

Høringsnotat

Dato: 6. september 2021

Saksnr: 21/4969

Høringsfrist: 6. desember 2021

Elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv.

1	Sammendrag av forslagene	3
2	Bakgrunn.....	3
3	Gjeldende rett.....	4
3.1	Kontaktforbud	4
3.1.1	Generelt om kontaktforbud.....	4
3.1.2	Kontaktforbud med elektronisk kontroll	6
3.2	Besøksforbud.....	8
3.3	Elektronisk kontroll som varetektsurrogat	10
3.4	Kort om tilgjengelig teknologi for elektronisk kontroll	11
4	Utenlandsk rett	11
4.1	Danmark	11
4.2	Sverige.....	13
4.3	Finland.....	15
5	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer.....	16
5.1	Innledning.....	16
5.2	Rettighetene til den som forbudet med elektronisk kontroll skal beskytte	16
5.3	Rettighetene til den som blir ilagt et forbud med elektronisk kontroll	19
5.3.1	Grunnloven	19
5.3.2	Den europeiske menneskerettskonvensjonen	23
6	Vurdering og forslag til endringer	28

6.1	Elektronisk kontroll av besøksforbud	28
6.1.1	Generelt om ilegging av elektronisk kontroll ved straffeprosessuelle besøksforbud	28
6.1.2	Nærmere om når elektronisk kontroll av besøksforbud bør kunne ilegges – ved brudd på besøksforbud	30
6.1.2.1	Det foreligger overtredelse av ilagt besøksforbud.....	30
6.1.2.2	Elektronisk kontroll er nødvendig og forholdsmessig.....	32
6.1.2.3	Det har blitt gitt informasjon om de rettslige og praktiske konsekvensene av å overtre besøksforbudet.....	33
6.1.2.4	Det foreligger tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier	33
6.1.3	Elektronisk kontroll ved besøksforbud i særskilte tilfeller.....	36
6.2	Innholdet i plikten til å medvirke til gjennomføringen av elektronisk kontroll	36
6.2.1	Plikt til å medvirke	36
6.2.2	Særlig om adgangen til å oppholde seg utenlands.....	38
6.3	Fastsettelse av geografisk sone	39
6.4	Tidsbegrensning	40
6.5	Oppholdsforbud uten at risikoadferden er knyttet til en eller flere bestemte personer	41
7	Inkurier.....	42
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	43
8.1	Generelt	43
8.2	Konsekvenser for politiet	44
8.3	Konsekvenser for kriminalomsorgen	45
9	Samlet lovforslag	46
9.1	Straffeprosessloven	46
9.2	Straffeloven	47

1 Sammendrag av forslagene

Departementet foreslår å innføre en ordning med elektronisk kontroll (såkalt omvendt voldsalarm) ved brudd på besøksforbud. I dag kan det ilegges elektronisk kontroll ved kontaktforbud, og det er ønskelig å utvide ordningen for å styrke fornærmedes stilling. Elektronisk kontroll er inngripende, men det er etter sin art først og fremst et tiltak som skal sørge for at det underliggende besøksforbudet overholdes.

Forslagene kan oppsummeres slik:

- Det foreslås å innføre en hjemmel i straffeprosessloven slik at påtalemyndigheten skal kunne ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Påtalemyndigheten må være overbevist om at et slikt brudd er begått, og dessuten mene at bevisene er tilstrekkelig til fellelse i retten.
- Det bes også om høringsinstansenes innspill til om det i særskilte tilfeller bør åpnes for å kunne ilegge elektronisk kontroll sammen med besøksforbudet uten vilkår om brudd.
- Det foreslås enkelte mer praktiske presiseringer av det nærmere innholdet i reglene om elektronisk kontroll. Dette vil gjelde både for elektronisk kontroll ved kontaktforbud og elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud.
- Det foreslås at den som hindrer at slik elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud kan iverksettes eller hindrer pågående kontroll, skal kunne straffes.
- Det bes om høringsinstansenes innspill til om det er behov for andre presiseringer eller endringer av ordningen.

2 Bakgrunn

Siden 1. februar 2013 har retten hatt hjemmel til å ilegge elektronisk kontroll av kontaktforbud ved dom, for å bedre beskytte fornærmede og andre berørte mot alle former for uønsket oppmerksomhet fra gjerningspersonen. Slik elektronisk kontroll kalles også «omvendt voldsalarm» eller «OVA». I tillegg kan kontaktforbud med elektronisk kontroll ilegges som forelegg av påtalemyndigheten jf. straffeloven § 59, men slike forelegg benyttes lite. For straffeprosessuelle besøksforbud etter § 222 a har påtalemyndigheten i dag ikke hjemmel til å ilegge elektronisk kontroll. Det har fra flere hold vært påpekt at påtalemyndigheten bør kunne pålegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Dette vil kunne trygge fornærmede på et tidligere tidspunkt – uten å måtte vente på domstolens behandling av saken – og dermed gi et mer effektivt vern. Det er også grunn til å tro at en slik ordning kan virke preventivt, slik at kunnskapen om at elektronisk kontroll kan ilegges dersom ikke besøksforbudet overholdes, kan medføre færre brudd.

Staten har nasjonale og folkerettslige plikter til å ta aktive grep for å beskytte mot vold og overgrep, og elektronisk kontroll har vist seg å være et effektivt preventivt middel. Hittil har det etter hva departementet er kjent med ikke skjedd overtredelser, i den hensikt å nå den trusselutsatte personen, av et kontaktforbud som har vært supplert av elektronisk kontroll. Effektiv kontroll av etterlevelsen av ilagte kontakt- og besøksforbud gir større

trygghet for den som forbudet skal beskytte, og bidrar til tillit til systemet. Tillit til at politi og påtalemyndighet kan gi effektiv beskyttelse, kan i sin tur bidra til at flere melder fra om risikoadferd. Elektronisk kontroll bidrar også til å nå det kriminalpolitiske målet om å flytte en større del av byrden som følger av vold og truende atferd fra den som trues, til den som utøver truslene. Riksadvokaten har i rundskriv nr. 2/2019 av 20. mai 2019 gitt føringer for når påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll skal og bør vurderes påstått, med mål om at det skal påstås oftere.

Det er flere anmodningsvedtak som berører dette temaet. To anmodningsvedtak etterspør muligheten til å utvide muligheten til å ilegge elektronisk kontroll. I vedtak 630 25. april 2017 ber 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». I vedtak nr. 1043 20. juni 2017 ber Stortinget 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.» Departementet drøfter og foreslår en regel om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud i punkt 6.1. I tillegg etterspør vedtak nr. 631 25. april 2017 muligheten til å ilegge besøksforbud utover ett år, samt muligheten for å ilegge besøksforbud med begrensninger til å bevege seg i et større geografisk område. Departementer drøfter disse problemstillingene i henholdsvis punkt 6.4 og 6.3. Det er også i vedtak nr. 447 18. desember 2020 bedt om at regjeringen foreslår 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.» Departementer drøfter derfor om oppholdsforbud bør kunne ilegges også der det ikke er en bestemt krets personer som skal beskyttes i punkt 6.5.

Plikten til å medvirke til gjennomføringen av elektronisk kontroll innebærer begrensninger i vedkommendes livsutfoldelse. Høyesterett har i to dommer, HR-2016-783-A og HR-2017-1840-A, vist til at det er behov for å klargjøre hvilke begrensninger som kan hjemles i straffeloven § 57 femte ledd om medvirkning til gjennomføringen av elektronisk kontroll ved idømt kontaktforbud. Departementet drøfter dette i punkt 6.2.

3 Gjeldende rett

3.1 Kontaktforbud

3.1.1 Generelt om kontaktforbud

Et kontaktforbud er et rettighetstap som hører inn under reaksjonsfastsettelsen. Det innebærer at den som har begått en straffbar handling, på bestemte vilkår kan forbyes å oppholde seg i bestemte områder, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person.

Bestemmelsen om kontaktforbud i sin nåværende form kom inn i straffeloven 1902 § 33 ved lov 20. mai 2005 nr. 28. Den ble senere endret fra å være en hjemmel for å idømme fysisk forbud mot opphold på bestemte steder, til å bli en mer vidtrekkende hjemmel for å forby alle former for kontakt. Adgangen til å ilegge elektronisk kontroll kom til ved lovendring i 2009 som trådte i kraft 1. februar 2013, se punkt 3.1.2.

Straffeloven § 57 lyder:

«§ 57. Forbud mot kontakt

Den som har begått en straffbar handling, kan ilegges kontaktforbud når det er grunn til å tro at vedkommende ellers vil

- a) begå en straffbar handling overfor en annen person,
- b) forfølge en annen person, eller
- c) på annet vis krenke en annens fred.

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

- a) å oppholde seg i bestemte områder, eller
- 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 den skyldige forbys å oppholde seg i sitt eget hjem.

Kontaktforbudet kan begrenses på nærmere angitte vilkår.

Dersom det anses nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt, kan retten bestemme at den kontaktforbudet retter seg mot, skal ilegges elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden kontaktforbudet gjelder for. Slik kontroll kan bare omfatte registrering av opplysninger om at den domfelte beveger seg innenfor områder omfattet av kontaktforbudet, opplysninger om at den domfelte beveger seg i nærheten av fornærmede, og opplysninger om uteblitte signaler fra kontrollutstyret. Domfelte plikter å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll, herunder om behandling av personopplysninger i forbindelse med slik kontroll.

Rettighetstap etter bestemmelsen her kan ilegges som eneste straff hvis det ikke er fastsatt en minstestraft på fengsel i 1 år eller mer for handlingen.»

Bestemmelsen hjemler for det første forbud mot opphold i bestemte områder, og for det andre forbud mot å nærme seg, oppsøke eller kontakte bestemte personer. Forbudet kan på bestemte vilkår omfatte forbud mot å oppholde seg i eget hjem. I dette høringsnotatet brukes «kontaktforbud» som en fellesbetegnelse for strafferettslige oppholds- og kontaktforbud, hvis ikke annet er spesifisert.

Kravet om at den som idømmes kontaktforbud må ha begått en straffbar handling, innebærer at de objektive og subjektive vilkår for straff må være oppfylt. Det må i tillegg være grunn til å tro at domfelte vil begå bestemte handlinger overfor en annen person. Vilkåret tilsvare vilkårene for besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a første ledd bokstav a, b og c, og skal foreslås på samme måte, se punkt 3.2.

Etter fjerde ledd kan kontaktforbudet begrenses på nærmere angitte vilkår. Bestemmelsen er en unntaksregel, og innebærer at forbudet kan tilpasses forholdene i den enkelte sak slik at det ikke blir uforholdsmessig tyngende.

Etter straffeloven § 282 annet ledd skal retten vurdere å idømme kontaktforbud når noen kjennes skyldig i mishandling i nære relasjoner etter § 282 første ledd bokstav b, det vil si når den er begått overfor nærstående barn. Tilsvarende følger det av § 319 at retten skal vurdere idømmelse av rettighetstap og kontaktforbud ved domfellelse etter §§ 299, 302, 304 eller 305.

Etter straffeloven § 168 bokstav a straffes brudd på kontaktforbudet med bot eller fengsel inntil ett år.

3.1.2 Kontaktforbud med elektronisk kontroll

Ved lov 19. juni 2009 nr. 75 fikk § 33 et nytt femte ledd om ilegging av elektronisk kontroll for å sikre overholdelsen av forbudet. Endringen trådte i kraft 1. februar 2013. Bestemmelsene om elektronisk kontroll ble tatt uendret inn i straffeloven 2005 § 57 femte ledd ved lovens ikrafttredelse. Ordningen ble innført som ledd i arbeidet med å bedre beskyttelsen av personer som utsettes for vold eller trusler av en kjent gjerningsperson, se Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) side 6. Kontrollen innebærer at den domfelte blir påsatt en elektronisk fotlenke – en såkalt «omvendt voldsalarm». Alarmen utløses hvis domfelte beveger seg inn i forbudssonen, i stedet for at fornærmede selv må utløse en voldsalarm når domfelte er i umiddelbar nærhet. Den elektroniske kontrollen innebærer derfor større forutsigbarhet og sikkerhet for fornærmede. Stortingskomiteen uttalte i Innst.O.nr. 68 (2008–2009) side 5 at ansvaret gjennom endringen «plasseres der det hører hjemme – hos voldsutøveren».

Et kontaktforbud kan suppleres med elektronisk kontroll hvis det «anses nødvendig» for at kontaktforbudet skal bli overholdt. Domstolen må begrunne en beslutning om å ilegge elektronisk kontroll enten med henvisning til partenes forhistorie, uttalelser fra domfelte, eller tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud, jf. Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) side 21. Dersom domfelte tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud, skal dette normalt føre til at kontaktforbudet kombineres med elektronisk kontroll.

Det må også foretas en forholdsmessighetsvurdering. Ulempene som kontrollen innebærer for den domfelte, må veies opp mot behovet for vern av fornærmede i form av kontroll med at forbudet overholdes, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2019 side 6.

Ulempene består på den ene siden i forbudet mot opphold i forbudssonen, som normalt vil være noe større når forbudet skal være undergitt elektronisk kontroll. Selv om den elektroniske kontrollen er en mekanisme for å overvåke det underliggende kontaktforbudet, og derfor aldri kan gjelde for et større geografisk område enn forbudssonen, vil ileggingen av den elektroniske kontrollen ofte bety en viss endring av sonen. For at kontrollen skal tjene sin hensikt, må politiet rekke å avverge før domfelte rekker frem til fornærmede. Grensen trekkes dermed i stor grad basert på politiets responstid.

Den andre formen for ulemper er forbundet med å bære fotlenken. Etter straffeloven § 57 femte ledd tredje punktum plikter den domfelte å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Dagens tekniske løsninger innebærer en del praktiske konsekvenser for domfeltes livsutfoldelse. Alarmen utløses ikke bare hvis domfelte beveger seg inn i forbudssonen, men også blant annet hvis batteriet utlades eller domfelte er i et område uten dekning i en viss periode, se punkt 6.2.1. Medvirkningen krever dermed samarbeidsevne og -vilje fra domfelte, og medfører at ikke alle kan ilegges elektronisk kontroll. Det kan også tenkes at vedkommende lever under forhold som gjør det vanskelig å lade og vedlikeholde kontrollutstyret.

I helhetsvurderingen må det tas hensyn til de konkrete omstendighetene i den enkelte sak. Forholdsmessighetsvurderingen kan få betydningen for utforming av og størrelsen på forbudssonen.

