* for den kontrollerte. Det er som nevnt den samlede begrensningen disse utgjør på den kontrollertes frihet som må holdes opp imot den trusselutsattes behov for beskyttelse. De mest merkbare ulemperne vil være innskrenking i retten til bevegelsesfrihet, samt overvåkning av bevegelsesmønster ved brudd på forbudssonen eller når alarmen utløses av andre årsaker. Medvirkningsplikten som foreslås inntatt i ny § 222 h i straffeprosessloven vil dessuten innebære praktiske ulemper for den kontrollerte, som å lade enheten daglig og unngå områder uten signal (se nærmere i punkt 8.2.4). Å ha enheten festet til kroppen vil også kunne vanskeliggjøre bruken av noe kles- og fottøy, samt utføringen av enkelte aktiviteter.

Som påpekt av *NIM* i høringen, vil det også kunne være av betydning om elektronisk kontroll av besøksforbudet blir ilagt i påvente av en avgjørelse i straffesak. I så fall vil det neppe være forholdsmessig å opprettholde kontrollen dersom påtalemyndigheten ikke med rimelig fremdrift foretar seg noe som ledd i strafforfølgningen.

Videre vil konkrete forhold i den enkelte sak kunne påvirke hvor inngripende elektronisk kontroll samlet sett er. Det vil for eksempel være ekstra inngripende at ens eget hjem, arbeid eller sosiale nettverk ligger innenfor forbudssonen. Forbudssonen kan etter omstendighetene fastsettes slik at den kontrollen retter seg mot, blir pålagt å flytte eller bytte arbeid. Tilsvarende gjelder når forbudssonen vil påvirke samvær med egne barn. I disse tilfellene må den trusselutsattes behov for beskyttelse være tilsvarende sterkt,

samtidig som trusselutøverens utviste skyld kan tilsi at vedkommende må finne seg i å tåle et slikt inngrep.

Forholdsmessighetsvurderingen har også en side til selve *innretningen* av det konkrete forbudet. Som HR-2022-706-A avsnitt 47 illustrerer, kan kontaktforbud med elektronisk kontroll i seg selv være forholdsmessig, uten at den påståtte forbudssonen er det. I saken fant Høyesterett at forbudssonen var uforholdsmessig, og at det derfor var mest nærliggende å fastsette forbudssonen som angitt i et av påtalemyndighetens øvrige alternativer. Det vil derfor normalt være nødvendig med en konkret vurdering av kontrollens geografiske omfang i den enkelte sak, se ellers nærmere omtale i punkt 5.5.4. Tilsvarende gjelder for varigheten av den elektroniske kontrollen (punkt 5.6.4).

5.5 Særlig om kontrollens geografiske omfang

5.5.1 Gjeldende rett

Besøksforbud

Etter straffeprosessloven § 222 a andre ledd kan et besøksforbud gå ut på at en person forbyes å oppholde seg på et «bestemt sted», eller «å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person». Lovteksten setter ikke grenser for hvor stort område et besøksforbud kan gjelde. Besøksforbudets geografiske omfang må fastsettes i den enkelte sak etter en konkret interesseavveining, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 4.4.1 side 42–43. Et besøksforbud kan gjelde flere bestemte steder, jf. Rt. 2002 side 1751.

Kontaktforbud

Etter straffeloven § 57 andre ledd kan et kontaktforbud gå ut på at en person forbyes å oppholde seg i «bestemte områder», eller «å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person». At forbudet kan gjelde «bestemte områder», betyr at det må være geografisk avgrenset. Lovteksten begrenser ikke hvor lite eller stort området kan være. Forbudet kan omfatte relativt store områder, som for eksempel et tettsted eller en kommune, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 24.4.1 side 322.

Kontaktforbud kan suppleres med elektronisk kontroll, jf. § 57 femte ledd. Kontrollens geografiske omfang må være klart avgrenset, jf. «bestemte områder», men må samtidig fastsettes på en praktisk og klar måte som lar seg begrunne. Loven setter ingen absolutte yttergrenser for hvor

stor forbudssonen kan være. I HR-2017-1840-A var forbudssonen 3 900 kvadratkilometer og omfattet nesten hele Østfold og betydelige deler av Akershus. Høyesterett hadde vanskelig for å se at størrelsen på sonen i seg selv kunne gjøre inngrepet uforholdsmessig, og uttalte at det «avgjørende må være om domfelte har et reelt behov for å bevege seg inn i sonen, for eksempel om han har arbeid, familie eller venner der» (avsnitt 42). Noe slikt behov var ikke godtgjort i saken.

Ved fastsetting av forbudssonen har Høyesterett akseptert at det tas utgangspunkt i hva som etter de lokale forhold er politiets responstid, jf. HR-2016-783-A avsnitt 22 og senere høyesterettspraksis. Ved vurderingen av om en forbudssone som er fastsatt ut fra responstid er forholdsmessig, må det ses hen til hvilken risiko som oppstår når forbudssonen brytes, jf. HR-2022-706-A avsnitt 28, jf. HR-2021-1434-A avsnitt 43. Om den nærmere grensdragningen uttaler Høyesterett i HR-2022-706-A avsnitt 29–31:

«Jeg forstår uttalelsen [i HR-2021-1434-A avsnitt 43] som et uttrykk for at det ved forholdsmessighetsvurderingen må bedømmes om fastsettelse av forbudssonen med utgangspunkt i responstid gir en sone som er større enn hva som er nødvendig ut fra en konkret vurdering av hvilken fare domfelte representerer for fornærmede.

I avveiningen inngår også domfeltes reelle behov for å bevege seg i området, for eksempel om vedkommende har arbeid, familie eller venner der, jf. HR-2017-1840-A avsnitt 42. De totale ulempene for den domfelte må veies mot fornærmedes behov for trygghet, se HR-2021-2151-A avsnitt 39 med videre henvisninger.

Dersom forbudssonen dekker et område der domfelte har bolig, vil bevegelsesforbudet kunne innebære et forbud mot å oppholde seg i eget hjem. For et slikt forbud gjelder særlige vilkår, jf. straffeloven § 57 tredje ledd og § 58 andre ledd siste punktum. Også bolig man har nokså svak tilknytning til, for eksempel en kommunal leilighet man bare har bodd i en kort tid, kan være 'eget hjem' i lovens forstand. I vurderingen inngår hvor inngripende et forbud mot å kunne benytte boligen vil være for domfeltes livsførsel, jf. HR-2021-2151-A avsnitt 50–51.»

5.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 6.3 side 40 foreslo departementet at forbudssonen skulle trekkes likt ved

elektronisk kontroll av besøksforbud etter forslaget og ved kontaktforbud med elektronisk kontroll etter straffeloven § 57 femte ledd. Kontrollens geografiske omfang skulle etter forslaget avgrenses etter en konkret interesseavveining i den enkelte sak.

5.5.3 Høringsinstansenes syn

Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Politidirektoratet og Trøndelag politidistrikt støtter forslaget om at forbudssonen ved elektronisk kontroll skal trekkes opp på samme måte for besøksforbud etter straffeprosessloven og kontaktforbud etter straffeloven, og at sonen skal fastsettes etter en konkret interesseavveining.

Agder politidistrikt uttrykker bekymring for at de geografiske sonene blir besluttet for små, slik at politiet ikke har mulighet til å rekke frem i tide. Etter høringsinstansens syn bør man nasjonalt enes om et slags utgangspunkt eller minimum for forbudssonens størrelse. *JURK* understreker viktigheten av at forbudssonen gjenspeiler politiets reelle responstid.

Øst politidistrikt bemerker at politidistriktet i de fleste saker hvor det har påstått kontaktforbud med elektronisk kontroll, har lagt seg på en linje med 25 minutters responstid. Høringsinstansen uttaler:

«Vi ser imidlertid at sonene ofte kan bli veldig store. I mange saker vil det være tilstrekkelig at politiet har tid til å varsle den fornærmede om at domfelte er inne i sonen. En mindre sone vil være mer forholdsmessig for den domfelte, samtidig som det gir et bedre vern for den fornærmede dersom alternativet er kontaktforbud uten elektronisk kontroll. Vi tar også til etterretning Høyesteretts vurdering i HR-2021-1434-A. Høyesterett la til grunn i den saken at det var tilstrekkelig med en forbudssone på 10 minutter. Det ble lagt vekt på at politiet ville rekke å varsle fornærmede i løpet av denne tiden og at det vil være straffbart for den domfelte å ta seg inn i sonen. Høyesterett uttalte: 'De nærmest sikre utsiktene til å bli oppdaget, gir derfor A klare insentiver til å avstå fra å ta seg inn i sonen'.

Ved besøksforbud med elektronisk kontroll bør politiet i særlig grad vurdere momentene som Høyesterett har oppstilt i HR-2021-1434-A og ilagge besøksforbud med elektronisk kontroll i en sone som er forholdsmessig overfor den forbudet gjelder for. Ved en mindre sone vil noe av byrden flyttes tilbake til fornærmede,

ved at fornærmede må være tilgjengelig på telefon og ta sine forholdsregler. Det er allikevel trolig at elektronisk kontroll vil bli hyppigere brukt dersom politiet er flinkere til å vurdere alternative soner. Dette vil også gjelde når det påstås elektronisk kontroll i forbindelse med kontaktforbud.»

Nok. Oslo – senter mot incest og seksuelle overgrep anser en yttergrense på 25 minutters responstid som utilstrekkelig i mange landsdeler, og mener grensen bør gjøres fleksibel.

5.5.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at kontrollens geografiske omfang skal fastsettes etter de samme prinsipper for elektronisk kontroll av besøksforbud etter straffeprosessloven og kontaktforbud etter straffeloven. Avgrensningen må i den enkelte sak skje etter en konkret beregning og interesseavveining, der ulempene for den som underkastes elektronisk kontroll må veies mot den annens behov for trygghet. Det vil, særlig ved høy sannsynlighet for alvorlig vold, som regel være naturlig å ta utgangspunkt i politiets responstid, men det foreslås ikke at noen bestemt norm eller fremgangsmåte skal legges til grunn. Avgjørende er om forbudssonen bidrar til å gi nødvendig trygghet for den som kontrollen skal beskytte, og at sonen er forholdsmessig.

Kontrollens geografiske omfang fastsettes i forbindelse med beslutningen om elektronisk kontroll, uavhengig av om det opprinnelige besøksforbudet var utformet som et forbud mot opphold på et bestemt sted, eller mot å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person.

Påtalemyndigheten kan også utforme forslag til alternative soner, slik at retten ved prøvingen ikke blir tvunget til enten å opprettholde eller oppheve kontrollen, men kan vurdere å nedskalere forbudssonen om denne isolert sett anses for å være uforholdsmessig. HR-2022-706-A gir et eksempel på det. Departementet antar at en liten forbudssone i noen tilfeller vil gi tilstrekkelig ønsket virkning, fordi det må antas at også kontroll med en begrenset sone vil medføre at forbudet overholdes. Informasjon om at brudd på sonen vil medføre straff, og de nærmest sikre utsiktene til at overtredelsen av forbudssonen vil bli oppdaget og fulgt opp, vil formentlig i seg selv ha preventiv virkning og gi trusselutøveren klare intensiver til å avstå fra å ta seg inn i sonen, jf. HR-2021-1434-A avsnitt 48 og HR-2021-2151-A avsnitt 61. Som nevnt i punkt 5.4.4 om forholdsmessighet vil forbudssonenes størrelse

og innretning være et sentralt moment i vurderingen av inngrepets samlede intensitet og i noen tilfeller kunne ha avgjørende betydning.

Utformes forbudssonen slik at den omfatter den kontrollerte personens eget hjem, må vilkårene for besøksforbud i eget hjem være oppfylt, jf. straffeprosessloven § 222 a andre ledd andre punktum.

Ved fastsetting av sonen må det i tråd med forarbeidsuttalelser og praksis tas hensyn både til politiets mulighet til å varsle den som et besøksforbud er ment å skulle beskytte, slik at personen selv kan forflytte seg eller ta andre forholdsregler, politiets mulighet til å iverksette alternative beskyttelsestiltak og politiets mulighet til å rykke ut og stanse en pågående eller mulig hendelse.

5.6 Særlig om kontrollens varighet

5.6.1 Gjeldende rett

Besøksforbud

Et alminnelig besøksforbud skal gjelde for en bestemt tid, høyst ett år av gangen, og et besøksforbud i eget hjem i høyst tre måneder av gangen. Besøksforbudet kan bare opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt, jf. straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd.

Hvis vilkårene for å nedlegge besøksforbud er oppfylt når et ilagt besøksforbud opphører på grunn av varighetsbegrensningene, kan forbudet «forlenges» ved at det treffes en ny beslutning om besøksforbud, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 8.2 side 66.

Kontaktforbud

Kontaktforbud ilegges for en bestemt tid inntil fem år, eller når særlige grunner tilsier det, på ubestemt tid. Forbud mot opphold i eget hjem kan bare ilegges for en bestemt tid inntil ett år, jf. straffeloven § 58. Elektronisk kontroll kan etter § 57 femte ledd ilegges for hele eller deler av perioden kontaktforbudet gjelder for, men likevel ikke på ubestemt tid, jf. § 58 andre ledd andre punktum.

Påbudet om elektronisk kontroll kan prøves på nytt av tingretten etter seks måneder, se nærmere om domstolsprøving i punkt 5.7.

5.6.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 6.4 side 40–41 foreslo departementet at elektronisk kontroll av besøksforbud skulle kunne ilegges med samme varighet

som et alminnelige besøksforbud eller et besøksforbud i eget hjem. Elektronisk kontroll skulle etter forslaget bare kunne opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt.

Siden den foreslåtte hjemmelen til å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud knyttet seg til brudd på et ilagt besøksforbud, kan det tenkes at bruddet skjer så sent i perioden at det ville gi utilstrekkelig beskyttelse med kontroll i en kort periode, eller at det ikke ville være hensiktsmessig å beslutte elektronisk kontroll. Etter departementets syn ville dette gi en lite tilfredsstillende løsning for den trusselutsatte. Departementet uttalte på denne bakgrunn at det trolig burde åpnes for at brudd på besøksforbud som har skjedd i løpet av det siste året før en ny beslutning om besøksforbud treffes, skal oppfylle vilkåret om at det foreligger brudd på besøksforbudet. Etter departementets syn burde det imidlertid trolig ikke åpnes for elektronisk kontroll ved flere forlengelser av besøksforbudet. I slike tilfeller ville det være naturlig at saken behandles i domstolen som en sak om kontaktforbud.

Departementet viste til at brudd på besøksforbud normalt skal føre til at det i påfølgende straffesak nedlegges påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll, jf. riksadvokatens rundskriv 20. mai 2019 (RA-2019-2). Videre ble det vist til at det følger av rundskrivet at det kan være grunn til å vurdere separat pådømmelse av brudd på besøksforbud uten å avvente hovedforhandling i enkelte sakstyper.

Etter departementets syn burde tilsvarende regel om at brudd på besøksforbudet i løpet av det siste året kan tas i betraktning ved fastsetting av et nytt besøksforbud, også gjelde ved besøksforbud i eget hjem.

Påbudet om elektronisk kontroll skulle etter forslaget kunne prøves på nytt av tingretten etter seks måneder, se nærmere i punkt 5.7.

5.6.3 Høringsinstansenes syn

KDI, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og Øst politidistrikt støtter forslaget om at elektronisk kontroll av besøksforbud skal kunne besluttes med varighet på inntil ett år, men likevel høyst tre måneder hvis det omfatter opphold i eget hjem.

Likestillings- og diskrimineringsombudet anser det naturlig at den elektroniske kontrollen løper sammen med besøksforbudet.

Nok. Oslo – senter mot incest og seksuelle overgrep støtter ikke forslaget. Høringsinstansen

mener at en varighet på inntil ett år for et besøksforbud, ikke vil være tilstrekkelig i tilfeller med alvorlig og vedvarende vold i nære relasjoner.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Nok. Oslo – senter mot incest og seksuelle overgrep støtter forslaget om at det bør legges opp til en ny vurdering med regelmessige intervaller. *NIM* mener at behovet for at påtalemyndigheten rimelig nøye vurderer begjæringer om oppheving eller endring også før det har gått seks måneder, bør understrekes i proposisjonen. Høringsinstansen bemerker at dette gjelder for eksempel når det foreligger vesentlige endrede omstendigheter som tilsier at påbudet om elektronisk kontroll, eller omfanget av kontrollen, bør prøves på nytt.

Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og Øst politidistrikt mener at lovteksten bør presisere hvem som har kompetanse til å oppheve et besøksforbud når vilkårene ikke lenger er til stede. *Oslo politidistrikt* bemerker at det bør presiseres tydeligere at politiet har ansvar for å sørge for at et besøksforbud med elektronisk kontroll oppheves hvis vilkårene ikke lenger er til stede i perioden før retten til ny prøving i tingretten etter seks måneder inntreffer. Videre tar høringsinstansen til orde for at det bør beskrives i lovteksten hvorvidt politiet uten domstolsprøving kan endre sonen hvis den trusselutsatte flytter eller lignende. *Øst politidistrikt* påpeker det samme og tilføyer at hvis det skal kreves domstolsprøving av endringen, foreslås det en tilsvarende regel som i straffeloven § 58 femte ledd.

Til spørsmålet om «forlengelse» av en elektronisk kontroll ved at det treffes en ny beslutning om besøksforbud, bemerker *JURK* at det bør foretas en konkret vurdering, hvor det at besøksforbudet ikke har blitt brutt, ikke i seg selv kan være avgjørende. Høringsinstansen argumenterer for at det forhold at forbudet fungerer, ikke bør være grunn nok i seg selv til ikke å forlenge det.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter støtter forslaget om at elektronisk kontroll skal kunne «forlenges» én gang ved ny beslutning om besøksforbud, og anser dette som tilstrekkelig til å bringe saken inn for retten med påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll ved behov for beskyttelse i lengre perioder.

Krisesentersekretariatet støtter ikke forslaget om at elektronisk kontroll bare skal kunne «forlenges» én gang.

Om forlengelsesspørsmålet uttaler *NIM* følgende:

«I en eventuell proposisjon bør departementet redegjøre noe for hvilke rettssikkerhetsmes-

sige 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 rettsikkerhet 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.»

Etter *Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeters* syn vil det kunne bli oppfattet som uforholdsmessig hvis et tidlig brudd på besøksforbud, for eksempel elleve måneder før ny beslutning om besøksforbud treffes, skal kunne gi grunnlag for å «forlenge» en elektronisk kontroll. Høringsinstansen antar at en periode på seks måneder kan være forsvarlig.

5.6.4 Departementets vurdering

Varigheten av elektronisk kontroll av et allerede ilagt besøksforbud

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at elektronisk kontroll kan ilegges for hele eller deler av perioden besøksforbudet gjelder for, se andre ledd i forslaget til ny § 222 g i straffeprosessloven. Påtalemyndigheten bør fastsette varigheten etter en konkret vurdering i den enkelte sak, på samme måte som for besøksforbudet. Ved fastsettingen må imidlertid påtalemyndigheten ta i betraktning at en elektronisk kontroll i alminnelighet vil innebære et større inngrep og belastning for den det gjelder, enn et besøksforbud alene. Dette vil særlig gjelde der det ikke fra før er nedlagt forbud mot opphold på bestemte steder.

Når det kommer til de ytre tidsrammene, fastholder departementet forslaget i høringsnotatet, som svarer til rammene i straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd. Elektronisk kontroll av et alminnelig besøksforbud skal dermed kunne ilegges for inntil ett år av gangen. Er vilkårene fortsatt oppfylt etter ett år, kan elektronisk kontroll ilegges på nytt ved avgjørelse om nytt besøksforbud. Ved besøksforbud i eget hjem kan elektronisk kontroll imidlertid bare ilegges for tre måneder av gangen. Hvis vilkårene fortsatt er oppfylt etter tre måneder, kan kontroll avsluttes på nytt ved avgjørelse av nytt besøksforbud.

En elektronisk kontroll kan bare opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt, jf. også straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd tredje punktum.

Dette betyr at ved nye omstendigheter eller endrede forhold må påtalemyndigheten vurdere om det er grunn til å endre eller oppheve den elektroniske kontrollen. Den som ilegges elektronisk kontroll, har etter forslaget også rett til ny prøving i tingretten etter seks måneder (se nærmere i punkt 5.7.4).

