

VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a

En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen
i saker om vold i nære relasjoner

Jane Dullum

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a

En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i
saker om vold i nære relasjoner

JANE DULLUM

med bidrag fra Sara Amundsen Faugli

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 1/2019

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på OsloMet – storbyuniversitetet (tidl. Høgskolen i Oslo og Akershus).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA

OsloMet – storbyuniversitetet 2019

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-687-9

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-688-6

ISSN 0808-5013 (trykt)

ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no

Desktop: Torhild Sager

Trykk: Byråservice

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet

Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo

Telefon: 67 23 50 00

Nettadresse: www.oslomet.no/om/nova

Forord

Denne rapporten presenterer en evaluering av praktiseringen av straffeprosesslovens bestemmelse om besøksforbud (§ 222a). Evalueringen er avgrenset til å behandle hvordan bestemmelsen praktiseres i saker om vold i nære relasjoner. Evalueringen er gjennomført av Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet – storbyuniversitetet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Ved NOVA er det Jane Dullum som har vært prosjektleder og som har vært hovedansvarlig for gjennomføring av evalueringen. Master i rettsvitenskap, Sara Amundsen Faugli, har vært forskningsassistent, og hun har skrevet kapittelet i rapporten som omhandler gjeldende rett om besøksforbud.

Flere andre har bidratt til gjennomføringen av evalueringen. For det første takk til de som velvillig har stilt opp til intervju: Straffesaksaktører, representanter for krisesentre samt representanter for Juridisk rådgivning for kvinner (JURK). Siden vi ikke har registerdata som belyser hvordan besøksforbudsordningen praktiseres, hadde ikke evalueringen vært mulig å gjennomføre uten disse intervjuene.

Takk også til Ragnhild Hennem ved Universitetet i Oslo (UiO) som har bistått med juridiske avklaringer, til May-Len Skilbrei ved UiO som har lest og kvalitetssikret rapporten, og til Torhild Sager her ved NOVA for ombrekking og korrektur. Takk også for godt samarbeid til Line Nersnæs og Hilde Knotten som har vært kontaktpersoner i Justis- og beredskapsdepartementet.

Rapporten er skrevet som del av NOVAs *Forskningsprogram om vold i nære relasjoner 2014–2019 (Voldsprogrammet)*. Det er Justis- og beredskapsdepartementet som er oppdragsgiver for programmet, og det inngår i en større satsing fra myndighetenes side på forskning om vold i nære relasjoner. En slik satsing har gitt oss forskere i programmet en unik mulighet til å bygge opp kompetanse om ulike sider ved den samfunnsmessige håndteringen av vold i nære relasjoner. Som forskerkollektiv er vi også opptatt av å dele funn, perspektiver og ideer, og takk til kolleger i Voldsprogrammet for gode innspill til rapporten.

Rapporten gir et innblikk i ulike sider ved praktiseringen av besøksforbudsbestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner. Samtidig har vi møtt engasjerte representanter for politi og påtalemyndighet som er opptatt av å forbedre rutiner og praksiser. Vi håper rapporten kan bidra til å støtte opp under dette arbeidet.

Oslo, januar 2019

Jane Dullum

Innhold

Sammendrag	7
1 Bakgrunn og problemstillinger	9
Hvordan analysere en lovs effektivitet?	10
Problemstillinger	11
Bestemmelsens tilblivelse og gjeldende rett	11
Politiets og påtalemyndighetens praktisering av ordningen	11
Håndhevingen av brudd på besøksforbud	12
2 Materiale og metodiske tilnærminger	13
Metodeutfordringer: Manglende registerdata	13
Intervjuer med straffesaksaktører	14
Intervjuer med representanter for krisesentre	14
Andre intervjuer	14
Innholdsanalyse av dommer	15
Intervjuer med parter	15
Om materialets overføringsverdi	15
Evalueringens begrensninger: Politireformens betydning?	16
3 Den historiske bakgrunnen for innføringen av besøksforbud	18
NOU 1983:57 – Straffelovgivning under omforming	18
NOU 1992:16 – «Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre»	19
2001: Behov for endringer i bestemmelsen	21
Besøksforbud i eget hjem	21
Begrensede besøksforbud	22
Besøksforbud og andre tiltak for voldsutsatte	22
4 Besøksforbudsbestemmelsen og gjeldende rett	24
Bestemmelsen	24
Grunnvilkåret «grunn til å tro»	25
Den fremtidige krenkelsen	27
Inngrepet må ikke være uforholdsmessig	31
Konkret helhetsvurdering	32
Besøksforbudets innhold	33
Besøksforbud i eget hjem	34
Begrensede besøksforbud	36
Besøksforbudets varighet	37
Fremgangsmåten ved beslutning om besøksforbud	37
Rettslig overprøving	39
Rett til forsvarer og bistandsadvokat?	39
Brudd på besøksforbud	40
Om utviklingen av straffebestemmelsen	40
Dagens straffebestemmelse	41
Straffbarhetsvilkår	41
Om håndheving av brudd på besøksforbud	42
Oppsummering	44

5 Politiets og påtalemyndighetens praktisering av besøksforbudsbestemmelsen	45
Praktiseringen av besøksforbudsbestemmelsen i 2001	45
Dagens situasjon	46
Et effektivt beskyttelsestiltak	46
Vilkår for ileggelse	48
Krav til anmeldelse?	50
Beskyttelse versus straffesak.....	52
Besøksforbud overfor barn.....	53
Begrensede besøksforbud som løsning?	54
Prosedyrer for ileggelse	55
Betydningen av en tydelig forkynning	56
Vurderinger knyttet til besøksforbudets varighet.....	58
Håndhevingen av brudd på besøksforbud.....	59
Riksadvokaten og Høyesterett om håndheving av brudd	59
Håndhevingspraksiser.....	60
Tiltalepraksiser	63
Oppsummering	64
6 Brudd på besøksforbud for domstolene	65
Innledning	65
Om materialet	66
Kjennetegn ved sakene	66
Når er besøksforbudet ilagt?.....	66
Typer brudd	67
Brudd via telefon, tekstmeldinger og sosiale medier	67
«Hyggelige» meldinger	67
Oppsøke fornærmede	68
Kjennetegn ved de tiltalte og de fornærmede	69
Andre beskyttelsestiltak for fornærmede	71
Har det skjedd pågripelser i sakene?.....	71
Tiltale- og pådømmelsespraksiser.....	74
Om tiltalene	74
Pådømmelsene	74
Straffeutmåling for brudd.....	74
Bruken av kontaktforbud, eventuelt med elektronisk kontroll	76
Oppsummering og diskusjon: En effektiv håndheving?	78
7 Avslutning	81
Innledning	81
Besøksforbud vurderes som et godt beskyttelsestiltak.....	81
Utfordringer knyttet til praktisering av besøksforbudsbestemmelsen	81
Utfordringer knyttet til håndheving av brudd på besøksforbud	82
Behovet for registerdata	83
Behovet for en mer ensartet praktisering og håndheving	84
Summary	85
Litteratur	86

Sammendrag

På oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet har NOVA ved OsloMet – storbyuniversitetet, gjennomført en evaluering av praktiseringen av straffeprosesslovens bestemmelse om besøksforbud (§ 222a) i saker om vold i nære relasjoner. Prosjektet har vært tilknyttet NOVAs Forskningsprogram om vold i nære relasjoner (Voldsprogrammet).

Besøksforbud er et straffeprosessuelt beskyttelsestiltak som ble lovfestet i 1995 (straffeprosessloven § 222a). Besøksforbud er definert som et forebyggende tiltak, det er ikke en straffereaksjon. Det å bryte besøksforbud er imidlertid straffbart (straffeloven 2005, § 168b). Strafferammen for brudd er bot eller fengsel i inntil ett år.

Formålet med innføringen av bestemmelsen er å beskytte særlig ofre for vold i nære relasjoner mot vold, trusler og trakassering. Et besøksforbud kan innebære at den forbudet retter seg mot, forbys å oppholde seg et bestemt sted, eller at vedkommende forbys å kontakte en eller flere personer. Ved nedleggelse av besøksforbud er det dermed den potensielle utøveren som skal få innskrenket sin bevegelsesfrihet. Dette i motsetning til andre tiltak for å forhindre vold i nære relasjoner der fornærmede bærer byrden, som ved bruk av voldsalarm eller sperret adresse.

Et overordnet spørsmål i denne evalueringen er i hvilken grad besøksforbud er et effektivt virkemiddel for å beskytte utsatte for vold i nære relasjoner. For å belyse dette undersøker vi flere spørsmål: For det første spørsmål knyttet til praktisering av ordningen. Hva er ordningens anvendelsesområde? Praktiseres ordningen i tråd med lovgivers intensjoner? Et annet mål på ordningens effektivitet er hvordan bestemmelsen blir håndhevet, dvs. hva som skjer ved brudd på besøksforbud. Hva gjør politi- og påtalemyndighet ved brudd? I hvilken grad tas det ut tiltale for brudd, og hvordan pådømmes brudd i domstolene? Hvis det er mangler ved praktiseringen og håndhevingen av bestemmelsen, hva kan være årsaken til disse manglene?

Det finnes ikke et landsdekkende system hos politiet for registrering av antall ilagte besøksforbud, antall brudd på besøksforbud samt hvordan brudd håndheves. Evalueringen bygger derfor på i alt 31 intervjuer med straffesaksaktører samt representanter for et utvalg krisesentre. For ytterligere å belyse rettspraksis, har vi gjennomført en innholdsanalyse av til sammen 45 dommer om brudd på besøksforbud.

Evalueringen viser at besøksforbud i dag er godt etablert som et forebyggende beskyttelsestiltak i norsk rett. Det ser ut til å være variasjoner innad og mellom politidistriktene, men hovedsakelig er tiltaket godt kjent, det er i bruk, og det vurderes å være et godt og egnet beskyttelsestiltak i saker om vold i nære relasjoner. Det er imidlertid utfordringer knyttet til praktisering av ordningen. For

å ilegge besøksforbud, kreves ikke anmeldelse eller forutgående straffbart forhold. I praksis ilegges imidlertid besøksforbud etter at straffbare forhold har skjedd, typisk fysisk vold, og blitt anmeldt til politiet. En høy terskel for ileggelse av besøksforbud reduserer besøksforbudets effektivitet som beskyttelsestiltak. Besøksforbudet avverger ikke kriminalitet på forhånd, men kommer inn som reaksjon på allerede begått kriminalitet.