Elektronisk kontroll vil i likhet med mobile voldsalarmer baseres på satellittnavigasjon (GPS) for å rapportere posisjon via mobilnettet (GSM) (eventuelt supplert med mobilmaster), se punkt 3.4. Teknologien gjør det i prinsippet mulig å følge personen kontinuerlig. Overvåkingen skal imidlertid ikke strekke seg lenger enn formålet bak ileggelsen tilser. Etter femte ledd annet punktum kan den elektroniske kontrollen derfor bare omfatte registrering av opplysninger om at den domfelte beveger seg i forbudssonen, opplysninger om at den domfelte beveger seg i nærheten av fornærmede, og opplysninger om uteblitte signaler fra kontrollutstyret.

Riksadvokaten har i rundskriv nr. 2/2019 gitt instruks for når påtalemyndigheten skal og bør vurdere å påstå kontaktforbud med elektronisk kontroll:

«Det er ikke et vilkår for ileggelse av elektronisk kontroll med kontaktforbudet at den som dømmes tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud, ei heller at vedkommende er dømt for vold eller andre krenkelser mot samme fornærmede tidligere. Men dersom den som dømmes tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud i form av å ha oppsøkt eller forsøkt å oppsøke den som forbudet skulle beskytte (den aktuelle fornærmede eller en annen), skal dette normalt føre til at kontaktforbudet påstås kombinert med elektronisk kontroll. Det samme gjelder dersom vedkommende har utøvd vold eller andre krenkelser mot samme fornærmede tidligere. Dersom kontaktforbudet med elektronisk kontroll påstås ilagt grunnet tidligere lovbrudd som vedkommende ikke er domfelt for, må påtalemyndigheten føre bevis for lovbruddet på tilsvarende måte som ved avgjørelsen av skyldspørsmålet ellers.»

Selv om kontaktforbud kan ilegges på ubestemt tid når særlige grunner tilsier det, må den elektroniske kontrollen være tidsbestemt inntil fem år, jf. straffeloven § 58 annet ledd.

Etter straffeloven § 168 bokstav c kan den som forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 kan iverksettes, eller hindrer pågående kontroll, straffes med fengsel inntil ett år.

3.2 Besøksforbud

Det kan være behov for å forby at en person oppsøker en annen også før vedkommende er domfelt og ilagt kontaktforbud etter straffeloven § 57, se punkt 3.1. Et eksempel kan være når det ikke ennå er begått noen straffbar handling, eller fordi det er begått en straffbar handling, men dom ennå ikke har falt.

Straffeprosesslovens besøksforbud er et tvangsmiddel, og ikke straff, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 324 og Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) side 26. Det har først og fremst et preventivt formål, og forutsetter ikke at det er begått en straffbar handling. Bakgrunnen for at § 222 a ble føyd til i straffeprosessloven ved lov 1. juli 1994 nr. 50, var nettopp behovet for å kunne ilegge besøksforbud uten at det allerede var begått en straffbar handling. Formålet med bestemmelsen er å øke beskyttelsen for vold, trusler, trakassering mv.

Straffeprosessloven § 222 a lyder:

«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, eller
- 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 likevel 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. straffeloven § 168. Avslår påtalemyndigheten en begjæring om besøksforbud, skal det opplyses om retten til å bringe avslaget inn for retten etter sjette

ledd tredje 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. Oversittes 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. Sjette 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.»

For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at Lovdata benytter innrykk etter bokstavlisten i første ledd, slik at følgende fremstår som annet ledd: «Slikt forbud kan også nedlegges til beskyttelse for en nærmere avgrenset krets av personer [...]». Fra endringsloven 27. mars 2015 nr. 15 er det klart at dette hører til første ledd, som annet, tredje og fjerde punktum, selv om det ved en inkurie er innsatt et innrykk. Dette er også påpekt av Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 895 og i Lovdatas merknader til bestemmelsen. Departementet vil i det følgende benytte den korrekte leddnummeringen, og vil i videre oppfølging sørge for at dette blir rettet.

Et besøksforbud kan innebære at en person forbys å oppholde seg på et bestemt sted, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. Forbudet kan på bestemte vilkår omfatte forbud mot å oppholde seg i eget hjem. I dette høringsnotatet betegnes det straffeprosessuelle oppholds- og besøksforbudet som «besøksforbud».

Det må være grunn til å tro at personen ellers vil begå bestemte handlinger overfor en annen person. Det er ikke noe krav om sannsynlighetsovervekt for at nye krenkelser skal skje, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) side 44, men noe i det konkrete saksforholdet må 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. Det er videre ikke tilstrekkelig at man ikke kan se bort fra at det er en risiko, jf. Rt. 2001 side 672.

Første punktum bokstav a åpner for å ilegge besøksforbud dersom en person ellers vil begå en straffbar handling overfor en annen person. Enhver straffbar handling kan i prinsippet omfattes, selv om besøksforbud er særlig aktuelt ved fare for vold eller trusler. Første punktum bokstav b hjemler besøksforbud hvis en person forfølger en annen person. Hvis forfølgningen er straffbar, omfattes den av alternativet i bokstav a. Første punktum bokstav c er mer generelt utformet, og supplerer bokstav a og b ved å rette seg mot krenkelser av en annens fred som verken er straffbar eller består i forfølgning. Det kan for

eksempel dreie seg om gjentatt og uønsket, påtrengende kontakt ved at en person stadig dukker opp på en annens bosted, eller sjikanerer vedkommende i offentligheten eller gjennom brev, SMS, telefonanrop eller e-post. I tillegg er det adgang til å ilegge besøksforbud hvis det er grunn til å tro at vedkommende vil begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person, jf. bokstav d.

Inngangsvilkårene for når besøksforbud kan ilegges, er altså nokså vidtfavnende. Forholdsmessighetsvilkåret i § 170 a er praktisk viktig for hvilke forhold som kan begrunne et besøksforbud. Hensynet til den forbudet rettes mot, veies mot hensynet til den det skal beskytte. Sentrale momenter vil gjerne være risikoen for overgrep, hvor alvorlige overgrep det kan være tale om, og alderen til den som har behov for beskyttelse, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) side 45. Det må gå frem av avgjørelsen at forholdsmessighetsvilkåret er oppfylt, jf. Rt. 2004 side 988 og Rt. 2008 side 784.

Besøksforbud kan nedlegges til beskyttelse for en nærmere avgrenset krets av personer. Kretsen trenger ikke bestå av navngitte personer, se Rt. 2002 side 1243, men lovens vilkår må være oppfylt for samtlige som besøksforbudet skal beskytte, se Rt. 2005 side 349. Bestemmelse hjemler ikke forbud for å sikre den alminnelige ro og orden. En person kan med andre ord ikke ilegges et besøksforbud på grunn av generell samfunnsfarlig oppførsel.

Brudd på besøksforbudet straffes med bot eller fengsel inntil ett år, jf. straffeloven § 168 bokstav b.

Det er i dag ikke adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved et besøksforbud.

3.3 Elektronisk kontroll som varetektsurrogat

For fullstendighetens skyld er det også grunn til å omtale forslag om bruk av elektronisk kontroll på andre områder enn ved brudd på besøksforbud.

Ved endringslov 24. mai 2013 nr. 19 ble det tilføyd et nytt tredje ledd til straffeprosessloven § 188, som gjaldt elektronisk kontroll som varetektsurrogat:

«I stedet for fengsling kan retten treffe beslutning om at siktede, dersom han samtykker, skal oppholde seg på ett eller flere bestemte steder, og være undergitt elektronisk kontroll. Kongen kan gi nærmere forskrifter om elektronisk kontroll i stedet for fengsling.»

Som andre surrogater må elektronisk kontroll sikre formålet med varetektsfengslingen. Det er også krav om forholdsmessighet, jf. straffeprosessloven § 170 a.

Departementet antok at elektronisk kontroll ville være særlig aktuelt ved fare for nye straffbare handlinger, og spesielt overfor unge lovbrytere, jf. Prop. 71 L (2012–2013) side 15. Den elektroniske kontrollen kunne redusere bruken av tradisjonell varetektsfengsling og frigi fengselsplasser til andre formål.

Den vedtatte lovendringen ble ikke satt i kraft, og endringsloven ble opphevet etter regjeringsskiftet. Departementet viste i Prop. 120 L (2013–2014) på side 29 til at flere høringsinstanser opprinnelig hadde ment at regelen «ikke ivaretok formålet med

varetektsfengslingen», og at mindretallet i Justiskomiteen gikk mot det opprinnelige lovvedtaket.

Straffeprosessutvalget vurderte gjeninnføring av elektronisk kontroll som alternativ til varetektsfengsling, se NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov punkt 14.4.3 side 317. Utvalget la særlig vekt på minsteinngrepsprinsippet. Elektronisk kontroll er mindre inngripende enn varetektsfengsling. Det relevante spørsmålet var dermed om forutsetningen om tilstrekkelig ivaretagelse av ulike fengslingsformål kunne oppnås ved en slik ordning. Utvalget antok at erfaringene med soning av fengselsstraff ved elektronisk kontroll – herunder hva gjelder utvikling av teknologien – innebar at forholdene nå lå til rette for å benytte denne typen tiltak også som alternativ til fengsling. Utvalget vurderte også argumentet om at hensynet til straffeforfølgningen ville skades, men etter utvalgets syn var det ikke grunn til å frykte en slik utvikling. Heller ikke hensynet til at elektronisk kontroll kan bidra til et klaseskillet, var en avgjørende innvending mot ordningen. Uansett påpekte utvalget at en forutsetning for å kunne benytte elektronisk kontroll vil være at formålet med inngrepet kan ivaretas i tilstrekkelig grad. På denne bakgrunn har utvalget foreslått å gjeninnføre en ordning som svarer til den som ble vedtatt ved lov 24. mai 2013 nr. 19.

Som nevnt omtales forslaget kun for oversiktens skyld. Departementet tar ikke nærmere stilling til bruk av elektronisk kontroll som varetekstsurogat i denne omgang.

3.4 Kort om tilgjengelig teknologi for elektronisk kontroll

Dagens teknologi innebærer at kontrollutstyret, i form av en fotlenke, bruker satellittnavigasjon (GPS) for å rapportere posisjon via mobilnettet (GSM). Ved manglende GPS-signaler, kan enheten også benytte mobilmastene for posisjonering. Det defineres en eller flere forbudssoner som vedkommende ikke har lov til å bevege seg inn i.

Overtredelse av forbudssonen, forsøk på å ta den av eller ødelegge fotlenken, samt manglende signal på grunn av lavt batteri eller opphold på steder uten dekning, utløser en alarm. Når alarmen går, aktiveres posisjonering av lenken automatisk, for å få informasjon om personens nøyaktige posisjon. Etter hva departementet har fått opplyst fra Politiets IKT-tjenester, går også alarmen av hvis lenken får en posisjon i utlandet.

Kriminalomsorgen bistår politiet med å foreta på- og avlenking, håndtere tekniske hendelser og å avdekke, håndtere og rapportere tekniske feilsituasjoner. Løsningen krever ikke spesielle tilpasninger når det gjelder bolig eller annet, utover behov for forsterkning av mobilsignaler i enkelte boliger.

4 Utenlandsk rett

4.1 Danmark

Danmarks lov om tilhold, oppholdsforbud og bortvisning nr. 112 av 3. februar 2012 har til formål å beskytte personer mot fredskrenkelse, forfølgelse og sjikane. Avgjørelsene som

treffes i medhold av loven er av administrativ karakter, og omfattes som utgangspunkt av alminnelige forvaltningsrettslige regler og prinsipper. Det er ikke krav om dom i en straffesak. Overtredelse av de administrative avgjørelsene er straffesanksjonert.

Etter § 1 kan en person ved tilhold «forbydes at opsøge en anden ved personlig, mundtlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter den anden». Enhver kontakt er forbudt i medhold av et tilhold, hvis ikke den «af særlige grunde må anses for beføjet», jf. § 13. Det kan gjelde et medlem av vedkommendes husstand, jf. § 6.

Betingelsene for å ilegge tilhold er gitt i § 2. Det må være begrunnet mistanke om at personen «har krænket en andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved kontakt», jf. § 2 stk. 1 nr. 1 bokstav a, eller at personen «mod en anden har begået et strafbart forhold, der kan sidestilles med en fredskrænkelse», jf. bokstav b. I tillegg må det være «bestemte grunde til at antage» at personen vil fortsette med oppførselen.

Om vilkårene er oppfylt, beror på en helhetsvurdering av omstendighetene i saken. Gjentatt plagsom atferd kan begrunne tilhold. Det kan også en enkeltstående krenkelse, gitt at denne var tilstrekkelig alvorlig.

Det er også mulighet for tilhold der det er begrunnet mistanke om at en person har begått en «overtrædelse af straffelovens bestemmelser om drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden sædelighedsforbrydelse eller forsøg på en af de nævnte forbrydelser», jf. § 2 stk. 2 nr. 1. I tillegg må «den forurettede eller dennes nærmeste efter lovovertrædelsens grovhed ikke findes at skulle tåle kontakt med den pågældende», jf. nr. 2.

Et tilhold gis for et bestemt tidsrom inntil fem år, jf. § 5.

Reglene om «strakstilhold» ble gitt i 2016 for å gi midlertidig beskyttelse til den fornærmede frem til politidirektøren har hatt mulighet til å treffe endelig avgjørelse om tilhold eller oppholdsforbud. Betingelsene for strakstilhold er at personen «med rimelig grund er mistænkt for at krænke en anden», som anført i tilholdsloven § 2, stk. 1, nr. 1, at det er «bestemte grunde til at antage, at personen fortsat vil krænke den anden», og at vedkommende «ikke har en rimelig interesse i at kontakte den forurettede», lov om strakstilhold § 2 a. «Rimelig grund er mistenkt» innebærer en lemping av det alminnelige mistankekravet («begrunnet mistanke») i tilholdsloven § 2 stk. 1 nr. 1, og skal forstås i samsvar retsplejeloven § 755 om pågripelse. Siden strakstilhold skal kunne iverksettes raskt, gjelder det lempeligere krav til saksbehandlingen. Politidirektørens avgjørelse skal «så vidt muligt træffes senest 60 dage efter forkyndelsen» av strakstilholdet, jf. § 2 a stk. 3. For enkelte typer saker kan reglene om strakstilhold ikke anvendes.

Etter tilholdsloven § 3 kan det treffes avgjørelse om oppholdsforbud, der en person forbyes «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», se likevel begrensingen i § 13. Det kan gjelde et eller flere medlemmer av personens husstand, jf. § 6. Det en betingelse for oppholdsforbud at et

tilhold ikke anses for å gi tilstrekkelig beskyttelse, samtidig som det ikke er nødvendig å først ilegge et tilhold.