Varigheten av elektronisk kontroll som ilegges fra samme tidspunkt som et besøksforbud

Departementet opprettholder også forslaget om at et brudd på et alminnelig besøksforbud eller besøksforbud i eget hjem, som har funnet sted i løpet av det siste året, skal kunne gi grunnlag for å legge elektronisk kontroll dersom det nedlegges et nytt besøksforbud, se første ledd andre punktum i forslaget til ny § 222 g i straffeprosessloven. I disse tilfellene er det følgelig ikke snakk om å legge elektronisk kontroll av et ilagt besøksforbud, men om å legge besøksforbud med elektronisk kontroll, slik som ved kontaktforbud med elektronisk kontroll etter straffeloven § 57.

Etter departementets syn vil tidsrammen på tolv måneder gi en fleksibel og praktikabel regel, som balanserer hensynet til rettssikkerhet, forutberegnelighet og effektivitet. Ved enkeltstående forhold som ligger langt tilbake i tid, vil det imidlertid kunne være slik at ileggelse ikke vil være forholdsmessig (se punkt 5.4). Jo ferskere brudd, desto større grunn vil det være til å legge elektronisk kontroll. Departementet presiserer at tidsrammen er det sentrale, og departementet går tilbake fra uttalelsen i høringsnotatet om at det bare kan ilegges elektronisk kontroll på dette grunnlag én gang. Så lenge det er skjellig grunn til mistanke om et brudd som har skjedd i løpet av de siste tolv månedene, kan hjemmelen eventuelt benyttes ved flere kortvarige ileggeser.

Ved ileggelse av elektronisk kontroll av besøksforbud i særlige tilfeller uten forutgående brudd (se punkt 6), vil den elektroniske kontrollen kunne ilegges for hele eller deler av perioden besøksforbudet gjelder eller blir bestemt å gjelde for.

Forholdet til reglene om kontaktforbud med elektronisk kontroll

Er det behov for beskyttelse over lengre perioder enn det forslaget åpner for, eller blir det på et tidspunkt grunnlag for å innlede strafforfølgning, bør påtalemyndigheten nedlegge påstand for retten om kontaktforbud med elektronisk kontroll, jf. straffeloven § 57 (se også punkt 5.4

om krav til forholdsmessighet). En slik behandling, med hovedforhandling og dom i straffesak, vil blant annet innebære garantier knyttet til bevisumiddelbarhet og muntlighet under forhandlingene.

5.7 Domstolsprøving

5.7.1 Gjeldende rett

Besøksforbud

Den som ilegges et alminnelig besøksforbud, kan straks eller senere kreve påtalemyndighetens beslutning brakt inn for tingretten, jf. straffeprosessloven § 222 a sjette ledd første punktum. Etter andre punktum skal påtalemyndigheten sørge for at vedkommende blir kjent med denne retten. Kreves beslutningen brakt inn for retten, skal påtalemyndigheten snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter at kravet ble fremsatt, oversende saken til retten, jf. tredje punktum. Oversettes fristen, skal grunnen opplyses i rettsboken, jf. fjerde punktum. Dersom den som forbudet er rettet mot ikke har blitt avhørt av politiet, skal det opplyses om grunnen til dette i påtegning til retten, jf. femte punktum.

Ved illeggelse av besøksforbud i eget hjem skal påtalemyndigheten snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter forkynnelsen, bringe beslutningen inn for retten, jf. § 222 a syvende ledd første punktum. Andre punktum fastsetter at sjette ledd fjerde og femte punktum gjelder tilsvarende.

Den et forbud skal beskytte, kan bringe en beslutning om ikke å ilegge besøksforbud inn for retten, jf. § 222 a åttende ledd første punktum. Den besøksforbudet er rettet mot, og den forbudet skal beskytte, skal varsles om rettsmøter og har rett til å være til stede og til å uttale seg, jf. andre og tredje punktum. Bistandsadvokat oppnevnt etter § 107 a første og fjerde ledd kan uttale seg, selv om den forbudet skal beskytte, ikke møter, jf. fjerde punktum. Rettens avgjørelse treffes ved kjennelse, jf. femte punktum. Reglene i § 184 om fengsling og § 243 om stevning til rettsmøte gjelder tilsvarende så langt de passer, jf. sjette punktum.

Kontaktforbud

Retten kan ilegge elektronisk kontroll av kontaktforbud, jf. straffeloven § 57 femte ledd.

Påbud om elektronisk kontroll kan etter seks måneder prøves på nytt av tingretten. Fristen for

adgangen til å begjære ny prøving løper ikke i den tiden lovbrøyteren soner frihetsstraff eller unndrar seg fullbyrdingen av slik straff. En begjæring om ny prøving av et påbud om elektronisk kontroll settes frem for påtalemyndigheten, som forbereder saken for retten. Straffeprosessloven § 222 a åttende ledd andre og tredje punktum gjelder tilsvarende ved den fornyede prøvingen. Det betyr at domfelte og den som forbudet skal beskytte, skal varsles om og ha anledning til å møte og uttale seg i rettsmøter. Rettens avgjørelse treffes ved kjennelse. Opprettholdes påbudet etter den fornyede prøvingen, kan påbudet ikke prøves på nytt før etter seks måneder, jf. straffeloven § 58 tredje ledd syvende punktum.

Ved den fornyede prøvingen er spørsmålet om det fortsatt er grunnlag for rettighetstapet (eller påbudet om elektronisk kontroll, jf. HR-2020-2218-U avsnitt 14, jf. avsnitt 13), jf. Rt. 2009 side 1167 avsnitt 50. Høyesteretts ankeutvalg formulerte vurderingstemaet slik i avsnitt 51:

«Vurderingstemaet vil etter utvalgets syn først og fremst være om det har inntrådt nye omstendigheter eller endrede forhold som ikke ble forutsett da rettighetstapet ble fastsatt, eller som ble undervurdert, og som er av betydning for vurderingen av om rettighetstapet kan og bør opprettholdes.»

5.7.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 6.1.2.4 side 33–34 foreslo departementet at utgangspunktene om domstolsprøving som gjelder ved nedleggelse av besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a sjette ledd, skal gjelde også ved illeggelse av elektronisk kontroll. Den som blir ilagt elektronisk kontroll, kunne etter forslaget begjære rettens prøving umiddelbart etter at beslutningen var forkynt, og så lenge forbudet varte. Hvis elektronisk kontroll innebar forbud mot opphold i eget hjem, skulle imidlertid påtalemyndigheten av eget tiltak bringe saken inn for retten.

Etter forslaget skulle § 222 a åttende ledd gjelde tilsvarende i saker om elektronisk kontroll.

Departementet foreslo også å ta inn en bestemmelse om at påbud om elektronisk kontroll etter seks måneder kan prøves på nytt av tingretten.

5.7.3 Høringsinstansenes syn

Finnmark politidistrikt, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt,

Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter og Politidirektoratet støtter forslaget om domstolsprøving etter de samme utgangspunktene som i saker om alminnelige besøksforbud og besøksforbud i eget hjem.

Advokatforeningen, Agder politidistrikt og Nordland politidistrikt mener at det bør være domstolsprøving i alle saker om elektronisk kontroll av besøksforbud. *Advokatforeningen* begrunner dette blant annet med at elektronisk kontroll er så inngripende at det er «sterkt betenkelig» at påtalemyndigheten skal kunne ilegge dette uten at beslutningen har vært gjenstand for en kontraktors prosess og domstolsbehandling. Etter høringsinstansens syn bør retten ta stilling til om vilkårene for elektronisk kontroll er oppfylt før ileggelse, slik ordningen er ved for eksempel kommunikasjonskontroll og romavlytting. *Agder politidistrikt* tar til orde for at en beslutning om elektronisk kontroll bør sendes til retten innen fem dager, uavhengig av om den omfatter eget hjem eller ikke. Siden forholdsmessighetsvurderingen står sentralt i disse sakene, bør spørsmålet etter høringsinstansens syn underlegges rettslig prøving.

Øst politidistrikt ber om en utredning av om det er større behov for domstolsprøving av beslutninger om elektronisk kontroll av besøksforbud enn av besøksforbud generelt. Etter høringsinstansens syn kan politidistriktets erfaringer knyttet til elektronisk kontroll av kontaktforbud tilsa at prøvingen har en stor funksjon i disse sakene. Høringsinstansen utdyper dette slik:

«Erfaringen til nå er at når elektronisk kontroll påstås i retten føres det normalt ett til to vitner fra politiet som forklarer seg i retten. Øst politidistrikt har i flere saker opplevd at det er nødvendig med omfattende bevisførsel for å få gjennomslag for elektronisk kontroll. I tillegg til politivitnene kan det være aktuelt med vitner som kan si noe om nødvendigheten og forholdsmessigheten. Det vises til at Øst politidistrikt har 36 saker hvor det har vært påstått elektronisk kontroll, men bare 22 saker hvor retten har gitt påtalemyndigheten medhold i at det har vært grunnlag for å ilegge elektronisk kontroll. Dette tilsier at domstolsprøving har en stor funksjon i disse sakene.

Dersom antakelsen om at et rettsmøte om besøksforbud med elektronisk kontroll kan bli omfattende, er spørsmålet om det ikke hadde vært bedre å ilegge forelegg og heller gå i retten med et ikke vedtatt forelegg. Forskjellen mellom et rettsmøte om besøksfor-

bud og en hovedforhandling er at dommeren i rettsmøtet om besøksforbud kan forholde seg til politidokumentene, mens ved en hovedforhandling vil det måtte føres vitner. Det er allikevel sjelden omfattende bevisføring i hovedforhandlinger hvor det straffbare forholdet er brudd på besøksforbud. Fordelen med forelegg er at spørsmålet om det foreligger et brudd bare trenger å føres en gang for retten. [...]

Ulempen med å ilegge elektronisk kontroll ved forelegg er at den som blir ilagt forbudet ikke blir pålenket før forelegget er rettskraftig. Dersom forelegget ikke vedtas vil dette kunne ta tid. Øst politidistrikt ser det som hensiktsmessig at det i slike tilfeller vil være mulig å ilegge besøksforbud med elektronisk kontroll frem til forelegget er rettskraftig. Alternativt, kan det utredes muligheten for å få disse foreleggene inn i et hurtigspor i domstolen for det tilfellet at forelegget ikke vedtas. En løsning hvor det kan ilegges elektronisk kontroll frem til rettskraftig forelegg kombinert med hurtigspor vil naturligvis være den beste løsningen.»

Øst politidistrikt uttaler også at vanskelige problemstillinger knyttet til besøksforbud og barn, er noe av bakgrunnen for at politidistriktet ønsker seg en større domstolsprøving enn departementet la opp til i høringsnotatet.

Oslo politidistrikt er noe i tvil om den en elektronisk kontroll er ment å beskytte, bør kunne bringe et avslag på slik kontroll inn for retten. Etter høringsinstansens syn bør spørsmålet om ileggelse i hovedsak bero på påtalemyndighetens vurdering. I alle fall bør påtalemyndigheten få anledning til å uttale seg før spørsmålet forelegges retten. *Politidirektoratet* og *Øst politidistrikt* er enig i at påtalemyndigheten bør få uttale seg.

Advokatforeningen bemerker at påtalemyndigheten i liten grad overholder fristen på fem dager etter straffeprosessloven § 222 a. Retten tar ofte stilling til en beslutning om besøksforbud når det er liten eller ingen tid igjen av forbudet, noe som medfører at den forbudet retter seg mot, ikke blir gitt noen reell domstolsprøving. I en kommentar til Advokatforeningens uttalelse bemerker *NIM* at det bør vurderes å innføre en regel om at domstolsbehandlingen skal skje så raskt som mulig etter at påtalemyndighetens beslutning er brakt inn for retten, eller innen et visst antall dager.

Oslo politidistrikt og *Politidirektoratet* mener at det bør settes en frist for retten til å treffe avgjø-

relse ved rettslig prøving av elektronisk kontroll av besøksforbud i eget hjem.

Agder politidistrikt, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og Øst politidistrikt støtter forslaget om at elektronisk kontroll skal kunne prøves på nytt i tingretten etter seks måneder. *Trøndelag statsadvokatembeter* støtter også dette og uttaler:

«Ofte vil en rettslig prøving tas under hovedforhandlingen. I slike integritetskrekkende straffesaker som høringen gjelder, bør påtalemyndigheten tilstrebe å beramme en hovedforhandling innenfor de seks månedene, slik at den rettslige prøvningen blir hovedforhandling og eventuell påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll.

Dersom tiltaleuttak og berømmelse krever mer tid, bør siktede få prøvet besøksforbud med elektronisk kontroll etter seks måneder med tanke på inngrepets alvorlige karakter og at situasjonen etter seks måneder kan ha endret seg.»

Advokatfirmaet Salomon Johansen anser det som uheldig at den forbydet retter seg mot, gis anledning til ny rettslig prøving etter seks måneder. Etter høringsinstansens syn bør elektronisk kontroll kunne ilegges inntil saken er avgjort av domstolene.

Krisesentersekretariatet og Stine Sofies Stiftelse mener at en tidsramme på seks måneder for å prøve en elektronisk kontroll på nytt i tingretten, vil være for kort. Etter høringsinstansens syn bør elektronisk kontroll kunne ilegges i samme periode som besøksforbudet, og med samme frist for å bringe spørsmålet opp til ny vurdering. Høringsinstansene mener at minst to tredjedeler av perioden med besøksforbud bør være gjennomført før en ny vurdering kan påberopes. Høringsinstansene bemerker også at det for å sikre en effektiv beskyttelse, må være mulig å iverksette en elektronisk kontroll i påvente av den rettslige behandlingen også når det er begjært rettslig prøving.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter mener at vurderingstemaet ved den nye prøvningen i tingretten etter seks måneder bør være om det har inntrådt nye omstendigheter eller endrede forhold som ikke var forutsett da kontrollen ble ilagt eller som ble undervurdert, og som er av betydning for vurderingen av om kontrollen kan og bør opprettholdes, jf. Rt. 2009 side 1167 avsnitt 50 og 51.

5.7.4 Departementets vurdering

Innledning

Etter forslaget i denne proposisjonen gis påtalemyndigheten kompetanse til å beslutte elektronisk kontroll ved brudd på et besøksforbud. En eventuell prøving i tingretten av om vilkårene for elektronisk kontroll er oppfylt, skal skje i etterkant.

Departementet har vurdert flere modeller for domstolsprøvingen. Et viktig spørsmål har vært om det bør være rettslig prøving i alle eller i noen bestemte saker, eller om prøving kun bør skje etter begjæring. Et annet spørsmål var om påtalemyndighetens beslutning om elektronisk kontroll bør kunne iverksettes før det har funnet sted en eventuell rettslig prøving.

Tidligere var det obligatorisk domstolsprøving av alle besøksforbud. Påtalemyndigheten skulle snarest råd og senest innen fem dager bringe beslutningen om besøksforbud inn for retten. Senere ble denne ordningen ansett unødig ressurskrevende, og det ble lagt til grunn at rettsikkerhetshensyn i tilstrekkelig grad ivaretas gjennom en adgang til å kreve prøving, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 4.3 side 30–31.

Etter nærmere overveielser har departementet kommet til at det bør finne sted en rettslig prøving av alle beslutninger som ilegger elektronisk kontroll, dvs. både i saker med brudd på alminnelige besøksforbud og besøksforbud i eget hjem, og i de særlige tilfellene hvor elektronisk kontroll kan være aktuelt uten forutgående brudd (se punkt 6).

Bakgrunnen for dette er at elektronisk kontroll er et inngripende tiltak, som kan være tyngende og få betydelige konsekvenser for livsutfoldelsen til den det retter seg mot (se blant annet punkt 5.4 og 8.2). Rettssikkerhetshensyn taler derfor for at påtalemyndighetens beslutninger om elektronisk kontroll prøves i domstolene.

Et annet argument for obligatorisk prøving er at departementet foreslår å senke beviskravet sammenlignet med forslaget i høringsnotatet. Denne endringen betyr både at terskelen for å beslutte elektronisk kontroll blir lavere, og at beviskravet bringes i samsvar med det som domstolene på dette stadiet av en sak er vant til å ta stilling til («skjellig grunn til mistanke»). Ved å oppstille et annet beviskrav enn det strafferettslige unngås også at uskyldspresumsjonen tres for nær ved at domstolen prejudisielt tar stilling til om bevisene er tilstrekkelige for å domfelle for eventuelle brudd på et besøksforbud.

Ytterligere et argument for obligatorisk prøving er at forholdsmessighetsvurderinger – en

avveining av motstridende interesser og vurdering av tiltakets varighet og utstrekning – står sentralt i disse sakene. Slike vurderinger er egnet for rettslig prøving.

Ressurshensyn kan likevel tale mot at alle avgjørelser om elektronisk kontroll bringes inn for tingretten for rettslig prøving. Departementet antar imidlertid at det relativt sett vil bli tale om et nokså beskjedent antall saker om elektronisk kontroll sammenlignet med det totale antallet saker om besøksforbud. Dette er fordi elektronisk kontroll i mange saker ikke vil være et egnet eller nødvendig og forholdsmessig beskyttelsestiltak. Videre er det etter departementets syn grunn til å tro at også ved en begjæringsmodell ville et ikke ubetydelig antall saker om besøksforbud med elektronisk kontroll blitt brakt inn for rettslig prøving.

For å tilrettelegge for en mer effektiv ordning når forholdene i den enkelte sak ligger til rette for det, foreslår departementet imidlertid et unntak. Påtalemyndigheten kan unnlate å oversende saken til retten dersom den som skal ilegges elektronisk kontroll uttrykkelig gir avkall på retten til domstolsprøving og det ellers anses ubetenkelig. Den kontrollen retter seg mot, skal likevel når som helst kunne kreve rettslig prøving av beslutningen.

Nærmere om saksbehandlingen

Departementet foreslår at reglene for domstolens behandling av saker som gjelder besøksforbud i eget hjem, skal gjelde også for beslutninger om elektronisk kontroll. Dette innebærer blant annet at påtalemyndighetens beslutning snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter at den er forkynt, skal bringes inn for retten, se fjerde ledd i forslaget til ny § 222 g i straffeprosessloven.

Når det gjelder de nærmere reglene om domstolsbehandlingen, foreslår departementet at straffeprosessloven § 222 a åttende ledd andre til sjetten punktum skal gjelde tilsvarende. Det betyr at den et besøksforbud er rettet mot, og den det skal beskytte, skal varsles om rettsmøter, og at begge partene skal ha rett til å være til stede og til å uttale seg. Bistandsadvokat oppnevnt etter straffeprosessloven § 107 a første og fjerde ledd kan også uttale seg selv om den forbudet er ment å beskytte, ikke møter. Retten treffer sin avgjørelse ved kjennelse. Reglene i § 184 om fengsling og § 243 om stevning til rettsmøter skal gjelde tilsvarende så langt de passer. Departementet har på nåværende tidspunkt kommet til at åttende

ledd første punktum – som fastslår at en beslutning om ikke å ilegge besøksforbud, kan bringes inn for retten av den et forbud skal beskytte – bare bør gjelde for selve besøksforbudet, og ikke for spørsmålet om elektronisk kontroll.

På bakgrunn av innspill i høringen har departementet vurdert om det i loven bør settes en frist for retten til å treffe sin avgjørelse. Noen konkret frist har departementet ikke funnet grunn til å foreslå, men det forutsettes at denne sakstypen, av hensyn til kontrollens inngripende karakter og tiltenkte funksjon, undergis en effektiv og rettssikker behandling i domstolene så raskt som mulig, og gis prioritet deretter.

Tiltakets art og begrunnelse tilsier at påtalemyndighetens beslutninger bør kunne iverksettes straks, uten at det skal være et vilkår at det foreligger en rettslig avgjørelse. På den annen side må det være klart at en pågående elektronisk kontroll – såfremt det ikke er gitt oppsettende virkning etter straffeprosessloven § 382 – straks må opphøre dersom retten finner at vilkårene for å ilegge kontrollen, ikke er oppfylt.