Den største utfordringen for at besøksforbud skal fungere som et effektivt beskyttelsestiltak, er imidlertid knyttet til håndhevingen av besøksforbud. Riksadvokaten har i flere sammenhenger understreket at det skal reageres raskt og med fasthet på brudd på besøksforbud. Dette synes ikke å bli fulgt opp i praksis. Evalueringen avdekker en håndhevingspraksis som kan karakteriseres som sporadisk, samt tiltalepraksiser som gjør at brudd på besøksforbud håndheves lenge etter at de er begått. Dette fører i sin tur til at besøksforbud blir mindre effektivt som beskyttelsestiltak enn det som er forutsatt av lovgiver. En manglende oppfølging av brudd på besøksforbud fører til at det fremdeles blir fornærmede som må bære byrden og får innskrenket sin bevegelsesfrihet.

Det er flere grunner til at det er mangler knyttet til praktisering og håndheving av besøksforbudsbestemmelsen. Ressurssituasjonen og prioriteringer i politiet, samt kjennetegn ved vold i nære relasjoner som fenomen, framheves som viktige årsaker. En effektiv praktisering av besøksforbud vil derfor avhenge av et politi som både har ressurser og kunnskaper om hva som er godt politiarbeid i saker om vold i nære relasjoner.

1 Bakgrunn og problemstillinger

Besøksforbud er et beskyttelsestiltak som har som formål å beskytte utsatte for vold, trusler og trakassering, og særlig de som er utsatt for vold i nære relasjoner. Besøksforbud kan anvendes overfor en person selv om vedkommende ikke har begått en straffbar handling, såfremt det er grunn til å tro at personen i fremtiden vil begå nærmere angitte handlinger. Besøksforbudet kan innebære at den forbudet retter seg mot, forbys å oppholde seg et bestemt sted, eller at vedkommende forbys å kontakte en eller flere bestemte personer. Ved nedleggelse av besøksforbud er det dermed den potensielle utøveren som skal få innskrenket sin bevegelsesfrihet. Dette i motsetning til andre tiltak for å forhindre vold i nære relasjoner der fornærmede bærer byrden, som ved bruk av voldsalarm eller sperret adresse.

Besøksforbudet ilegges av påtalemyndigheten i politiet, og det krever ikke anmeldelse. Besøksforbud skal være et tiltak med lav terskel, og det er definert som et beskyttelsestiltak, ikke en straffereaksjon. Det å *bryte* besøksforbud er imidlertid straffbart (straffeloven § 168b). Strafferammen for brudd er bot eller fengsel i inntil ett år.

Besøksforbud er dermed en form for sosial kontroll som på den ene siden er fremoverskuende, bestemmelsen tar sikte på å forhindre uønskede handlinger i fremtiden gjennom å sette grenser for utøver. Dette er en sentral side ved bestemmelsen; den skal være proaktiv i den forstand at den skal bidra til å beskytte mulige utsatte mot vold eller trakassering. Men bestemmelsen er også bakoverskuende, eller reaktiv, gjennom at det å bryte besøksforbudet er belagt med straff.

Ordnningen ble opprinnelig foreslått av det såkalte Offerutvalget i utredningen «Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre» (NOU 1992:16). I utredningen ble det antatt at behovet for besøksforbud var særlig stort i familievoldssaker. For å gjøre det enklere for ofre for familievold å komme ut av en vanskelig livssituasjon, foreslo utvalget en adgang til på bestemte vilkår å kunne ilegge en person forbud mot å oppholde seg eller besøke bestemte steder eller områder uavhengig om personen hadde begått en straffbar handling. Forslaget førte fram, og straffeprosessloven § 222 a om besøksforbud ble tilføyd ved lov 1. juli 1994 nr. 50, og trådte i kraft 1. januar 1995.

Vi vet lite om praktiseringen av besøksforbud. Det foreligger en enkeltstudie fra 2001¹, der Braathen og Molstad fant at det ikke var tvil om at det gjennom besøksforbudsordningen var innført et virkemiddel som bedret fornærmedes stilling. De fant imidlertid flere forhold som gjorde at bestemmelsen i flere tilfeller

¹ Anne Kari Braathen og Stine J. Molstad (2001): *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222 a*.

ikke fikk den ønskede virkning, dette gjaldt forhold knyttet til både illeggelse av besøksforbud og håndheving av brudd på besøksforbud. På bakgrunn av denne studien kan man stille spørsmål ved hvor effektivt besøksforbudet var som beskyttelsestiltak på denne tiden.

Nå har ordningen fått virke i adskillig lengre tid. Det er også langt større offentlig oppmerksomhet rundt vold i nære relasjoner og ulike beskyttelsestiltak for voldsutsatte. Et sterkt signal om å ta besøksforbudsordningen på alvor i saker om vold i nære relasjoner, kom gjennom Høyesteretts dom i 2013 (Rt-2013-588). I dommen kom Høyesterett til at staten ikke hadde oppfylt sin plikt etter EMK til å sikre en kvinne mot forfølgelse av en gjerningsmann som var dømt for grov vold mot henne, og som ved en rekke anledninger hadde brutt nedlagte besøks- og kontaktforbud. Riksadvokaten har også i flere sammenhenger understreket at det skal reageres raskt og med fasthet på brudd på besøksforbud (f.eks. i Rundskriv 3/2008 og i rundskriv i 2015 og 2016).

Hovedformålet med denne evalueringen er å diskutere ulike sider ved besøksforbudsbestemmelsen, med særlig vekt på i hvilken grad den er et effektivt beskyttelsestiltak for utsatte for vold i nære relasjoner. Før vi går over til å presentere evalueringens problemstillinger nærmere, skal vi gi noen overordnede perspektiver knyttet til det å analysere en lovs effektivitet.

Hvordan analysere en lovs effektivitet?

Man ser sjelden noen «lysbrytereffekt» av lovendringer, i den forstand at lovendringer fører til raske sosiale endringer (Eckhoff 1983, s. 35). Det er ofte en viss treghet i sosialt liv. Det er også vanskelig å vite om det er en lov i seg selv som har ført til sosial endring, mange andre faktorer kan ha spilt inn.

I retts sosiologien har man imidlertid funnet at ulike betingelser må være oppfylt for at en lov skal oppnå sin tilsiktede virkning. Lovgivningens innhold må være kjent, den må brukes, og den må praktiseres i tråd med lovgivers intensjoner. For at straffelovgivningen skal virke avskrekkende og dermed bidra til å redusere omfanget av lovbrudd, må også lovgivningen håndheves, og straffbare forhold må påtales i rimelig tid. Dette kan synes åpenbart, men vi har en rekke eksempler på sovende lover, lover som blir nøytralisert ved at de blir håndhevet sjelden eller sporadisk, og vi har også en rekke eksempler på lovgivning som ikke blir praktisert i tråd med lovgivers intensjoner.

Anvendt på besøksforbud, betyr dette at det er ulike sider ved bestemmelsen som må undersøkes og analyseres for å si noe om lovens effektivitet. Den todelte karakteren ved bestemmelsen gjør at analysen av loven må gjennomføres i to trinn. Man må undersøke både praktiseringen av illeggelse av besøksforbud, samt hvordan brudd på besøksforbud håndheves.

Et siste forhold som har betydning for en lovs effektivitet, er at virkninger av loven vil avhenge av hvilket sosialt landskap den skal virke i. Lovgivning får sine

tilsiktede virkninger når de økonomiske, sosiale og politiske betingelser i lovgivningens «omgivelser» virker i samme retning som lovgivning selv. Analysene i denne rapporten er avgrenset til saker om vold i nære relasjoner. Spørsmålet her blir: Hva skjer når denne typen beskyttelsestiltak «treffer» det sosiale feltet vold i nære relasjoner? Det er flere utfordringer knyttet til rettsapparatets håndtering av saker om vold i nære relasjoner, bl.a. knyttet til voldsutsattes ønsker om involvering av politi og rettsapparat, samt til rettsapparatets egen håndtering av sakene (se f.eks. Dullum og Bakketeig 2017). I hvilken grad kan noen av disse samme utfordringene gjøre seg gjeldende når det gjelder besøksforbud?

På bakgrunn av disse overordnede perspektivene knyttet til evaluering av lovers virkninger, har vi utformet følgende problemstillinger for evalueringen.

Problemstillinger

Besøksforbudsordningen er ikke opprettet for å forebygge noen bestemte typer lovbrudd, men lovgiver har i flere sammenhenger påpekt at besøksforbud er særlig aktuelt i saker om vold i nære relasjoner. Den overordnede problemstillingen er dermed å undersøke i hvilken grad ordningen er et effektivt virkemiddel for å beskytte utsatte for vold i nære relasjoner. I hvilken grad har ordningen den beskyttende virkningen som er intendert av lovgiver? Hvis det er hindringer for at dette oppnås, hva er disse? For å besvare denne overordnede problemstillingen, har vi skilt ut tre underproblemstillinger.

Bestemmelsens tilblivelse og gjeldende rett

Et viktig spørsmål dreier seg om selve tilblivelsen av ordningen, hva som er lovgivers intensjoner med ordningen, samt hva som er gjeldende rett.

Politiets og påtalemyndighetens praktisering av ordningen

I denne underproblemstillingen er viktige spørsmål hvor godt kjent ordningen er i politiet og påtalemyndigheten, samt hvordan ordningen praktiseres. Særlig viktig er hvilke vurderinger som ligger til grunn for påtalemyndighetens beslutning om ileggelse av besøksforbud. Et besøksforbud krever ikke anmeldelse, og ikke et forutgående straffbart forhold. I hvilken grad er praktiseringen i tråd med lovgivers intensjon på disse punktene? Et annet viktig spørsmål er hva som er ordningens anvendelsesområde: I hvilken type familievoldssaker benyttes ordningen? Er det noen typer saker hvor besøksforbudsordningen ikke anvendes og i så fall hvorfor? Praktiseres ordningen likt på landsbasis, eller er det distriktsvise forskjeller?

Herunder er det interessant å få vite hvordan politi og påtalemyndigheten vurderer ordningen som sådan, i hvilken grad ser de besøksforbud som et egnet beskyttelsestiltak for utsatte for vold i nære relasjoner? I hvilken grad ser de mangler og svakheter ved ordningen?