Betingelsene for oppholdsforbud er etter § 3 at vilkårene for å ilegge tilhold er oppfylt, og at det er begrunnet mistanke om at vedkommende har utsatt den annen person for «oftere gentagen krænkelse» etter § 2 stk. 1 nr. 1 (fredskrenkelse eller straffbart forhold som kan sidestilles med fredskrenkelse), forsettlig har overtrådt et tilhold, eller har utsatt den annen for grovere lovbrudd som er vist til i loven. Oppholdsforbud kan ilegges for inntil ett år, jf. § 5.

Bortvisning av en person over 18 år fra eget hjem kan skje ved begrunnet mistenke om opplistede forbrytelser mot et medlem av egen husstand, eller at personen «har optrådt på en måte, der i øvrigt innebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden», jf. tilholdsloven § 8. 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 overfor husstandsmedlemmet. Bortvisning kan skje for inntil fire uker, jf. tilholdsloven § 10.

Felles for tilhold, oppholdsforbud og bortvisning gjelder det at forbudet 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. Avgjørelse treffes av politidirektøren, jf. § 15. Ved underretning om oppholdsforbud og bortvisning skal det gis informasjon om retten til at bringe saken inn for retten, jf. § 16 2. pkt. Avgjørelser om tilhold, oppholdsforbud eller bortvisning har virkning fra tidspunktet for underretning.

Statsadvokaten behandler klagesaker, jf. § 15 stk. 3. I tillegg kan den en avgjørelse om oppholdsforbud eller bortvisning gjelder, innen 14 dager kreve at politiet bringer avgjørelsen inn for retten, jf. § 17. Saker om bortvisning skal behandles særlig raskt.

Overtredelse et tilhold, strakstilhold, et oppholdsforbud eller en bortvisning, straffes med bøter eller fengsel inntil to år, jf. § 21, stk. 1.

Danmark har ingen regler om elektronisk kontroll. Det ble vurdert og avvist i 2011. Det ble vist til at det på tidspunktet forelå få erfaringer internasjonalt. Det ble også vist til at det ikke overalt ville være dekning for kontrollutstyret. 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. Ministeriet 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 L 10 Forslag til lov om tilhold, oppholdsforbud og bortvisning, 9.11.2011, punkt 3.9.1.

4.2 Sverige

Sveriges regler finnes i lov om kontaktförbud, se Lag (1988:688). «Kontaktförbud» brukes som en fellesbetegnelse for «kontaktförbud», «utvidgat kontaktförbud» og «särskilt utvidgat kontaktförbud».

Avgjørelse om kontaktforbud treffes av anklagemyndigheten, og innebærer forbud mot å «besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person», jf. 1 § første stycket. Etter annet stycket kan kontaktforbud ilegges dersom «det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda». Ved avgjørelsen av om det finnes en slik risiko, skal det særlig tas i betraktning om den som forbudet skal gjelde for, har begått «brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid». Også overgrep begått mot andre enn den som kontaktforbudet skal beskytte, kan inngå i risikovurderingen. Det er ikke et krav at personen tidligere har begått overgrep eller lignende, men besøksforbud skal i så fall anvendes meget restriktivt.

Etter tredje stycket skal det skje en forholdsmessighetsvurdering. Kontaktforbud kan bare ilegges hvis «skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla».

Kontaktforbud kan på bestemte vilkår også omfatte forbud om å oppholde seg i eget hjem, se 1 a §.

Dersom et kontaktforbud etter 1 § ikke er tilstrekkelig, kan det ilegges et «utvidgat kontaktförbud», jf. 2 §. Dette innebærer forbud mot å oppholde seg i nærheten av en annen persons bosted eller arbeidsplass eller annet sted der denne normalt oppholder seg. Dersom et slikt utvidet kontaktförbud overtres, kan et «särskilt utvidgat kontaktförbud» ilegges. Det innebærer forbud å oppholde seg i et større område enn som fulgte av det utvidete kontaktförbudet. Området skal likevel ikke være større enn nødvendig.

Ved lovendring i 2011 ble det gjort endringer slik at et særskilt utvidet kontaktförbud skal kombineres med elektronisk kontroll, dersom ikke særlige hensyn taler mot det, jf. Prop. 2010/11:45. I 2018 ble det gitt adgang til å illegge elektronisk kontroll også der en person er ilagt utvidet kontaktförbud og har overtrådt et ilagt kontaktförbud, jf. Prop. 2017/18:81. I forarbeidene vises det til at det var behov for utvidelse av adgangen til å illegge elektronisk kontroll, siden «nuvarande struktur medför en risk för att trakasserier och ach förföljelse kan tillåtas forgå ett tag innan ett kontaktförbud med elektronisk övervakning kan meddelas». I proposisjonen vises det til at det vanskelig lot seg gjøre å illegge elektronisk kontroll ved ordinære kontaktförbud, siden det i slike tilfeller ikke gjelder noen fastsatt forbudssone. Så snart det er fastsatt en forbudssone (utvidet kontaktförbud), er imidlertid situasjonen en annen. I proposisjonen uttales følgende:

«Kontaktförbud har en stark brottsförebyggande funktion. Den som förbudet avser behöver inte ha dömts för brott. Därför är det viktig att understryke att kontaktförbud aldrig får göras mer ingripande än vad som är nödvändigt. Regleringen om kontaktförbud måste alltså såväl till sitt innehåll som till sin praktiska tillämping leva upp till dekrav som Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och regjeringsformen ställer på rättsikkerhet och skydd för den personliga integriteten.»

Et utvidet kontaktförbud med elektronisk kontroll kan ilegges umiddelbart etter overtredelse av et kontaktförbud. Overtredelsen må ikke skje ved dom, men bevisene for

overtredelsen «bör vara så starka att det ska finnas tillräckliga skäl för åtal», se Prop. 2017/18:81 side 21.

Når et kontaktforbud er overtrådt, gjelder det en presumpsjon for ileggelse av elektronisk kontroll. Kontaktforbudet skal «förenas med villkor om elektronisk overvakning, om den mot vilken forbudet avses gälla har overtrått ett kontaktforbud och det inte finns särskilda skäl mot det», jf. 2 § første stycket. Det alminnelige forholdsmessighetskravet får anvendelse. For særskilt utvidet kontaktforbud gjelder det et kvalifisert forholdsmessighetskrav i 2 § tredje stycket.

Etter 2 a § har den som ilegges kontaktforbud med elektronisk kontroll, plikt til å medvirke til gjennomføringen av kontrollen. I 26 og 27 §§ er det gitt regler om tilgang og oppbevaring av opplysninger fra kontrollutstyret.

Kontaktforbud kan ilegges for inntil ett år, og kan forlenges med inntil ett år om gangen. Et kontaktforbud med elektronisk kontroll kan forlenges med inntil tre måneder om gangen, jf. 4 §. Hvis forbudet innebærer bortvisning fra hjemmet, kan dette ilegges for inntil to måneder, og kan i særskilte tilfeller forlenges med inntil to uker om gangen.

Etter 14 § skal «[å]klagarens beslut i fråga om kontaktforbud ... prøvas av tingsrätten, om den som har ålagts kontaktforbud eller den som forbudet avses skydda begär det». Hvis kontaktforbudet innebærer bortvisning fra hjemmet skal «åklagaren utan dröjsmål överlämna ärendet till rätten». I saker om kontaktforbud som innebærer bortvisning fra hjemmet, utvidet kontaktforbud med elektronisk kontroll og særskilt utvidet kontaktforbud, skal «offentligt biträde förordnas för den mot vilken forbudet gäller eller avses gälla, om det inte måste antas att behov av biträde saknas», jf. 7 a §.

Overtredelse av et kontaktforbud med elektronisk kontroll dømmes til fengsel inntil to år. Den som ellers bryter et kontaktforbud dømmes til bøter eller fengsel i inntil ett år, jf. 24 §.

4.3 Finland

De finske reglene finnes i lagen om besøksforbud (898/1998). Et besøksforbud kan inneholde et forbud mot å «träffa den person som forbudet avses skydda eller på annat sätt kontakta denna eller göra försök därtill», samt mot å «att följa efter och iaktta» personen som skal beskyttes, jf. 3 § første stycket. Dette er et «normalt besøksforbud». Hvis det «finns skäl att anta» at et normalt besøksforbud ikke er tilstrekkelig, kan besøksforbudet utvides til å gjelde forbud mot opphold «i närheten av den stadigvarande bostaden, fritidsbostaden, arbetsplatsen eller ett med dessa jämförbart särskilt angivet ställe där den person vistas som forbudet avses skydda». Dette er et «utvidgat besøksforbud».

Det er også anledning til å legge besøksforbud som innebærer bortvisning fra egen bopel, se 1 § annet stycket, 2 § annet stycket og 3 § annet stycket. Besøksforbud gjelder ikke for kontakt som det er saklig grunn for og som er åpenbart nødvendig, 3 § fjerde stycket.

Efter loven kan et besøksforbud ilegges «för avvärijande av brott mot liv, hälsa, frihet eller frid eller hot om sådant brott eller för avvärijande av annat allvarligt trakasseri» jf. 1 § første stycket. En forutsetning for besøksforbud er at «det finns grundad anledning att anta

att den person mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot den persons liv, hälsa, frihet eller frid som känner sig hotad eller på annat sätt allvarligt trakassera denna», jf. § 2 første stycket. Etter 2 a § skal følgende tas i betraktning ved vurderingen:

«de i saken delaktiga personernas förhållanden, arten av de brott eller de trakasserier som förekommit och om de har upprepats, samt sannolikheten för att den person mot vilken förbudet avses gälla kommer att fortsätta trakasserierna eller begå ett brott mot den person som känner sig hotad.»

Et besøksforbud kan ilegges på en periode inntil ett år, men kan fornyes for inntil to år. Innebærer det forbud mot å oppholde seg på felles bopel, gjelder det en tidsbegrensning på tre måneder og fornyelse inntil tre måneder, jf. 7 §.

Avgjørelse om besøksforbud ilegges som hovedregel av tingretten, jf. 4 §. Politiet kan treffe avgjørelse om midlertidig besøksforbud. Avgjørelsen skal «utan drøjsmål» og senest innen tre døgn, bringe saken inn for retten. Retten skal ta saken til behandling innen syv dager, jf. § 12 §, og skal holde hovedforhandling innen dette tidsrommet hvis besøksforbudet gjelder bortvisning fra felles bopel, jf. 12 a §.

Det er straffbart å bryte et besøksforbud. Straffen er bøter eller fengsel inntil ett år, jf. strafflagen (39/1889) kapittel 16 § 9a.

5 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

5.1 Innledning

En ordning med besøksforbud med elektronisk kontroll må holde seg innenfor rammene av konstitusjonelle og folkerettslige regler. I saker om besøksforbud, herunder der det er spørsmål om å ilegge elektronisk kontroll, må det normalt skje en avveining mellom rettighetene til to eller flere personer. På den ene siden har den som forbudet skal beskytte, krav på beskyttelse av sitt liv, helse og privatliv. Noen ganger vil staten ha plikt til å aktivt hindre at en privat part krenker en annen ved bruk av vold, trusler, hensynsløs atferd, personforfølgelse eller annen måte. På den andre siden har den som blir ilagt et forbud med elektronisk kontroll, også rett til privat- og familieliv, å ikke bli frihetsberøvet uten dom, samt til i utgangspunktet å velge sitt oppholdssted.

Den 5. februar 2018 ble det gitt et oppdrag til to lektorer ved Århus Universitet, Louise Halleskov og Nicolaj Sivan Holst, om å utarbeide en fellesnordisk rapport av de menneskerettslige rammene for bruk av kontakt- og oppholdsforbud. Rapporten «De menneskerettslige rammer for kontakt- og oppholdsforbud» ble publisert i juli 2019.

5.2 Rettighetene til den som forbudet med elektronisk kontroll skal beskytte

Etter Grunnloven § 92 skal statens myndigheter respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og bindende menneskerettighetskonvensjoner for Norge. 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.

Grunnlovens bestemmelser har folkerettslige motstykker i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), jf. menneskerettsloven § 2. Etter 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 er rettighetene vernet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (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. Hva gjelder anvendelsesområdet til artikkel 3, viser EMDs praksis at det beror på en samlet vurdering av alle omstendighetene i saken, som «the nature and context of the treatment, its duration, its physical and mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim», se *Opuz mot Tyrkia*, 9. juni 2009, avsnitt 158.

I noen tilfeller kan staten ha en aktiv sikringsforpliktelse i mellomprivate konflikter, jf. EMK artikkel 1 om at konvensjonstaten plikter å sikre konvensjonens rettigheter for alle innenfor statens jurisdiksjon, se *H. L. R mot Frankrike*, 29. april 1997, avsnitt 40 og *Osman mot Storbritannia*, 28. oktober 1998 avsnitt 115.

I *Opuz mot Tyrkia* avsnitt 159 uttaler domstolen følgende om sikringsforpliktelsen i saker om artikkel 3:

«As regards the question whether the State could be held responsible, under Article 3, for the ill-treatment inflicted on persons by non-state actors, the Court recalls that the obligation on the High Contracting Parties under Article 1 of the Convention to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention, taken together with Article 3, requires States to take measures designed to ensure that individuals within their jurisdiction are not subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment, including such ill-treatment administered by private individuals ... Children and other vulnerable individuals, in particular, are entitled to State protection, in the form of effective deterrence, against such serious breaches of personal integrity ...»

Dette kan blant annet innebære følgende, jf. *Valiuliene mot Litauen*, 26. mars 2013, avsnitt 75:

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

EMD har hatt tilsvarende tilnærming ved mellomprivate konflikter som vurderes etter artikkel 8, se *Wilson mot Storbritannia*, 23. oktober 2012:

«The concept of private life includes a person's physical and psychological integrity. Under Article 8 States have a duty to protect the physical and moral integrity of an individual from other persons. To that end they are to maintain and apply in practice an

adequate legal framework affording protection against acts of violence by private individuals.»