Rett til ny prøving etter seks måneder

Etter departementets syn bør påbud om elektronisk kontroll etter seks måneder kunne prøves på nytt av tingretten. Det innebærer at den som er ilagt elektronisk kontroll, kan kreve ny domstolsprøving når det har gått seks måneder fra illeggelsen. Departementet opprettholder på dette punktet forslaget fra høringsnotatet. Også ved den fornyede prøvingen skal reglene i straffeprosessloven § 222 a åttende ledd andre til sjetten punktum gjelde tilsvarende.

Forslaget legger opp til regelmessige vurderinger av om risikoen som begrunner den elektroniske kontrollen, stadig har gyldighet. Nye omstendigheter og endrede forhold som reduserer sannsynligheten for nye krenkelser, kan gi grunnlag for endring eller opphevelse av kontrollen. Tidsrammen på seks måneder er derimot ikke ment å være til hinder for at påtalemyndigheten, før det har gått seks måneder, selv tar initiativ til å endre innretningen på kontrollen. Påtalemyndigheten kan i slike tilfeller oppheve eller endre en ilagt elektronisk kontroll uten å bringe saken inn for retten. Departementet forutsetter at påtalemyndigheten foretar nye vurderinger når det er grunn til det. Dette har også sammenheng med at besøksforbud bare kan opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt, jf. straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd tredje punktum.

5.8 Rett til forsvarer og bistandsadvokat

5.8.1 Gjeldende rett

Besøksforbud

En sak om besøksforbud som ikke omfatter forbud mot opphold i eget hjem, gir i utgangspunktet ikke den forbudet retter seg mot, rett til offentlig oppnevnt forsvarer, heller ikke når det begjæres rettslig prøving av påtalemyndighetens beslutning. Ved siktelse og oppnevning av forsvarer under etterforskningen vil imidlertid bistand i forbindelse med et besøksforbud være omfattet av oppnevningen såfremt det gjelder det samme forholdet, jf. Keiserud mfl., *Straffeprosessloven kommentarutgave bind I* (5. utgave, Oslo 2020) side 447.

Den som ilegges besøksforbud i eget hjem, har rett til offentlig oppnevnt forsvarer når saken bringes inn for retten, jf. straffeprosessloven § 100 b første ledd. Det samme gjelder når grunnlaget for forbudet er mulig overtredelse av straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner. Straffeprosessloven § 100 b gir en rett til forsvarer, ikke en plikt til advokatbistand, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 4.7.4 side 53, jf. også Rt. 2009 side 233 avsnitt 9. Reglene om forsvarene i §§ 100 og 101 til 107 gjelder tilsvarende så langt de passer.

En sak om et alminnelig besøksforbud gir i utgangspunktet ikke den forbudet skal beskytte, rett til offentlig oppnevnt advokat (bistandsadvokat). Departementet har lagt til grunn at dersom et besøksforbud nedlegges etter at en fornærmet person har anmeldt en sak som gir rett til å få oppnevnt bistandsadvokat, omfatter oppdraget også bistand i forbindelse med besøksforbudet såfremt anmeldelsen og saken om besøksforbud gjelder det samme forholdet, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 4.7.1 side 51.

Den som et besøksforbud i eget hjem skal beskytte, har ellers rett til advokat når saken bringes inn for retten. Det samme gjelder når besøksforbud på grunnlag av mulig overtredelse av straffeloven § 282 bringes inn for retten. Reglene om bistandsadvokaten i kapittel 9 a gjelder tilsvarende så langt de passer, jf. straffeprosessloven § 107 a fjerde ledd. Den fornærmede har også rett til å få oppnevnt bistandsadvokat i saker om brudd på besøksforbud eller kontaktforbud etter straffeloven § 168, jf. straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a.

Kontaktforbud

Etter straffeprosessloven § 96 første ledd er utgangspunktet at den siktede skal ha forsvarer under hovedforhandling. Det gjelder også i saker om kontaktforbud etter straffeloven § 57.

Straffeprosessloven § 100 b første ledd om rett til forsvarer gjelder tilsvarende når en sak om kontaktforbud i eget hjem bringes inn for retten, jf. § 100 b andre ledd.

Den som et kontaktforbud i eget hjem skal beskytte, har rett til bistandsadvokat når saken bringes inn for retten, jf. straffeprosessloven § 107 a fjerde ledd første punktum. Reglene om bistandsadvokaten i kapittel 9 a gjelder tilsvarende så langt de passer, jf. fjerde ledd tredje punktum. Den fornærmede har også rett til å få oppnevnt bistandsadvokat i saker om brudd på besøksforbud eller kontaktforbud etter straffeloven § 168, jf. straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a.

5.8.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 6.1.2.4 side 34–35 la departementet til grunn at illeggelse av besøksforbud med elektronisk kontroll normalt innebærer en økt belastning for den tiltaket retter seg mot, og at dette kunne tilsi oppnevning av forsvarer for vedkommende, hvis denne begjærer domstolsprøving. Departementet viste til at en slik ordning ville tilsvare den svenske modellen og ba om høringsinstansenes syn.

5.8.3 Høringsinstansenes syn

Advokatfirmaet Salomon Johansen, Advokatforeningen, Agder politidistrikt, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, KDI, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Nordland politidistrikt, NIM, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Stine Sofies Stiftelse, Trøndelag politidistrikt, Trøndelag statsadvokatembeter og Øst politidistrikt uttaler seg om den som ilegges besøksforbud med elektronisk kontroll sin rett til offentlig oppnevnt forsvarer og tilhørende spørsmål.

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet mener at den som ilegges elektronisk kontroll, bør få oppnevnt forsvarer ved rettslig prøving av besøksforbudet. Dette begrunnes gjennomgående med at elektronisk kontroll er et særlig inngripende tiltak for den det gjelder. Høringsinstansene har imidlertid varierende syn på hvilket tidspunkt i prosessen og på hvilke vil-

kår forsvarer bør oppnevnes, samt hvor langt forsvareroppgjøret bør rekke.

Politidirektoratet og *Trøndelag politidistrikt* ber departementet vurdere om selve ileggelsen av elektronisk kontroll bør utløse en rett til forsvarer. *Agder politidistrikt* og *Øst politidistrikt* tar til orde for at oppnevning bør skje allerede ved ileggelsen. *Øst politidistrikt* fremhever at ved tidlig oppnevning vil forsvareren kunne hjelpe siktede å vurdere om saken er egnet for rettslig prøving, og slik unngå unødvendig domstolsbehandling av saker om elektronisk kontroll. *Agder politidistrikt* viser til at det vil være en fordel at siktede har en representant som politiet kan forholde seg til, særlig ved praktiske utfordringer som vil kunne oppstå ved gjennomføringen av den elektroniske kontrollen.

Advokatfirmaet Salomon Johansen og Stine Sofies Stiftelse mener at når noen som ilegges elektronisk kontroll får oppnevnt forsvarer, bør den besøksforbudet skal beskytte ha rett til bistandsadvokat.

5.8.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at alle som ilegges elektronisk kontroll av besøksforbud, skal ha rett til offentlig oppnevnt forsvarer når saken bringes inn for retten, og viser til at dette har bred støtte i høringen. Siden departementet går inn for at alle beslutninger om elektronisk kontroll som utgangspunkt skal prøves rettslig, kommer ikke spørsmålet om når og på hvilke vilkår forsvarer skal oppnevnes på spissen.

Etter departementets vurdering utløser ikke påtalemyndighetens beslutning om å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbud i seg selv en rett til offentlig forsvarer. I likhet med besøksforbud i eget hjem, jf. straffeprosessloven § 222 a andre ledd andre punktum, og kontaktforbud i eget hjem, jf. straffeloven § 57 tredje ledd, bør det innføres en rett til forsvarer når saken bringes inn for domstolen, jf. straffeprosessloven § 100 b. Dette

vil også gi sammenheng i reglene om rett til forsvarer.

Forsvareroppgjøret opphører når spørsmålet om elektronisk kontroll skal ilegges, er endelig avgjort av domstolen. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig at forsvareren skal ha en form for koordinerende rolle etter endt domstolsbehandling. Det bemerkes her at personer som ilegges elektronisk kontroll av besøksforbud må være skikket for ordningen, og det forutsettes at dette innebærer kontakt og koordinering med politiet, kriminalomsorgen og andre.

Departementet anser det som hensiktsmessig at retten til offentlig oppnevnt forsvarer i saker om elektronisk kontroll tas inn i straffeprosessloven § 100 b. Det innebærer at reglene om forsvareren i §§ 100 og 101 til 107 skal gjelde tilsvarende så langt de passer.

Departementet foreslår også en korresponderende rett til bistandsadvokat for den besøksforbudet skal beskytte, se forslaget til endringer i straffeprosessloven § 107 a. Den som forbudet er ment å beskytte, har etter forslaget rett til advokat når en sak om elektronisk kontroll bringes inn for retten. Av hensyn til sammenhengen i reglene foreslås en tilsvarende rett til bistandsadvokat i saker om elektronisk kontroll av ilagte kontaktforbud.

Ettersom bistandsadvokat oppnevnes når saken bringes inn for retten, vil oppdraget først og fremst omfatte forberedelser til og gjennomføring av domstolsbehandlingen av beslutningen om elektronisk kontroll. Bistandsadvokaten vil særlig kunne bidra med å klarlegge spørsmål om risiko, forbudssone og varighet av tiltaket.

Departementet antar at saker hvor besøksforbudet er ment å beskytte flere, typisk familie-medlemmer i samme husstand eller lignende, vil kunne egne seg for oppnevning av felles bistandsadvokat, jf. § 107 b fjerde ledd.

De øvrige reglene i straffeprosessloven kapittel 9 a foreslås å gjelde tilsvarende så langt de passer.

6 Bør elektronisk kontroll av besøksforbud kunne ilegges i andre tilfeller enn ved brudd på besøksforbud?

6.1 Gjeldende rett

Det vises til punkt 5.1.1 om adgangen til å ilegge besøksforbud, kontaktforbud og kontaktforbud med elektronisk kontroll. De konstitusjonelle og menneskerettslige rammene er omtalt i punkt 4.

6.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes syn på om det i «særskilte tilfeller» kan være behov for å ilegge elektronisk kontroll uten at det foreligger brudd på et besøksforbud. En slik adgang ville trolig kun unntaksvis være aktuell å benytte, men kunne få betydning for de mest alvorlige sakene der besøksforbud fortsatt vil være et egnet tiltak, samtidig som sakene ikke er så alvorlige at pågrep og fengsling er naturlig.

Departementet varslet i høringsnotatet punkt 6.1.3 side 36 at det eventuelt ville vurdere en slik ordning mer inngående i oppfølgingen, og bemerket at ordningen måtte vurderes i lys av våre menneskerettslige forpliktelser:

«Etter departementets syn er det ikke opplagt at en slik ordning vil være akseptabel etter EMK TP4-2 og retten til bevegelsesfrihet. Selv om elektronisk kontroll etter sin art først og fremst er et tiltak som skal sørge for at det underliggende besøksforbudet overholdes, vil det øke intensiteten i inngrepet i bevegelsesfriheten. [...] Samtidig er det heller ikke klare holdepunkter for at en slik ordning, der det i den enkelte sak anses nødvendig og proporsjonalt, ikke vil bli akseptert av EMD.»

6.3 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet er positive til å innføre en adgang til i særskilte tilfeller å ilegge besøksforbud med elektronisk kontroll uten vilkår om forutgående

brudd. Dette gjelder *Advokatfirmaet Salomon Johansen, Agder politidistrikt, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, JURK, KDI, Kripos, Krisesenteret for Tromsø og omegn, Likestillings- og diskrimineringsombudet, LO, MiRA Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn, Nok. Oslo – senter mot incest og seksuelle overgrep, Nordland politidistrikt, Politidirektoratet, Stine Sofies Stiftelse, Sør-Øst politidistrikt, Trøndelag politidistrikt og Troms politidistrikt.*

Advokatforeningen og Øst politidistrikt er derimot negative til en slik adgang. Etter Øst politidistrikts syn er det tvilsomt om det vil være mange saker hvor det er for inngripende å varetaktsfengsle, og samtidig nødvendig og forholdsmessig å ilegge elektronisk kontroll uten brudd på besøksforbud. Ved en unntakshjemmel som foreslått øker sannsynligheten for å ilegge unødvendig inngripende tvangsmidler. Dette fordi det i en tidlig etterforskningsfase er vanskelig å vurdere om tiltaket er nødvendig og forholdsmessig. Videre bemerkes det at det kan være prosessdrivende å forklare hvorfor noe ikke utgjør et «særskilt tilfelle».

Kripos og Politidirektoratet mener at det unntaksvis kan være behov for en adgang til å ilegge elektronisk kontroll uten at det foreligger brudd på besøksforbud, i tilfeller hvor det er objektive og dokumenterte holdepunkter for at den forbudet skal beskytte, risikerer å bli utsatt for forbrytelser mot liv, helse eller frihet. *Nordland politidistrikt* mener at det kan være behov for en slik adgang i tilfeller hvor det gjennom rettskraftige avgjørelser er konstatert flere alvorlige trusler eller voldstiltfeller mot den trusselutsatte. *Trøndelag politidistrikt* mener at det kan være behov for adgangen i tilfeller der det foreligger en forhistorie med for eksempel domfellelse for vold og brudd på besøksforbud mot andre enn den personen et nytt besøksforbud skal beskytte. Videre peker høringsinstansen på at det kan være behov i saker om æresrelatert vold hvor det er høy risiko for vold eller drap, i saker der det er iverksatt strenge skjermingstiltak og det har vært lekkasjer og tvil om at adresse kan være kjent, og eventuelt i andre saker om fengs-

lingsurrogater. *Agder politidistrikt* mener at adgangen bør forbeholdes enkelte saker med en viss alvorlighet, for eksempel hvor en person tidligere er domfelt for mishandling i nære relasjoner og har brutt besøksforbud mot en tidligere partner. Høringsinstansen bemerker at det for disse tilfellene bør vurderes å stille krav til siktelse for forhold med en strafferamme av en viss lengde. *Advokatfirmaet Salomon Johansen* mener at elektronisk kontroll bør kunne ilegges når sakens art og alvor tilsier det, for eksempel ved svært alvorlig vold eller trusler, eller når det dreier seg om psykiatri eller andre tilfeller av «tikkende bomber». *JURK* ser behov for en unntakshjemmel i alvorlige saker, særlig i saker om vold i nære relasjoner hvor det ennå ikke foreligger dom. Etter høringsinstansens syn er det et presserende behov for å beskytte disse menneskene:

«I særlige tilfeller hvor bevisene for vold eller mishandling i nære relasjoner er sterke, bør det kunne ilegges elektronisk kontroll også før det kan konstateres brudd på besøksforbudet. Statens forpliktelser til å sikre beskyttelsen av kvinnens liv bør i slike tilfeller veie tyngre enn voldsutøvers bevegelsesfrihet. [...]

Til departements uttalelse om at det ikke opplagt at en slik ordning vil være akseptabel etter EMK TP4-2 og retten til bevegelsesfrihet, vil *JURK* særskilt bemerke at i de aller fleste tilfeller vil den voldsutsattes bevegelsesfrihet bli begrenset av hensyn til voldsutøvers. I saker om vold i nære relasjoner aksepterer vi at den voldsutsatte og eventuelle barn må flytte til et krisesenter, eller leve på skjult adresse, mens voldsutøver får bli i hjemmet. Krisesentrene er i mange deler av landet langt fra der kvinnen og barna bor, slik at den voldsutsatte blir tvunget til å bytte skole og flytte fra jobb, familie og nærmiljø. Disse kvinnene må flytte til et helt nytt sted, og får sin bevegelsesfrihet slik vesentlig begrenset uten å ha begått kriminelle handlinger.

JURK mener at det vil kunne anses å være forholdsmessig i visse tilfeller å innskrenke voldsutøvers bevegelsesfrihet, slik at den voldsutsatte får beholde sin. Er det overveiende bevis for alvorlig vold mot partner eller barn, som eksempelvis bilder, eller gjentagende polititrykninger til vold i hjemmet, så bør det kunne ilegges elektronisk kontroll fra første stund. *JURK* ber departementet utrede nærmere hvordan en slik regulering kunne vært formulert og vilkårene for illeggelse av elektronisk kontroll i disse særskilte tilfellene.»

KDI, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sør-Øst politidistrikt og Troms politidistrikt mener at det vil være behov for en hjemmel til å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbud uten vilkår om forutgående brudd i tilfeller hvor et besøksforbud ikke alene anses som et tilstrekkelig tiltak for å ivareta en trusselutsatt persons sikkerhet, eller når varetektsfengsling ikke er aktuelt på tidspunktet hvor beskyttelsen er nødvendig. Troms politidistrikt uttaler:

«Politidistriktet har erfaring med en konkret sak hvor dette hadde vært aktuelt. Her benyttet politiet voldsalarm og besøksforbud uten at dette var tilstrekkelig til å beskytte den fornærmede part. Saken er et grovt eksempel hvor den fornærmede tross disse tiltakene, ble utsatt for frihetsberøvelse og voldtekt. Elektroniske spor indikerte også mulige planer om drap/selvdrap. Trusselutøver hadde besøksforbud og den fornærmede var utstyrt med voldsalarm. Hadde risiko vært godt og riktig vurdert, og man hadde funnet at elektronisk kontroll hadde vært aktuelt, så kunne dette ha forebygget både voldtekt og frihetsberøvelse. Forut for de alvorlige hendelsene var det ikke grunnlag i sakens opplysninger for varetektsfengsling. Saken endte med domfellelse til forvaringsstraff.»

Troms politidistrikt bemerker også at det kan være behov for en slik adgang i tilfeller hvor det er svært viktig å beskytte barn.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter ser også behov for en snever unntakshjemmel, men mener at terskelen for å bruke denne bør være høy. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* gir uttrykk for at vilkårene bør være særlig strenge.

NIM påpeker at ordningen kan medføre en vesentlig risiko for uforholdsmessige tiltak. Et alternativ kan være å innføre en adgang til å ilegge elektronisk kontroll når det foreligger nærmere bestemte holdepunkter for at alvorlig kriminalitet ellers vil bli begått. Videre bemerker høringsinstansen at forslaget reiser en del spørsmål knyttet til vilkårene for illeggelse og prosessuelle rettssikkerhetsgarantier. Dette knytter seg blant annet til straffbare handlinger som kan begrunne tiltaket, hvilken risiko som kreves for at slike handlinger vil bli begått, varigheten av besøksforbudet med elektronisk kontroll og hvorvidt slik illeggelse skal være basert på de samme rettssikkerhetsgarantiene som i straffesaker. Etter høringsinstansens syn bør departementet

komme tilbake til disse spørsmålene i en ny høring.

Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter er noe i tvil om det bør åpnes for elektronisk kontroll i andre tilfeller enn ved brudd på besøksforbud. Dette må i så fall være i de særtilfeller hvor det kan tjene som alternativ til varetektsfengsling. En annen situasjon hvor det kunne være aktuelt, er der det foreligger en domfellelse i tingretten som omfatter kontaktforbud med elektronisk kontroll, men hvor dommen ankes og det går lang tid før anken behandles og dommen blir rettskraftig. I en slik situasjon har tingretten kommet til at det skal idømmes elektronisk kontroll, og situasjonen mellom partene kan eskalere på grunn av saksbehandlingen i rettssystemet.

Oslo statsadvokatembeter er også usikker på om det bør åpnes for elektronisk kontroll i andre tilfeller enn ved brudd på besøksforbud. Høringsinstansen påpeker at en mulighet kan være å innføre en adgang til å beslutte elektronisk kontroll bare ved brudd, og innhente erfaringer og se om det i praksis er behov for en unntaksregel etter noe tid, slik også *Agder politidistrikt* og *Øst politidistrikt* fremhever.

Pro Sentret uttaler at det hovedsakelig vil være behov for en unntakshjemmel dersom ikke-fysiske krenkelser som trakassering via internett, telefon eller lignende, ikke blir ansett som en overtredelse av besøksforbudet som begrunner elektronisk kontroll.