Håndhevingen av brudd på besøksforbud

Den tredje delproblemstillingen dreier seg om hva som skjer dersom besøksforbud brytes. For at bestemmelsen om brudd på besøksforbud skal nå sin tilsktede virkning, må den håndheves. Mulige brudd må altså etterforskes og reageres på, i noen tilfeller også med straff. Det er derfor viktig å undersøke hva politiet og påtalemyndigheten foretar seg ved brudd, og i siste instans hvilke reaksjoner domstolene idømmer. Hva gjør politi og påtalemyndigheten ved brudd? Hvordan vurderer de at det bør reageres på brudd? Også her er det viktig å undersøke om ordningen praktiseres likt på landsbasis, eller om det er distriktsvise forskjeller.

Vi har organisert framstillingen slik:

Tematisk er rapporten todelt, i den forstand at den første delen omhandler den historiske bakgrunnen for besøksforbudsbestemmelsen og gjeldende rett (kapittel 3 og 4), mens den andre delen inneholder en analyse av hvordan bestemmelsen praktiseres, både når det gjelder illeggelse og håndheving av besøksforbud (kapittel 5 og 6).

2 Materiale og metodiske tilnærminger

I dette kapitlet beskriver vi evalueringens metodiske tilnærminger, samt de datakildene som evalueringen bygger på. Men først skal vi påpeke at vi mangler registerdata over praktiseringen av bestemmelsen. Dette fører til at det er sentrale sider ved anvendelsen av bestemmelsen som vi ikke får belyst på en tilfredsstillende måte i evalueringen.

Metodeutfordringer: Manglende registerdata

Den mest nærliggende tilnærmingen for å belyse om lovgivers intensjon med ordningen ivaretas, ville være å benytte registerdata. Dvs. data som viser ordningens anvendelsesområde, som hvor mange besøksforbud som begjæres i løpet av et år, og hvor mange besøksforbud som er ilagt av påtalemyndigheten, fordelt på politidistrikt. Hvilken type saker besøksforbud er anvendt i, hvem som er utøvere og utsatte, er også sentralt for å belyse om ordningen anvendes i tråd med lovgivers intensjoner. Det samme med data over i hvilken grad besøksforbud overholdes, og i hvor stort omfang det skjer brudd. Og dersom det skjer brudd: Hva består bruddene i? Hvem er det i så fall som bryter besøksforbudene? Hvordan håndheves brudd på besøksforbud?

Dette er helt sentrale spørsmål som burde vært kartlagt i en evaluering av ordningen. Spørsmålene lar seg imidlertid ikke besvare, i og med at landsomfattende registerdata over bruken av besøksforbud ikke finnes. Vi vet heller ikke hvor mange begjæringer det er om besøksforbud på landsbasis, og hvor mange som er innvilget, eventuelt nektet innvilget av påtalemyndigheten. Vi vet dermed ikke hvordan bestemmelsen praktiseres i de ulike politidistriktene eller om anvendelsen av bestemmelsen forandrer seg over tid. Vi vet heller ikke noe om omfanget av brudd på bestemmelsen, og hvordan brudd håndheves av rettsapparatet. Politidirektoratet har oversikt over antall brudd på besøksforbud, men denne oversikten skiller ikke ut kun brudd på besøksforbud, den gir tall for brudd på både oppholds- og besøksforbud samlet (strl. 2005, § 168 a og b). Siden tallene viser antall anmeldelser, sier tallene heller ikke noe om antall personer som har brutt besøksforbud. En person kan ha brutt besøksforbudet flere ganger. Tallene gir heller ikke oversikt over reaksjoner på brudd på besøksforbud.

De manglende registerdataene gjør at man ikke har mulighet for å få jevnlig kunnskap om bruken av ordningen, og man har heller ikke grunnlag for å vurdere om besøksforbudsordningen benyttes i tråd med lovgivers intensjoner. Man får heller ikke kunnskap om brudd på besøksforbud håndteres på en tilfredsstillende måte av rettsapparatet. Manglende systemer for registrering gjør at manglende

bruk eller feil bruk av bestemmelsen ikke vil bli fanget opp, og dermed ikke korrigeret.² Dette utgjør problemer ved ordningen som må tas på alvor.

Manglende registerdata har også fått følger for evalueringen. For å få kunnskap om praktiseringen av bestemmelsen, har vi måttet hente inn andre typer data enn registerdata. Evalueringen bygger på følgende materiale:

Intervjuer med straffesaksaktører

For å besvare problemstillingene om besøksforbudets anvendelsesområde og håndhevingspraksis, har vi gjennomført strukturerte intervjuer med straffesaksaktører, til sammen 19 intervjuer. Vi sendte en e-post-henvendelse til politidistriktene, med forespørsel om intervjuer med politiadvokater som har bred erfaring med praktisering av besøksforbudsbestemmelsen, samt familievoldskoordinatorene i distriktet. Henvendelsen resulterte i ni telefonintervjuer med familievoldskoordinatorer og åtte telefonintervjuer med politiadvokater i ulike politidistrikter. I tillegg har vi gjennomført personlige intervjuer med to statsadvokater i ulike statsadvokatembeter. I utgangspunktet skulle evalueringen omfatte intervjuer med representanter for samtlige tolv politidistrikter for å fange opp praksiser på landsbasis, og eventuelt også ulik praksis innad i politidistriktene. Det er imidlertid tre distrikter som ikke er representert. Grunnen til dette er at det var svært tidkrevende å rekruttere informanter, vi måtte gjennom flere purringer – og på grunn av tidsrammen for evalueringen, måtte vi til slutt sette strek for datainn-samlingen selv om vi ikke hadde fått svar fra disse distriktene.

Gjennom intervjuene mener vi imidlertid at vi har fått et så godt bilde av praktiseringen av ordningen som er mulig innenfor rammene av evalueringen. De intervjuede hadde i flere tilfeller mange års erfaring både som etterforskere og politiadvokater, noe som ga bredde i den informasjonen de ga om ordningen.

Intervjuer med representanter for krisesentre

Krisesentrene har til dels omfattende erfaring med hvordan besøksforbud praktiseres. Det var derfor naturlig å supplere intervjuene av straffesaksaktørene med representanter for et utvalg krisesentre. Til sammen har vi intervjuet lederne for seks krisesentre, og ved to av sentrene har vi også intervjuet to ansatte. Intervjuene belyser praktiseringen av besøksforbud sett gjennom blikket til representanter for de som besøksforbudet skal beskytte, og har gitt viktige perspektiver inn i evalueringen.

Andre intervjuer

Vi har også gjennomført noen supplerende intervjuer for å få et bredest mulig bilde av besøksforbudsinstuttet. Dette supplerende materialet omfatter individuelle intervjuer med en bistandsadvokat, en forsvarer, en representant for

² Det er her naturlig å se til Sverige, som har omfattende registerdata om besøksforbud (som nå har betegnelsen kontaktforbud). Se f.eks. BRÅ-rapportene 2007:2 og 2015:3.

Politidirektoratet, samt et fokusgruppeintervju med fire representanter for organisasjonen Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK). Disse intervjuene har gitt verdifull informasjon om sider ved ordningen som ikke ble dekket opp gjennom de øvrige intervjuene.

Innholdsanalyse av dommer

For ytterligere å belyse håndhevingspraksis, har vi analysert et utvalg dommer om brudd på besøksforbud. Gjennom dommene får vi kunnskap om både tiltale- og domspraksis i sakene. Vi får vite hvilke tiltaler som er tatt ut for brudd på besøksforbud, hva bruddene består i, både når det gjelder omfang og typer, samt hvilke reaksjoner som er ilagt. Dette er dermed et viktig materiale som supplerer intervjumaterialet. Vi har analysert til sammen 45 dommer om brudd på besøksforbud fra Lovdata for den siste 7-årsperioden. Siden kun et lite utvalg tingrettsdommer (foreløpig) er tilgjengelig gjennom Lovdata, har vi hentet ut Høyesteretts- og lagmannsrettsdommer, fem av dommene er Høyesteretts-dommer, mens 40 er rettskraftige lagmannsrettsdommer.

Ved å benytte saker fra Lovdata omfatter materialet stort sett saker der det er anket over skyldspørsmålet eller straffeutmålingen.³ Dette kan ha skapt en skjevhet i materialet siden vi da ikke har fått med dommer der både tiltalte og påtalemyndigheten har akseptert dommen fra tingretten. Innenfor rammene av evalueringen har vi imidlertid ikke hatt mulighet til å hente inn tingrettsdommer. I hvilken grad sakene som er avgjort i tingretten skiller seg fra saker som er påanket, er ikke mulig å si noe om. Nå skal det imidlertid også sies at en fordel ved å benytte dommer fra Høyesterett/lagmannsrett, er at man i langt større grad får prinsipielle uttalelser. De legger grunnlaget for behandlingen i tingretten, og kan dermed være indikative også for tingrettspraksis.

Intervjuer med parter

Opprinnelig hadde vi som plan å gjennomføre intervjuer med personer som har fått besøksforbud som beskyttelsestiltak, samt personer som har fått besøksforbud mot seg. Vi opprettet noen kontakter med mulige informanter som har et besøksforbud mot seg. Intervjuer i denne gruppa er ikke inkludert i materialet siden disse handlet om andre typer saker enn vold i nære relasjoner. Vi valgte å ikke intervju personer som har fått besøksforbud som beskyttelsestiltak, siden dette er erfaringer som allerede var godt dekket av intervjuer med krisesentrene.

Om materialets overføringsverdi

Vi mener at denne rapporten gir et så godt og dekkende bilde av praktiseringen og håndhevingen av besøksforbud som det er mulig innenfor rammene av

³ Etter at den såkalte toinstansreformen ble innført 1. august 1995, starter alle straffesaker i tingretten med lagmannsrettene som ankeinstans. Det viktigste formålet med reformen var å gi tiltalte mulighet til å få prøvet bevisvurderingen under skyldspørsmålet to ganger.

evalueringen. Mangelen på registerdata gjør imidlertid at det er flere spørsmål som gjelder omfang og utbredelse av praksiser som vi ikke får belyst. I mange tilfeller må vi bruke enkeltsaker som utgangspunkt for en mer generell diskusjon. Enkeltilfeller kan imidlertid bidra til å løfte fram juridiske problemstillinger som har generell interesse (Fastvold og Hellum 1988).

Det at vi har intervjuet familieviolenskoordinatorer og erfarne politiadvokater, kan også bety at evalueringen gir et bilde av praktiseringen av ordningen som er basert på spesialiserte medarbeideres erfaringer. Intervjuer med politibetjenter som ikke har spesialkompetanse på bruk av besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner, ville kanskje gitt et annet bilde. Flere av de intervjuede var imidlertid godt kjent med praktiseringen i sitt distrikt, og delte disse erfaringene med oss. I så måte ble intervjuene en form for ekspertintervjuer; intervjuer som har dekket erfaringer utover den enkelte intervjuedes erfaringer. Det å intervjuer erfarne medarbeidere kan dermed ha bidratt til at vi har fått et forholdsvis balansert bilde av praktiseringen av ordningen.