I Rt. 2013 side 588 viser Høyesterett til at EMD en rekke ganger har presisert og utviklet innholdet i sikringsplikten. Høyesterettssaken gjaldt en person som hadde blitt dømt for grov vold mot en person vedkommende hadde hatt et kortvarig forhold til. Etter soning av dommen brøt vedkommende flere ganger ilagte besøks- og kontaktforbud. Høyesterett kom til at staten ikke hadde oppfylt sin plikt etter EMK til å sikre fornærmede mot forfølgelse. I dommen gis det en liste over momenter som er relevante for statens sikringsplikt i saker etter EMK artikkel 3 og 8:

«For det første: Politiarbeid er krevende og komplekst, muligheten for å forutse utviklingen er begrenset, og operative valg må skje innenfor rammen av fastsatte prioriteringer og ressursmessige rammer. 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. Jeg viser til Osman mot Storbritannia (storkammerdom 28. oktober 1998) (EMD-1994-23452) avsnitt 116, Kontrová mot Slovakia (dom 31. mai 2007) (EMD-2004-7510) avsnitt 50, Milanovic mot Serbia (dom 14. desember 2010) (EMD-2007-44614) avsnitt 84 og Dordevic mot Kroatia (dom 24. juli 2012) (EMD-2010-41526) avsnitt 139.

For det andre: EMD har i en rekke avgjørelser understreket at det er nasjonale myndigheter som er nærmest til å vurdere hva som er den beste måten å reagere på, jf. senest Valiulienė mot Litauen (dom 26. mars 2013) (EMD-2007-33234) avsnitt 76 og 85. Statene har etter den samme praksis derfor en viss skjønnsmargin med hensyn til valg av virkemidler, i den forstand at det ikke er tale om å etterprøve myndighetens valg ut fra ideelle kriterier – spørsmålet er om de tiltak som er iverksatt alt i alt var adekvate og forholdsmessige.

For det tredje: 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 Valiulienė mot Litauen (dom 26. mars 2013) (EMD-2007-33234) avsnitt 75. Tidsaspektet kan her være viktig, jf. Kalucza mot Ungarn (dom 24. april 2012) (EMD-2010-57693) avsnitt 64 og Kowal mot Polen (avvisningavgjørelse 18. september 2012) (EMD-2011-2912) 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) (EMD-2008-55164) avsnitt 78-79.

For det fjerde: Kravene til aktivitet fra myndighetenes side vil bero på det aktuelle saksområdet. For så vidt gjelder vold mot kvinner har EMD spesielt fremhevet ‘the need for active State involvement in their protection’. Jeg viser til Bevacqua og S mot Bulgaria (dom 12. juni 2008) (EMD-2001-71127) avsnitt 64-65, Hajduová mot Slovakia (dom 30. november 2010) (EMD-2003-2660) avsnitt 50 og E. M mot Romania (dom 30. oktober 2012) (EMD-2005-43994) avsnitt 58. På dette området har myndigheten altså en særlig oppfordring til både å treffe tiltak og til å sørge for at disse gir reell beskyttelse. Dette må ses i sammenheng blant annet med følgende prinsipputtalelse i Opuz mot Tyrkia (storkammerdom 9. juni 2009) (EMD-2002-33401) avsnitt 164:

‘Furthermore, in interpreting the provisions of the Convention and the scope of the State's obligations in specific cases ... the Court will also look for any consensus and common

values emerging from the practices of European States and specialised international instruments, such as the CEDAW, as well as giving heed to the evolution of norms and principles in international law through other developments such as the Belém do Pará Convention, which specifically sets out States' duties relating to the eradication of gender-based violence.'»

Risikoadferd kan som nevnt også rette seg mot grupper som på enkelte punkter har et særlig vern. En del saker der besøksforbud med elektronisk kontroll er aktuelt, vil gjelde trusler og vold mot kvinner. I den sammenheng nevnes Europarådets konvensjon om vold mot kvinner og vold i hjemmet fra 11. mai 2011, som ble ratifisert av Norge 2. juni 2017, inntatt i Prop. 66 S (2016–2017).

Se ellers også Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere (5. utgave, København 2020) side 888 flg. med videre henvisninger.

5.3 Rettighetene til den som blir ilagt et forbud med elektronisk kontroll

5.3.1 Grunnloven

Grunnloven § 94 første ledd bestemmer 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 § 102 har enhver rett til «respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». Departementet legger til grunn i høringsnotatet her at vurderingene som skal gjøres etter Grunnloven § 94 første ledd og § 102 ikke går lenger enn det som følger av vernet etter EMK artikkel 5, 8 og EMKs tilleggsprotokoll 4 artikkel 2 (EMK TP4-2), se punkt 5.3.2.

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 landet «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. Bestemmelsen om bevegelsesfriheten i Grunnloven reiser to spørsmål. For det første om det kan gjøres inngrep i den generelle retten til bevegelsesfrihet etter Grunnloven § 106 første ledd. For det annet reiser det spørsmål om det kan gjøres inngrep i retten til bevegelsesfrihet når det gjelder å forlate riket, utover de to unntakssituasjonene bestemmelsen selv nevner i annet ledd første punktum.

I Dokument 12:31 (2011–2012) ble det framsatt forslag til en generell begrensningshjemmel i Grunnloven § 115:

«Enhver begrensning i rettigheter som er anerkjent i denne grunnlov, må være fastsatt ved lov og respektere kjernen i rettighetene. Begrensningen må være forholdsmessig og nødvendig for å ivareta tungtveiende allmenne interesser eller andres menneskerettigheter.

Det kan ikke i noe tilfelle gjøres slike begrensninger i §§ 93, 94, 95, 96, 99 første punktum og § 105. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.»

I forbindelse med behandlingen av ulike forslag til menneskerettigheter i Grunnloven våren 2014 besluttet Kontroll- og konstitusjonskomiteén å innstille på å utsette behandlingen av en generell begrensningshjemmel i Grunnloven, for å sikre en så grundig og opplyst behandling som mulig, jf. Innst. 187 S (2013–2014) side 26.

Stortinget vurderte en noe justert begrensningshjemmel 3. juni 2019. Forslaget ble ikke vedtatt. I Innst. 287 S (2018–2019) side 7 uttalte komiteens følgende:

«Komiteen vil videre påpeke at de fleste rettigheter i noen utstrekning vil kunne være gjenstand for begrensninger dersom de støter an mot andres menneskerettigheter eller mot viktige samfunnsinteresser. I Norge skjer disse begrensningene først og fremst gjennom praktiske tilpasninger i forvaltningens og domstolenes virksomhet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, mener dette har vært ivaretatt på en god måte.

Flertallet merker seg at Menneskerettighetsutvalget viste til at en begrensningshjemmel i Grunnloven vil bidra til å synliggjøre denne praksisen og samtidig etablere en større trygghet mot vilkårlige og tilfeldige begrensninger i menneskerettighetene. Utvalget viste videre til at en eventuell begrensningsadgang i Grunnloven enten kan fastsettes i tilknytning til hver enkelt bestemmelse eller inntas i en generell bestemmelse som knytter an til flere av menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven. Flertallet vil minne om at utvalget samtidig påpeker at en generell begrensningshjemmel ikke vil fange opp at det skal mer til for å gripe inn i noen rettigheter enn i andre. Dette må i stedet innfortolkes i den generelle begrensningshjemmelen, og i tråd med dagens rettstilstand vil dette måtte klargjøres nærmere gjennom praksis.

Flertallet er enig med Menneskerettighetsutvalget i at uansett om begrensningshjemmelen utformes generelt eller i tilknytning til hver enkelt rettighet, vil det til sist være nødvendig å foreta en skjønnsmessig avveining mellom ulike hensyn. Ved en slik avveining vil terskelen for når det kan gjøres begrensninger, variere, ikke bare med hvilken rettighet man står overfor, men også med hvor omfattende det konkrete inngrepet er, holdt opp mot hvor nødvendig begrensningen er.

Flertallet mener at dagens praksis på en god måte ivaretar balansen mellom rettighetene i Grunnloven, og at de begrensninger som må aktiveres når andres rettigheter eller viktige samfunnsinteresser rammes, må ivaretas. Den foreslåtte begrensningshjemmel kan heller ikke anses som mer avklarende eller presis enn at man som i dag må utøve skjønn og etablere fortolkning gjennom praksis.»

Uttalelsen viser at det skal være anledning til å gjøre inngrep utover hva som følger av teksten. Dette hadde også kommet til uttrykk tidligere i Høyesteretts praksis om adgangen til å gripe inn i retten til privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102, jf. Rt. 2014 side 1105. Høyesterett uttalte videre i Rt. 2015 side 93 avsnitt 60:

«Til forskjell fra SP artikkel 17 og EMK artikkel 8, inneholder Grunnloven § 102 ingen anvisning på om det overhodet kan gjøres lovlige begrensninger i privat- og familielivet. Men grunnlovsvernet kan ikke være – og er heller ikke – absolutt. I tråd med de folkerettslige bestemmelsene som var mønster for denne delen av § 102, vil det være tillatt å gripe inn i rettighetene etter første ledd første punktum dersom tiltaket har tilstrekkelig *hjemmel*, *forfølger et legitimt formål* og er *forholdsmessig*, jf. Rt-2014-1105 avsnitt 28. Forholdsmessighetsvurderingen må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle

interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre».

I samme dom uttalte Høyesterett i avsnitt 57 at «§ 102 skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men likevel slik at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene». Dette ble fulgt opp i Rt. 2015 side 155 avsnitt 40, hvor Høyesterett uttalte mer generelt at «de tilsvarende konvensjonsbestemmelsene som allerede er gjeldende norsk rett i medhold av menneskerettsloven § 2, skal danne utgangspunkt – naturlig nok – for grunnlovstolkningen».

På bakgrunn av Høyesteretts uttalelser i disse sakene må det legges til grunn at det som utgangspunkt er adgang til å gripe inn i menneskerettighetene i Grunnloven selv om det ikke er vedtatt noen begrensingshjemmel. Dette får betydning for bevegelsesfriheten etter Grunnloven § 106 første ledd, hvor da EMK TP4-2 vil danne utgangspunktet for grunnlovstolkningen. Dette innebærer at det kan gjøres inngrep i den generelle bevegelsesfriheten etter Grunnloven § 106 første ledd, så fremst det er i tråd med EMK TP4-2. Det vises derfor til drøftelsen av EMK TP4-2 i punkt 5.3.2.

Ordlyden i Grunnloven § 106 annet ledd første punktum skiller seg imidlertid fra EMK TP4-2 idet den angir to situasjoner hvor en person kan nektes å forlate riket. Effektiv elektronisk kontroll forhindres ved reise utenlands. Det vil være praktiske utfordringer knyttet til karttilgang, og personen som er ilagt elektronisk kontroll, kan for eksempel unngå å lade, slik at signalet forsvinner. Norsk politi vil ikke ha effektive sanksjonsmuligheter i slike tilfeller. Signalet til fotlenken vil opphøre, og vedkommende som er ilagt forbud vil ha mulighet til å ubemerket ta seg inn i Norge igjen. Det må derfor vurderes om Grunnloven § 106 åpner for å gjøre begrensninger i retten til å reise utenlands på grunn av ilagt besøksforbud med elektronisk kontroll, dvs. om et av unntakene kommer til anvendelse eller om det kan gjøres ytterligere inngrep i bestemmelsen.

Etter en naturlig tolkning av ordlyden omfatter «rettsforfølgelse» å forfølge en handling rettslig etter at den er utført, dvs. at det vil omfatte for eksempel politiets etterforskning av en sak og behandlingen av straffesaker og sivile saker for domstolene. Ifølge Dokument 16 (2011–2012) side 201 skal «rettsforfølgelse» forstås vidt, slik at det ikke bare er hovedforhandlingen som kan være til hinder for utreise, men også etterforskning. I særlige tilfeller kan dette også gjelde for vitner eller andre aktører i saken. Det er kun etterfølgende etterforskning eller prosess for domstolene som er omtalt i forarbeidene. Spørsmålet er ikke berørt av Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 186 S (2013–2014) eller under Stortingets behandling av grunnlovssaken for øvrig. Hensynet til den enkelte tilsier også forsiktighet med å tolke begrepet «rettsforfølgelse» utvidende.

Ileggelse av besøksforbud har et preventivt formål, og skjer som ledd i forfølgelse av ulovlige handlinger som i fremtiden *kan finne sted*. Den elektroniske kontrollen vil bli ilagt for å styrke det preventive besøksforbudet. En slik restriksjon vil etter departementets syn neppe omfattes av unntaket som gjelder «effektiv rettsforfølgelse».

Det må derfor vurderes om § 106 annet ledd første punktum kan suppleres med en alminnelig begrensingsadgang. De to unntakene som § 106 annet ledd første punktum selv gir anvisning på, kan i seg selv tyde på at det ikke i tillegg er en generell begrensingsadgang. Menneskerettighetsutvalget uttaler i Dokument 16 (2011–2012) på 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». Det kan tolkes som at utvalget mente at det ikke skulle kunne gjøres ytterligere inngrep i rettigheten. Samtidig er det ikke klart hva forbeholdet «i prinsippet» betyr i denne sammenheng. Det kan også legges til at veiledningen i forarbeidene om hva som skal være omfattet av de to unntakene fremstår som overflødig hvis det generelt skulle gjelde en inngrepsadgang i tillegg til de situasjonene som er inntatt.

På den annen side er ikke § 106 tatt inn i utvalgets forslag til unntak fra begrensningshjemmelen. Utvalget uttaler videre på side 76 at presiseringen av hvilke bestemmelser det ikke skal kunne gjøres inngrep i, «vil være klargjørende og samtidig synliggjøre i Grunnloven hvilke rettigheter som ikke kan begrenses utover det som allerede følger av den enkelte rettighetsbestemmelse». Det synes altså å være forutsatt at andre rettigheter kan begrenses, selv om en viss adgang til begrensning allerede følger av rettighetsbestemmelsen selv. Selv om begrensningshjemmelen ikke er vedtatt, bidrar uttalelsene til å kaste lys over den opprinnelige intensjonen i utarbeidelsen av bestemmelsen.

Forholdet mellom Grunnloven § 106 og EMK TP4-2 er drøftet i en artikkel av Kjetil Mujezinović Larsen i Lov og Rett nr. 9/2020 «Utreiseforbudet for helsepersonell under covid-19-krisen: Grunnlovsstridig forskrift eller uhensiktsmessig grunnlovsbestemmelse?». I artikkelen påpekes det at dersom det ikke innfortolkes en unntaksadgang i Grunnloven § 106 annet ledd første punktum etter mønster fra EMK TP4-2 tredje ledd, gir Grunnloven og EMK TP4-2 en ulik regulering av retten til å forlate riket. Denne rettsstilstanden kritiseres da den avvikende reguleringen synes å være «utilsiktet eller ubegrunnet» i tillegg til at den «internasjonale reguleringen alt i alt synes å ha bedre grunner for seg». Det vises også til at man rent faktisk kan «forhindre noen fra å forlate riket utover de tilfellene som er nevnt i § 106 annet ledd første punktum såfremt dette gjøres i form av en begrensning på bevegelsesfriheten innenfor landets grenser».