Oslo statsadvokatembeter og *Øst politidistrikt* bemerker at vilkåret «særskilte tilfeller» ikke gir særlig veiledning for når regelen skal kunne komme til anvendelse. *Oslo politidistrikt* og *Politidirektoratet* bemerker at det bør gis eksempler og klare retningslinjer i forarbeidene. *Oslo politidistrikt* trekker frem at dette for eksempel kan være tilfeller hvor gjerningspersonen har en omfattende voldshistorikk, eller tidligere har brutt et besøksforbud, som viser manglende evne eller vilje til å overholde et forbud.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter uttaler:

«I tilfeller hvor det ikke foreligger brudd på et besøksforbud, og hvor det er et straffbart forhold som ligger til grunn for et behov for elektronisk kontroll, vil trolig varetektsfengsling være nærliggende. Selv om elektronisk kontroll som varetektsurrogat ikke er en del av lovforslaget, bemerkes det at flere tilfeller hvor det vil være aktuelt med elektronisk kontroll uten at det foreligger et brudd, trolig også vil være aktuelle for vurdering av varetekt-

surrogat dersom det vedtas å gjeninnføre ordningen tilsvarende den som ble vedtatt ved lov 24. mai 2013 nr. 19.»

Etter *Øst politidistrikts* syn er det vanskelig å konstatere at det er nødvendig å ilegge elektronisk kontroll før man har prøvd ut besøksforbud uten slik kontroll. Høringsinstansen anser det som mer naturlig å vurdere elektronisk kontroll som et alternativ til varetektsfengsling, når vilkårene for dette er oppfylt.

For at politiet skal kunne bruke elektronisk kontroll som et varetektssurrogat uten at dette per nå er hjemlet i loven, bør kompetansen til å beslutte elektronisk kontroll på dette grunnlaget, ifølge Oslo politidistrikt, ligge til retten.

6.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår en snever adgang til å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbud også når det ikke foreligger brudd på et ilagt besøksforbud, se første ledd tredje punktum i forslaget til ny § 222 g i straffeprosessloven. Bestemmelsen vil i prinsippet kunne være aktuell både i tilfeller hvor det foreligger et besøksforbud som ikke er brutt forsettlig, og i tilfeller hvor det ikke er ilagt besøksforbud. Den kan følgelig være aktuell også ved grovt uaktsomme overtredelser av besøksforbud.

Behovet for å beskytte personer som befinner seg i særlig alvorlige og sårbare situasjoner, slik dette er belyst i høringen, taler med styrke for å foreslå en slik «sikkerhetsventil». Høringen har vist at behovet for forebyggende tiltak er reelt, og de fleste høringsinstansene er positive til at det innføres en unntakshjemmel. Særlig vises det til tilfeller der påtalemyndigheten ikke har andre egnede tiltak til rådighet som er tilstrekkelige til å gi mennesker som har blitt eller risikerer å bli utsatt for trusler, vold, eller andre alvorlige krenkelser, den beskyttelsen de trenger.

I høringsnotatet vurderte departementet i liten grad de menneskerettslige rammene for en slik hjemmel. Hensynet til overholdelse av statens sikkeringsplikt etter EMK taler for at beskyttelsestiltaket elektronisk kontroll også bør kunne anvendes i særlige tilfeller hvor det ikke er mistanke om brudd på et ilagt forbud, men hvor det likevel er særlige holdepunkter for at fornærmede har behov for slik beskyttelse. Samtidig er den grunnleggende avveiningen som dette lovforslaget bygger på, mellom rettighetene til den som tiltaket skal beskytte og rettighetene til den som får

begrenset sin bevegelsesfrihet ved tiltaket, helt sentral også her. Det er uansett klart at det kan gjøres inngrep i bevegelsesfriheten etter EMK TP4-2, så lenge de alminnelige inngrepskriteriene overholdes. Et slikt tiltak vil ha som formål å forebygge forbrytelser eller å beskytte andres rettigheter og friheter.

Departementet viser også til at det har skjedd en rettsutvikling i svensk rett. Etter den svenske lagen om kontaktförbud kan «utvidgat kontaktförbud» med «elektronisk övervakning» ilegges også uten forutgående brudd på et kontaktförbud. For å kunne treffe en slik «förstahandsåtgärd» må grunnvilkårene for «kontaktförbud» være oppfylt, og det må antas at det ikke vil være tilstrekkelig med et alminnelig kontaktförbud.

Departementet kan, også i lys av endringene i svensk rett, ikke se at EMK TP4-2 er til hinder for at det innføres en hjemmel til å ilegge elektronisk kontroll uten forutgående brudd på besøksforbud. En slik adgang vil etter departementets syn derimot være med på å oppfylle sikringsplikten etter EMK. Der det foreligger en reell og umiddelbar fare for vold, er det myndighetenes plikt å umiddelbart iverksette konkrete tiltak for å forhindre dette, jf. EMDs uttalelser i *Kurt mot Østerrike* (nærmere omtalt i punkt 4.2).

Departementet vil derfor foreslå en adgang til å beslutte elektronisk kontroll uten krav om forsettlig brudd på besøksforbud. Hjemmelen forutsettes brukt kun unntaksvis og med stor forsiktighet. Det foreslås en snever unntaksregel, som bare skal kunne anvendes når det antas påkrevd, er forholdsmessig og det er på det rene at andre og mindre inngripende beskyttelsestiltak ikke vil strekke til, jf. straffeprosessloven § 170 a. Påtalemyndigheten må i disse tilfellene derfor vurdere svært nøye om vilkårene for å treffe en beslutning om elektronisk kontroll er oppfylt.

I kravet om at elektronisk kontroll kun kan ilegges dersom det *antas påkrevd* for å hindre at noen begår en straffbar handling mot en annen person, ligger det et strengt beviskrav. Etter en helhetsvurdering må det foreligge en sterk grad av sannsynlighetsovervekt for at vedkommende vil begå et lovbrudd i fremtiden om vedkommende ikke ilegges slik kontroll. Sannsynlighetsovervekt er ikke tilstrekkelig. Når det her i særlige tilfeller kan ilegges elektronisk kontroll uten at det foreligger mistanke om krenkelse av et besøksforbud, er det etter departementets syn naturlig at vurderingen av fremtidig risiko kommer tydelig til uttrykk i bestemmelsen.

Forholdsmessighetsvurderingen vil bli helt sentral også her. Momentene som er nevnt i punkt

5.4.4 om krav til forholdsmessighet, herunder momentene nevnt i Halleskov og Holsts rapport omtalt i punkt 4.3.2, vil på samme måte være relevante når man skal foreta en konkret forholdsmessighetsvurdering i slike særlige tilfeller. Avveiningen kan likevel bli annerledes, fordi terskelen for ileggelse er høyere etter forslaget her.

I tilfeller hvor besøksforbud med elektronisk kontroll unntaksvis ilegges uten at det fra før foreligger et besøksforbud, vil det ikke på forhånd ha vært gitt informasjon om at brudd på et besøksforbud kan medføre elektronisk kontroll. At det ikke er gitt informasjon, bør etter departementets syn generelt sett medføre at terskelen for å ilegge elektronisk kontroll, heves noe.

Når det gjelder hvilke «særlige tilfeller» som bør kunne begrunne en beslutning på dette stadiet, har departementet funnet det naturlig å se hen forarbeidene til endringene i den svenske lagen om kontaktförbud, hvor det fra 1. januar 2022 ble åpnet for «elektronisk övervakning» uten krav om forutgående brudd på et «kontaktförbud», og til innspillene fra høringsinstansene i den norske høringen i 2021.

I de svenske forarbeidene uttales det at fordi det må foretas en risikovurdering basert på «samtlige omständigheter i det enskilda fallet», er det vanskelig å angi nærmere hvilke forhold som typisk bør foreligge for at «elektronisk övervakning» skal kunne være aktuelt. Følgende er likevel trukket frem i Prop. 2020/21:217 punkt 6.2 side 24:

«Som utgångspunkt kan dock de generella omständigheter som redan i dag kan beaktas vid bedömningen av om ett kontaktförbud ska meddelas eller inte vara relevanta även vid bedömningen av om ett utvidgat kontaktförbud bör förenas med elektronisk övervakning, t.ex. tidigare brott mot skyddspersonen, karaktären av sådana brott och om det rör sig om enstaka eller flera gärningar (jfr prop. 1987/88:137 s. 41). Vidare kan parternas bostads- och arbetsförhållanden få betydelse. Att parterna bor eller arbetar i samma stad eller nära varandra kan utgöra omständigheter som medför att det oftare finns skäl att överväga elektronisk övervakning än i de fall parterna bor och arbetar längre ifrån varandra. Att den som kontaktförbudet avses gälla redan före det att beslutet meddelats gett uttryck för att denne inte avser att respektera beslutet är också en sådan omständighet som kan tillmätas betydelse vid bedömningen av om elektronisk övervakning bör beslutas.»

Departementet ser det slik at de omstendighetene som er fremhevet i de svenske forarbeidene, bør kunne være relevante også etter den norske bestemmelsen.

Etter departementets syn må det være en konkret og overhengende risiko for en alvorlig *straffbar handling* mot den som besøksforbudet skal beskytte. Det bør likevel ikke stilles nærmere krav for eksempel til siktelse for forhold med en strafferamme av en viss lengde.

På den ene siden bør en risiko for ikke-fysiske krenkelser av besøksforbud som for eksempel telefonoppringninger, klart nok ikke være tilstrekkelig. Annerledes vil det kunne stille seg der det foreligger trusler om drap eller vold. Foreligger det for eksempel en historikk mellom to foreldre med felles barn med omfattende trakassering eller vold, og det er en særskilt høy risiko for brudd på besøksforbudet, bør dette etter omstendighetene kunne gi grunnlag for elektronisk kontroll. I alle tilfeller må det foretas en konkret helhetsvurdering der kravet om nødvendighet og

forholdsmessighet, herunder risikoen for lovbrudd, vil stå sentralt. Tidligere lovbrudd overfor den forbudet skal beskytte, eller lovbrudd overfor andre, og manglende vilje til å overholde andre forbud eller holdepunkter for at forbud ikke vil bli overholdt, bør tas i betraktning.

Etter forslaget skal elektronisk kontroll i disse tilfellene kunne ilegges med samme varighet som i brudd-situasjonene, dvs. i hele eller deler av perioden som besøksforbudet gjelder eller blir besluttet å gjelde for. De samme rettssikkerhetsgarantiene som gjelder ved elektronisk kontroll som følge av brudd på besøksforbud, skal gjelde også i disse særlige tilfellene. Når elektronisk kontroll ilegges uten at det foreligger mistanke om brudd på et allerede ilagt besøksforbud, er det særlig viktig at eventuelle begjæringer om oppheving eller endring av kontrollen som innkommer før det har gått seks måneder, vurderes grundig av påtalemyndigheten. Dersom det foreligger nye forhold eller endrede omstendigheter, må betydningen av dette vurderes nøye.

7 Bør også brudd på kontaktforbud kunne medføre elektronisk kontroll?

7.1 Gjeldende rett

Den som forsettlig krenker et besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a, eller som forsettlig bryter et kontaktforbud etter straffeloven § 57, har begått en «straffbar handling» som kan gi grunnlag for kontaktforbud med elektronisk kontroll etter straffeloven § 57, jf. § 168, jf. § 21.

Straffeloven § 58 femte ledd åpner for at tingretten i den rettskretsen et kontaktforbud gjelder, på begjæring fra påtalemyndigheten og av hensyn til den eller de personene som det skal beskytte, kan endre innholdet i forbudet, jf. § 57 andre ledd. Bestemmelsen tar sikte på situasjoner hvor forbudssonen bør justeres av sikkerhetsmessige hensyn. Formålet er å sikre at den som kontaktforbudet skal beskytte, fortsatt blir beskyttet ved bytte av bosted, arbeidssted, skole eller lignende, jf. Prop. 64 L (2014–2015) *Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsettingslov)* punkt 12.3 side 128. Bestemmelsen gir derimot ikke hjemmel til å pålegge elektronisk kontroll.

7.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble spørsmålet om påtalemyndigheten burde gis adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på et ilagt kontaktforbud ikke drøftet.

7.3 Høringsinstansenes syn

NIM påpeker at bestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet ikke vil gi påtalemyndigheten hjemmel til å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på kontaktforbud idømt av retten i en straffesak. Straffeloven § 58 femte ledd første punktum gir heller ikke, så langt høringsinstansen forstår, adgang til å pålegge elektronisk kontroll hvis den domfelte overtrer kontaktforbudet. Siden behovet for tiltak synes å gjøre seg gjeldende ved brudd både på besøksforbud og kontaktforbud, synes det inkonsekvent å foreslå en hjemmel for elektronisk

kontroll bare ved brudd på besøksforbud. *Oslo politidistrikt* og *Politidirektoratet* mener at påtalemyndigheten bør ha kompetanse til å ilegge elektronisk kontroll i begge tilfeller. Politidirektoratet ber departementet vurdere nærmere hvordan dette eventuelt bør lovreguleres, og påpeker at de øvrige vilkårene for kontaktforbud følger av straffeloven, ikke av straffeprosessloven.

7.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med de høringsinstansene som gir uttrykk for at brudd på kontaktforbud, bør kunne få samme følger som brudd på besøksforbud. Dette vil også gi bedre sammenheng i reglene om kontaktforbud og besøksforbud. Brudd på både kontaktforbud og besøksforbud straffes etter straffeloven § 168. Etter departementets syn bør elektronisk kontroll i disse tilfellene kunne ilegges uten at det avsies ny dom på kontaktforbud. Det foreslås derfor at reglene om elektronisk kontroll av besøksforbud ved brudd skal gjelde tilsvarende ved brudd på ilagte kontaktforbud, se første ledd første og andre punktum i forslaget til ny § 222 g i straffeprosessloven.

Departementet finner det naturlig at man også ved elektronisk kontroll begrunnet i brudd på kontaktforbud følger reglene i straffeprosessloven, sett hen til tiltakets karakter som et straffeprosessuelt tvangsmiddel med et slikt beviskrav. Vurderingen, herunder hvilke brudd som kan gi grunnlag for elektronisk kontroll og vurderingen av kravet til nødvendighet og forholdsmessighet, kontrollens geografiske omfang og beviskravet, skal i disse tilfellene være tilsvarende som ved brudd på besøksforbud, se punkt 5.2 til 5.5. Varigheten av den elektroniske kontrollen skal også fastsettes på samme måte, dvs. innenfor tidsrammene i straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd, se nærmere i punkt 5.6.

For ordens skyld tilføyes det at det i et høringsnotat 22. september 2006 ble foreslått regler som åpnet for at retten på begjæring fra

påtalemyndigheten, og uten å måtte avsi ny dom, kunne supplere kontaktforbudet med elektronisk kontroll, dersom et tidligere idømt kontaktforbud ikke ble etterlevd. Dette forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp. Som begrunnelse ble det i Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.7.3.2 side 23 pekt på at hvorvidt bevisene for brudd føres under en hovedforhandling eller i et rettsmøte for behandling av spørsmålet om brudd på kontaktforbudet, neppe ville innebære så store forskjeller at prosessuelle hensyn kunne begrunne en særregel.

Prosessuelt er det nok ikke de helt store forskjellene på et rettsmøte om endring av et kontaktforbud, jf. straffeloven § 58 femte ledd, og et rettsmøte om prøving av en beslutning om elektronisk kontroll av et besøksforbud. I begge til-

fellene forbereder påtalemyndigheten saken, før retten avgjør saken ved kjennelse. Reglene i straffeprosessloven § 222 a åttende ledd andre punktum gjelder dessuten ved begge behandlingsmåtene. Departementet har på denne bakgrunn vurdert å foreslå en endring i straffeloven § 58 femte ledd, slik at illeggelse av elektronisk kontroll ved brudd på kontaktforbud kunne blitt vurdert etter reglene i straffeloven. Som nevnt ovenfor har imidlertid departementet kommet til at straffeprosessloven § 222 g bør gjelde også ved brudd på kontaktforbud. Slike saker om elektronisk kontroll av ilagte kontaktforbud skal dermed behandles etter de samme regler som saker om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud.

8 Følgene av å bryte besøksforbud og kontaktforbud, medvirkningsplikt, personvern og forskrifter

8.1 Informasjon om følgene av å bryte besøksforbud og kontaktforbud

8.1.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 222 a femte ledd femte punktum fastsetter at den et *besøksforbud* er rettet mot, skal gjøres kjent med følgene av å bryte forbudet, jf. straffeloven § 168. Videre følger det av påtaleinstruksens § 9-7 andre ledd tredje punktum at den forbudet retter seg mot, skal gjøres kjent med at overtredelse er straffbart. Straffeloven § 168 bokstav b fastsetter at den som krenker et besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a, straffes med bot eller fengsel inntil ett år.

I motsetning til straffeprosessloven § 222 a angir ikke straffeloven § 57 at den som et *kontaktforbud* er rettet mot, skal gjøres kjent med følgene av å bryte forbudet. Det følger imidlertid av § 57 at kontaktforbud på nærmere vilkår kan ilegges noen som har begått en «straffbar handling», og at forbudet kan suppleres med elektronisk kontroll når det anses nødvendig for at det skal bli overholdt. Videre følger det av straffeloven § 168 bokstav a at den som bryter et kontaktforbud etter § 57, straffes med bot eller fengsel inntil ett år.

8.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å ta inn en henvisning i straffeprosessloven § 222 a, som gjelder besøksforbud, til den foreslåtte bestemmelsen om elektronisk kontroll av besøksforbud. Tilføyelsen ville få tydelig frem at den som ilegges besøksforbud, ved illeggelsen skal få informasjon om at brudd på dette, i tillegg til straff, kan medføre elektronisk kontroll. Departementet ga uttrykk for at informasjonen burde omfatte hvilke faktiske begrensninger i livsutfoldelsen som gjennomføring av elektronisk kontroll normalt innebærer.

8.1.3 Høringsinstansenes syn

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokat-

embeter, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet og Øst politidistrikt støtter forslaget om å lovfeste at den som et besøksforbud er rettet mot, skal gjøres kjent med at brudd på forbudet kan medføre elektronisk kontroll.

Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter foreslår at straffeprosessloven § 222 a femte ledd femte punktum skal lyde:

«Den et forbud er rettet mot, skal også gjøres kjent med at følgene av å bryte forbudet er at brudd kan medføre straff, jf. straffeloven § 168, og at brudd kan medføre elektronisk kontroll av besøksforbudet, jf. straffeprosessloven § 222 d.»

JURK, Norske Kvinners Sanitetsforening, Stine Sofies Stiftelse og Trøndelag statsadvokatembeter understreker viktigheten av at det gis tydelig informasjon om følgene av å bryte besøksforbudet. Tydelig informasjon vil gjøre det mulig å innrette seg etter forbudet, samtidig som det trolig vil virke preventivt og medføre færre overtredelser.

Oslo politidistrikt bemerker at det bør gis informasjon om hva elektronisk kontroll vil innebære i praksis, og anbefaler at det utarbeides en nasjonal mal for informasjonen som skal gis. Agder politidistrikt etterspør et felles skriv om dette fra Politidirektoratet.

8.1.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at den som ilegges et besøksforbud, skal gjøres kjent med følgene av å bryte forbudet, se forslaget til endringer i straffeprosessloven § 222 a femte ledd femte punktum. Det betyr at det ved nedleggelse av besøksforbud skal informeres om mulig straff etter straffeloven § 168 bokstav b, og om mulig elektronisk kontroll etter ny § 222 g i straffeprosessloven.

Departementet vil vise til de positive erfaringene med elektronisk kontroll av kontaktforbud hittil. Etter det departementet har fått opplyst fra politiet, har ingen som har vært ilagt slik kontroll,

brutt kontaktforbudet med hensikt å oppsøke den forbudet skal beskytte. Dette gir grunn til å tro at informasjon om at elektronisk kontroll kan bli en følge ved brudd, og om hva ordningen går ut på, kan virke preventivt og dermed bidra til å redusere omfanget av brudd på besøksforbud.

Informasjon om at brudd på besøksforbud kan gi grunnlag for elektronisk kontroll i tillegg til straff, bør etter departementets syn standardiseres og gis rutinemessig i forbindelse med forkynning av besøksforbudet. Det bør gis opplysninger om hvilke begrensninger i livsutfoldelsen elektronisk kontroll normalt innebærer, og om at brudd på plikten til å medvirke til en slik eventuell kontroll, straffes etter straffeloven § 168 bokstav c (se departementets forslag til endringer i bestemmelsen omtalt i punkt 8.3).