Evalueringens begrensninger: Politireformens betydning?

Evalueringen er gjennomført i en periode da politietaten er under omforming. Den såkalte «nærpolitireformen» ble vedtatt av Stortinget i 2015 og trådte i kraft 1. januar 2016. Reformen innebærer en omfattende omorganisering av norsk politi og er en stor omstillingsprosess, som fremdeles pågår (i 2018). Blant annet er antall politidistrikter redusert fra 27 til 12 (13 inkludert Svalbard). En leder for et statsadvokatembete har påpekt at tiden for gjennomføringen av evalueringen ikke er en helt «god» periode å gå inn i politiet, da reformen innebærer store omorganiseringer internt i distriktene, med flytting av personell og omrokering av oppgaver. For undersøkelsen kan dette ha hatt ulike konsekvenser: Det kan være at funnene i denne undersøkelsen representerer en lite typisk situasjon i norsk politi. På intervjutidspunktet var det f.eks. enkelte kresesentre som opplevde vanskeligheter med å få kontakt med politiet i sitt distrikt. De opplevde også stor utskifting av personell, og at erfarne familieviolenssetterforskere som kresesenteret hadde hatt mye og god kontakt med, hadde blitt plassert andre steder. Denne situasjonen kan være en konsekvens av at distriktene var i en omorganiseringsprosess.

Også vi har som nevnt opplevd at det har vært krevende å få tak i informanter til denne evalueringen. Det har tatt lang tid å komme i kontakt med distriktene, og det var også tre politidistrikter som ikke hadde svart når vi satte sluttstrek for datainnsamlingen. I hvilken grad dette er en konsekvens av reformprosessen er ikke så godt og si, vi har også tidligere opplevd at det kan være vanskelig å rekruttere travle straffesaksaktører. Men reformen kan ha forsterket dette.

Viktigere er kanskje at når politireformen har «satt seg», kan det hende at man vil få et annet bilde av hvordan besøksforbudsordningen praktiseres enn det bildet denne evalueringen gir. Noen av informantene fortalte f.eks. at de nå er i ferd med å utarbeide rutinebeskrivelser for praktisering av besøksforbud. Dette

kan over tid bidra til en mer standardisert og ensartet praktisering av bestemmelsen i politidistriktene enn det bildet som kommer fram i denne evalueringen. På den annen side forteller informantene om praksiser og sider ved ordningen som ikke nødvendigvis har sammenheng med situasjonen i politiet på evalueringstidspunktet. De handler snarere om forhold som er knyttet til selve ordningen, og bruk av den i saker om vold i nære relasjoner. I så måte mener vi at evalueringen gir et relevant blikk inn i ulike sider ved ordningen.

3 Den historiske bakgrunnen for innføringen av besøksforbud

Allerede i den tidligere straffeloven av 1902 (strl. 1902) fantes det i lovens § 33 en adgang til å nedlegge oppholdsforbud som tilleggsstraff. Oppholdsforbudet kunne ilegges i tilknytning til straffbar handling dersom «hans nærværelse paa bestemt sted er forbundet med særlig fare for person eller eiendom».

I forarbeidene ble bestemmelsens innhold presisert, og «forvisning fra ethvert sted» var aktuelt «hvor hans nærværelse ansees farlig for sikkerheten på person eller eiendom, eller for den offentlige sædelighet».⁴ Straffen skulle ikke anvendes som hovedstraff, men var ment som et alternativ til sikkerhetsarrest. Forarbeidene pekte på at en tilleggsstraff som forviser eller forbyr en person å oppholde seg på bestemte steder, ville kunne være svært inngripende, og rimeligheten av en slik straff måtte vurderes nøye. Forarbeidene sier ingenting om at bestemmelsen var ment å fungere som en beskyttelse av fornærmede i saker om vold i nære relasjoner, så dette var ikke en begrunnelse for vedtakelsen av strl. 1902 § 33.

Det gikk lang tid fra bestemmelsen ble vedtatt i 1902 til effekten av den ble grundig diskutert. Først i Straffelovkommisjonens utredning (i NOU 1983:57) ble det vurdert endringer av enkelte av straffelovens bestemmelser med formål å styrke fornærmedes rettigheter. Bruken av straffeloven § 33 var en del av denne diskusjonen

NOU 1983:57 – Straffelovgivning under omforming

Straffelovkommisjonen påpekte i 1983 at strl. 1902 § 33 ble lite brukt, og nesten bare i saker om familievold (NOU 1983:57, s. 211). Kommisjonen mente også at forbud mot å oppholde seg på bestemte steder var et virkemiddel som antageligvis burde brukes oftere i familievoldssaker (s. 88). Bestemmelsen burde derfor opprettholdes. Det ble ikke gjort noen endringer i strl. § 33 på dette tidspunktet. I 1991 avsa Høyesterett en kjennelse (Rt-1991-274) vedrørende oppholdsforbud som følge av vold i nære relasjoner. En 40-årig tidligere ustraffet mann ble dømt til ti års ubetinget fengsel for overtredelse av strl. 1902 § 219. Mannen hadde i lengre tid grovt krenket sin kone og sine barn ved mishandling og trusler. Han ble i tillegg til fengselsstraffen ilagt tilleggsstraff som innebar et forbud om å innfinne seg på eller i nærheten av familiens bopel: «.. i tillegg forbys A å innfinne seg på eiendommen X, eller innen en avstand 100 – etthundre – meter fra eiendommen». (Rt-1991-274).

⁴ Udkast til Almindelig borgerlig Straffelov for Kongeriket Norge 1896. Merknad ad. § 33.

Etter avgjørelsen i Høyesterett, og Straffelovkomisjonens anbefalinger i NOU 1983:57, ble det et økt fokus på iverksetting av mulige forebyggende tiltak som skulle verne om fornærmede i saker om vold i nære relasjoner.

NOU 1992:16 – «Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre»

I 1988 ble det såkalte «offerutvalget» nedsatt av Justisdepartementet med mandat å utrede fornærmedes stilling i straffesaker. Utvalgets arbeid resulterte i NOU 1992:16: «Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre». Utvalgets vurderinger danner en viktig bakgrunn for innføring av besøksforbudsbestemmelsen, og vi skal gi en lengre redegjørelse for utvalgets vurderinger.

Utvalget stilte spørsmål ved at strl § 33 ble så sjelden brukt, og mente ordningen burde brukes i større utstrekning. Utvalget begrunnet dette på følgende måte:

Det er et kjent problem, ikke minst i saker om familievold og kvinnehushandling, at gjerningsmannen vender tilbake til sitt offer igjen og igjen. Offeret utsettes for stadig nye overgrep i form av vold, trusler, trakassering osv. fra kjent gjerningsmann. Straffesystemet blir en nødløsning som bare midlertidig løser problemet. Etter utholdt dom oppsøkes gjerne offeret igjen. Det er en belastning for mennesker å måtte leve i stadig frykt i sitt eget miljø som tillegg til de mer direkte fysiske og psykiske påkjenninger som følge av overgrep. (NOU 1992:16, s. 66).

Etter utvalgets oppfatning var det også et stort behov for å kunne nedlegge besøksforbud uavhengig av om det var begått en straffbar handling. Utvalget skrev følgende om behovet:

Fornærmede (i saker om familievold) slites ofte mellom sin nære tilknytning til den faren truer fra og behovet for å komme ut av en umulig livssituasjon som skyldes samme person. Å anmelde overgriperen kan på grunn av blandede og forvirrede følelser, frykt og nedbrutt selvfølelse være et stort skritt å måtte ta for fornærmede. Det er grunn til å anta at også tanken på å måtte vitne i retten skremmer mange fra å anmelde overgrep. For å gi et bedre vern for de som trakasseres eller forfølges, og for å gjøre det enklere for ofre for familievold å komme ut av en vanskelig livssituasjon, bør det overveies om det skal være adgang til på bestemte vilkår å kunne ilegge en person forbud mot å oppholde seg eller besøke bestemte steder eller områder uten at det faktisk begås eller er begått en straffbar handling. (s. 68).

I arbeidet med å finne nye regler for å beskytte voldsutsatte i saker om vold i nære relasjoner, hentet utvalget inspirasjon fra svensk og dansk rett, som begge allerede hadde bestemmelser om besøksforbud i sitt lovverk. Utvalget formulerte en anbefaling om en bestemmelse tilsvarende den svenske. Besøksforbudet skulle på visse vilkår forby en person å oppholde seg på bestemte steder eller på

annet vis kontakte en person, uten tilknytning til straffbart forhold. Et besøksforbud kunne nedlegges dersom det var særlig fare for at vedkommende ellers ville begå en straffbar handling, forfølge eller på annet vis krenke en annens fred. Det skulle ikke stilles krav om anmeldelse. På grunn av behov for umiddelbar beskyttelse skulle besøksforbudet kunne ilegges av påtalemyndigheten i politiet.

Utvalget foreslo at det ikke skulle avgrenses kun mot fare for fysiske overgrep, men også overgrep som vil krenke den andres «psykiske fred». En nedleggelse av forbudet skulle kunne skje på begjæring av den det var ment å beskytte, eller når det var påkrevd ut fra allmenne hensyn. En adgang til å nedlegge besøksforbud ut ifra allmenne hensyn ville ivareta tilfeller av avhengighetsforhold mellom overgriperen og offeret. Utvalget skriver:

Forbudet kan etter dette ilegges selv om den det er ment å beskytte, ikke ønsker det. I situasjoner der det foreligger et avhengighetsforhold mellom overgriper og fornærmede kan det særlig være behov for å vurdere om allmenne hensyn til at hjemmelen benyttes. (s. 69).

Overtredelse av et ilagt besøksforbud ble foreslått gjort straffbart i medhold av strl § 342 annet ledd. Overtredelse kunne etter dette straffes med fengsel inntil seks måneder, og i gjentakelsestilfeller inntil to år.

Justiskomiteen så positivt på forslaget om å innføre en besøksforbudsordning slik Offerutvalget foreslo. Samtidig understreket komiteen viktigheten av at rettssikkerheten var ivaretatt for den forbudet gjelder. Komiteen mente derfor at domstolen måtte ta den endelige avgjørelsen om illeggelse av besøksforbud. Påtalemyndigheten skulle treffe en foreløpig beslutning, og denne beslutningen måtte bringes inn for retten snarest mulig og senest innen tre dager. Dersom påtalemyndigheten besluttet ikke å nedlegge besøksforbud, kunne den person forbudet skulle beskytte, begjære at spørsmålet ble brakt inn for retten.