Samme forfatter har også i «Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020», Olav Mestad og Dag Michalsen (red) 2021, på side 1204 uttalt at det «neppe [kan] innfortolkes noen generell begrensingsadgang» i § 106 annet ledd første punktum.

Departementet er enig i at forholdet mellom Grunnloven § 106 og EMK TP4-2 kunne fortjent en grundigere omtale i Grunnlovens forarbeider. Selv om det er gode grunner til at unntakene i Grunnloven § 106 annet ledd første punktum burde kunne suppleres av den alminnelige begrensingsadgang som følger av EMK TP4-2, er spørsmålet ikke opplagt. Det er etter departementets syn derfor grunn til å være tilbakeholden med å foreslå et forbud mot å forlate riket for personer som etter brudd på besøksforbud er ilagt elektronisk kontroll.

Departementet er imidlertid av den oppfatning at det trolig er grunn til å vurdere om unntaket knyttet til en «effektiv rettsforfølgelse» i § 106 annet ledd første punktum vil komme til anvendelse ved elektronisk kontroll av idømt kontaktforbud. Kontaktforbud som er idømt av retten er en strafferettslig reaksjon. I følge Dokument 16 (2011–2012) side 201 fremgår det at unntaket i § 106 annet ledd første punktum er inntatt for å sørge for at den enkelte ikke kan «unndra seg straffeforfølgelse» ved å forlate landet. Det uttales videre «at «rettsforfølgelse» skal tolkes vidt. Det er ikke bare hovedforhandlingen som kan være til hinder for utreise, men også etterforskning kan være til hinder for at den enkelte forlater landet». Selv om «effektiv rettsforfølgelse» etter uttalelsene i forarbeidene særlig peker i retning av etterforskning og hovedforhandling, mener departementet at etterfølgende gjennomføring av straffen også trolig faller inn under unntaket. 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 vanskelig gjøres. 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, såfremt vilkårene i EMK TP4-2 overholdes. Se mer om dette i punkt 6.2.2.

5.3.2 Den europeiske menneskerettskonvensjonen

Etter EMK artikkel 5 nr. 1 andre punktum skal ingen frihetsberøves, unntatt etter en fremgangsmåte som er foreskrevet ved lov, og som faller innenfor bokstav a til f i bestemmelsen. Bokstav a omfatter lovlig frihetsberøvelse av en person som er domfelt av en kompetent domstol, og stiller således krav om dom. Bokstav b omfatter lovlig pågrep eller frihetsberøvelse av en person som ikke har etterkommet et lovlig pålegg av en domstol eller for å sikre at en forpliktelse foreskrevet ved lov, blir oppfylt. Ifølge praksis kan frihetsberøvelse for å forebygge kriminalitet bare begrunnes her hvis i) tid, sted og potensielle fornærmede er tilstrekkelig spesifisert, ii) den frihetsberøvede positivt er gjort oppmerksom på forpliktelsen til å ikke begå forbrytelsen, og iii) vedkommende har demonstrert at han eller hun ikke er villig til å oppfylle forpliktelsen. Bokstav c omfatter lovlig pågrep eller frihetsberøvelse av en person for å stille vedkommende for den kompetente rettslige myndighet på grunn av rimelig mistanke om en straffbar handling, eller når det er rimelig grunn til å anta at det er nødvendig for å hindre vedkommende i å begå en straffbar handling eller i å flykte etter å ha gjort det. Det vil omfatte varetektsituasjonene, men ikke frihetsberøvelse i preventivt øyemed.

Artikkel 5 har nær sammenheng med EMK TP4-2 om rett til bevegelsesfrihet og til fritt å velge sitt bosted, samt å fritt kunne forlate landet. Forskjellen mellom frihetsberøvelse og begrensning i bevegelsesfrihet etter EMK TP4-2 er snarere et spørsmål om grad og intensitet enn om karakter, se Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere (5. utgave, København 2020) side 410. Inngrep i bevegelsesfriheten som ikke utgjør frihetsberøvelse, og dermed faller utenfor artikkel 5, vurderes etter EMK TP4-2. 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 sterkere vern for retten til bevegelsesfrihet enn EMK. Derfor er vurderingen i det følgende begrenset til forholdet til EMK.

Når det ikke er tale om en frihetsberøvelse i tradisjonell forstand, men et mangfold av mer eller mindre inngripende begrensninger i bevegelsesfriheten, kan det være usikkert om summen av begrensningene utgjør en frihetsberøvelse. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av en rekke omstendigheter, herunder inngrepets karakter, varighet, virkning og utførelsesmåte.

Terskelen for hva som anses som frihetsberøvelse er nokså høy. I *Guzzardi mot Italia*, 6. november 1980, fastslo EMD var det frihetsberøvelse at en person som var mistenkt for forbindelser til mafiaen, uten dom var pålagt å oppholde seg i en bestemt kommune på en øy (mindre enn 2,5 km²) i ca. 16 måneder. Klager var også under streng overvåking både med hensyn til sine bevegelser og sin kontakt med andre. EMD uttalte imidlertid at en ordning med særlig overvåking av en person kombinert med et pålegg om å oppholde seg i et bestemt område, ikke i seg selv betydde at artikkel 5 var anvendelig. At artikkel 5 var anvendelig i *Guzzardi mot Italia* var fordi klager var henvist til å oppholde seg på et svært begrenset areal uten reell sosial kontakt med omverdenen.

EMD har i en rekke andre saker mot Italia vurdert relativt inngripende begrensninger pålagt i preventivt øyemed. EMD har etter en samlet vurdering avvist at det var tale om frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5, og i stedet vurdert sakene etter EMK TP4-2.

Et eksempel på en slik sak er storkammersaken *De Tommaso mot Italia*, 23. februar 2017. EMD uttalte her blant annet at husarrest innenfor et gitt tidsrom normalt ikke kvalifiserte til frihetsberøvelse etter artikkel 5. I saken hadde klager ikke blitt dømt for kriminalitet de siste fem årene, men ble likevel ved dom ilagt flere begrensninger i bevegelsesfriheten i to år fordi at han var en «farlig person». Klager kunne forlate hjemmet på dagtid, men ikke mellom kl. 22.00 og 06.00, unntatt i nødtilfeller. I tillegg måtte klager rapportere ukentlig til politiet, ha bopel på et bestemt sted, søke arbeid, leve et «honest and law-abiding life» og ikke gi anledning til mistanke, hele tiden bære bestemte papirer, ikke benytte mobiltelefoner og radiotransmitterende utstyr, ikke bære våpen, ikke frekventere barer, nattklubber mv, ikke delta i offentlige møter og ikke omgås straffede personer eller personer som var ilagt preventive foranstaltninger. Oppholdspåbudet måtte vurderes etter EMK TP4-2.

EMK TP4-2 lyder:

- «1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.
2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.
3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of ordre public, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

4. The rights set forth in paragraph 1 may also be subject, in particular areas, to restrictions imposed in accordance with law and justified by the public interest in a democratic society.»

Et besøksforbud med elektronisk kontroll innebærer et inngrep i bevegelsesfriheten etter nr. 1. Effektiv kontroll kan også innebære inngrep i retten til å forlate landet, jf. nr. 2, se punkt 5.3.1 og 6.2.2.

Etter nr. 3 kan det gjøres inngrep i retten til bevegelsesfrihet og adgangen til å forlate landet hvis det er foreskrevet ved lov, har et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn.

For det første må inngrepet være foreskrevet ved lov. Kravet om forutsigbarhet og anledning til å forutberegne sin rettsstilling, har vært sentralt i EMDs praksis, jf. Halleskov og Holst, *De menneskeretlige rammer for kontakt- og oppholdsforbud*, 2019, side 30–31. Et tiltak er lovlig dersom det bygger på en forutberegnelig rettsregel, og en rettsregel er forutberegnelig dersom den sikrer borgerens mulighet til å forutse konsekvensen av gitte handlinger og beskytter borgeren mot vilkårlige avgjørelser. Presisjonsnivået som kreves avhenger av innholdet i regelen, hvilket rettsområde og hvilke personer regelen gjelder for. I en rekke saker der det er funnet brudd på EMK TP4-2, har det vært fordi inngrepene ikke har hatt hjemmel i lov, var uklare eller at prosessuelle regler ikke var blitt etterlevd. I *De Tommaso mot Italia* var for eksempel restriksjonene hjemlet i en rettsregel som gjaldt personer med «kriminelle tendenser», og var dermed ikke tilstrekkelig forutberegnelig.

For det andre er må inngrepet være i tråd med et av formålene som er nevnt i EMK TP4-2 nr. 3. Et formål om å beskytte andres rettigheter og friheter er legitimt etter nr. 3.

For det tredje må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Det innebærer etter EMDs praksis at det må svare til et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og at det må være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd. Grunnene som nasjonale myndigheter anfører, må være relevante og tilstrekkelige, se for eksempel *Khlyustov mot Russland* 11. juli 2013 avsnitt 84. EMD tar utgangspunkt i den enkelte sak og legger blant annet vekt på rettighetens karakter, intensiteten av inngrepet, vekten av det offentlige hensyn eller den motstående interesse og betydningen av inngrepet for ivaretagelsen av det påberopte formål. Ifølge litteraturen gis det en videre skjønnsmargin til statene hvis inngrepet foretas av hensyn til beskyttelse av andres rettigheter og friheter, jf. Halleskov og Holst, *De menneskeretlige rammer for kontakt- og oppholdsforbud*, 2019, side 34 med videre henvisninger.

Etter EMDs praksis er det ikke nødvendig at en domstol ilegger begrensningene i bevegelsesfriheten, eller at det skjer i et strafferettslig spor, jf. Halleskov og Holst, *De menneskeretlige rammer for kontakt- og oppholdsforbud*, 2019, side 29. I *Olivieira og Landvreugd mot Nederland* hadde klagerne fått et forvaltningsrettslig forbud av den lokale borgermester mot å oppholde seg i en bestemt del av Amsterdam i 14 dager, som følge av at de gjentatte ganger og på tross av flere advarsler hadde tatt harde narkotiske stoffer i bydelen.

EMD har akseptert inngrep i bevegelsesfriheten i preventivt øyemed, jf. Halleskov og Holst, De menneskeretlige rammer for kontakt- og oppholdsforbud, 2019, side 28. Det er ikke et formelt krav om forutgående dom eller at restriksjonene ilegges i forbindelse med straffeforfølgning, selv om dette kan ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen. Et eksempel er restriksjoner for å forhindre at en person begår straffbare handlinger, se for eksempel Nalbantski mot Bulgaria. I de fleste sakene som gjelder preventive tiltak, er det tale om domfelte personer, men EMD har også akseptert at det etter omstendighetene kan være nødvendig å ilegge preventive restriksjoner overfor blant annet personer som mistenkes å være medlemmer av italiensk mafia, selv om personene ikke er domfelt ennå, og også etter en eventuell frifinnelse. I Labita mot Italia uttaler EMD følgende:

«However, the measures also had to be “necessary in a democratic society” for those legitimate aims to be achieved.

In this connection, the Court considers that it is legitimate for preventive measures, including special supervision, to be taken against persons suspected of being members of the Mafia, even prior to conviction, as they are intended to prevent crimes being committed. Furthermore, an acquittal does not necessarily deprive such measures of all foundation, as concrete evidence gathered at trial, though insufficient to secure a conviction, may nonetheless justify reasonable fears that the person concerned may in the future commit criminal offences.»

EMD har oppstilt krav om at det må foreligge «clear indications of a genuine public interest which outweigh the individual’s right to freedom of movement», og at restriksjonene «must be based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures seek to forestall». Det må foretas en vurdering av inngrepets forholdsmessighet og inngrepet må begrunnes tilstrekkelig.

Det synes imidlertid ikke å være grunnlag i EMDs praksis for å stille krav om sannsynlighetsovervekt for at den risikoen man ønsker å forhindre gjennom restriksjonene i bevegelsesfriheten, vil materialisere seg. Spørsmålet må imidlertid vurderes konkret opp mot hvilken risiko en søker å avverge.

I Vlasov og Benyash mot Russland understreket EMD at forholdsmessighetskravet kun er oppfylt hvis inngrepet er nødvendig i hele den ilagte perioden, og at den løpende proporsjonalitetsvurderingen normalt skal foretas av en domstol som kan foreta en full prøving av saken.

EMD har ikke tatt stilling til en sak som gjelder kontakt- eller besøksforbud med eller uten elektronisk kontroll. I Halleskov og Holsts rapport om De menneskeretlige rammer for kontakt- og oppholdsforbud gis det på side 45 følgende oversikt over momenter som vil være relevante i forholdsmessighetsvurderingen:

«• *Karakteren og vekten af de(t) lovlige hensyn.* Det må antages, at hensynet til den tidligere partners rettigheter og friheter 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 opholdsforbud 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 tidsmæssige udstrækning* af et kontakt- eller opholdsforbud. Længerevarende indgreb i bevægelsesfriheden er mere intensive end korterevarende bevægelsesrestriktioner og stiller derfor større krav til vægten af det lovlige hensyn. [...]

- *Den fortsatte aktualitet af risikoen.* Kontakt- eller opholdsforbud 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, fortsat er aktuell og dermed fortsat nødvendiggør foranstaltningerne. Denne vurdering skal kunne indbringes for domstolene. [...]

- *Den geografiske udstrækning af et opholdsforbud*, herunder om der er mulighed for at søge om – og få bevilliget – konkret begrundet dispensation. Jo større areal et opholdsforbud dækker, jo mere intensivt et indgreb i bevægelsesfriheden 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. [...]

Hvis en ilagt forbudssone kombineres med elektronisk kontroll, vil dette normalt bety at inngrepets intensitet økes. Det vil påvirke forholdsmessighetsvurderingen. Kravet til risikoens art og karakter kan øke. Det er også relevant om elektronisk kontroll først pålægges etter forudgående advarsler om at det er konsekvensen hvis et ilagt forbud brytes. En ordning med elektronisk kontroll bør også inneholde tilstrekkelige garantier som sikrer at ordningen ikke går lengre enn påkrevet og at opplysninger oppbevares på en betryggende måter. Det vil være relevant hvor lenge opplysningene lagrer hvem som har

tilgang til dem og om det foreligger tilstrekkelige prosessuelle regler for å forhindre misbruk.