Av hensyn til sammenhengen i reglene om kontaktforbud og besøksforbud, og med sikte på å forebygge kriminalitet, mener departementet at det også ved illeggelse av kontaktforbud etter straffeloven § 57 bør gis informasjon om følgene av å bryte forbudet. Det vil si at vedkommende skal gjøres kjent med at brudd på forbudet kan medføre straff etter § 168 bokstav c, og at det ved brudd kan bli ilagt elektronisk kontroll uten dom i straffesak.

8.2 Plikt til å medvirke til elektronisk kontroll. Utenlandsreiser mv.

8.2.1 Gjeldende rett

Ved elektronisk kontroll av kontaktforbud plikter den domfelte «å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen», jf. straffeloven § 57 femte ledd tredje punktum. Om bestemmelsen uttaler Høyesterett i HR-2017-1840-A avsnitt 31 at

«loven [gir] et tilstrekkelig klart uttrykk for at domfelte må finne seg i betydelige begrensninger i bevegelsesfriheten, også ut over dem som følger av forbudet mot å bevege seg inn i et angitt område. Domfelte må akseptere daglig batterilading og de begrensninger som mobildekningen gir. På bakgrunn av lovgivers klare uttalelser i proposisjonen, er det derimot vanskelig å se at politiet kan nedlegge et forbud mot flyreiser. Ved behov må politiet medvirke til at domfelte kan reise med fly ved å demontere/montere fotlenken ved henholdsvis avreise og ankomst. Det kan reises spørsmål også ved adgangen til å forby opphold uten-

lands. Et slikt forbud kan i hvert fall ikke gå lenger enn det som er nødvendig for at kontrollen skal kunne fungere effektivt.»

Høyesterett har i HR-2016-783-A avsnitt 36 og HR-2017-1840-A avsnitt 33 påpekt et behov for å avklare hvilke begrensninger som kan hjemles i § 57 femte ledd.

De overordnede rettslige rammene knyttet til eventuelle forbud mot utenlandsreiser etter Grunnloven § 106 andre ledd første punktum er drøftet i punkt 4.3.2.

8.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at plikten til å medvirke til elektronisk kontroll av kontaktforbud etter straffeloven § 57 femte ledd, skulle gjelde tilsvarende ved elektronisk kontroll av besøksforbud.

På bakgrunn av Høyesteretts påpekninger foreslo departementet å klargjøre hvilke begrensninger som kan hjemles i bestemmelsen om medvirkningsplikt. I straffeloven § 57 femte ledd og den nye bestemmelsen i straffeprosessloven ble det foreslått å tilføye eksemplene «vedlikeholde kontrollutstyret og sørge for tilstrekkelig signal».

Departementet drøftet særskilt i hvilken grad straffeloven § 57 og den nye bestemmelsen burde kunne hjemle begrensninger i adgangen til å oppholde seg utenlands og forflytte seg på måter som innebærer at alarmen blir utløst, se høringsnotatet punkt 6.2.2 side 38–39, jf. 5.3.1 side 21–23.

Departementet fremmet ikke forslag om å nekte utenlandsreiser knyttet til den nye bestemmelsen om elektronisk kontroll av besøksforbud. Derimot ba departementet om høringsinstansenes syn på et forslag om å lovfeste i den nye bestemmelsen om elektronisk kontroll av besøksforbud at transportetapper som innebærer at alarmen utløses, og eventuelt også utenlandsopphold, bare kan skje etter avtale med politiet.

Grunnloven stengte etter departementets syn ikke for å nekte utenlandsreiser knyttet til et kontaktforbud med elektronisk kontroll, fordi en slik begrensning kan tenkes å være «nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse», jf. § 106 andre ledd første punktum første alternativ, se høringsnotatet punkt 6.2.2 side 39:

«Hvis man er idømt kontaktforbud med elektronisk kontroll, vil det å reise ut av landet medføre at man unndrar seg straffeforfølgning da den elektroniske kontrollen vanskeliggjøres. Et forbud mot å reise ut av landet i slike tilfelle

vil være et ledd i en forfølgelse av ulovlige handlinger som har funnet sted. Departementet er derfor av den oppfatning at ved kontaktforbud ilagt av retten, vil det trolig være adgang til å nekte utenlandsreiser i henhold til Grunnlovens bestemmelse. Et slikt forbud må derfor vurderes etter de alminnelige krav i EMK TP4-2, dvs. om tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig.»

I lys av dette ba departementet om høringsinstansenes syn på et forslag om å tilføye i straffeloven § 57 femte ledd at transportetapper som innebærer at alarmen utløses, og eventuelt også utenlandsopphold, bare kan skje etter avtale med politiet. Høringsinstansene ble også bedt om synspunkter på hvorvidt det burde inntas i lovteksten at politiet kan bestemme at den domfelte ikke kan forlate riket.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

JURK, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet støtter forslaget om å innføre en plikt til å medvirke til elektronisk kontroll av besøksforbud. *Trøndelag statsadvokatembeter* bemerker at plikten bør lovfestes, fordi den er så inngripende.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter støtter forslaget til klargjøring og vurderer det slik at det er egnet til å presisere pliktene som kan pålegges og samtidig tar hensyn til den teknologiske utviklingen som må forventes på finne sted på området.

Agder politidistrikt mener at det bør presiseres nærmere i loven hva den kontrollerte plikter å medvirke til.

Nordland politidistrikt støtter forslaget om at samme presisering som er foreslått i den nye bestemmelsen i straffeprosessloven, tas inn i straffeloven § 57. I den forbindelse uttaler høringsinstansen at det bør presiseres at den som kontrollen skal rette seg mot, plikter å stille boligen sin til rådighet for en vurdering av egnethet og dekningsforhold.

Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter og *Oslo statsadvokatembeter* slutter seg til departementets vurdering av at det neppe er hjemmel til å nekte utenlandsreiser knyttet til bestemmelsen om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. *JURK, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet* og *Øst politidistrikt* er også enig i at det er grunn til å skille mellom elektronisk kontroll av kontakt-

forbud idømt ved domstolene, og elektronisk kontroll av besøksforbud ilagt av påtalemyndigheten. Siden kontaktforbud er en strafferettslig reaksjon, vil utenlandsreiser innebære unndragelse fra strafforfølgning ved at den elektroniske kontrollen vanskeliggjøres.

JURK anser et forbud mot utenlandsreiser som nødvendig for at elektronisk kontroll av besøksforbud skal fungere effektivt.

Øst politidistrikt er positive til å lovfeste både i straffeloven og i straffeprosessloven at utenlandsopphold og transportetapper som innebærer at alarmen utløses, bare kan skje «etter avtale med politiet». *NIM* foreslår at ordlyden endres til «etter melding til politiet» eller lignende, for å synliggjøre at bestemmelsen ikke er ment å skulle gi adgang til å nekte noen å forlate landet.

NIM uttaler videre knyttet til utenlandsforbud:

«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 bør vurdere mindre inngripende tiltak.»

Øst politidistrikt mener at det bør utredes nærmere hvorvidt den som er underlagt elektronisk kontroll, skal spores i utlandet. Høringsinstansen mener at det, per nå, er mest hensiktsmessig at den domfelte avlenkes ved utenlandsreiser, i alle fall utenfor Norden.

Til omtalen av den situasjonen at medvirkningsplikten brytes i utlandet, og til spørsmålet om norsk jurisdiksjon i slike tilfeller, viser *Politidirektoratet* til *Oslo politidistrikt* og *Øst politidistrikt* sine uttalelser om at bruddet på denne plikten fullbyrdes allerede ved utreisen, slik at det ikke er nødvendig å anvende straffeloven §§ 5 eller 7. *Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter* antar derimot, for det tilfellet at

det ikke gjelder dobbel straffbarhet, jf. straffeloven § 5, at § 7 vil komme til anvendelse, begrunnet i at handlingen i utlandet kan anses begått med virkning i Norge. Skulle det herske usikkerhet omkring dette, mener høringsinstansen at § 5 bør endres, slik at tilfellene omfattes.

Øst politidistrikt foreslår at kompetansen til å bestemme om en elektronisk kontroll av et kontaktforbud også innebærer et forbud mot utenlandsreiser, legges til domstolen, og at en slik begrensning må fremkomme av domsslutningen.

8.2.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om å innføre en plikt til å medvirke til elektronisk kontroll av besøksforbud. En slik plikt anses nødvendig for at ordningen skal kunne fungere etter sin hensikt. Videre holder departementet fast ved forslaget om å klargjøre hvilke begrensninger som kan hjemles i bestemmelsen om medvirkningsplikt, hva angår elektronisk kontroll både ved besøksforbud og kontaktforbud. Det foreslås at dette reguleres på samme måte i ny § 222 h i straffeprosessloven og straffeloven § 57 femte ledd.

Når det gjelder klargjøringen av hva medvirkningsplikten går ut på, har departementet, basert på innspill i høringen, kommet til at ordlyden bør justeres noe. Ved transportetapper som vil utløse alarmen *utenfor forbudssonen*, går departementet bort fra at dette må skje etter «avtale med politiet». I stedet foreslås det å presisere i loven at handlinger, typisk reiser eller opphold over noe tid på steder som mangler dekning, som vil medføre at alarmen utløses, bare kan skje med bistand fra politiet. Det bør tydeliggjøres at forslaget i utgangspunktet ikke er ment å gi adgang til å nekte slike handlinger. Ved behov må politiet blant annet medvirke til at vedkommende kan reise i Norge med fly, se nærmere nedenfor. Innenfor rimelighetens grenser vil politiet etter omstendighetene likevel av ressurs hensyn eller ved stor reiseaktivitet eller lignende, kunne unnlate å yte den bistanden som er nødvendig ved en slik reise. At politiets bistand må kunne begrenses i slike tilfeller, var også forutsatt i høringsnotatet.

Som det fremgår i punkt 4.3.2, er reiser ut av landet et tema for seg selv. Departementet har kommet til at det ikke er grunn å innføre et forbud mot å reise utenlands, verken i forbindelse med elektronisk kontroll av kontaktforbud eller besøksforbud. Dette vil etter departementets syn være mer inngripende enn nødvendig, og det antas at behovet for en slik regel er begrenset.

Det er neppe behov for å begrense reiser for eksempel til et naboland som kan foretas med bil eller tog, dvs. med transportmiddel som ikke vanskeliggjør den elektroniske kontrollen. Selv om det er en teoretisk mulighet for at vedkommende bevisst drar til utlandet for å unndra seg kontrollen og deretter ta seg inn i landet ubemerket, er manglende medvirkning også mulig innenlands. Det er også sentralt at beskyttelsen av for nærmede kan ivaretas selv om slike reiser tillates. Dersom en person med elektronisk kontroll forlater landet, og det deretter skjer et signalavbrudd som politiet varsles om, vil politiet ha foranledning og mulighet til å foreta særlige sikringstiltak for den trusselutsatte i en periode dersom det anses nødvendig. Videre er manglende medvirkning straffbart, jf. forslaget til endring i straffeloven § 168.

Et særlig spørsmål som departementet har vurdert, er knyttet til flyreiser. Kontrollenheten skal i dag tas av før flyvning, noe som medfører behov for politiets medvirkning. *Innenlandsreiser* i Norge, både for en person som er ilagt elektronisk kontroll knyttet til besøksforbud og kontaktforbud, må skje med bistand fra politiet. Politiet må bistå med å demontere og montere fotlenken ved henholdsvis avreise og ankomst. Som nevnt kan imidlertid politiet innenfor rimelighetenes grenser nekte slik bistand blant annet hvis omfanget er for stort.

Når det gjelder *utenlandsreiser*, er det på det rene at selv om det ikke innføres en hjemmel til å forby reiser ut av landet, ligger det likevel en praktisk begrensning i ordningen knyttet til flyreiser ut av landet. Etter forslaget til bestemmelse i straffeprosessloven og etter gjeldende rett knyttet til kontaktforbudet, følger det uansett at den som ilegges elektronisk kontroll, plikter å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Som uttalt i HR-2017-1840-A avsnitt 31 knyttet til kontaktforbud med elektronisk kontroll følger det av reguleringen at den som er ilagt kontrollen, må «finne seg i betydelige begrensninger i bevegelsesfriheten, også ut over dem som følger av forbudet mot å bevege seg inn i et angitt område». Det samme må gjelde ved den ordningen som foreslås i denne proposisjonen. Norsk politi kan ikke bistå med av- og pålenking som skal skje i utlandet.

Departementet ønsker likevel ikke å utelukke at flyreiser utenlands kan skje med bistand fra politiet på andre måter, dvs. om vedkommende ved å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen,

for eksempel kan foreta en flyreise med avlenking ved avreise og pålenking ved ankomst tilbake i Norge. Hvorvidt kontrollen kan foretas på annen måte, blir sentralt å vurdere i slike saker. NIM har blant annet i sitt høringssvar foreslått ordninger med meldeplikt eller lignende. Uansett må en slik ordning innrettes slik at hensynet til fornærmede ivaretas på tilfredsstillende vis. Det er naturlig at dette eventuelt reguleres nærmere for eksempel i rundskriv fra riksadvokaten.

Høyesterett påpekte i HR-2021-2151-A avsnitt 66 at det ved kontaktforbud med elektronisk kontroll synes å mangle uttrykkelig hjemmel til å gjøre nødvendige unntak fra forbudet mot opphold i forbudssonen, for eksempel for sykehusbesøk. Departementet finner her grunn til å foreslå en særregel om at politiet, etter begjæring fra den som kontrollen retter seg mot, for et bestemt formål og et avgrenset tidsrom, kan tillate opphold *innenfor forbudssonen*, se forslaget til endring i straffeloven § 57 femte ledd og tredje punktum i forslaget til ny § 222 h i straffeprosessloven. Dette skjer i praksis i dag allerede knyttet til kontaktforbud med elektronisk kontroll. Siden det å bevege seg inn i forbudssonen er straffbart, må det foreligge en konkret og særskilt tillatelse til dette. Bestemmelsen er ment å gi hjemmel til å fastsette konkrete unntak der tungtveiende grunner, for eksempel av stor helse- eller velferdsmessig betydning, tilsier at det er rimelig å tillate opphold i forbudssonen, jf. også straffeprosessloven § 222 a tredje ledd og straffeloven § 57 fjerde ledd, som angir at forbudet kan begrenses på nærmere angitte vilkår. Politiet kan sette vilkår for tillatelsen.

8.3 Straff for å hindre elektronisk kontroll

Etter *gjeldende rett* straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll av kontaktforbud etter straffeloven § 57 iverksettes, eller hindrer pågående kontroll, med bot eller fengsel inntil ett år, jf. § 168 bokstav c.

Eksempler på hindring av iverksetting er at den domfelte unnlater å møte hos politiet eller fysisk motsetter seg at kontrollutstyret monteres. Manglende lading og opphold på steder der kontrollenheten ikke mottar signaler, kan anses som hindring av pågående kontroll, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.7.3.2 side 22.

I *høringsnotatet* punkt 6.1.1 side 30 foreslo departementet at straffeloven § 168 bokstav c skulle gjelde tilsvarende ved elektronisk kontroll av besøksforbud.

Advokatfirmaet Salomon Johansen og Trøndelag statsadvokatembeter støtter forslaget om straffsanksjonering av forsettlig eller grovt uaktsom hindring av iverksettingen av eller en pågående elektronisk kontroll av et besøksforbud.

Etter d e p a r t e m e n t e t s syn bør forsettlig eller grovt uaktsom hindring av iverksettingen av eller av pågående elektronisk kontroll av besøksforbud kunne medføre straff, se forslaget til endringer i straffeloven § 168 bokstav c. Begrunnelsen for den tilsvarende regelen ved kontaktforbud med elektronisk kontroll, gjør seg gjeldende også ved besøksforbud. Det vises derfor til Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.7.3.2 side 22.

8.4 Behandling av opplysninger fra elektronisk kontroll. Personvern

8.4.1 Gjeldende rett

EMK artikkel 8 vil, i tillegg til regelverk fra EU (LED) og Europarådet (ETS nr. 108), på et overordnet plan sette rammer for politiets behandling av personopplysninger. Dette er omtalt i punkt 4.3.1.

De menneskerettslige rammene er fulgt opp i det norske regelverket for politiets behandling av personopplysninger. Politiet skal behandle personopplysninger i tråd med regler i politiregisterloven, politiregisterforskriften og personopplysningsloven. Politiregisterloven fastslår at opplysninger bare kan behandles dersom dette er nødvendig og relevant for nærmere angitte formål, jf. politiregisterloven §§ 4 og 5. Etter § 4 kan likevel opplysninger som er innhentet til politimessige formål, også behandles for «andre politimessige formål». Etter § 5 første ledd nr. 1 er det uttrykkelig regulert at det kan «behandles opplysninger i samsvar med reglene i straffeprosessloven» i den enkelte straffesak.

Det følger av straffeloven § 57 femte ledd andre punktum at elektronisk kontroll av kontaktforbud bare kan omfatte registrering av opplysninger om at den domfelte «beveger seg innenfor områder omfattet av kontaktforbudet» og «i nærheten av fornærmede» samt om «uteblitte signaler fra kontrollutstyret».

Formålet med kontrollen er å hindre at noen som tidligere har utøvd vold eller trusler, nærmer seg den fornærmede. For å oppnå dette er det ikke nødvendig å vite hvor personen som kontrolleres er til enhver tid, så lenge det er på det rene at vedkommende holder seg unna visse områder, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.5.4 side 18. Med dette som utgangspunkt foreslo departementet

den gang å begrense kontrollen til registrering av opplysninger om «at den domfelte beveger seg innenfor områder omfattet av kontaktforbudet» og «uteblitte signaler fra kontrollutstyret».

Justiskomiteen anså imidlertid ikke departementets forslag som tilstrekkelig, og uttalte følgende i Innst. O. nr. 68 (2008–2009) punkt 2 side 6:

«K o m i t e e n viser videre til justisministerens svarbrev til komiteen av 30. april 2009 hvor det framgår at det er mulig å bruke utstyret for elektronisk kontroll ved kontaktforbud til å varsle den fornærmede via den mobile voldsalarmen om at domfelte er i nærheten også utenfor de fredede områdene. Etter k o m i t e e n s syn vil en slik mulighet til varsling innebære at sikkerheten til fornærmede blir bedret. Fornærmede vil på denne måten bli varslet på sin voldsalarm om at domfelte er i nærheten, og kan da selv vurdere om situasjonen tilsier at voldsalarmen skal utløses, eller om han/hun skal forsvinne fra stedet eller oppsøke hjelp. På denne måten kan man forhindre at domfelte og fornærmede risikerer å møtes også utenfor de fredede områdene. K o m i t e e n mener at dette vil kunne oppleves som en bedring av trygghetsfølelsen, og at en slik varsling også vil føre til at fornærmede, og eventuelt politiet, raskere vil kunne få en oversikt over situasjonen og bedre tid til å sette i verk eventuelle tiltak. K o m i t e e n er enig i departementets vurdering av at en slik varsling innebærer et inngrep overfor domfelte ved en indirekte kontroll av domfeltes bevegelser også utenfor de fredede områdene. Imidlertid er k o m i t e e n av den oppfatning av at et slikt tiltak i stor grad vil bidra til å øke sikkerheten til den fornærmede, og at hensynet til fornærmedes trygghet her bør gå foran hensynet til den domfelte. Det er heller ikke snakk om kontinuerlig kontroll med den domfeltes bevegelser, men et varsel dersom domfelte er i nærheten av den fornærmede.»

Justiskomiteen foreslo på denne bakgrunn å innta i loven at kontrollen også kan omfatte registrering av opplysninger om at den domfelte «beveger seg i nærheten av fornærmede». Lovforslaget ble vedtatt i tråd med justiskomiteens innstilling. Bestemmelsen gir altså adgang til å benytte en såkalt «nærhetsalarm», men etter det departementet har fått opplyst, benyttes ikke adgangen i dag.