Ved lov av 1. juli 1994 nr. 50 ble det så vedtatt en ny § 222a i straffeprosessloven om besøksforbud som ikke er ledd i en strafferettslig reaksjon. Bestemmelsen lød slik ved vedtakelsen:

Påtalemyndigheten kan forby en person å oppholde seg på et bestemt sted, forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person, hvis det på grunn av særlige forhold antas å foreligge risiko for at den forbudet vil rette seg mot, ellers ville begå en straffbar handling overfor, forfølge eller på annet vis krenke den andres fred. Forbudet kan ilegges på begjæring av den forbudet skal beskytte, eller når det finnes påkrevet av allmenne hensyn. Forbudet skal gjelde for en bestemt tid, høyst ett år av gangen.

Påtalemyndigheten må snarest mulig og senest 3 dager etter beslutningen bringe saken inn for forhørsretten som avgjør spørsmålet ved kjennelse. §§ 174, 175 første ledd, 177, 181 annet ledd og 184 gjelder tilsvarende så langt de passer. Spørsmålet om forbudet kan også bringes inn for retten på begjæring av den forbudet skal beskytte.

Bestemmelsen har senere vært endret flere ganger. En avgjørende endring skjedde i 2003. Vi skal si noe om bakgrunnen for hvorfor man mente det var behov for endringer, samt hva endringene besto i.

2001: Behov for endringer i bestemmelsen

I en juridisk spesialavhandling i 2001 dokumenterte de to jusstudentene Anne Kari Braathen og Stine Molstad at det var svakheter ved praktisering av besøksforbudsbestemmelsen på denne tiden (Braathen og Molstad 2001). På bakgrunn av intervjuer med et utvalg straffesaksaktører (politi, påtalejurister og dommere), fant de at straffesaksaktørene tolket bestemmelsen ulikt. Justisdepartementet kommenterte konklusjonen deres slik:

Oppfattes reglene som uklare, kan det bevirke at terskelen for å nedlegge forbud i praksis blir høyere enn forutsatt. Dermed blir besøksforbud et mindre effektivt virkemiddel for å forebygge vold og andre krenkelser enn lovgiverne la opp til. Det er også uheldig om reglene om besøksforbud praktiseres ulikt: De som trenger beskyttelse, har krav på beskyttelse uavhengig av bosted. (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 9).

Departementet fant derfor at det var behov for å gjøre reglene klarere.

Besøksforbud i eget hjem

I tillegg mente departementet at det var behov for å klargjøre at et besøksforbud også kunne innebære at utøveren forbyr å oppholde seg i sitt eget hjem. Braathen og Molstad fant at enkelte i påtalemyndigheten nedla besøksforbud med den følge at utøveren måtte flytte fra partenes felles bolig, mens andre anså at det ikke var adgang til det. Praksis var altså varierende på dette punktet. Departementet mente at dagens ordlyd ikke var til hinder for å ilegge besøksforbud i eget hjem, men at adgangen til slik beskyttelse burde gå klart fram av loven, slik at det ikke var tvil om at muligheten fantes. I høringsnotatet uttalte departementet:

Når overgriperen og offeret bor sammen, er behovet for beskyttelse vanligvis størst i deres felles hjem. Hvis ikke overgriperen pålegges å flytte, må offeret velge mellom å forlate sitt eget hjem eller å leve i fare for nye overgrep. Dette valget mellom to onder er det urimelig å pålegge henne. (Ot.prp. 109 (2001–2002), s. 24).

Departementet fant at besøksforbud i eget hjem kan være helt nødvendig for å beskytte fornærmede og eventuelle barn fra den potensielle voldsutøveren. Voldsutsatte lever ofte i frykt for å bli utsatt for straffbare handlinger fra sin nærmeste i deres felles hjem. På bakgrunn av den kartlagte, sprikende praksisen og departementets uttalelser om behovet for muligheten til å nedlegge besøksforbud i eget hjem, vedtok Stortinget en uttrykkelig hjemmel i strpl. § 222a

annet ledd, siste punktum (Innst. O.nr. 29 (2002–2003)). Fordi et slikt besøksforbud var inngripende overfor utøveren, var det behov for egne, strengere vilkår enn for ordinære besøksforbud. Disse vilkårene presenterer vi i neste kapittel.

Begrensede besøksforbud

Et annet viktig punkt der departementet mente bestemmelsen var uklar, var om det var mulighet til å begrense et besøksforbud. Med begrenset besøksforbud mente departementet «... en form for 'unntak', for eksempel slik at den forbudet retter seg mot bare kan besøke et sted eller en person som forbudet omfatter, på bestemte vilkår.» (Ot.prp. 109 (2001–2002), s. 41). Departementet mente at begrensede besøksforbud hovedsakelig ville være aktuelt i tilfeller der det var felles barn å ta hensyn til, og spesielt der det var tale om samværsrett og en begrensning var nødvendig for å ivareta hensynet til barnet. Departementet skriver:

I enkelte situasjoner, særlig der partene har felles barn, kan det være at bare barnets mor og ikke barnet selv er utsatt for vold, eventuelt at risikoen for vold overfor barnet faller bort hvis tredjeperson er til stede samtidig. I så fall kan det være ønskelig at barnet har samvær også med den som besøksforbudet retter seg mot, forutsatt at det er mulig å etablere en forsvarlig ordning for gjennomføringen av samværet. (s.st., s.42).

Departementet foreslo derfor at en hjemmel for begrensede besøksforbud ble tatt inn i bestemmelsen. En slik hjemmel finnes i dag i bestemmelsens tredje ledd.

Departementet påpekte at det måtte angis tydelige retningslinjer for hvordan begrensningen skulle praktiseres, slik at man unngikk situasjoner hvor den utsatte ufrivillig måtte ha kontakt med utøver uten tilstedeværelse av en tredjeperson.

Besøksforbud og andre tiltak for voldsutsatte

Nok en viktig grunn til at man så behov for endringer i besøksforbudsbestemmelsen var oppfølging av den såkalte Sem-erklæringen, der samarbeidsregjeringen⁵ hadde som målsetting å bekjempe vold mot eldre, barn og kvinner, og å gi personer som lever med konstante voldstrusler et reelt vern (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 10). Regjeringen hadde i den forbindelse også igangsatt andre tiltak for å bekjempe vold mot kvinner og å bedre situasjonen for voldsofre, herunder opprettelse av et kvinnevoldsforum og det såkalte Kvinnevoldsutvalget (som leverte sin utredning i 2003 i NOU 2003:31). Også tiltak for å styrke fornærmedes straffeprosessuelle stilling, etablering av en ordning med familievoldskoordinatorer i politiet, samt voldsalarmer for voldsutsatte, var en del av dette.

⁵ Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre.

I 2003 ble det dermed gjennomført forholdsvis omfattende endringer i besøksforbudsbestemmelsen (i kraft 10. januar 2003). Det ble foretatt endringer av både gjeldende rett, og av den lovtekniske utformingen. Saksbehandlingsreglene ble innarbeidet i bestemmelsen, og det ble gitt en klar hjemmel for å nedlegge besøksforbud i eget hjem. Det ble også tilføyd en egen hjemmel for å kunne illegge begrensede besøksforbud. I neste kapittel skal vi beskrive dagens bestemmelse og gjeldende rett.

4 Besøksforbudsbestemmelsen og gjeldende rett

Hovedforfatter av dette kapittelet er master i rettsvitenskap, Sara Amundsen Faugli.

Bestemmelsen

Dagens bestemmelse om besøksforbud lyder slik (straffeprosessloven § 222a):

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 sjetten 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.

I det følgende skal vi skal vi presentere de enkelte leddene i bestemmelsen, først de materielle vilkårene for å ilegge besøksforbud. For oversiktens skyld skal vi presentere de enkelte materielle vilkårene hver for seg. Imidlertid henger vilkårene nært sammen, og det må foretas en helhetsvurdering av om et besøksforbud kan nedlegges (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) s. 21).

Grunnvilkåret «grunn til å tro»

Det følger av lovens første ledd at besøksforbud kan nedlegges «dersom det er grunn til å tro» at en person ellers vil gjennomføre en av handlingene hjemlet i bestemmelsen første ledd bokstav a til d. En må her spørre seg hvor sikker man må være – hvilket krav til overbevisning som ligger i «grunn til å tro». Ordlyden tilsier at det må foreligge visse objektive holdepunkter, og legger opp til at det skal foretas en konkret helhetsvurdering for fremtidig vold, forfølgelse eller krenkelse. Selv om det må kunne påvises konkrete fakta som gjør en fremtidig krenkelse mulig, tilsier likevel ikke ordlyden at det må stilles strenge krav til den fremtidige risikoen. «Grunn til å tro» stiller et helt annet, og mye lavere krav til overbevisning, enn for eksempel det strafferettslige beviskravet «utover enhver rimelig tvil», som stiller svært høye krav til sikkerhet og overbevisning.

Det følger av rettspraksis at risikoen må være nærliggende og reell. Forarbeidene utdyper hva som nærmere bestemt knytter seg til en «nærliggende og reell risiko». Vurderingstemaet innebærer at «noe i det konkrete saksforholdet må gi grunn til å tro at den forbudet retter seg mot, ellers vil begå en av de aktuelle handlinger; en teoretisk risiko er ikke nok» (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 45). Risikoen må videre vurderes ut fra «tidligere handlinger, trusler eller andre særlige forhold som tyder på at det er fare for overgrep» (ibid). I Rt. 2004 s. 988

gjennomgår Høyesterett forarbeidene til endringsloven 2003, og tidligere rettspraksis. Høyesterett konkluderer med at det «tidligere krav om at risikoen ikke bare måtte være reell, men også 'nærliggende'» er noe dempet ved lovendringen. Denne forståelsen som Høyesterett la til grunn er den som fortsatt gjelder.

At det ikke stilles krav om sannsynlighetsovervekt stadfestes i en kjennelse fra Høyesterett i Rt. 2015 s. 959. Saken gjaldt et besøksforbud nedlagt overfor en tidligere samboer, begrunnet i at fornærmede hadde hørt en bil nær sin egen bolig med en motordur som lignet den tidligere samboer hadde, samt at han hadde sendt et stort antall tekstmeldinger med et meget ubehagelig innhold. Lagmannsretten hadde oversett begrunnelsen om tekstmeldingene. Med bakgrunn i informasjonen om «motorduren» uttalte lagmannsretten at «det ikke er sannsynlighetsovervekt for at B vil opptre fredsforstyrrende i tiden fremover». Høyesterett opphevet lagmannsrettens kjennelse, og refererte til forarbeidene som presiserer at det ikke stilles krav om sannsynlighetsovervekt.