EMK TP4-2 er, på sitt virkeområde, lex specialis til artikkel 8 om retten til privat- og familieliv, jf. Halleskov og Holsts rapport om De menneskeretlige rammer for kontakt- og oppholdsforbud side 39. Se også Storck mot Tyskland, 16. juni 2005, avsnitt 142 i relasjon til EMK artikkel 5. Inngrep i privat- og familieliv skal tas hensyn til i vurderingen av om det kan gjøres inngrep i utgangspunktet om rett til bevegelsesfrihet. Det kan imidlertid ikke utelukkes omfattende lagring av personopplysninger kan måtte vurderes etter artikkel 8.

6 Vurdering og forslag til endringer

6.1 Elektronisk kontroll av besøksforbud

6.1.1 Generelt om ilegging av elektronisk kontroll ved straffeprosessuelle besøksforbud

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, se punkt 5.2. 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 pålegge 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, se punkt 6.2.

Den elektroniske kontrollen er et supplement til besøksforbudet, og innebærer i seg selv ikke et ytterligere forbud. Dette må, som nevnt ovenfor, 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., se punkt 6.2. Avhengig av omstendighetene i den enkelte sak kan dette bety større eller mindre innskrenkninger i vedkommendes frihet.

Elektronisk kontroll av straffeprosessuelle besøksforbud vil kunne stå i et tvilsomt forhold til EMK artikkel 5, gitt at bestemmelsen kommer til anvendelse. Terskelen for når begrensninger i bevegelsesfriheten utgjør en «frihetsberøvelse», er imidlertid høy. Graden

og intensiteten av begrensningene som slik elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud i dag vil utgjøre, er etter departementets syn ikke slik at ordningen vil bli ansett som frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5.

Vurderingen må dermed skje etter EMK TP4-2. 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 eneht 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, se punkt 6.1.2.3. 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 normaltilfeller vil være god. Dernest er det rimelig at den som utgjør trusselen i en situasjon, i størst grad må tåle innskrenkinger i sine rettigheter. Bestemmelsen må i tillegg inneholde tilstrekkelig fleksibilitet til å ta hensyn til de ulike forholdene 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.

Samtidig bes det også om høringsinstansenes synspunkter på om påtalemyndigheten i særskilte tilfelle skal kunne ilegge elektronisk kontroll ved besøksforbud, selv om det ikke har skjedd noe brudd, se mer om dette i punkt 6.1.3

Det bør trolig også gjelde ytterligere vilkår, som at den elektroniske kontrollen anses «nødvendig» for at kontaktforbudet overholdes, se punkt 6.1.2.2. I alle tilfeller er det nødvendig med tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier, se punkt 6.1.2.4.

Etter straffeloven § 168 bokstav c kan den som forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 kan iverksettes, eller hindrer pågående kontroll, straffes med fengsel inntil ett år. En tilsvarende regel bør gis for hindring av medvirkning til elektronisk kontroll etter straffeprosesslovens bestemmelse.

Om særlige problemstillinger knyttet til utenlandsopphold, se punkt 6.2.2.

Departementet understreker at elektronisk kontroll ikke er egnet i alle saker. Sammenholdt med at det forslås nokså strenge vilkår, vil dette få betydning for antallet saker hvor en slik ordning er aktuell. Samtidig skal ikke betydningen for fornærmede i den enkelte sak undervurderes. Det er også et håp om at dersom det innføres en slik adgang – som det bør informeres godt om – kan det fungere avskrekkende for enkelte trusselutøvere som pålegges besøksforbud. Hjemmelen kan uansett bli praktisk viktig for fornærmede som venter på domstolsbehandling, da påtalemyndigheten trolig i en del saker raskt kan ta stilling til om vilkårene er oppfylt og deretter uten særlig opphold iverksette ordningen. For ordens skyld er det også grunn til å påpeke at påtalemyndigheten allerede har hjemmel til å ilegge kontaktforbud med elektronisk kontroll ved forelegg, som også har den fordel at den relativt raskt kan iverksettes. Denne adgangen benyttes etter hva departementet er kjent med i liten utstrekning.

6.1.2 Nærmere om når elektronisk kontroll av besøksforbud bør kunne ilegges – ved brudd på besøksforbud

6.1.2.1 Det foreligger overtredelse av ilagt besøksforbud

Hvilke handlinger som bør kvalifisere som overtredelse av et besøksforbud

Departementet foreslår at en eventuell adgang til å ilegge elektronisk kontroll med besøksforbud bør betinges av at et allerede ilagt besøksforbud er overtrådt. Et spørsmål som reises i denne forbindelse, er når et besøksforbud er overtrådt.

Et besøksforbud kan innebære et konkret forbud mot å forfølge, besøke eller på et annet vis kontakte en eller flere bestemte personer (§ 222 a annet ledd bokstav b), eller å oppholde seg på et bestemt sted (§ 222 a annet ledd bokstav a).

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, se punkt 3.4. 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.

Det bør trolig stilles krav om en forsettlig overtredelse av besøksforbudet. Det kan også vurderes om grovt uaktsom overtredelse bør omfattes. I alle tilfeller vil det være relevant i 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.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill.

Personell kompetanse

Normalt idømmes kontaktforbud med elektronisk kontroll etter straffeloven § 57 av retten. En prosess der domstolen må konstatere brudd og deretter ilegge et rettighetstap, tar tid. Det er grunn til å tro at dette er en av årsakene til at elektronisk kontroll ved kontaktforbud har vært brukt i begrenset grad.

Det er også hjemmel for at påtalemyndigheten kan ilegge dette som forelegg, se straffeprosessloven § 255 første ledd. Det kan for eksempel tenkes at forelegg er egnet ved enkelte brudd på besøksforbud eller andre straffbare lovbrudd i nære relasjoner som ikke er så alvorlige at det rammes av straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2019 side 10. Dette kan være særlig aktuelt der den aktuelle handlingen eller atferden vurderes som plagsom, men ikke farlig. Kontaktforbud som avgjøres med forelegg kan bare gjelde for inntil tre år, jf. straffeprosessloven § 255 annet ledd.

Departementet foreslår at påtalemyndigheten skal kunne bestemme om elektronisk kontroll skal ilegges sammen med besøksforbud. Det kan enten skje ved at domstolen konstaterer overtredelse av et besøksforbud, og at påtalemyndigheten deretter beslutter om det betyr at elektronisk kontroll bør ilegges. Det kan også skje ved at påtalemyndigheten selv konstaterer brudd og deretter eventuelt ilegger elektronisk kontroll. Sistnevnte løsning vil legge til rette for en raskere og enklere prosess som vil gi bedre beskyttelse, og ligger derfor til grunn for departementets forslag. Eventuell domstolskontroll vil skje i etterkant, se punkt 6.1.2.4.

Beviskrav

Det må foreligge tilstrekkelige holdepunkter for at påtalemyndigheten skal kunne konstatere at et besøksforbud er overtrådt. Det kan ikke være tilstrekkelig at den som

forbudet skal beskytte, melder fra om brudd. En slik løsning vil være for inngripende for den som ilegges kontroll. Samtidig går det for langt å kreve domstolsavgjørelse hvis påtalemyndigheten av hensyn til effektivitet skal ha personell kompetanse, se over. I forbindelse med den svenske lovendringen i 2018 uttaler departementet at bevisene for overtredelsen «bör vara så starka att det ska finnas tillräckliga skäl för åtal». Det vil altså være tilstrekkelig hvis påtalemyndigheten vurderer saken slik at det er grunnlag for tiltale for brudd på besøksforbudet etter straffeloven § 168 bokstav b. Det vil i alminnelighet være tilfellet når påtalemyndigheten er overbevist om tiltaltes skyld, og dessuten mener at bevisene er tilstrekkelig til fellelse i retten. Departementet mener det er hensiktsmessig med en slik terskel.

6.1.2.2 Elektronisk kontroll er nødvendig og forholdsmessig

Nødvendighet

Departementet mener at elektronisk kontroll bare bør ilegges når det anses nødvendig for å oppfylle formålet bak besøksforbudet. Det er imidlertid et spørsmål om dette eksplisitt bør komme til uttrykk i bestemmelsen.

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.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill.

Forholdsmessighet

Et besøksforbud skal være forholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 222 a første ledd fjerde punktum jf. § 170 a. Etter § 170 a kan et tvangsmiddel bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og ikke når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep. Det må 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.

Ulempene vil bero på blant annet den geografiske utstrekningen av forbudssonen, tidsrommet for forbudet, de legitime behovene som personen har for å oppholde seg i forbudssonen og ulempene knyttet til å bære fotlenken.

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. Dette er også omtalt i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2019 side 7 om kontaktforbud med elektronisk kontroll.

Departementet foreslår at kravet om forholdsmessighet på vanlig måte skal gjelde for ilegging av den elektronisk kontrollen.

6.1.2.3 Det har blitt gitt informasjon om de rettslige og praktiske konsekvensene av å overtre besøksforbudet

Etter straffeprosessloven § 222 a femte ledd femte punktum skal den som et besøksforbud er rettet mot, «gjøres kjent med følgende av å bryte forbudet». Det siktes her til mulig straff etter straffeloven § 168 bokstav b.

Tilstrekkelig og forståelig informasjon tilrettelegger for at enhver kan sette seg inn i konsekvensene av sine handlinger og treffe sine valg deretter. Det ansvarliggjør den som forbudet retter seg mot og skaper forutsigbarhet. Slik kan informasjon også virke preventivt. På bakgrunn av dette bør det stilles krav om at en person som ilegges besøksforbud, informeres om at overtredelse av besøksforbudet kan bety illeggelse av elektronisk kontroll. Informasjonen bør omfatte hvilke faktiske begrensninger i livsutfoldelsen som gjennomføringen av en slik kontroll normalt vil innebære.

6.1.2.4 Det foreligger tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier

Domstolsprøving

Etter § 222 a sjetten ledd kan den som ilegges et besøksforbud, straks eller senere kreve beslutningen brakt inn for retten. Før en lovendring i 2009 var rettslig prøving av besøksforbud obligatorisk, slik at påtalemyndigheten snarest råd og senest innen fem dager skulle bringe beslutningen inn for retten. Begrunnelsen for endringen var at en obligatorisk rettslig prøving var unødig ressurskrevende, og at rettsikkerhetshensyn

tilstrekkelig kunne ivaretas gjennom adgangen til å kreve prøving, se Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) side 30 flg. Påtalemyndigheten skal sørge for at vedkommende gjøres kjent med adgangen. Dersom beslutningen kreves brakt inn for retten, skal påtalemyndigheten snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter at kravet ble fremsatt, oversende saken til retten.

Det gjelder en særregel der besøksforbudet innebærer bortvisning fra eget hjem, jf. syvende ledd. I slike tilfeller skal påtalemyndigheten snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter at en beslutning om å ilegge en person besøksforbud i eget hjem er forkynt, bringe beslutningen inn for retten. Automatikken i prøvingen har sammenheng med den inngripende karakteren til et slikt forbud.

Departementet foreslår at disse utgangspunktene skal gjelde også når elektronisk kontroll ilegges. Det vil innebære at domstolsbehandling kan begjæres av den som ilegges elektronisk kontroll. Krav om rettslig prøving kan fremsettes umiddelbart etter forkynning, eller så lenge forbudet varer.

Dersom et besøksforbud med elektronisk kontroll innebærer bortvisning fra eget hjem, skal påtalemyndigheten av eget tiltak bringe saken inn for retten. Siden elektronisk kontroll forutsetter overtredelse av et eksisterende besøksforbud, skal besøksforbud om bortvisning fra eget hjem allerede være prøvd av retten på tidspunktet for illeggelse av elektronisk kontroll. Det kan imidlertid tenkes at besøksforbudet tidligere ikke omfattet personens eget hjem, men nå gjør det som følge av større geografisk forbudssone som begrunnes i politiets responstid. I slike tilfeller må påtalemyndigheten bringe saken inn for retten av eget tiltak.

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. Departementet foreslår at disse reglene skal gjelde også ved illeggelse av elektronisk kontroll med besøksforbudet.

Offentlig forsvarer

Etter straffeprosessloven § 100 b har den som er ilagt et besøksforbud, rett til forsvarer når saken gjelder besøksforbud i eget hjem etter § 222 a annet ledd annet punktum. Retten gjelder både der påtalemyndigheten selv bringer saken inn for retten, og der en beslutning om ikke å nedlegge besøksforbud i eget hjem bringes inn for retten av den et forbud skulle beskyttet. Retten til forsvarer gjelder også når grunnlaget for besøksforbudet er mulig overtredelse av straffeloven § 282 om vold i nære relasjoner. Reglene i § 100 og §§ 101-107 gjelder tilsvarende så langt de passer.

Saker om andre besøksforbud gir i utgangspunktet ikke rett til offentlig forsvarer. Ved siktelse og oppnevning av forsvarer på etterforskningsstadiet vil bistand i forbindelse med besøksforbudet omfattes av oppnevningen så fremt det gjelder samme forhold, se

Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 447.

Elektronisk kontroll vil normalt innebære en økt belastning, og det kan tilsi at forsvarer bør oppnevnes hvis personen underlagt kontrollen, begjærer rettslig prøving. Dette er også løsningen i Sverige. Departementet ber om høringsinstansenes syn.

Varighet – når kreves ny vurdering?

Etter straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd kan besøksforbudet ha varighet på inntil 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. Besøksforbud utover de nevnte periodene krever ny avgjørelse etter ny vurdering.

Departementet forslår at besøksforbud med elektronisk kontroll kan ilegges for tilsvarende perioder. Samtidig foreslår departementet å ta inn en bestemmelse som tilsvarer straffeloven § 58 tredje ledd annet punktum om at påbud om elektronisk kontroll etter seks måneder kan prøves på ny av tingretten.

Betryggende behandling av opplysninger

Formålet med den elektroniske kontrollen er å kontrollere at besøksforbudet overholdes. Det er bare opplysninger som er relevante i denne forbindelse, som skal kunne være tilgjengelige for politiet. Slik kontroll kan bare omfatte opplysninger om at den som er underlagt kontroll, beveger seg innenfor forbudssonen, samt opplysninger om uteblitte signaler fra kontrollutstyret.

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 forbudssonen. 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.

Departementet understreker at opplysninger om posisjon bare skal kunne tas frem når alarmen 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.

6.1.3 Elektronisk kontroll ved besøksforbud i særskilte tilfeller

Departementet har, som omtalt ovenfor, tatt som utgangspunkt at det skal foreligge et brudd på besøksforbudet for å kunne ilegge elektronisk kontroll. Departementet ønsker imidlertid høringsinstansenes synspunkter på om det i særskilte tilfeller er behov for at elektronisk kontroll skal kunne ilegges også uten et slikt vilkår. Dette vil trolig mer unntaksvis være aktuelt, men en slik hjemmel kan få betydning for de mest alvorlige sakene hvor besøksforbud fortsatt vil være et egnet tiltak, samtidig som sakene ikke er så alvorlige at det er naturlig med pågrepelse og fengsling.