I tillegg følger det av straffeprosessloven § 216 n at påtalemyndigheten skal slette over-

skuddsinformasjon som stammer fra elektronisk kontroll ved kontaktforbud. Slike opplysninger skal snarest mulig bli tilintetgjort i den utstrekning de er uten betydning for forebyggelsen eller etterforskningen av straffbare forhold. Sletteplikten er utdypet i riksadvokatens rundskriv 20. mai 2019 (RA-2019-2) punkt 12.

Straffeloven § 57 femte ledd fjerde punktum gir hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om blant annet behandling av personopplysninger i forbindelse med elektronisk kontroll av kontaktforbud. Slik forskrift er ikke gitt.

8.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet la departementet til grunn at formålet med den elektroniske kontrollen er å sørge for at besøksforbudet blir overholdt. Departementet understreket at det bare er opplysninger som er relevante i denne sammenheng, som skal gjøres tilgjengelige for politiet.

Departementet beskrev den tekniske løsningen for elektronisk kontroll av kontaktforbud i høringsnotatet punkt 6.1.2.4 side 35:

«I dag brukes teknologi som viser om en person befinner seg innenfor et gitt område eller ikke. Den viser ikke geografisk posisjon når vedkommende beveger seg utenfor forbuds-sonen. Dersom forbudet overholdes, kan politiet eller andre altså ikke spore hvor vedkommende er. Det er ingen sluttbrukere (politi eller andre personer) som har tilgang til posisjoner når løsningen ikke er i en alarmsituasjon. Det er kun når alarmen går at posisjoner vises.

Sporingsdata (posisjoner) sendes kryptert fra fotlenken og til databasen. Data lagres i databasen, og slettes fra fotlenken. Det blir ikke lagret personopplysninger i fotlenkene. Sporingsdata blir liggende i en sikret database til de blir slettet. Posisjonene kan vises som en rute som personen har beveget seg i. Dataene som er lagret i databasen er beskyttet med tilgangskontroll, og det er kun utvalgt teknisk personell som har tilgang. Med situasjonsbestemt sporing vil det være tilgang til dataene i sanntid og ettertid, men som nevnt begrenset til bruddsituasjoner.»

Etter departementets syn burde de samme utgangspunktene gjelde ved elektronisk kontroll av besøksforbud:

«Departementet understreker at opplysninger om posisjon bare skal kunne tas frem når alar-

men utløses. Det kan være fordi personen har beveget seg inn i forbudssonen, eller fordi fotlenken ikke fungerer som den skal på grunn av teknisk svikt eller forsøk på manipulering. Departementet foreslår å innta en regel om dette etter mønster fra straffeloven § 57 femte ledd annet punktum. Det er imidlertid usikkert om ordlyden i nevnte punktum om at slik kontroll bør kunne omfatte registrering av opplysninger om at 'domfelte beveger seg i nærheten av fornærmede', er nødvendig, i henholdsvis straffeloven og ny bestemmelse i straffeprosessloven.

Det må i tillegg innføres betryggende sletterrutiner, tilgangskontroll, logging mv., slik av håndteringen av opplysninger er i samsvar med krav etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og øvrige personvernregler.»

Departementet påpekte på denne måten at det var usikkert om den elektroniske kontrollen burde kunne omfatte registrering av opplysninger om at «domfelte beveger seg i nærheten av fornærmede».

8.4.3 Høringsinstansenes syn

Datatilsynet stiller seg bak vurderingene i høringsnotatet, men understreker viktigheten av å avklare behandlingsansvar.

NIM er positiv til at registreringen begrenses til det som er nødvendig for formålet med tiltaket, og til at dette fremgår av loven.

Politidirektoratet ser det slik at løsningen med elektronisk kontroll ikke er å anse som et sentralt register som krever forskriftsregulering før registrering, jf. politiregisterloven § 14 første ledd, men som en saksbehandlingsløsning der de alminnelige reglene i politiregisterloven og politiregisterforskriften kommer til anvendelse. Med mindre annet er bestemt, ligger behandlingsansvaret da hos politimestrene for behandling av opplysninger i politidistriktene, jf. politiregisterforskriften § 2-1 nr. 4.

Oslo politidistrikt og *Politidirektoratet* er enig i at det må innføres betryggende sletterrutiner, tilgangskontroll, logging mv., slik at håndteringen av opplysninger er i samsvar med Grunnloven, EMK og øvrige personvernregler.

NIM og *Politidirektoratet* viser til at straffeprosessloven § 216 n gjelder sletting av opplysninger som er registrert i forbindelse med elektronisk kontroll av kontaktforbud etter straffeloven § 57 femte ledd, og stiller spørsmål ved om det bør gis en tilsvarende bestemmelse for elektronisk kontroll av besøksforbud.

Politidirektoratet og *Øst politidistrikt* mener at formuleringen «domfelte beveger seg i nærheten av fornærmede» bør fjernes fra straffeloven § 57 og ikke inntas i straffeprosessloven.

8.4.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at behandlingen av personopplysninger som stammer fra elektronisk kontroll ved besøksforbud, så langt som mulig bør reguleres likt som opplysninger fra elektronisk kontroll ved kontaktforbud, se forslaget til ny § 222 i i straffeprosessloven. På samme måte som for elektronisk kontroll ved kontaktforbud, vil ordningen som her foreslås være basert på at politiet eller andre ikke kan spore hvor vedkommende er så lenge forbudet overholdes. Det er ingen sluttbrukere (politi eller andre personer) som har tilgang til posisjoner så lenge vedkommende unngår å komme i en alarmsituasjon, for eksempel ved ta seg inn i forbudssonen eller ved ikke å lade fotlenken. Det er bare når alarmen utløses at posisjoner vises og politiets operasjonssentral varsles, slik at politiet kan vurdere hva slags oppfølging som er nødvendig.

Departementet har vurdert om det er behov for ytterligere regulering av spørsmål knyttet til behandling av personopplysninger når denne nye ordningen etableres, utover de rettslige rammer som i dag kommer til uttrykk i blant annet politiregisterloven.

Når det gjelder bruken av overskuddsinformasjon, vil departementet foreslå at dette reguleres i tråd med høringsinnspill fra *NIM* og *Politidirektoratet*. Departementet vil derfor foreslå å tilføye en henvisning til ny § 222 g, jf. § 222 i, i straffeprosessloven § 216 n om sletting av opplysninger fra elektronisk kontroll. Slettingen skal etter bestemmelsen skje snarest, men opplysninger som er av betydning for forebyggelsen eller etterforskningen av straffbare forhold, er naturlig nok ikke omfattet. At det kan ta noe tid å avklare dette, vil medføre at slettingen ikke kan skje umiddelbart.

Prinsippet om formålsbestemthet, dvs. at personopplysninger bare kan behandles for et på forhånd presist angitt formål, er et grunnleggende utgangspunkt. Etter politiregisterloven § 4 kan opplysninger også behandles til andre politimessige formål enn det de er innhentet for, hvis ikke noe annet reguleres i lov. Slettebestemmelsen i straffeprosessloven § 216 n vil uansett medføre at det kun lagres opplysninger av betydning for forebyggelsen eller etterforskningen av straffbare forhold.

Departementet har vurdert om elektronisk kontroll av kontaktforbud og besøksforbud bør kunne omfatte registrering av opplysninger om at den «domfelte beveger seg i nærheten av fornærmede». Som nevnt i punkt 8.4.1 ble formuleringen tilføyd under justiskomiteens behandling av departementets forslag i Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) om kontaktforbud med elektronisk kontroll. I den forbindelse viser departementet til at dette alternativet ikke benyttes i dag. Løsningen viser ikke domfeltes geografisk posisjon utenfor forbudssonen. Departementet vil likevel ikke fremme forslag om å fjerne formuleringen fra loven. Dette er til dels begrunnet i at Stortinget har bestemt at det skal være adgang til slik registrering, og delvis fordi løsningen for elektronisk kontroll kan bli endret i fremtiden. Departementet bemerker likevel at en kontroll hvor alarmen også utløses dersom trusselutøveren beveger seg i nærheten av den trusselutsatte, innebærer et annet og større inngrep i trusselutøverens friheter enn forbudssonen gjør, i tillegg til at en slik ordning også vil måtte innebære registrering av den trusselutsatte personens bevegelser.

Videre er departementet enig i *Politidirektoratet* sin vurdering av at behandlingsansvaret for behandling av opplysninger i politidistriktene ligger hos politimestrene, jf. politiregisterforskriften § 2-1 nr. 3.

Ved behov for mer detaljert regulering er det i forslaget til ny § 222 j i straffeprosessloven hjemmel til å fastsette regler i forskrift om behandling av personopplysninger i forbindelse med slik kontroll.

8.5 Forskrifter

Etter *gjeldende rett* kan Kongen i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll av kontaktforbud, herunder om behandling av personopplysninger i forbindelse med slik kontroll, jf. straffeloven § 57 femte ledd fjerde punktum.

I *høringsnotatet* foreslo departementet en tilsvarende hjemmel til å gi forskrift med nærmere

regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll av besøksforbud, som den som gjelder ved kontaktforbud med elektronisk kontroll, jf. straffeloven § 57 femte ledd fjerde punktum.

Politidirektoratet støtter forslaget til forskriftshjemmel. Etter høringsinstansens syn er det behov for nærmere og tydelig regulering av behandlingen av opplysninger og behandlingsansvar.

KDI gir uttrykk for at det er behov for nærmere regler i forskrift om elektronisk kontroll i seg selv og om elektronisk kontroll av besøksforbud spesielt.

NIM oppfordrer departementet til å vurdere om det er behov for å tilføye i den foreslåtte forskriftshjemmelen ved besøksforbud og i den eksisterende hjemmelen i straffeloven § 57 om kontaktforbud, at det skal være adgang til å gi forskrifter om saksbehandlingen knyttet til gjennomføringen av kontrollen.

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll ved besøksforbud, herunder om behandling av personopplysninger, se forslaget til ny § 222 j i straffeprosessloven.

Etter departementets syn er hjemmelen i straffeloven § 57 tilstrekkelig klar til å gi nærmere regler om behandlingen av opplysninger og behandlingsansvar i forskrift. Også spørsmål knyttet til på- og avlenking kan eventuelt reguleres nærmere i forskrift, rundskriv eller retningslinjer.

Departementet er i tvil om det er nødvendig å tilføye at det skal være adgang til å gi nærmere regler om «saksbehandlingen» knyttet til gjennomføringen av elektronisk kontroll. Hensynet til en klar og informativ hjemmel kan likevel tilsi at dette fremgår uttrykkelig av loven. Av den grunn går departementet inn for å presisere at det kan gis nærmere regler i forskrift om saksbehandlingen knyttet til elektronisk kontroll av besøksforbud og av kontaktforbud, se forslaget til endring i straffeloven § 57.

9 Stortingets vedtak 631 fra 25. april 2017 og 447 fra 18. desember 2020

9.1 Stortingets anmodningsvedtak

På bakgrunn av Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)* og Innst. 247 S (2016–2017) *Innstilling fra justiskomiteen om Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)* vedtok Stortinget 25. april 2017 følgende (vedtak 631):

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om å utvide muligheten til å ilegge besøksforbud utover ett år, og utrede muligheten for å ilegge besøksforbud med begrensninger til å bevege seg i et større geografisk område.»

Videre traff Stortinget følgende vedtak 18. desember 2020 (vedtak 447):

«Stortinget ber regjeringen foreslå å endre straffeprosesslovens bestemmelser om besøks- og oppholdsforbud, slik at de som begår kriminalitet i bestemte områder, kan nektes å oppholde seg i en større omkrets og i et betydelig tidsrom, samt vurdere bruk av elektronisk kontroll for å håndheve dette.»

Til grunn for vedtaket lå Dokument 8:115 S (2019–2020) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen og Kari Kjønås Kjos om tiltak mot ungdoms- og gjengkriminalitet*, jf. Innst. 147 S (2020–2021) *Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen og Kari Kjønås Kjos om tiltak mot ungdoms- og gjengkriminalitet*.

9.2 Gjeldende rett

Som nevnt i punkt 5.6.1 skal et besøksforbud gjelde for en bestemt tid, høyst ett år av gangen, og et besøksforbud i eget hjem i høyst tre måneder av gangen. Det kan bare opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt, jf. straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd. Er vilkårene fortsatt oppfylt

etter at perioden er utløpt, kan det «forlenges» ved at det treffes en ny beslutning om besøksforbud.

Besøksforbudet kan gå ut på at den som forbudet retter seg mot, forbyes å oppholde seg på et «bestemt sted», jf. § 222 a andre ledd bokstav a. Forarbeidene gir anvisning på at forbudets geografiske omfang skal fastsettes konkret ut fra hva som fremstår som hensiktsmessig og nødvendig, og ikke være mer omfattende enn at det gir tilstrekkelig beskyttelse. Det skal foretas en interesseavveining hvor hensynet til den som forbudet rettes mot, veies mot hensynet til den det skal beskytte, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 8.2 side 65, jf. Rt. 1998 side 1638, se også Rt. 2003 side 324 avsnitt 20. I den sistnevnte saken ble områder på ca. 1 200 dekar akseptert. Bestemmelsen gir derimot ikke hjemmel til å nedlegge et forbud knyttet til steder hvor den fornærmede til enhver tid måtte oppholde seg, jf. Rt. 1998 side 1106 og Rt. 2002 side 1751.

Besøksforbud kan nedlegges til beskyttelse for en person eller en nærmere avgrenset krets av personer, jf. § 222 a første ledd første og andre punktum. Kretsen trenger ikke å bestå av navngitte personer, jf. Rt. 2002 side 1243, men lovens vilkår må være oppfylt for samtlige som forbudet skal beskytte, jf. Rt. 2005 side 349. Bestemmelsen hjemler ikke forbud for å sikre den alminnelige ro og orden, og forbud kan ikke nedlegges på grunn av generell samfunnsfarlig oppførsel.

Straffeprosessloven § 222 a gir hjemmel til å nedlegge forholdsvis vidtgående forbud. I HR-2019-1078-U var en person i en avgrenset periode ilagt forbud mot å oppholde seg i Arendal sentrum. Kretsen av personer var angitt som «et ungdomsmiljø – som slik retten har forstått det i større eller mindre grad har en form for relasjon til A – hovedsakelig i aldersgruppen 13 til 20 år i Arendal kommune, som regelmessig oppholder seg/ferdes i Arendal sentrum». Høyesteretts ankeutvalg uttalte at kretsen av vernede personer kan være relativt vid, og viste til departementets uttalelse i Prop. 43 L (2014–2015) *Endringer i straffeprosessloven (besøksforbud)* punkt 8 side 9:

«Uttrykket 'avgrenset krets av personer' er ikke ment å innebære noen begrensning når det gjelder antallet personer et besøksforbud kan være til beskyttelse for. Det kan være aktuelt å beskytte et høyt antall ikke navngitte personer, for eksempel et høyt antall fotballsupportere. Dette var tilfellet i kjennelsen inn tatt i Rt. 2014 s. 641.»

Ankeutvalget viste også til departementets uttalelse om at et besøksforbud ikke kan begrunnes i beskyttelse for «alle som måtte oppholde seg [i en bydel] til enhver tid». Så lenge besøksforbudet var begrunnet med beskyttelse for en tilstrekkelig avgrenset krets personer, var det imidlertid ikke noe i veien for at også andre ble vernet som en sideeffekt av forbudet.

9.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet behandlet *vedtak 631* fra 25. april 2017 i høringsnotatet punkt 6.3 (kontrollens geografiske omfang) og 6.4 (kontrollens varighet). Departementet foreslo at forbudssonen skulle trekkes likt for kontaktforbud etter straffeloven og besøksforbud etter straffeprosessloven. Avgrensningen i den enkelte sak skulle skje etter en konkret interesseavveining. Videre ga departementet uttrykk for at straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd angir hensiktsmessige ytre tidsrammer.

Vedtak 447 fra 18. desember 2020 ble behandlet i høringsnotatet punkt 6.5 om oppholdsforbud uten at risikoadferden er knyttet til en eller flere bestemte personer. Departementet ba særskilt om høringsinstansenes syn på om det er behov for en ytterligere utvidelse av adgangen til å nedlegge besøksforbud til beskyttelse for alle som bor og oppholder seg i et avgrenset område.

9.4 Høringsinstansenes syn

Det er kun et fåtall høringsinstanser som har uttalt seg i positiv retning om forslagene i *vedtak 631* fra 25. april 2017 og *vedtak 447* fra 18. desember 2020.

Som nevnt i punkt 5.6.3 støtter flere høringsinstanser at elektronisk kontroll av besøksforbud skal kunne ilegges i hele eller deler av perioden forbudet gjelder, dvs. for inntil ett år ved alminnelige besøksforbud og høyst tre måneder ved besøksforbud i eget hjem. *Nok. Oslo – senter mot incest og seksuelle overgrep* gir imidlertid uttrykk for at en varighet på inntil ett år, ikke er tilstrekke-

lig i tilfeller med alvorlig og vedvarende vold i nære relasjoner.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter gir uttrykk for at det er behov for å kunne nedlegge besøksforbud til beskyttelse for alle som bor eller oppholder seg i et avgrenset område. Høringsinstansen peker på at det i alvorlige tilfeller kan være behov for mer langvarige oppholdsforbud enn politilovens regler om bortvisning gir hjemmel til, for eksempel ved fare for voldskriminalitet. For at en slik hjemmel ikke skal bli uforholdsmessig kan det stilles strengere krav til risikoen for nye handlinger og varighet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet, Nordland og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Pro Sentret, Trøndelag statsadvokatembeter og Øst politidistrikt er enig i at det ikke bør innføres en adgang til å ilegge besøksforbud med elektronisk kontroll for et større område og for en større krets av uspesifiserte personer. Også *Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter* mener at det vil føre for langt å gi påtalemyndigheten hjemmel til å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på et slikt oppholdsforbud.

9.5 Departementets vurdering

Departementet holder fast ved at det ikke er behov for å utvide muligheten til å ilegge besøksforbud «utover ett år», slik *vedtak 631* fra 25. april 2017 etterspør. Det foreslås derfor ikke å endre tidsrammene i straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd.

Departementet viser til at besøksforbud kan opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt, jf. § 222 a fjerde ledd tredje punktum. Forbudet må være forholdsmessig, jf. § 170 a. Gitt forbudets inngripende karakter anses ett år for å være en hensiktsmessig ytre ramme. Er det behov for beskyttelse utover dette, kan det ilegges nytt besøksforbud for inntil ett år dersom vilkårene er oppfylt. Det er ingen øvre begrensning på hvor mange ganger et besøksforbud kan forlenges ved å ilegge et nytt besøksforbud. Straffeprosessloven åpner således allerede for besøksforbud over lengre perioder dersom vilkårene er oppfylt. I tillegg, der det er begått et straffbart forhold og det er behov for beskyttelse over lengre perioder, bør det vurderes om vilkårene for kontaktforbud er oppfylt. Kontaktforbud kan ilegges for inntil fem år, eller når særlige grunner tilsier det, på ubestemt tid, eller for inntil ett år ved forbud mot opphold i eget hjem, jf. straffeloven § 58 andre ledd.

Etter departementets syn er det heller ikke behov for å utvide muligheten til å nedlegge besøksforbud «med begrensninger til å bevege seg i et større geografisk område». Som redegjørelsen i punkt 9.2 viser, er det allerede adgang til å ilegge besøksforbud og andre lignende begrensninger i relativt store områder. Avgjørende i det enkelte tilfelle vil være om begrensningen er forholdsmessig.