I Rt. 2001 s. 672 gjaldt saken en situasjon hvor partene hadde lagt frem uforenlige forklaringer om forutgående hendelser. Etter rettens oppfatning var den ene versjonen ikke mer sannsynlig enn den andre. Høyesteretts kjæremålsutvalg kom til at det ikke var tilstrekkelige holdepunkter – tilstrekkelig sannsynliggjort – at det forelå omstendigheter for å nedlegge besøksforbud. Lagmannsretten hadde begrunnet nedleggelse av besøksforbud med at «retten likevel ikke kan se bort fra at det er en risiko for at A vil kunne begå straffbare handlinger, forfølge eller krenke B i fremtiden». Høyesterett uttalte at en begrunnelse basert på at det ikke kan «ses bort i fra en risiko», ikke er tilstrekkelig. Lagmannsretten skulle i så fall gått nærmere inn på om mistanken mot A siktede var berettiget, da etterforskningen som ga grunnlag for besøksforbudet i første omgang ikke var avsluttet.

I en sak for Borgarting lagmannsrett i 2007 kom retten til at det var «grunn til å tro» at vedkommende ville begå en straffbar handling mot fornærmede dersom besøksforbud ikke ble nedlagt. Bakgrunnen var anmeldelser fra fornærmede overfor mistenkte om straffbare og krenkende forhold. Mistenkte mente på sin side at anmeldelsene var urettmessige. Etter lagmannsrettens syn forelå det ingen konkrete holdepunkter for at beskyldningene fornærmede hadde fremsatt var falske. I den forbindelse uttalte retten at det ikke kreves dokumentasjon for at beskyldningene som fremsettes er sanne (LB-2007-134243). Hvorvidt det foreligger nærliggende og reell fare vil basere seg på konkrete helhetlige vurderinger av alle fakta i saken. Retten kom på bakgrunn av innholdet i anmeldelsen som gjaldt flere straffbare forhold, samt at den forbudet rettet seg mot heller ikke ønsket kontakt, til at besøksforbudet skulle opprettholdes.

En sak fra Eidsivating lagmannsrett i 2017 omhandlet risikovurderingen knyttet til besøksforbud (LE-2017-154600). Bakgrunnen for besøksforbudet var at det var blitt sendt et stort antall tekstmeldinger i etterkant av et samlivsbrudd, som fornærmede opplevde som svært plagsomme. Sammenholdt med den subjektive opplevelsen, var det avgjørende for resultatet at mistenkte også sendte en tekstmelding til fornærmede i etterkant av at besøksforbudet var forkynt for han.

At mistenkte allerede hadde brutt besøksforbudet økte klart risikoen for fremtidige krenkelser. Lagmannsretten forkastet anken og besøksforbudet ble opprettholdt.

Saker vedrørende samværsrett med felles barn anses å øke risikoen for fredskrenkelser. I en kjennelse fra Borgarting lagmannsrett i 2017 var far i saken ilagt et besøksforbud overfor sønn og tidligere samboer (LB-2017-116278). Her la lagmannsretten vekt på dokumentasjon som ble fremlagt om sønnens stressrelaterte magesmerter knyttet til samværsaken, samt at sønnen selv ga uttrykk for at han ikke ønsket samvær med far. På grunnlag av den verserende sak om samværsrett mellom partene, forelå økt risiko for fredskrenkelse. Lagmannsretten kom derfor til at vilkårene for å nedlegge besøksforbud var til stede.

Sammenfattet vil hendelser forut for nedleggelse av besøksforbud være avgjørende for om det foreligger en «grunn til å tro» at et av handlingsalternativene vil inntreffe. Det er ikke et krav at framsatte beskyldninger (anmeldelser) er avdekket som sanne, men noe i det konkrete saksforholdet må gi «grunn til å tro». En påstand om «at det ikke kan ses bort i fra» at vedkommende vil begå krenkende handlinger, vil ikke utgjøre et tilstrekkelig risikogrunnlag. Fornærmedes subjektive opplevelse av handlingene er klart relevant. Det vil være av betydning om et besøksforbud allerede er brutt før behandling av beslutningen for retten. Verserende sak om samværsrett anses å øke risikoen for en eventuell fredskrenkelse.

Den fremtidige krenkelsen

«straffbar handling»

Påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person ellers vil begå en «straffbar handling» jf. strpl. § 222a bokstav a. Alternativet i bokstav a stiller krav om at den fremtidige handlingen skal være straffbar. Ordlyden reiser i utgangspunktet liten tolkningstvil. En naturlig språklig forståelse tilsier at alle straffbare handlinger omfattes.

De mest aktuelle straffebestemmelsene er imidlertid straffeloven §§ 282 og 283 (mishandling- og grov mishandling i nære relasjoner). Også kapittel 25 om voldslovbrudd, og kapittel 26 om seksuallovbrudd, er særlig relevante. Samtidig vil bestemmelsene i straffeloven § 266 om «hensynsløs adferd», og § 266a om «alvorlig personforfølgelse», være aktuelle. Bestemmelsene kom inn i straffeloven i henholdsvis 2009 og 2016, og begrenser ikke anvendelsesområdet til straffeprosessloven § 222a bokstav a.

Departementet uttaler i forarbeidene at det ikke er ønskelig å begrense den kriminalitet det er fare for, til spesielle straffbare handlinger, men at det likevel er særlig aktuelt med besøksforbud der det er fare for vold eller trusler (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 21), Uttalelsen er i tråd med formålet bak bestemmelsen, som hovedsakelig skulle fungere som beskyttende, forebyggende tiltak for kvinner utsatt for vold i nære relasjoner.

– Krav om subjektiv skyld?

Ved tolkning av ordlyden «straffbar handling» kan det spørres om det også er et vilkår at gjerningspersonen må kunne straffes – om det foreligger krav om tilregnelighet. For at en person skal kunne straffedømmes må det tas stilling til om straffbarhetsvilkårene er oppfylt: Om det faktisk har skjedd en handling som omfattes av det objektive gjerningsinnholdet i et straffebud, om overtrederen har utvist den grad av skyld som loven krever, videre må det ikke foreligge straffrihetsgrunner, og lovovertræderen må være strafferettslig tilregnelig (Rui 2014, kap. 2.1).

Ordlyden isolert sett kan tyde på at det stilles krav om at gjerningsmannen må kunne straffes. Imidlertid vil et krav om subjektiv skyld gi fornærmede en svakere beskyttelse. Det fremgår av forarbeidene at for å ivareta besøksforbudets forebyggende karakter, kreves det ikke at gjerningsmannen kan straffes for handlingen (Ot.prp nr. 33 (1993-1994)).

I Rt. 1998 s. 1106 vurderte Høyesteretts kjæremålsutvalg om det forelå en saksbehandlingsfeil i avgjørelsen fra lagmannsretten, da retten uten videre hadde lagt til grunn at siktede var tilregnelig. Kjæremålsutvalget referer til forarbeidene og peker på at et besøksforbud skiller seg fra de andre straffeprosessuelle tvangsmidler, og har ingen nødvendig tilknytning til etterforskning av straffbart forhold.

Det er således ikke noe vilkår at den handling forbudet er ment å hindre, er straffbar. Et besøksforbud må kunne besluttes selv om den forbudet retter seg mot ikke kan straffes.

Høyesterett legger til at sterke reelle hensyn taler for at besøksforbud også må kunne besluttes selv om den forbudet retter seg mot ikke kan straffes.

«forfølge en annen person»

Etter lovens bokstav b stilles det opp som alternativ til straffbar handling at besøksforbud kan nedlegges dersom noen «forfølger en annen person». Etter straffeloven § 266 er det imidlertid straffbart å forfølge en annen person, noe som gjør at handlingen også kan subsumeres under bokstav a «straffbar handling». Alternativet i bokstav b er derimot ment for den type forfølgende handlinger som ikke nødvendigvis er straffbare, men som innebærer en stor belastning for den som utsettes for forfølgelsen.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden «forfølge» tilsier tilfeller der en person gjentatte ganger forfølger en annen på en måte som oppfattes som plagsom. Forarbeidene presiserer at det dreier seg om tilfeller der en person stadig følger etter en annen, eller til stadighet dukker opp på samme sted som en annen person, på en måte som vedkommende oppfatter som truende (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 46).

I forarbeidene konstateres et behov for å kunne nedlegge besøksforbud også der handlingen det er fare for ikke knytter seg til straffbart forhold (Ot.prp. nr. 33 (1993–1994)). Dette understøttes av tilsvarende regler i Sverige hvor et besøksforbud omfatter et forbud mot å besøke eller på annet vis ta kontakt med en annen person, eller *følge* etter denne personen. Forarbeidene uttaler at virkningen forfølgelsen har på fornærmede står sentralt (ibid.)

Det poengteres i offerutvalgets utredning (NOU 1992:16, s. 77) at besøksforbud også kan nedlegges for å hindre uønsket og plagsom oppmerksomhet. Det vises til dansk rett om at hvis en person daglig mottar blomster fra en man ikke ønsker kontakt med, kan den type handling oppfattes som plagsom oppmerksomhet og tilsi at det foreligger grunnlag for besøksforbud.

Hvorvidt vilkåret om forfølgelse kommer til anvendelse avgjøres delvis ut fra fornærmedes subjektive oppfatning av situasjonen. Samtidig vil et forbud ikke nedlegges kun på bakgrunn av en rent subjektiv oppfatning, da kravet om forholdsmessighet og risikovurderingen i vilkåret «grunn til å tro» også må være oppfylt. Det er likevel slik at forfølgende handlinger, som for eksempel det å sende en person et stort antall tekstmeldinger, vil basere seg på fornærmedes opplevelse av disse for å avgjøre om de anses forfølgende eller ikke. I mange tilfeller vil slike handlinger oppfattes som hyggelige, men der fornærmede ikke ønsker kontakt vil det kunne oppleves som en krenkelse.

Hvorvidt forfølgende handlinger danner grunnlag for et besøksforbud, avgjøres etter risikovurdering for fremtidige handlinger og en helhetlig vurdering, hvor forholdsmessighet står sentralt. Om handlingene rammes av alternativ b (forfølge) eller alternativ c (på annet vis krenke en annens fred), vil i praksis kunne være vanskelig å avgjøre. Om det subsumeres under det ene eller det andre alternativet er trolig heller ikke avgjørende for saken for øvrig.