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. Forbudssonen blir for det første noe større enn den ellers ville ha vært, og for det annet omfatter elektronisk kontroll en straffesanksjonert plikt til å medvirke til gjennomføring av kontrollen. 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.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om det er behov for en slik adgang i særskilte tilfeller. Departementet vil eventuelt vurdere en slik ordning mer inngående i oppfølgingen.

6.2 Innholdet i plikten til å medvirke til gjennomføringen av elektronisk kontroll

6.2.1 Plikt til å medvirke

Etter straffeloven § 57 femte ledd tredje punktum plikter den domfelte «å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen». Departementet foreslår en tilsvarende regel i straffeprosessloven § [222 d].

Høyesterett har i to dommer, HR-2016-783-A og HR-2017-1840-A, vist til at det er behov for å klargjøre hvilke begrensninger som kan hjemles i bestemmelsen om å medvirke til gjennomføringen.

Departementet ønsker å bidra til klargjøring av rettstilstanden. Enkelte tyngende konsekvenser av gjennomføringen bør fremgå av lovteksten. Departementet foreslår å gi bedre veiledning i lovtekstens ordlyd.

Det er grunn til å anta at utviklingen vil gå i retning av en teknologi med færre ulemper. Inntil videre innebærer den tekniske løsningen som benyttes ved elektronisk kontroll, at det legges en rekke begrensninger på livsutfoldelsen til den som kontrolleres.

Vedkommende må for det første tåle å ha kontrollutstyret *festet til kroppen*. Det kan hindre enkelte typer påkledning og fottøy, og bety at det blir vanskeligere å utøve noen former for aktivitet. Det kan også tenkes at det kan være helsemessige problemer knyttet til å bære fotlenken. Hvis det skulle oppstå akutte problemer, kan den fjernes etter en helsefaglig vurdering i samråd med politiet.

Personen ilagt elektronisk kontroll må *daglig vedlikeholde kontrollutstyret* ved å lade batteriene i fotlenken. Med dagens teknologi må den lades daglig, i en kortere periode, avhengig av hvor mye og hvor nærme vedkommende har befunnet seg forbudssonen. Dette skjer ved at en mobil ladeenhet festes på fotlenken, som fjernes når batteriet er ladet opp.

Vedkommende må også tåle at det *kan skje teknisk svikt* som utløser falske alarmer. Vedkommende kan som følge av dette bli kontaktet av politiet, som også får tilgang til opplysninger om posisjon.

I praksis skaper det problemer at vedkommende må *oppholde seg på steder med dekning*. Dagens teknologi forutsetter kommunikasjon mellom kontrollutstyret og støttesystemene, og dette skjer ved bruk av mobilnettet. Tidligere kunne det være problemer knyttet til manglende dekning på kino og kjøpesenter, i dag er dette i svært liten grad et problem. Det kan imidlertid være noen utfordringer med dekning i for eksempel garasjelegger og tunneler. Det er lagt til rette for at domfelte kan oppholde seg i korte perioder på steder uten dekning (for eksempel garasjelegger, tunneller, veistrekninger) ved at det er en kort tidsperiode før det går en alarm til politiet om manglende kommunikasjon. Vinduet blir større desto lenger unna forbudssonen domfelte befinner seg. Dette gjøres ved en simulert bevegelse i 60 km/t i luftlinje fra lenkens posisjon til forbudssonens yttergrense hver gang lenken får inn en ny posisjon. Hvis det ikke kommer inn en ny posisjon før den simulerte bevegelsen har nådd forbudssonens yttergrense, går alarmen hos politiet.

Å måtte oppholde seg på steder med dekning vil i utgangspunktet innebære at vedkommende *ikke kan fly eller benytte enkelte andre fremkomstmidler som innebærer at dekning brytes*. I praksis er det lagt til grunn at det ikke er hjemmel for et slikt forbud, og departementet slutter seg til den forståelsen. Det må likevel stilles krav om at det gjøres *særskilt avtale med politiet*. Politiet må ved behov medvirke ved å demontere/montere fotlenken ved henholdsvis avreise og ankomst. Hvis personen som er underlagt elektronisk kontroll ønsker en svært omfattende reisevirksomhet som legger en stor arbeidsbyrde på politiet, må politiet innen rimelighetens grenser kunne nekte dette.

Elektronisk kontroll kan innebære at vedkommende *pålegges å flytte*. Det er bare der det er grunn til å tro at vedkommende vil begå en straffbar handling overfor den som besøksforbudet skal beskytte, at vedkommende kan vises bort fra eget hjem. I slike tilfeller gjelder det særlige rettsikkerhetsmekanismer som at påtalemyndigheten skal

bringe saken inn for domstolen av eget tiltak, og den mulige tidsrammen for et slikt forbud er kortere enn for forbud som ikke innebærer bortvisning fra eget hjem.

Vedkommende kan bli pålagt å *bytte arbeid*, dersom arbeidsstedet er i arbeidssonen.

Ved utformingen av forbudssonen skal det tas i betraktning hvor vedkommende bor, arbeider og ellers har legitime behov for å oppholde seg. Den samlede begrensninger som legges på vedkommende livsutfoldelse, inngår i forholdsmessighetsvurderingen, og å måtte forlate hjem eller arbeid vil normalt veie tungt.

Departementet ber høringsinstansene melde fra om praktiske problemstillinger i forbindelse med elektronisk kontroll som det kan være hensiktsmessig å avklare.

Etter straffeloven § 168 bokstav c kan den som forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 kan iverksettes, eller hindrer pågående kontroll, straffes med fengsel inntil ett år. Bestemmelsen bør, som også nevnt i punkt 6.1.1, utvides til å gjelde elektronisk kontroll i medhold av straffeprosesslovens regel.

Hvis brudd på den straffesanksjonerte medvirkningsplikten skjer i utlandet, oppstår spørsmål om dobbelt straffbarhet for å kunne straffeforfølge forholdet når vedkommende er tilbake i Norge, jf. straffeloven § 5. Det vil ikke være noen god regel om det er mulig å unndra seg både kontroll og ansvar ved å reise til utlandet. Samtidig kan det argumenteres for at straffeloven § 7 vil komme til anvendelse, når handlingen (i utlandet) etter bestemmelsen kan anses foretatt der virkningen inntreffer (i Norge). Det bes om høringsinstansenes innspill til dette.

6.2.2 Særlig om adgangen til å oppholde seg utenlands

Det er usikkert om det er adgang til å nekte eller begrense utenlandsreiser på grunn av elektronisk kontroll av besøksforbud og kontaktforbud. Se redegjørelsen for dette i punkt 5.3.1. Hvis Grunnloven åpner for slik adgang, blir spørsmålet om det er forholdsmessig å nekte det i den konkrete sak. Det bør under ingen omstendigheter forbyes opphold som går lenger enn det som er nødvendig for at kontrollen skal kunne fungere effektivt.

Hvis Grunnloven stenger for å nekte utreise, vil vedkommende som er underlagt elektronisk kontroll, i praksis kunne unndra seg kontrollen ved å bestille en utenlandsreise. Brudd på vilkår om å vedlikeholde kontrollutstyret og å oppholde seg på steder med dekning, lar seg vanskelig sanksjonere under et slik opphold. Dersom signal mistes i utlandet, kan personen som er ilagt elektronisk kontroll i teorien ta seg inn i Norge og oppsøke den som besøksforbudet skal beskytte, uten at politiet får varsel om det.

Det kan reises spørsmål ved om den som besøksforbudet skal beskytte, kan få en falsk trygghet i slike tilfeller. Det kan imidlertid trolig innføres tiltak for å bøte noe på en slik utrygghet. Den kontrollen skal beskytte, kan for eksempel varsles hvis signalet brytes. Det kan innføres en meldeplikt før eventuelle utenlandsreiser, eller det kan varsles om signalbrudd som skjer på en flyplass eller i utlandet. Etter hva departementet er kjent med er det også slik i dag at politiet får varsel dersom trusselutøveren beveger seg ut av landet.

Som det er redegjort for i punkt 5.3.1, er det etter departementet syn grunn til å skille mellom elektronisk kontroll ilagt ved brudd på besøksforbud og elektronisk kontroll ved kontaktforbud. Kontaktforbud som er idømt av retten er en strafferettslig reaksjon. 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. Departementet vil imidlertid bemerke at kravet til at det ikke kan pålegges forbud som går lenger enn det som er nødvendig for at kontrollen skal kunne fungere effektivt, må vurderes nøye i slike tilfelle.

Ved elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud, som er et preventivt tiltak i motsetning til en strafferettslig reaksjon, er det imidlertid mer usikkert om det etter Grunnloven er hjemmel til å innføre en slik ordning. Det er nokså klart at ordningen ikke vil falle inn under unntaket som er eksplisitt inntatt i bestemmelsen. I tillegg er det er heftet usikkerhet ved om det kan innfortolkes en unntaksadgang etter mønster fra EMK TP4-2. Departementet vil derfor ikke foreslå en hjemmel for å nekte reiser ut av riket knyttet til bestemmelsen om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud.

6.3 Fastsettelse av geografisk sone

Ved elektronisk kontroll fastsettes den geografiske forbudssonen i utgangspunktet ut fra politiets responstid. Politiet skal kunne forhindre at trusselutøveren rekker frem til den som forbudet skal beskytte. I HR-2016-783-A var grensen trukket basert på hvor lang tid det realistisk ville ta før politiet kunne være fremme hos fornærmede eller gjennomføre alternative sikringstiltak. Forbudssonens yttergrenser ble fastsatt slik at politiet vil ha 25 minutter før domfelte vil kunne være fremme hos fornærmede.

Lovteksten fastsetter at forbudssonen skal gjelde et «bestemt område». Området må være klart avgrenset. Det må også avgrenses på en praktisk måte. Det kan føre til at forbudssonen omfatter mindre arealer som etter en streng vurdering av behov ikke ville vært nødvendig. Det må imidlertid være mulig å gi en dekkende begrunnelse for grensetrekningen. I HR-2016-783-A omfattet forbudssonen et område som gikk utover området basert på den beregnede responstiden til politiet. Det var ingen tilstrekkelig begrunnelse for utvidelsen, og forbudssonen måtte derfor endres til overensstemmelse med det prinsipielle utgangspunktet for fastsettelsen.

Hva gjelder området størrelse, setter ordlyden ikke grenser for hvor stort geografisk område et besøksforbud kan gjelde. Hvis det er behov for det, er det i utgangspunktet ikke noe i veien for at et besøksforbud omfatter et helt tettsted eller kommune. Det avgjørende er om besøksforbudet samlet er et forholdsmessig tiltak, jf. straffeprosessloven § 170 a. I HR-2017-1840-A opprettholdt Høyesterett et kontaktforbud med elektronisk kontroll der forbudssonen dekket det meste av Østfold og en betydelig del av Akershus. I Rt. 2002 side

1751 omfattet besøksforbudet betydelige deler av en by. I HR-2016-783-A utgjorde forbudssonen et areal i størrelsesorden 1500 km², som rammet domfelte hardt siden det vanskeliggjorde kontakt med familie og tilgang til omkringliggende områder. Krenkelsene som begrunnet forbudet var likevel så alvorlige at hensynet til de fornærmede måtte være avgjørende.

Det kan hende at personen som ilegges et forbud, har sitt arbeidssted eller hjem i yttergrensen av en forbudssone som praktisk er beregnet etter politiets responstid. Det kan også hende at en viktig transportåre, som for eksempel E6, går gjennom ytterarealet. Ved fastsetting av forbudssonen bør slike vesentlige ulemper tas hensyn til innenfor forsvarlighetens grenser.

Departementet foreslår at den geografiske forbudssonen skal trekkes likt for kontaktforbud etter straffeloven og besøksforbud etter straffeprosessloven. Avgrensningen må skje i den enkelte sak etter en konkret interesseavveining.

6.4 Tidsbegrensning

Etter straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd kan besøksforbudet ha varighet på inntil ett år om gangen. Besøksforbud i eget hjem kan vare i høyst tre måneder av gangen. Ofte vil det være aktuelt å gi forbudet varighet i kortere tid, og besøksforbud kan i alle tilfeller bare opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt. Dersom vilkårene er oppfylt etter henholdsvis ett år eller tre måneder, kan et besøksforbud ilegges på nytt. Etter henholdsvis ett år og tre måneder vil det imidlertid være tale om avgjørelse om nytt besøksforbud.

Departementet mener dette er hensiktsmessige ytre tidsrammer. Besøksforbud er inngripende for den det gjelder, og det bør legges opp til ny vurdering med regelmessige intervaller. Elektronisk kontroll kan ilegges for hele eller deler av perioden til besøksforbudet. Ved elektronisk kontroll er det trolig heller aktuelt å stramme inn tidsperioden enn å utvide den.

Samtidig er det mye som taler for at dersom besøksforbudet med elektronisk kontroll forlenges ved en ny beslutning, kan det være grunn til at også den elektroniske kontrollen løper videre i samme periode. Det vil gi en lite tilfredsstillende løsning for fornærmede dersom et brudd som skjer mot slutten av en besøksforbudsperiode, ikke skal kunne medføre at det også kan ilegges elektronisk kontroll når besøksforbudet forlenges. Derfor bør det trolig åpnes for at et brudd på et besøksforbud som er foretatt i løpet av det siste året før en forlengelse skal oppfylle vilkåret om at det foreligger et brudd. Elektronisk kontroll ved flere forlengelser bør det imidlertid trolig ikke åpnes for. Da vil det være naturlig at saken behandles i domstolen, hvor det er hjemmel til å ilegge kontaktforbud med elektronisk kontroll over en lengre periode, jf. straffeloven § 58 annet ledd. Brudd på besøksforbud skal normalt føre til at det i påfølgende straffesak nedlegges påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2019. Her er det også påpekt at det kan være grunn til å vurdere separat pådømmelse av brudd på besøksforbud uten å avvente hovedforhandling i enkelte sakstyper.

Departementet mener at tilsvarende regel også bør gjelde ved besøksforbud i eget hjem. Dersom et besøksforbud (alminnelig eller i eget hjem) er overtrådt i løpet av det siste året før en ny beslutning om besøksforbud i eget hjem ilegges, vil dette oppfylle vilkåret om at det foreligger et brudd på besøksforbudet.

Departementet ber om høringsinstansenes syn.