Når det gjelder *vedtak 447* fra 18. desember 2020, finner departementet ikke grunn til å foreslå endringer i straffeprosessloven § 222 a om besøksforbud. Anmodningsvedtaket gjelder ungdoms- og voldskriminalitet og retter seg mot «de som begår kriminalitet i bestemte områder». Vedtaket etterspør et forslag om å endre straffeprosessloven slik at disse personene kan nektes «å oppholde seg i en større omkrets og i et betydelig tidsrom, samt vurdere bruk av elektronisk kontroll for å håndheve dette». Hva gjelder varighet og forbudets geografiske omfang vises det til vurderingene ovenfor. Som nevnt i punkt 9.2 gir dessuten § 222 a allerede hjemmel til å nedlegge forholdsvis vidtgående forbud overfor personer som begår kriminalitet i bestemte områder. Det vises til HR-2019-1078-U som er nærmere omtalt i nevnte punkt. Kravet er at forbudet må verne en

tilstrekkelig avgrenset krets av personer, hvilket kan være et høyt antall ikke navngitte personer. Et slikt forbud kan i prinsippet styrkes med elektronisk kontroll etter forslaget her, forutsatt at dette er nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep. Dersom et besøksforbud ikke kan begrunnes med at det er risiko for inngrep i noen bestemte personers rettigheter eller friheter slik at det foreligger konkrete motstridende interesser, vil imidlertid adgangen til å gjøre inngrep i noens bevegelsesfrihet være mer begrenset. Etter departementets syn er det derfor neppe hensiktsmessig å åpne for at det kan ilegges besøksforbud til beskyttelse for alle som til enhver tid måtte oppholde seg i et større område.

Det kan imidlertid være aktuelt å komme tilbake til Stortinget med et forslag til endringer i straffeprosessloven § 222 c om oppholdsforbud. Bestemmelsen gir påtalemyndigheten hjemmel til å forby en person under 15 år å oppholde seg på et bestemt sted dersom det er grunn til å tro at opphold på stedet øker faren for at personen begår en ellers straffbar handling. Et forslag om å endre bestemmelsen har vært på høring og er til oppfølging i departementet. Etter forslaget i høringen kan bestemmelsen anvendes også overfor personer mellom 15 og 18 år.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Generelt

Utover at forslaget om å innføre en ordning med elektronisk kontroll av besøksforbud vil få konsekvenser for den som ilegges kontroll og for den kontrollen skal beskytte, vil forslaget få økonomiske og administrative konsekvenser for blant annet politiet, påtalemyndigheten, kriminalomsorgen og domstolene.

De konkrete utgiftene vil bero blant annet på hvor mange personer som blir ilagt elektronisk kontroll. I 2022 ble det ilagt 10 981 besøksforbud og kontaktforbud overfor 6 123 personer. Det betyr at det ofte registreres flere besøksforbud og kontaktforbud på samme person. Til sammen 222 personer sto for ti eller flere brudd. I 2022 ble det anmeldt 3 260 brudd på besøksforbud og kontaktforbud. Dette kan være retningsgivende for antallet saker som kan være aktuelle for elektronisk kontroll.

Ved beregning av utgifter er det lagt til grunn et anslag på om lag 200 saker med illeggelse av elektronisk kontroll av besøksforbud årlig. Dette på bakgrunn av at elektronisk kontroll er et inn- og gripende tiltak, og at ordningen ikke vil være egnet for alle. Saker om elektronisk kontroll av kontaktforbud kommer i tillegg til dette anslaget. De tre siste årene har det vært rundt 20 til 25 personer som til enhver tid er underlagt elektronisk kontroll av kontaktforbud.

Med et anslag på 200 illeggelsler årlig vil antallet personer som er pålenket samtidig avhenge av kontrollens varighet. Dersom det ilegges elektronisk kontroll med en varighet på seks måneder, vil 200 saker per år gi 100 samtidige brukere. Med dagens omfang og bruk kan antallet samtidige brukere variere fra 20 til 100.

10.2 Politiet og påtalemyndigheten

Forslaget vil medføre økte utgifter for politiet og påtalemyndigheten.

Politiet har i dag ansvar for gjennomføringen av kontaktforbud med elektronisk kontroll, men har etter avtale overført enkelte oppgaver til kriminalomsorgen.

En økning i antall saker om elektronisk kontroll vil medføre større personell- og ressursbruk i politiet og påtalemyndigheten. I politidistriktene vil en økning i antall alarmer utløse behov for styrking av personellressurser i flere ledd. Dette vil gjelde alt fra felles straffesaksinntak, personell til å foreta egnethetsvurderinger, utarbeidelse av forbudssoner, på- og avlenking samt oppfølging. I tillegg vil operasjonssentralene med stor sannsynlighet få en økt belastning ved at flere alarmer utløses. Det vil også være behov for ressurstilførsel til etterforskning og operativt arbeid knyttet til oppfølging av kontrollerte personer.

Egne, dedikerte påtalejurister som følger opp sakene om elektronisk kontroll, fører erfaringsmessig til et økt antall nedlagte påstander. God kunnskap om ordningen og erfaringer med hva som kreves for å nedlegge en kvalitativt god påstand samt fremføring i retten, har vist seg å ha god effekt. Ved utvidet bruk vil det derfor være behov for å øke antallet påtalejurister som har denne kompetansen.

På grunn av usikkerhet knyttet til hvordan sakene vil fordele seg og pågående arbeid med å forvalte ordningen på en ressurseffektiv måte, vil det være vanskelig å anslå antall årsverk som må økes ved en foreslått utvidelse.

Behovet for kontrollenheter og utstyr som sikrer mobildekning hvor dette er en utfordring, må skaleres opp i takt med antallet brukere. Kostnadene ved leasing av én kontrollenhet er estimert til mellom 25 000 og 30 000 kroner årlig. Såkalte 4G-repeatere til boliger eller arbeidsplasser uten mobildekning har en kostnadsramme på mellom 20 000 og 25 000 kroner per installasjon.

Politidirektoratet ble tildelt øremerkede midler til ordningen gjennom revidert nasjonalbudsjett i 2021, med påfølgende årlig tildeling på 10 mill. kroner. I 2022 ble midlene benyttet til å oppgradere den systemtekniske løsningen. *Politidirektoratet* opplyser at politiet har lagt til rette for en utvidelse av ordningen med elektronisk kontroll gjennom nyanskaffelser og ny dataløsning for å kunne drifte flere alarmer samtidig.

10.3 Kriminalomsorgen

Forslaget vil medføre økte utgifter for kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen består som nevnt politiet med drift av ordningen med kontaktforbud med elektronisk kontroll i dag. Det er inngått en samarbeidsavtale, som regulerer ansvars- og arbeidsdelingen rundt ordningen. I hovedsak består kriminalomsorgen med drift av sentralen som forebygger alarmer til politiets operasjonssentral og med praktisk bistand ved på- og avlenking.

Drift av sentralen, koordinering av saker, logistikk og praktisk bistand fra enhetene i kriminalomsorgen er oppgaver som særlig vil bli påvirket dersom ordningen utvides. Erfaring viser at det er behov for hyppig bistand i de fleste saker, og oppdragene fra politiet kommer ofte på kort varsel og med betydelige reiseavstander.

Basert på et anslag med 30 samtidige brukere har kriminalomsorgen fra 2021 blitt tildelt 3,75 mill. kroner per år for å håndtere oppgaver knyttet til elektronisk kontroll av kontaktforbud. En utvidelse av ordningen vil medføre økt personell- og ressursbruk for kriminalomsorgen.

Som redegjort for i punkt 10.1 er det ved beregningen av utgifter ved lovforslaget lagt til grunn et anslag på om lag 200 saker hvor elektronisk kontroll vil bli ilagt årlig. Hvor mange samtidige brukere dette vil gi med helårsvirkning, vil være avhengig av lengden på den ilagte elektroniske kontrollen i den enkelte sak. Dette vil variere. Med et anslag på 100 samtidige brukere av elektronisk kontroll med helårsvirkning vil det årlige kostnadsnivået utgjøre 13,5 mill. kroner. Anslaget er basert på en utgift per fotlenke per år på 135 000 kroner.

10.4 Domstolene

Etter gjeldende rett er det obligatorisk domstolsprøving av beslutninger om besøksforbud i eget hjem. Domstolsprøving skjer ellers bare når den forbudet retter seg mot, krever det. De fleste

besøksforbud behandles ikke i domstolene i dag. Forslaget i denne proposisjonen om at alle beslutninger om elektronisk kontroll av besøksforbud og kontaktforbud som utgangspunkt skal behandles rettslig, vil dermed medføre en økt saksmengde for domstolene.

En beslutning om besøksforbud behandles som enedommersak i tingretten. En gjennomsnittlig enedommersak har en anslått varighet på fire timer, tilnærmet likt fordelt på dommer og saksbehandler. Det legges en domstolintern kostnad på om lag 5 000 kroner per enedommersak. Basert på et estimat om at det årlig vil bli ilagt ca. 200 elektroniske kontroller, innebærer det en økning på domstolenes driftsbudsjett med ca. 0,1 mill. kroner. Det er imidlertid slik at domstolene trolig vil behandle flere saker enn de som faktisk ender med at noen blir ilagt elektronisk kontroll. Det er også mulig at behandling av denne sakstypen er noe mer arbeidskrevende enn en gjennomsnittlig enedommersak. Selv om man legger til grunn en noe høyere arbeidsbelastning enn fire timer, en større saksmengde enn 200 saker og at det kan forventes anker til lagmannsretten, er de økte driftskostnadene for domstolene i beskjeden størrelsesorden.

10.5 Forsvarer og bistandsadvokat

Forslaget gir rett til offentlig oppnevnt forsvarer og bistandsadvokat i saker om elektronisk kontroll av besøksforbud og kontaktforbud. Basert på Domstoladministrasjonens regnskapstall fra 2022 er gjennomsnittlig kostnad per sak om besøksforbud eller kontaktforbud i domstolene i dag 16 500 kroner av de sakene som har registrerte utgifter. Dette er utgifter til advokat og bistandsadvokat, samt noe til tolk. Basert på et estimat med 200 saker med elektronisk kontroll per år innebærer det økte utgifter for staten på ca. 0,3 mill. kroner over kap. 466 Særskilte straffesaksutgifter. Det vil som nevnt trolig være en noe større saksmengde enn 200 saker, og det totale beløpet vil dermed være noe høyere.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

11.1 Endringer i straffeprosessloven

Til § 67

Da straffeloven § 374 ble endret ved lov 4. desember 2020 nr. 135 om endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.) slik at bestemmelsen fikk bare ett punktum, overså en at det var en henvisning i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav b til straffeloven § 374 andre punktum.

Til § 100 b

Paragrafen gjelder retten til offentlig oppnevnt forsvarer. Det vises til de alminnelige motivene i punkt 5.8.4.

Tilføyelsen i *første ledd første punktum* innebærer at når en sak etter § 222 g om ileggelse av elektronisk kontroll bringes inn for retten, har den som kontrollen gjelder, rett til forsvarer. *Andre ledd* gir en tilsvarende rett når en sak etter § 222 g om elektronisk kontroll av et ilagt kontaktforbud bringes inn for retten.

Til § 107 a

Paragrafen gjelder retten til offentlig oppnevnt advokat for fornærmede (bistandsadvokat). Det vises til de alminnelige motivene i punkt 5.8.4.

I *fjerde ledd første punktum* tilføyes det at når en sak etter § 222 g om elektronisk kontroll av besøksforbud eller av et ilagt kontaktforbud bringes inn for retten, har den som forbudet skal beskytte, rett til bistandsadvokat.

Til § 183

Ved lov 18. juni 2021 nr. 122 om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.), som trådte i kraft 1. juli 2022, ble fremstillingsfristen i § 183 endret fra «den tredje dagen etter pågripelsen» til «innen 48 timer». Første ledd tredje punktum fastsetter at domstolloven § 149 første ledd ikke gjelder ved beregning av fristen. Ved en

inkurie ble det ikke angitt at § 149 andre ledd, om frister fastsatt i timer, heller ikke skal komme til anvendelse. Endringen i *første ledd tredje punktum* klargjør at verken første eller andre ledd i § 149 gjelder ved beregning av fremstillingsfristen.

Til § 216 n

Paragrafen gjelder sletting av opplysninger registrert i forbindelse med elektronisk kontroll. Det vises til de alminnelige motivene i punkt 8.4.4.

Som en følge av at påtalemyndigheten gis hjemmel til å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbud og ilagte kontaktforbud, utvides pliktene etter bestemmelsen, slik at de gjelder også ved elektronisk kontroll etter reglene i § 222 g. At «av domfelte» tas ut av ordlyden, er en redaksjonell tilpasning til endringene.

Til § 222 a

Paragrafen gjelder besøksforbud.

Første ledd ble endret ved lov 27. mars 2015 nr. 15 om endringer i straffeprosessloven (besøksforbud). Ved en inkurie ble det som var ment å være første ledd andre til fjerde punktum, vedtatt som andre ledd. For å rette denne feilen blir nåværende andre ledd nytt *første ledd andre til fjerde punktum*. Som følge av rettelsen blir nåværende tredje til niende ledd nytt andre til åttende ledd.

Ved å fjerne «eller» i *andre ledd bokstav a* klargjøres det at forbud mot å oppholde seg på et bestemt sted (bokstav a) kan kombineres med forbud mot å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person (bokstav b). Dette er ikke en realitetsendring.

I *femte ledd fjerde punktum* erstattes «likevel» med «også». Dette er ikke ment å være en realitetsendring.

Som en følge av at brudd på besøksforbud kan medføre ileggelse av elektronisk kontroll, tilføyes det i femte ledd *femte punktum* en henvisning til § 222 g om elektronisk kontroll. Det vises til de alminnelige motivene i punkt 8.1.4.

I femte ledd *sjette punktum* erstattes «sjette ledd tredje punktum» av «åttende ledd første

punktum». Tidligere fulgte det av sjettede ledd tredje punktum at en beslutning om ikke å nedlegge besøksforbud kan bringes inn for retten av den et forbud skal beskytte. Ved lov 19. juni 2009 nr. 75 om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (elektronisk kontroll ved kontaktforbud, saksbehandlingsreglene for besøksforbud mv.) ble bestemmelsen i daværende sjettede ledd tredje punktum flyttet. At henvisningen i femte ledd sjettede punktum ikke ble justert samtidig, antas å bero på en inkurie.

Til kapittel 17 d

Kapitlet er nytt og inneholder regler om elektronisk kontroll av besøksforbud og ilagte kontaktforbud. Det vises særlig til de alminnelige motivene i punkt 5 (elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud), 6 (elektronisk kontroll i andre tilfeller enn ved brudd på besøksforbud), 7 (elektronisk kontroll ved brudd på kontaktforbud) og 8.2 (medvirkningsplikt).

Til § 222 g

Paragrafen er ny og gjelder elektronisk kontroll av besøksforbud etter § 222 a og kontaktforbud som er ilagt etter straffeloven § 57.

Formålet med elektronisk kontroll er å sikre overholdelsen av besøksforbud eller kontaktforbud, for å beskytte trusselutsatte personer fra en trusseløver i tilfeller hvor dette vil være et egnet og forholdsmessig beskyttelsestiltak. Slik kontroll kan både være aktuell i påvente av en straffesak hvor trusseløveren kan ilegges kontaktforbud med elektronisk kontroll etter straffeloven § 57 femte ledd, og som beskyttelsestiltak i saker hvor strafforfølgning ikke vil være aktuelt.

Første ledd angir når påtalemyndigheten kan ilegge elektronisk kontroll som et supplement til et besøksforbud eller kontaktforbud. Elektronisk kontroll kan som hovedregel bare ilegges noen som med «skjellig grunn mistenkes» for brudd på et besøksforbud etter § 222 a eller kontaktforbud etter straffeloven § 57, og bare når det «anses nødvendig» for at forbudet skal bli overholdt, jf. første ledd *første punktum*. Mistankekravet innebærer at det må være sannsynlighetsovervekt for at forbudet har blitt overtrådt. Det er ikke et krav at det aktuelle forbudet omfatter opphold på et bestemt sted eller område. Spørsmålet ved nødvendighetsvurderingen er om forbudet vil gi effektiv beskyttelse alene, eller om elektronisk kontroll er nødvendig for at det skal bli overholdt. Det vises sær-

lig til de alminnelige motivene i punkt 5.1.4, 5.2.4, 5.3.4 og 5.4.4.

Første ledd *andre punktum* innebærer at påtalemyndigheten samtidig med at det treffes en beslutning om besøksforbud, kan ilegge elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden det nye forbudet gjelder for, når det er skjellig grunn til mistanke om at det har skjedd et brudd på et besøksforbud eller kontaktforbud i løpet av de siste tolv månedene. Det vises til punkt 5.6.4 og 6.4.

I «særlige tilfeller» kan elektronisk kontroll av besøksforbud ilegges uten at det er skjellig grunn til mistanke om brudd på et besøksforbud, jf. første ledd *tredje punktum*. Dette er ment å være en snever unntaksregel. Elektronisk kontroll kan bare ilegges etter unntaksregelen når det «antas påkrevd» for å hindre at en person begår en straffbar handling overfor en annen person. I dette ligger det at det etter en helhetsvurdering må foreligge en sterk grad av sannsynlighetsovervekt for at personen uten elektronisk kontroll vil begå et lovbrudd i fremtiden. En ytterligere begrensning ligger i at sannsynligheten må knytte seg til at det ellers vil bli begått en «straffbar handling mot en annen person». Det er dermed færre fremtidige handlinger som kan begrunne elektronisk kontroll etter tredje punktum, enn de som kan gi grunnlag for illeggelse etter hovedregelen i første punktum. Kravet til forholdsmessighet vil i praksis innebære en viktig begrensning for hvilke straffbare handlinger som kan begrunne elektronisk kontroll etter bestemmelsen. Når det ikke på forhånd er ilagt et besøksforbud, og både vilkårene for å nedlegge besøksforbud og ilegge elektronisk kontroll etter tredje punktum er oppfylt, kan elektronisk kontroll etter bestemmelsen ilegges sammen med et besøksforbud. Det vises til punkt 6.4.

Første ledd *fjerde punktum* fastslår at § 170 a om forholdsmessighet gjelder tilsvarende, se punkt 5.4.4. Kravet til forholdsmessighet har også betydning for fastsetting av kontrollens geografiske omfang og varighet, se punkt 5.5.4 og 5.6.4.

Andre ledd regulerer varigheten av den elektroniske kontrollen. Bestemmelsen innebærer at elektronisk kontroll kan ilegges for hele eller deler av perioden som det underliggende besøksforbudet eller kontaktforbudet gjelder for, jf. første ledd første eller tredje punktum, eller som det nye besøksforbudet blir fastsatt å gjelde for, jf. første ledd andre eller tredje punktum. Varigheten kan likevel ikke overstige tidsrammene i § 222 a fjerde ledd. Det betyr at selv om det er ilagt kontaktforbud for lengre tid enn ett år, og selv om

kontaktforbud med elektronisk kontroll kan idømmes for inntil fem år, kan elektronisk kontroll etter bestemmelsen her bare besluttes for inntil ett år, eller for inntil tre måneder når forbudet omfatter opphold i eget hjem. Den elektroniske kontrollen kan opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt. Påtalemyndigheten skal oppheve kontrollen dersom vilkårene ikke lenger er til stede, jf. § 222 a fjerde ledd tredje punktum, se nærmere i punkt 5.6.4 og merknaden nedenfor til fjerde ledd fjerde punktum.

Tredje ledd gir nærmere regler om påtalemyndighetens beslutning. Bestemmelsen fastslår at den forbudet er rettet mot, og den det skal beskytte, skal underrettes om beslutningen og om sine rettigheter etter fjerde ledd. Beslutningen skal også forkynnes for den forbudet er rettet mot. Den forbudet er rettet mot, skal også underrettes om at det kan medføre straff ikke å medvirke til kontrollen, jf. straffeloven § 168 bokstav c. Det vises til punkt 5.7.4, 5.8.4 og 8.1.4.

Etter *fjerde ledd første punktum* skal påtalemyndighetens beslutning om å ilegge elektronisk kontroll bringes inn for retten etter de samme regler som gjelder for beslutninger om besøksforbud i eget hjem etter § 222 a syvende ledd, dvs. snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter at beslutningen er forkynt. Fristen på fem dager er en ordensforskrift. Etter fjerde ledd *andre punktum* kan den som forbudet er rettet mot, si fra seg retten til prøving ved uttrykkelig å gi avkall på denne retten. Er det gitt slikt avkall, kan vedkommende likevel når som helst kreve prøving. Straffeprosessloven § 222 a sjettede ledd fjerde og femte punktum gjelder tilsvarende, jf. fjerde ledd *tredje punktum*.