«på annet vis krenke en annens fred»

Alternativet i strpl. § 222a bokstav c omhandler å plage en person på andre måter enn hva som er angitt i bokstav a (straffbar handling), og bokstav b (forfølge). En naturlig fortolkning av ordlyden tilsier forstyrrende og plagsomme handlinger som oppfattes på en negativ måte for den de rettes mot.

I forarbeidene gis det eksempler på krenkelser av denne typen. For eksempel vil det å dukke opp der personen bor, ringe vedkommende, eller trakassere eller håne personen på offentlige steder, være handlinger som faller inn under bokstav c (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 46). Formålet med alternativet er ment å ramme handlinger som ikke nødvendigvis er straffbare (bokstav a), men som er til stor plage og får negative konsekvenser for fornærmede. Krenkelsene skal ha foregått over en viss periode, og det skal være sannsynlig at de vil fortsette dersom det ikke gripes inn (NOU 1992:16, pkt. 4.2). Det har vist seg at alternativet er særlig aktuelt i tilfeller hvor det er sendt et stort antall tekstmeldinger, foretatt gjentatte telefonoppringninger eller hyppig sending av e-post.

I en kjennelse fra Hålogaland Lagmannsrett i 2017, gjaldt saken en mann som hadde blitt ilagt besøksforbud overfor sin tidligere samboer og deres felles datter (LH-2017-151045). Mannen anket saken med anførsel om at vilkårene for å nedlegge besøksforbud ikke var oppfylt. Lagmannsretten kom til at sending av et stort antall tekstmeldinger er rammet av ordlyden i strpl § 222a bokstav c. Det var i saken tale om meldinger over en periode på ca. ett år som utgjorde over 205 sider i papirformat som ble fremlagt i retten. En del av kontakten var nødvendig gjort av at de hadde en datter sammen, men retten kom til at mannen hadde tatt kontakt langt utover det som fremstod nødvendig. Lagmannsretten sa seg enig i vurderingen gjort i tingretten om at «SMSene hadde en slik intensitet og ordbruk at de klart var av en karakter som krenket Bs fred».

I en kjennelse fra Agder lagmannsrett i 2017 gjaldt saken en mor som til stadighet tok kontakt med sin 12 år gamle sønn utenom den fastsatte samværsretten. Kontakten bestod i uanmeldte oppmøter. Et av oppmøtene skjedde blant annet på sønnens skole. Retten kom til at slike uanmeldte oppmøter innebar krenkelse av sønnens fred. Det var klart at sønnen ikke ønsket kontakt med moren, og at et besøksforbud var nødvendig for å unngå fremtidig krenkelse (LA-2017-130028).

I en kjennelse fra Borgarting lagmannsrett i 2017 gjaldt saken en mor som til stadighet tok kontakt gjennom tekstmeldinger med sin datter, som hun ikke hadde hatt samvær med siden 2012. Datteren beskrev meldingene selv som «stygge meldinger» og ble av retten ansett for å være sjikanerende og dermed rammet av bokstav c (LB-2017-008579). Meldingene innebar etter lagmannsrettens syn en krenkelse av barnets «legitime rett og ønske om ikke å motta slike meldinger fra sin mor». Det å sende meldinger av den karakter som er gjengitt i anmeldelsen har «ikke noe fornuftig formål, og innebærer fredskrenkelser i lovens forstand». Morens fredskrenkende adferd ble ansett å ha klart negative konsekvenser for datteren, og besøksforbudet ble opprettholdt.

For at det skal foreligge fare for krenkelse av en annens fred jf. strpl. § 222a bokstav c, kan enkelte konkrete momenter utledes fra nyere rettspraksis. Kontakt gjennom tekstmeldinger står sentralt. For å avgjøre om en slik form for kontakt er krenkende beror på meldingenes omfang og innhold. Noe kontakt kan være nødvendig, men det foreligger krenkelse dersom omfanget innebærer kontakt utover det som er nødvendig. Intensiteten og ordbruken står sentralt. Barn er ofte spesielt sårbare for denne type kontakt fra foreldre, og terskelen for hva som anses krenkende må være lavere når det dreier seg om barn. Uanmeldte og uønskede oppmøter fra foreldre der samværsretten er regulert, kan være belastende og krenkende for barnet. Uønskede brev, blomster, e-poster og oppmøter, er alle handlinger som vil falle inn under bestemmelsens ordlyd.

«begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person»

Denne delen av bestemmelsen trådte i kraft i 2015, og kom som følge av at det i Prop. 43 L (2014–2015) ble fremmet et forslag for å tydeliggjøre at et besøksforbud ikke bare kan nedlegges for å beskytte bestemte personer, men også en avgrenset krets av personer. Nytt første ledd, annet punktum ble lydende: «Slikt forbud kan nedlegges til beskyttelse for en nærmere avgrenset krets av personer.» Tilføyelsen kom som følge av behov for en presisering av bestemmelsen som følge av en kjennelse inntatt i Rt-2014-641, om en fotballsupporter som ble ilagt et besøksforbud mot å være til stede på en sportsklubbs fotballkamper og nærmere bestemte steder de dager klubben spilte kamp. Saken ble anket til Høyesterett med anførsel om at det ikke var adgang til å nedlegge besøksforbud for beskyttelse av et høyt antall ukjente personer. Vi går ikke nærmere inn på denne delen av bestemmelsen her.

Inngrepet må ikke være uforholdsmessig

Etter strpl. § 222a annet ledd, siste punktum må en beslutning om å nedlegge besøksforbud ikke være uforholdsmessig jf. strpl. § 170a. Bestemmelsens første ledd, første punktum sier at tvangsmidler kun kan benyttes når det er tilstrekkelig grunn til det, og etter andre punktum heller ikke der det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.⁶

I forarbeidene begrunnes en forholdsmessighetsvurdering som nødvendig fordi et besøksforbud vil være en alvorlig innskrenkning av handlefriheten for den det retter seg mot. Vurderingen av om inngrepet vil være forholdsmessig eller ikke må basere seg på overveielser om fare for overgrep, kunnskap om tidligere overgrep og eventuelle fremsatte trusler (Rt. 1998, s. 1638).

Spørsmålet om forholdsmessighet ved besøksforbud ble behandlet av Høyesterett i Rt. 2014 s. 735. Saken gjaldt anke over avslått begjæring om besøksforbud i lagmannsretten. Fornærmede hadde anmeldt sin tidligere ektefelle for mishandling/sjikane. I begrunnelsen for avvisningen baserer lagmannsretten seg på uttalelser fra tingretten om at:

Hvis det forutsettes at noen har jevnlig besøkt eiendommen til A, er det lite som tyder på at besøksforbudet har hatt noen effekt. Det er heller ikke noe som tyder på at et videre besøksforbud vil ha noen effekt eller forhindre de påståtte fredskrenkelsene. (...) Retten kan se at et videre besøksforbud kan gi A noe større trygghet, og kanskje gjøre det lettere å kontakte politiet hvis noe skulle skje. Et besøksforbud er imidlertid et tvangsmiddel som bare skal benyttes i den utstrekning det er tilstrekkelig grunn til det jf. strpl. § 170a. Hvis det skal gis et besøksforbud må det være begrunnet i den minste tro på at et slikt forbud antas å ville ha en effekt i forhold til de påståtte fredskrenkelsene. At A vil få en følelse av

⁶ Havre (2014) § 170a. Ved Grunnlovsrevisjonen i 2014 ble det Grunnlovfestet i § 94, første ledd et krav om at alle frihetsberøvelser må være nødvendige og ikke innebære uforholdsmessig inngrep.

økt trygghet, er ikke tilstrekkelig grunn for å videreføre et besøksforbud. Særlig.. når det bevismessige grunnlaget.. er svakt (Rt. 2014, s. 735 avsnitt 8).

Høyesterett kommer til at dette bygger på en uriktig forståelse av strpl. § 170a. Det kan ikke vektlegges at et besøksforbud antas ikke å ha effekt når det gjelder de påståtte fredskrenkelsene. Formålet med å etablere et besøksforbud, ved siden av den preventive virkningen, er å kunne straffeforfølge nettopp der det viser seg å ikke ha effekt. Lagmannsrettens kjennelse ble derfor opphevet.

I saker der personlige og sosiale forhold spiller inn, og der det vil være av stor betydning for mistenkte å ha kontakt, ser det ut til at hensynet til fornærmedes ønske om ikke å ha kontakt veier tyngst. Belysende for en slik situasjon er en kjennelse fra Borgarting lagmannsrett i 2008. Saken gjaldt en 24 år gammel pleietrengende kvinne, og hennes samboer, som i tingretten ikke hadde fått medhold i at hennes 56 år gamle far skulle ilegges besøksforbud. Han hadde over lengre tid plaget dem med stadige oppringninger og besøk. Han «lusket» rundt huset deres og hadde i en periode ringt datteren hele dagen og natten for å fortelle henne at han hadde helbredet henne – noe som ikke var tilfelle. Hans opptreden ble ansett å være invaderende og plagsom. Ved forholdsmessighetsvurderingen kom Lagmannsretten til at hensynet til datterens legitime behov for ikke å bli oppsøkt, måtte veie tyngre enn farens ønske om kontakt. Faren hadde over lengre tid slitt med psykiske problemer, og hadde nylig vært innlagt i psykisk helsevern. Farens forsvarer anførte at et besøksforbud vil være uforholdsmessig da det ville være av betydning for han å ha kontakt med sin datter for å bli frisk. Anførselen førte ikke frem, og datterens behov og legitime ønske om ikke å bli kontaktet ble vektlagt tyngst (LB-2008-199983).

Hvorvidt et besøksforbud er uforholdsmessig beror på alvorligheten av overgrepet, alder og virkningen av forbudet for den det rammer. Alvorligheten av handlingen det er fare for veier tungt ved forholdsmessighetsvurderingen. Motsatt vil det kunne anses uforholdsmessig hvis et besøksforbud har store konsekvenser for den som får det ilagt, og der handlingen det er fare for ikke er ansett veldig alvorlig. Sosiale og personlige forhold vil trolig ikke veie tyngre enn fornærmedes legitime ønske om ikke å ha kontakt. Der besøksforbudet innebærer oppholdsforbud i lokaler som skal ivareta særlige funksjoner, vil forbudet trolig finnes uforholdsmessig for den det retter seg mot.⁷ Der et besøksforbud skal beskytte barn er hensynet til barnet tungtveiende. I tilfeller der besøksforbudets geografiske avgrensning er stor, vil det kunne anses forholdsmessig dersom handlingene det er fare for er tilstrekkelig alvorlige.