6.5 Oppholdsforbud uten at risikoadferden er knyttet til en eller flere bestemte personer

Etter straffeprosessloven § 222 a kan det ilegges begrensninger i bevegelsesfriheten for å avverge straffbare handlinger, forfølgelse, fredskrenkelser eller belastende ordensforstyrrelser overfor «en annen person» eller «en nærmere avgrenset krets av personer», jf. første ledd første punktum bokstav a til d og annet punktum. Tilføyelsen om at forbudet også kan gjelde «en nærmere avgrenset krets av personer» ble føyet til i loven ved lov 27. mars 2015 nr. 15. Formålet med endringen var å tydeliggjøre at besøksforbud kan nedlegges til beskyttelse ikke bare for *bestemt angitte* personer, men også en nærmere avgrenset *krets* av personer, se Prop. 43 L (2014–2015) side 8.

Når et besøksforbud skal beskytte flere personer, kreves det i utgangspunktet at lovens vilkår er vurdert og oppfylt for hver enkelt person, jf. Rt. 2005 side 349.

Besøksforbud kan ikke anvendes til beskyttelse for en helt ubestemt krets av personer. En person kan for eksempel «ikke nektes å oppholde seg i Oslo sentrum for å beskytte alle som måtte oppholde seg der til enhver tid» jf. Ot.prp.nr. 109 (2001–2002) kapittel 4.1.7 side 32. Straffeprosessloven § 222 a hjemler heller ikke forbud for å sikre den alminnelige fred og orden, som for eksempel besøksforbud knyttet til visse offentlige steder fordi vedkommende antas å være «farlig» for samfunnet, se Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 894.

Borgarting lagmannsretts avgjørelse avsa 7. juni 2019 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmål om opprettholdelse av besøksforbud rettet mot en 17 år gammel gutt, se 19-085598SAK-BORG/04. Oslo politidistrikt hadde besluttet at han i perioden april til oktober 2019 ikke kunne oppholde seg på fem ulike steder i Oslo sentrum. Det konkrete besøksforbudet var ilagt for å beskytte «beboende, tilstedeværende og ansatte og/eller gjester ved serveringssteder i området». Tingretten hadde ikke tatt politiets begjæring om fortsatt besøksforbud til følge. Lagmannsretten kom til samme resultat. Lagmannsrettens hovedbegrunnelse for konklusjonen var at besøksforbudet ikke var rettet mot en tilstrekkelig avgrenset krets av personer.

Høyesteretts ankeutvalg avsa kjennelse 7. juni 2019 om rekkevidden av bestemmelsen om besøksforbud i straffeprosessloven § 222 a, se HR-2019-1078-U. I saken ble en person i en avgrenset tidsperiode forbudt å oppholde seg i Arendal sentrum. Det var «grunn til å tro» at personen uten besøksforbudet ville begått straffbare handlinger overfor «andre ungdommer i Arendal sentrum». Kretsen av personen 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». Ankeutvalget uttalte at kretsen av vernede personer kan være relativt vid, og viste til Prop.43 L (2014–2015) 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 inntatt i Rt-2014-641.»

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

Departementet slutter seg til ankeutvalgets lovforståelse. Hva gjelder kjennelsen fra Borgarting lagmannsrett, ville saken trolig vært vurdert annerledes om forbudet for eksempel var begrunnet i beskyttelse av beboere i en bestemt bygning eller barna i en av barnehagene i området.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om det er behov for en ytterligere utvidelse av adgangen til å ilegge besøksforbud til beskyttelse av alle som bor og oppholder seg i et avgrenset forbudsområde. Departementet bemerker i denne forbindelse at straffeprosessloven § 222 a allerede gir hjemmel til å nedlegge forholdsvis vidtgående forbud. Samtidig er et besøksforbud inngripende for den som får det ilagt. Hvis det ikke kan angis noen risiko for inngrep i noen bestemte personers rettigheter og friheter, antar departementet at muligheten for å gjøre inngrep i en persons rett til å i utgangspunktet fritt velge sitt oppholdssted, jf. EMK TP4-2, vil være mer begrenset enn om det kan påvises en motstridende interesse som det må skje en avveining mot. Av samme årsak mener departementet det vil føre for langt med elektronisk kontroll av et besøksforbud for å beskytte alle som til enhver tid oppholder seg i et bestemt område.

7 Inkurier

Den innledende rekkefølgen av leddene i straffeprosessloven § 222 a kan fremstå uklar. På Lovdata fremstår tilsynelatende annet ledd slik:

«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».

Fra endringsloven 27. mars 2015 nr. 15 fremgår det imidlertid at dette skulle høre til *første ledd*. Det er derfor naturlig nok noe ulik praksis her, se for eksempel HR-2019-1078-U og HR-2020-550-U. Departementet foreslår å fjerne innrykket i lovteksten, slik at det som i dag på Lovdata fremstår som annet ledd, skal være annet, tredje og fjerde punktum i første ledd.

Straffeprosessloven § 222 a femte til åttende ledd lyder:

«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 likevel 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. straffeloven § 168. Avslår påtalemyndigheten en begjæring om besøksforbud, skal det opplyses om retten til å bringe avslaget inn for retten etter sjetten ledd tredje 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. Oversittes 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. Sjetten 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.»

Henvisningen i femte ledd sjetten punktum til «sjetten ledd tredje punktum», mener å vise til «åttende ledd første punktum».

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om ordet «eller» i straffeprosessloven § 222 a annet ledd bør strykes. Etter bestemmelsen kan et besøksforbud gå ut på at den forbudet retter seg mot, forbys a) å oppholde seg på et bestemt sted, «eller» b) å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. Ut fra sammenhengen er det klart at et forbud mot å oppholde seg på et bestemt sted kan kombineres med et forbud mot å kontakte en eller flere bestemte personer. Bestemmelsen er også praktisert slik, etter hva departementet er kjent med. Tilsvarende gjelder for straffeloven § 57 annet ledd. Departementet stiller derfor spørsmål om det er grunn til å få frem dette klarere ved å stryke «eller» i bestemmelsene i henholdsvis straffeprosessloven og straffeloven.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Generelt

En utvidelse av ordningen med elektronisk kontroll (OVA) til også å omfatte brudd på besøksforbud vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for politi, påtalemyndighet og kriminalomsorgen. Kostnadsrammen vil være avhengig av antall

personer som omfattes av ordningen, og er derfor vanskelig å estimere. De økte utgiftene vil ikke kunne dekkes innenfor eksisterende budsjettammer.

Lovforslaget vil medføre økt antall saker og vil kreve oppdatering av dataløsning, plattform for å drifte ordningen, økt antall OVA-lenker og operative og administrative ressurser i politidistriktene, Politidirektoratet, Politiets IKT-tjenester og kriminalomsorgen.

I 2020 ble det anmeldt 2862 brudd på besøksforbud. Tatt i betraktning at elektronisk kontroll er et inngrepende tiltak, og at ordningen ikke passer for alle, er det lagt til grunn for beregningen av kostnadsbehovet et estimat på ca. 100 saker med elektronisk kontroll i året. Hvor mange personer som vil være pålenket samtidig med 100 besøksforbudssaker i året, er avhengig av perioden for den elektroniske kontrollen – desto lenger periode, desto flere samtidige domfelte. For en seks måneders periode vil 100 saker med OVA gi 50 samtidige brukere, tilsvarende vil 100 saker med OVA med to års periode gi 200 samtidige brukere. Med dagens omfang og bruk kan antallet samtidige brukere variere fra 20 til 100.

Forslaget vil også kunne gi noen besparelser på sikt som det per i dag er vanskelig å tallfeste. Det kan ikke utelukkes at antallet ordinære voldsalarmer reduseres noe. Det er også grunn til å tro at noen straffbare forhold vil bli avverget når omvendt voldsalarm vil bli brukt i flere saker. Betydningen for den enkelte fornærmede kan også være stor og skal ikke undervurderes.

8.2 Konsekvenser for politiet

Dagens systemtekniske OVA-løsning ble laget i årene før første dom med elektronisk kontroll i 2014, og ble laget ut fra krav om å håndtere åtte til ti samtidige OVA-domfelte. Løsningen ble laget uten praktisk erfaring fra lignende løsninger i Norge og utlandet, og kravene bar preg av hypotetiske problemstillinger rundt hvordan alarmer i, og administrasjon av, løsningen ville fungere. På bakgrunn av både alder, flere års erfaring og en potensiell stor økning av antall domfelte, vil dagens løsning måtte forbedres. Dette vil omfatte brukergrensesnitt, logikk, rammeverk, software, hardware og kommunikasjonsteknologi.

Det anslås at utgifter knyttet til oppgradering av systemteknisk løsning, herunder ny teknisk utviklingsplattform, endringer i brukergrensesnitt, anskaffelse og leasing av OVA lenker samt implementering av systemet beløper seg til 10–10,5 millioner i 2021. Av dette beløpet vil 7,5 millioner være knyttet til ny teknisk utviklingsplattform og vil være en engangsutgift med perspektiv om drift i ti år. Denne løsningen vil også omfatte mobile voldsalarmer (MVA) som ligger på samme tekniske plattform. Resterende beløp knytter seg anskaffelse og leasing av lenkesett og oppsett av 4G-repeater for å sikre mobildekning der dette er en utfordring. Årlig kostnadsramme utover engangsinvesteringen til ny teknisk utviklingsplattform vil anslagsvis være 2,5–3 millioner.

I revidert nasjonalbudsjett for 2021, ble det bevilget ti millioner kroner for å legge til rette for økt bruk av OVA. Driftskostnader for ett år og ny teknisk utviklingsplattform vil bli dekket innenfor denne bevilgningen.

En økning av volumet av saker med elektronisk kontroll vil medføre økt personal- og ressursbruk i politiet og påtalemyndigheten. Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester. Anslagsvis vil Øst politidistrikt og Oslo politidistrikt kunne gå fra ca. 10 til 100 aktive saker (personer pålenket samtidig) ved den foreslåtte utvidelsen av ordningen. I politidistriktene vil en økning i antallet alarmer utløse behov for styrking av personellressurser i flere ledd. Operasjonssentralene vil med stor sannsynlighet få økt belastning ved at flere alarmer utløses. Det vil også være behov for ressurstilførsel til etterforskning og operativt arbeid knyttet til oppfølging av trusselutøveren. Det foreligger imidlertid ikke nøyaktige estimat over distriktenes samlede behov.

For Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester anslås ressursbehovet vil være tilsvarende fire stillinger når ordningen utvides.

8.3 Konsekvenser for kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen bistår politiet med drift av OVA. Det er utarbeidet en egen samarbeidsavtale mellom politiet og kriminalomsorgen som regulerer ansvars- og arbeidsdelingen rundt ordningen. I hovedsak bistår kriminalomsorgen med drift av OVA-sentralen som forebygger alarmer til politiets operasjonssentral og praktisk bistand ved av- og pålenking.

Drift av OVA-sentralen, koordinering av saker og logistikk, samt 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 aktive saker tildeles kriminalomsorgen fra 2020, 3,75 millioner årlig for håndtering av OVA-oppgaver i kriminalomsorgen. Dersom ordningen blir utvidet i vesentlig grad utover dagens volum vil det medføre økt personal- og ressursbruk for kriminalomsorgen, og det vil være behov for tilsvarende økning i tildelingen fra Justis- og beredskapsdepartementet.

9 Samlet lovforslag

9.1 Straffeprosessloven

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

§ 100 b nytt tredje ledd skal lyde:

Første ledd gjelder tilsvarende når en sak om elektronisk kontroll av besøksforbud, jf. straffeprosessloven § [222 d], bringes inn for retten.

§ 222 a femte ledd femte punktum skal lyde:

Den et forbud er rettet mot, skal også gjøres kjent med følgende av å bryte forbudet, jf. straffeloven § 168 og *straffeprosessloven § [222 d]*.

Ny § [222 d] skal lyde:

§ 222 d. *Elektronisk kontroll av besøksforbud*

Når et besøksforbud etter § 222 a [forsettlig] er overtrådt [og det anses nødvendig for at besøksforbudet skal bli overholdt,] kan påtalemyndigheten ilegge elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden som besøksforbudet gjelder for. § 170 a gjelder tilsvarende. Dersom overtredelsen har skjedd i løpet av de siste tolv månedene, kan påtalemyndigheten ved ny beslutning om besøksforbud, ilegge elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden som besøksforbudet gjelder for. [I særskilte tilfelle kan påtalemyndigheten ilegge elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden som besøksforbudet gjelder for uten at et besøksforbud er overtrådt.]

Kontrollen kan bare omfatte registrering av opplysninger om at den som kontrolleres, beveger seg innenfor områder omfattet av forbudet, [opplysninger om at vedkommende beveger seg i nærheten av fornærmede,] og opplysninger om uteblitte signaler fra kontrollutstyret.

Vedkommende plikter å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen, som å vedlikeholde kontrollutstyret og sørge for tilstrekkelig signal. [Utenlandsopphold og] transportetapper som innebærer at alarm utløses, kan bare skje etter avtale med politiet.

Påtalemyndighetens beslutning om å ilegge [eller ikke ilegge] elektronisk kontroll skal være skriftlig. Den forbudet er rettet mot og den det skal beskytte, skal underrettes om beslutningen og sine rettigheter etter femte ledd. Den et forbud er rettet mot, skal også gjøres kjent med følgene av å ikke medvirke til kontrollen, jf. straffeloven § 168 bokstav c.

Den som forbudet er rettet mot, kan straks eller senere kreve beslutningen brakt inn for retten. Påtalemyndigheten skal snarest råd og så vidt mulig innen 5 dager etter at et krav blir fremsatt, oversende saken til retten. Oversittes fristen, skal grunnen opplyses i rettsboken. Påbud om elektronisk kontroll kan etter 6 måneder prøves på nytt av tingretten. § 222 a femte ledd sjette punktum og åttende ledd gjelder tilsvarende.

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

9.2 Straffeloven

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

§ 57 femte ledd tredje til [sjette] punktum skal lyde:

Domfelte plikter å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen, *som å vedlikeholde kontrollutstyret og sørge for tilstrekkelig signal. [Utenlandsopphold og] transportetapper som innebærer at alarm utløses, kan bare skje etter avtale med politiet. [Politiet kan også bestemme at domfelte ikke kan forlate riket].* Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll, herunder om behandling av personopplysninger i forbindelse med slik kontroll.

Overskriften til § 168 skal lyde:

Brudd på oppholds- og kontaktforbud, hindring av elektronisk kontroll eller beslutning om båndlegging

§ 168 bokstav c skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som

[...]

c) forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 eller straffeprosessloven § [222 d] kan iverksettes eller hindrer pågående kontroll, eller

[...]