Den som et påbud om elektronisk kontroll retter seg mot, kan etter seks måneder kreve at påbudet prøves på nytt av tingretten, jf. fjerde ledd *fjerde punktum*. Bestemmelsen skal forstås på samme måte som tilsvarende bestemmelse i straffeloven § 58 tredje ledd andre punktum, jf. blant annet Rt. 2009 side 1167 avsnitt 50 og 51 og HR-2020-2218-U avsnitt 13 og 14. Vurderingstemaet er om det har inntrådt nye omstendigheter eller endrede forhold som ikke ble forutsett da den elektroniske kontrollen ble fastsatt, eller som ble undervurdert, og som er av betydning for om kontrollen kan og bør opprettholdes. Dersom det er nødvendig å endre eller oppheve den elektroniske kontrollen før retten til ny prøving etter seks måneder inntreffer, kan påtalemyndigheten gjøre dette uten å bringe saken inn for retten.

Fjerde ledd *femte punktum* fastsetter at § 222 a åttende ledd andre til sjettede punktum gjelder til-

svarende både ved den opprinnelige prøvingen og ved en eventuell fornyet prøving etter seks måneder.

Til § 222 h

Paragrafen er ny og etablerer plikter for den som etter § 222 g blir ilagt elektronisk kontroll av besøksforbud eller kontaktforbud. Det vises til de alminnelige motivene i punkt 8.2.4.

Etter *første punktum* plikter den som ilegges elektronisk kontroll å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet, som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Som eksempler nevner lovtteksten plikten til å vedlikeholde kontrollutstyret, dvs. til å lade og på annen måte ta vare på utstyret og sørge for at det mottar signaler. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.7.1.3 side 21 og merknaden til straffeloven 1902 § 33 (straffeloven 2005 § 57) i punkt 7.1 side 36.

Andre punktum fastsetter at utenfor forbuds-sonen kan handlinger som ellers ville utløst alarmen, bare foretas med bistand fra politiet. Dette er en presisering av plikten etter første punktum. Opphold på steder eller forflytninger på måter som ellers ville utløst alarmen, kan bare skje med nødvendig bistand fra politiet. Politiet må for eksempel involveres dersom det skal foretas reiser med fly, helikopter eller lignende transportmidler som forutsetter at kontrollutstyret slås av eller demonteres, og andre reiser som har betydning for om utstyret mottar signaler. Den som er pålagt elektronisk kontroll, må be om bistand til for eksempel av- og pålenking som skal tilrettelegges for at et ønsket opphold eller en forflytning kan skje. Politiet må innenfor rimelighetens grenser tilstrebe seg å yte slik bistand i Norge.

Tredje punktum fastsetter at den som kontrollen retter seg mot, kan be politiet om tillatelse til å oppholde seg innenfor forbuds-sonen. Politiet må foreta en konkret vurdering av den kontrollertes behov for et slikt unntak, samt vurdere eventuelle tiltak for å trygge den forbudet skal beskytte. Slik tillatelse kan bare gis for et bestemt formål og i et avgrenset tidsrom. Det kan for eksempel tenkes at den kontrollerte har et sterkt og beskyttelsesverdig behov for å bevege seg inn i forbuds-sonen for å motta nødvendig helsehjelp eller delta i en begravelse. Hvis det gis slik tillatelse, bør den som kontrollen skal beskytte underrettes. Politiet kan stille vilkår for tillatelsen.

Forsettlig eller grovt uaktsom hindring av at kontrollen kan iverksettes, eller hindring av

pågående kontroll, herunder unnlattelse av å overholde pliktene til medvirkning etter bestemmelsen her, kan etter omstendighetene straffes med bot eller fengsel inntil ett år, jf. straffeloven § 168 bokstav c.

Til § 222 i

Paragrafen er ny og angir hvilke opplysninger som kan registreres som ledd i elektronisk kontroll etter § 222 g. Bestemmelsen svarer innholdsmessig til straffeloven § 57 femte ledd andre punktum. Det vises til de alminnelige motivene i punkt 8.4.4 og merknaden til straffeloven 1902 § 33 (straffeloven 2005 § 57) i Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 7.1 side 36.

Til § 222 j

Paragrafen er ny og gir Kongen hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om gjennomføringen av elektronisk kontroll, herunder om saksbehandlingen, jf. § 222 g, og om behandlingen av personopplysninger, jf. § 222 i. Forskriftshjemmelen er likelydende hjemmelen som er nedfelt i straffeloven § 57 femte ledd. Det vises til de alminnelige motivene i punkt 8.5.

11.2 Endringer i straffeloven

Til § 57

Paragrafen gjelder kontaktforbud.

Ved å fjerne «eller» i *andre ledd bokstav a* klargjøres det at forbud mot å oppholde seg i bestemte områder (bokstav a) kan kombineres med forbud mot å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person (bokstav b). Dette er ikke en realitetsendring.

I *femte ledd tredje punktum* er domfeltes plikt til å medvirke til gjennomføring av kontrollen presisert ved et tillegg om at vedkommende blant annet plikter å vedlikeholde kontrollutstyret og sørge for at det mottar tilstrekkelig signal.

Femte ledd *fjerde punktum* er nytt og fastsetter at handlinger som ellers ville utløst alarmen, bare kan foretas med bistand fra politiet. Femte ledd *femte punktum* er også nytt og innebærer at politiet kan gi særskilt tillatelse til opphold innenfor forbudssonen. Det vises til de alminnelige motivene i punkt 8.2.4 og merknadene til den tilsvarende bestemmelsen i straffeprosessloven § 222 h.

Brudd på medvirkningsplikten kan straffes etter § 168 bokstav c.

Gjennom endringen i femte ledd *sjette punktum* (nåværende fjerde punktum) presiseres det at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll, herunder om saksbehandlingen i forbindelse med slik kontroll, se nærmere i punkt 8.5.

Til § 168

Bestemmelsen gjelder straff blant annet for krenkelse av besøksforbud og brudd på kontaktforbud.

Bokstav c endres slik at det blir gjort straffbart forsettlig eller grovt uaktsomt å hindre at en elektronisk kontroll i medhold av straffeprosessloven § 222 g kan iverksettes eller å hindre en pågående kontroll, jf. straffeprosessloven § 222 h om medvirkning, se nærmere de alminnelige motivene i punkt 8.3. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 7.1 side 36–37 om hvilke forhold bestemmelsen rammer.

Manglende medvirkning i form av at man ikke yter den bistand og følger de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendige for å gjennomføre kontrollen, kan straffes etter bestemmelsen. Departementet legger til grunn at manglende medvirkning som skjer i utlandet, for eksempel ved manglende lading eller signalavbrudd, hindrer den pågående kontrollen i Norge, jf. straffeloven § 7. Handlingen anses foretatt på flere steder. Virkningen av overtredelsen som begås i utlandet, dvs. at fornærmedes beskyttelse innenfor forbudssonen opphører, inntreffer i Norge. En slik overtredelse kan derfor straffes på vanlig måte i Norge, uten å gå veien om å vurdere dobbel straffbarhet etter straffeloven § 5 første ledd nr. 1.

Til § 169

På samme måte som for dekningsloven § 2-7 fjerde ledd glemte en å ajourføre henvisningen i straffeloven § 169 til dekningsloven § 2-8 da det ved voldserstatningsloven fra 2022 ble inntatt en ny bokstav c for statens regresskrav i prioritetsrekkefølgen i dekningsloven § 2-8 første ledd.

11.3 Endringer i straffegjennomføringsloven

Til § 1

«Strafferettslige særreaksjoner» strykes fra *første og andre ledd* som en følge av at psykisk helsevernloven § 5-6 om overføring til anstalt under

kriminalomsorgen ble opphevet ved lov 21. juni 2019 nr. 48 om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldevne, samfunnsvern og sakkyndighet), som trådte i kraft 1. oktober 2020. Ved en inkurie ble det ikke gjort konsekvensendringer i straffegjennomføringsloven.

Til § 3

I *trede ledd første punktum og fjerde ledd* strykes «strafferettslige særreaksjoner» som en følge av at psykisk helsevernloven § 5-6 er opphevet.

Til § 6

I *andre ledd andre punktum* strykes «idømt en strafferettslig særreaksjon» som en følge av at psykisk helsevernloven § 5-6 er opphevet.

Til kapittel 3

I *overskriften* strykes «strafferettslige særreaksjoner» som en følge av at psykisk helsevernloven § 5-6 er opphevet.

Til § 14

I *femte ledd første punktum* strykes «strafferettslig særreaksjon» som en følge av at psykisk helsevernloven § 5-6 er opphevet.

Til § 27

I *andre ledd første punktum* erstattes «han eller hun» med «vedkommende», som er benyttet ellers i loven.

Til § 39

I *overskriften* strykes «strafferettslige særreaksjoner» som en følge av at psykisk helsevernloven § 5-6 er opphevet.

Til § 40

I *overskriften og åttende ledd* strykes «strafferettslige særreaksjoner» som en følge av at psykisk helsevernloven § 5-6 er opphevet.

11.4 Endringen i dekningsloven

Til § 2-7

Da det ved voldserstatningsloven fra 2022 ble innført en ny bokstav c for statens regresskrav i prioritetsrekkefølgen i dekningsloven § 2-8 første ledd, glemte en å ajourføre henvisningen i § 2-7 fjerde ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud)

I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

I § 67 andre ledd bokstav b erstattes passusen «372, 374 annet punktum, 378,» av passusen «372, 374, 378,».

§ 100 b skal lyde:

Når en sak om besøksforbud i eget hjem, jf. § 222 a annet ledd annet punktum, *eller elektronisk kontroll av besøksforbud, jf. § 222 g*, bringes inn for retten, har den som forbudet er rettet mot, rett til forsvarer. Det samme gjelder når grunnlaget for besøksforbudet er mulig overtredelse av straffeloven § 282. Reglene i § 100 og §§ 101 til 107 gjelder tilsvarende så langt de passer.

Første ledd gjelder tilsvarende når en sak om kontaktforbud i eget hjem, jf. straffeloven § 57 tredje ledd, *eller elektronisk kontroll av kontaktforbud, jf. § 222 g*, bringes inn for retten.

§ 107 a fjerde ledd første punktum skal lyde:

Når en sak om besøksforbud i eget hjem, jf. § 222 a annet ledd annet punktum, *elektronisk kontroll av besøksforbud eller kontaktforbud, jf. § 222 g, eller kontaktforbud i eget hjem, jf. straffeloven § 57 tredje ledd*, bringes inn for retten, har den som forbudet skal beskytte, rett til advokat.

§ 183 første ledd tredje punktum skal lyde:

Domstolloven § 149 *gjelder ikke* ved beregning av fristen.

§ 216 n skal lyde:

Påtalemyndigheten skal sørge for at opptak, opplysninger eller notater som er foretatt, registrert eller nedtegnet i forbindelse med elektronisk kontroll *etter § 222 g, jf. § 222 i, eller straffeloven § 57 femte ledd*, snarest mulig blir tilintetgjort i den utstrekning de er uten betydning for forebyggelsen eller etterforskningen av straffbare forhold.

§ 222 a skal lyde:

Påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person ellers 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.

Slikt forbud kan også nedlegges til beskyttelse for en nærmere avgrenset krets av personer. Forbudet kan nedlegges dersom den som forbudet skal beskytte, har begjært det, eller allmenne hensyn krever det. § 170 a gjelder tilsvarende.

Besøksforbudet kan gå ut på at den forbudet retter seg mot, forbys

- a. å oppholde seg på et bestemt *sted*,
- b. å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person.

Er det nærliggende fare for en handling som nevnt i første ledd bokstav a, kan personen forbys å oppholde seg i sitt eget hjem.

Besøksforbudet kan begrenses på nærmere angitte vilkår.

Besøksforbudet skal gjelde for en bestemt tid, høyst ett år av gangen. Besøksforbud i eget hjem kan vare i høyst tre måneder av gangen. Besøksforbud kan bare opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt.

Påtalemyndighetens beslutning om å ilegge et besøksforbud skal være skriftlig og angi den forbudet er rettet mot, den det skal beskytte og grunnlaget for forbudet. Tilsvarende gjelder en beslutning om ikke å ilegge et besøksforbud. Den forbudet er rettet mot, og den det skal beskytte, skal underrettes om påtalemyndighetens beslutning ved en kopi av beslutningen. En beslutning om å ilegge et besøksforbud skal *også* forkynnes for den som forbudet er rettet mot. Den et forbud er rettet mot, skal også gjøres kjent med følgene av å bryte forbudet, jf. § 222 g og straffeloven § 168. Avslår påtalemyndigheten en begjæring om besøksforbud, skal det opplyses om retten til å

bringe avslaget inn for retten etter *åttende ledd første punktum*. Er det fare ved opphold, kan beslutningen etter første og annet punktum gis muntlig, men den skal da snarest mulig nedtegnes.

Den som forbudet er rettet mot, kan straks eller senere kreve beslutningen brakt inn for retten. Påtalemyndigheten sørger for at han blir gjort kjent med denne rett. Dersom beslutningen kreves brakt inn for retten, skal påtalemyndigheten snarest råd og så vidt mulig innen 5 dager etter at kravet ble fremsatt, oversende saken til retten. Oversettes fristen, skal grunnen opplyses i rettsboken. Dersom den som forbudet er rettet mot, ikke er avhørt av politiet, skal det opplyses om grunnen i påtegningen til retten.

Påtalemyndigheten skal snarest råd og så vidt mulig innen 5 dager etter at en beslutning om å ilegge en person besøksforbud i eget hjem er forkynt, bringe beslutningen inn for retten. Sjetted ledd fjerde og femte punktum gjelder tilsvarende.

En beslutning om ikke å ilegge besøksforbud kan bringes inn for retten av den et forbud skal beskytte. Den et besøksforbud er rettet mot, og den det skal beskytte, skal varsles om rettsmøter. Begge parter har rett til å være til stede og til å uttale seg. Bistandsadvokat oppnevnt etter § 107 a første og fjerde ledd kan også uttale seg selv om den forbudet skal beskytte, ikke møter. Rettens avgjørelser treffes ved kjennelse. Reglene i §§ 184 og 243 gjelder tilsvarende så langt de passer.

I fjerde del skal nytt kapittel 17 d lyde:

Kap. 17 d. Elektronisk kontroll av besøksforbud og kontaktforbud

§ 222 g

Påtalemyndigheten kan ilegge elektronisk kontroll av et besøksforbud eller kontaktforbud dersom den forbudet retter seg mot, med skjellig grunn mistenkes for brudd på forbudet, og elektronisk kontroll anses nødvendig for at forbudet skal bli overholdt. Gjelder mistanken en krenkelse begått de siste 12 månedene, kan elektronisk kontroll ilegges sammen med et nytt besøksforbud. Selv om det ikke er skjellig grunn til mistanke om brudd på et besøksforbud, kan det i særlige tilfeller ilegges elektronisk kontroll av besøksforbud når det antas påkrevd for å hindre at noen begår en straffbar handling mot en annen person. § 170 a gjelder tilsvarende.

Elektronisk kontroll kan ilegges for hele eller deler av perioden besøksforbudet eller kontaktforbudet gjelder for, men likevel ikke utover tidsrammene i § 222 a fjerde ledd.

Påtalemyndighetens beslutning om å ilegge elektronisk kontroll skal være skriftlig. Den forbudet er rettet mot, og den forbudet skal beskytte, skal underrettes om beslutningen og sine rettigheter etter fjerde ledd. Beslutningen skal også forkynnes for den forbudet er rettet mot. Den forbudet er rettet mot, skal også gjøres kjent med følgene av ikke å medvirke til kontrollen, jf. straffeloven § 168 bokstav c.

Påtalemyndigheten skal snarest råd og så vidt mulig innen 5 dager etter at en beslutning om å ilegge en person elektronisk kontroll er forkynt, bringe beslutningen inn for retten. Den som blir ilagt elektronisk kontroll, kan gi avkall på retten til prøving. § 222 a sjette ledd fjerde og femte punktum gjelder tilsvarende. Påbud om elektronisk kontroll kan etter 6 måneder prøves på nytt av tingretten. § 222 a åttende ledd annet til sjette punktum gjelder tilsvarende.

§ 222 h

Den som ilegges elektronisk kontroll, plikter å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet, som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen, herunder å vedlikeholde og sørge for signaler fra kontrollutstyret. Utenfor områder omfattet av forbudet kan handlinger som ellers ville utløst alarmen, bare foretas med bistand fra politiet. Opphold innenfor forbudssonen kan bare skje etter tillatelse fra politiet.

§ 222 i

Elektronisk kontroll kan bare omfatte registrering av opplysninger om at den som kontrolleres, beveger seg innenfor områder omfattet av forbudet eller i nærheten av den kontrollen skal beskytte, og opplysninger om uteblitte signaler fra kontrollutstyret.

§ 222 j

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll, herunder om saksbehandlingen og behandling av personopplysninger i forbindelse med slik kontroll.

II

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 57 andre ledd bokstav a skal lyde:

a. å oppholde seg i bestemte områder,

§ 57 femte ledd tredje til sjette punktum skal lyde: Domfelte plikter å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet, som er nød-

vendig for å gjennomføre kontrollen, *herunder å vedlikeholde og sørge for signaler fra kontrollutstyret. Utenfor områder omfattet av forbudet kan handlinger som ellers ville utløst alarmen, bare foretas med bistand fra politiet. Opphold innenfor forbudssonen kan bare skje etter tillatelse fra politiet.* Kongen kan *i forskrift* gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll, herunder om *saksbehandlingen og behandling av personopplysninger i forbindelse med slik kontroll.*

§ 168 bokstav c skal lyde:

c. forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 eller straffeprosessloven § 222 g kan iverksettes eller hindrer pågående kontroll, eller

§ 169 andre ledd bokstav a skal lyde:

a. å foreta trekk for krav som nevnt i dekningsloven § 2-8 første ledd bokstav a til e, eller

III

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

§ 1 *Anvendelsesområde*

Denne loven gjelder for gjennomføring av *fengselsstraff, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling* og for gjennomføring av andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov.

Kongen kan *i forskrift* gi nærmere regler om kriminalomsorgens virksomhet, organisering og gjennomføringen av *fengselsstraff, forvaring, varetekt, samfunnsstraff* og andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov.

§ 3 tredje ledd første punktum skal lyde:

Domfelte har aktivitetsplikt under gjennomføringen av *straff*.

§ 3 fjerde ledd skal lyde:

Ved gjennomføringen av *fengselsstraff og forvaring* skal det så vidt mulig skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet og gis tilbud om deltagelse i fritidsaktiviteter.

§ 6 andre ledd andre punktum skal lyde:

Når den domfelte er idømt fengselsstraff på mer enn ti år, *idømt forvaring* eller innsatt i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå etter § 10 annet ledd, treffer regionalt nivå også avgjørelse etter §§ 12 til 16 a, 20, 33, 35, 36 og 42 til 44.

Kapittel 3 overskriften skal lyde:

Kapittel 3. Fengselsstraff og forvaring

§ 14 femte ledd første punktum skal lyde:

Domfelte som gjennomfører *forvaring i fengsel*, kan overføres til avdeling tilrettelagt for innsatte med særlige behov, jf. § 10 annet ledd, selv om vilkårene i første ledd bokstavene a til g eller annet ledd ikke er oppfylt.

§ 27 andre ledd første punktum skal lyde:

Dersom undersøkelsen etter første ledd gir positivt utslag, eller kriminalomsorgen ellers beslutter det, kan en person visiteres dersom *vedkommende* samtykker.

§ 39 overskriften skal lyde:

Umiddelbar utelukkelse som følge av brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og forvaring

§ 40 overskriften skal lyde:

Reaksjon på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og forvaring

§ 40 åttende ledd skal lyde:

Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til at domfelte unndrar seg gjennomføringen av *fengselsstraff eller forvaring*, skal kriminalomsorgen så snart som mulig varsle fornærmede eller dennes etterlatte om unndragelsen.

IV

I lov 8. juni 1984 nr. 59 om fordringshavernes dekningsrett gjøres følgende endringer:

§ 2-7 fjerde ledd skal lyde:

Bortsett fra ved innfordring av krav som nevnt i § 2-8 første ledd bokstav a til e, kan utlegg i lønnskrav mv. ikke tas dersom skyldneren gjør hva denne evner for å betale sine fordringshavere og heller ikke utilbørlig begunstiger noen av dem.

V

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 06/2023