Konkret helhetsvurdering

Presentasjonen i det foregående har redegjort for de enkelte vilkårene som må være oppfylt før påtalemyndigheten kan nedlegge et besøksforbud. I praksis må

⁷ Se også LB-2017-51724 om oppholdsforbud på en skole.

det imidlertid foretas en konkret helhetsvurdering. Det er hovedsakelig de fortidige hendelsene som danner grunnlaget for graden av risiko, men også hvilke handlinger det anses å være fare for. For å avgjøre risikograden for den potensielle fremtidige handlingen, er det avgjørende hva slags fortidig krenkelse som har skjedd. Det vil stille seg ulikt der det foreligger en drapstrussel, kontra der det har vært plagsomme oppringninger. Ved førstnevnte kreves det trolig bare denne ene trusselen for å nedlegge et besøksforbud, mens i det andre tilfellet vil det stilles krav om gjentatte oppringninger før et forbud nedlegges.

Ved en vurdering av om en begjæring om besøksforbud skal tas til følge eller ikke, er det av betydning å nevne at saker om vold i nære relasjoner kan være spesielt utfordrende for politiet å håndtere. Volden er ofte svært kompleks fordi det dreier seg om psykiske så vel som fysiske overgrep, hvor de psykiske overgrepene kan være vanskeligere å konstatere. Det er derfor særlig viktig at politiet forstår og forholder seg til den vanskelige og sammensatte situasjonen de voldsutsatte befinner seg i (se f.eks. Aas 2014).

Besøksforbudets innhold

Oppholde seg på et bestemt sted

Hva et besøksforbud kan innebære fremgår av bestemmelsens andre ledd. I tilfeller der et besøksforbud skal beskytte en «nærmere avgrenset krets av personer» kan det nedlegges forbud «mot å oppholde seg på et bestemt sted» jf. strpl. § 222a andre ledd, bokstav a. Isolert sett kan ordlyden «et bestemt sted» forstås som at det kun er adgang til å nedlegge besøksforbud til vern for bestemte personer på bestemte steder. Derimot er den geografiske utstrekningen ikke ment å forstås så snevert. Formuleringen «å oppholde seg på et bestemt sted» setter imidlertid grenser for omfanget og innebærer et krav om konkretisering.

Forarbeidene uttaler at lovteksten ikke setter grenser for hvor stort område et besøksforbud kan gjelde. Hvis det er behov, kan det ikke være noe i veien for at besøksforbud gis for eksempel for en hel kommune (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) s. 30). Imidlertid skal et besøksforbud ikke nedlegges for å beskytte den alminnelige ro og orden, hjemmelen for dette er politiloven § 7. Forholdsmessighetsvurderingen jf. § 170a vil uansett sette grenser for hva som kan anses som et rimelig omfang.

Etter kjennelsen i Rt. 2014 s. 641 er det avgjørende for om et besøksforbud kan nedlegges, hvorvidt det i beslutningen er nøye presisert den nærmere avgrensede personkretsen og det geografiske området. Det vil i tilfeller der forbudet omfatter et større geografisk område – og dermed beskyttelse av flere personer enn nødvendig – likevel ikke være til hinder for at et forbud kan nedlegges.

Å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person

Videre kan et besøksforbud innebære et forbud mot å «forfølge, besøke eller på annet vis ta kontakt med en person» jf. strpl. § 222a andre ledd, bokstav b.

Bestemmelsen gir imidlertid ikke adgang til generelt å pålegge en person å unnvike steder der fornærmede midlertidig måtte oppholde seg (Haugland 2016).

I Rt. 2003 s. 1068 var spørsmålet i saken om det kunne ilegges en handleplikt utenfor de områdene et besøksforbud var spesifisert til å omfatte. Det dreide seg om et nedlagt forbud mot å oppsøke, besøke, forfølge eller på annet vis kontakte i alt ni personer. Den forbudet rettet seg mot var siktet for forsøk på overlagt drap på sin tidligere ektefelle, og når det gjaldt forbudet mot henne innebar det at han måtte «vike ut av syns- og hørevidde og unnlate å følge etter henne eller bevege seg i hennes retning, også dersom han blir tilfeldig oppmerksom på at han er i nærheten av henne». Lagmannsretten kom til at forbudet gikk utenfor rammene av bestemmelsen. Påtalemyndigheten anket saken videre til Høyesterett, som kom til at «forfølge» jf. strpl. § 222a annet ledd bokstav b, ikke gir «grunnlag for å oppstille en generell plikt til tydelig å vike unna når partene tilfeldig møter hverandre.» (Rt. 2003 s. 1068, avsnitt 13). Heller ikke «oppholde seg på et bestemt sted» eller «på annet vis kontakte», hjemler en slik plikt.⁸

Når det gjelder hvorvidt et slikt tilfelle som nevnt ovenfor kan kategoriseres som brudd på besøksforbud etter strl. § 168 eller ikke, er det avgjørende om den besøksforbudet retter seg mot aktivt tar kontakt i tilfeller der man tilfeldig støter på hverandre. I en dom fra Hålogaland lagmannsrett i 2014 kjørte den forbudet var rettet mot tilfeldig forbi fornærmede i bil. Dette var ikke brudd på besøksforbud. Forbudet ble imidlertid brutt ved at tiltalte kjørte tilbake og bevisst oppsøkte fornærmede til tross for at han var ilagt besøksforbud. Lagmannsretten viser til Rt. 2003 s. 1068 (LH-2014-32775).

Besøksforbud i eget hjem

I saker som gjelder vold i nære relasjoner er ikke sjelden situasjonen at partene bor i samme hjem. Etter strpl. § 222a annet ledd, andre punktum kan det nedlegges besøksforbud som innebærer at den forbudet retter seg mot må flytte ut fra partenes felles bolig i besøksforbudsperioden. Besøksforbud i eget hjem kan nedlegges dersom det er «nærliggende fare» for «straffbar handling». Det ligger et krav om sannsynlighetsovervekt i ordlyden «nærliggende fare». En slik tolkning av ordlyden baserer seg på en sammenligning med ordlyden «grunn til å tro» som er kravet ved ordinært besøksforbud. Lovgivers valg av ordlyd markerer at terskelen er ment å være høyere. Et besøksforbud i eget hjem kan nedlegges i tillegg til ordinært besøksforbud.

Det er stilt strengere vilkår for nedleggelse av besøksforbud i eget hjem enn ved ordinært besøksforbud. Det er for det første stilt krav om sannsynlighetsovervekt jf. ordlyden «nærliggende fare», og for det andre krav om fare for «straffbar handling». Denne delen av bestemmelsen ble som tidligere nevnt innført i 2003. Bakgrunnen for kravet om «nærliggende fare» er gitt av hensyn til den forbudet retter seg mot. Departementet uttalte om dette at det må foreligge en

⁸ Dersom en slik utvidet tolkning ble funnet rettmessig ville det vært spørsmål om det ville være i strid med legalitetsprinsippet jf. Grunnloven § 96.

«nærliggende fare» for å nedlegge besøksforbud i eget hjem, dette for å markere at besøksforbud i eget hjem ikke er en «kurant sak» (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 29). Kravet om sannsynlighetsovervekt ble slått fast av Høyesterett i Rt. 2004 s. 507. Saken gjaldt en person som var siktet for legemsfornærmelser og trusler mot sin kone og sine sju barn. Lagmannsretten hadde uriktig lagt til grunn at det ikke stiltes krav om sannsynlighetsovervekt, og kjennelsen ble derfor opphevet.

Om det foreligger sannsynlighetsovervekt må avgjøres etter en samlet vurdering.⁹ I en sak fra Borgarting lagmannsrett i 2018 ble det på bakgrunn av fornærmedes forklaring til politiet om at tidligere samboer hadde fremsatt alvorlige trusler, samt legeerklæring om at han hadde «bøyd tommelen hennes» (LB-2018-37591), funnet at det forelå sannsynlighetsovervekt. Det ble også lagt vekt på at han tidligere var dømt for vold mot fornærmede og deres felles barn. Mannen nektet for å ha begått handlingene, men forklaringen ble ikke funnet troverdig da det forelå dom for tidligere voldshandlinger. Det at han hadde anket dommen kunne ikke være av avgjørende betydning, både fordi dommen var enstemmig og også fordi beviskravet for straff er langt høyere enn for besøksforbud i eget hjem.

Avgjørende momenter for om det foreligger sannsynlighetsovervekt vil være om utøver er tidligere straffedømt, kjent av politiet, opplysninger om vold mot fornærmede og/eller bekreftelser fra vitner.¹⁰

Fordi et besøksforbud i eget hjem kan være svært inngripende, er det også stilt krav om sannsynlighetsovervekt for at en «straffbar handling» etter strpl. § 222a bokstav a vil inntreffe. De straffbare handlingene det er tale om er de samme som ved ordinært besøksforbud. Bestemmelsen rammer oftest tilfeller der det foreligger vold eller trusler om vold, men alle straffbare handlinger omfattes. Krenkende eller forfølgende handlinger som ikke er straffbare, som risiko for plaging, vil ikke danne grunnlag for å nedlegge besøksforbud i eget hjem.

Et besøksforbud i eget hjem er aktuelt der partene har felles hjem, men skal ikke begrenses til de tilfellene der fornærmede er eier av boligen (ibid. s. 27). Fordi et besøksforbud i eget hjem også kan nedlegges der den forbudet retter seg mot er eier av boligen, er betegnelsen «eget hjem» vurdert som bedre enn den alternative betegnelsen «felles hjem». Fritidsbolig skal som hovedregel ikke omfattes, men kan inkluderes etter en konkret vurdering. Videre er det ikke stilt krav om felles husholdning, da andre relasjoner – som for eksempel naboer, også kan omfattes (Thronæs 2003, kapittel 5.2).

Eierforholdet er ikke avgjørende for om et besøksforbud i eget hjem kan nedlegges, men kan være et moment ved forholdsmessighetsvurderingen (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 25). Vurderingen av om det er tale om «eget hjem» beror på den faktiske og rettslige tilknytningen, hvor den faktiske vil være avgjørende. En kjennelse fra HR-2010-1459-U gir retningslinjer for hva den faktiske

⁹ Se blant annet LB-2018-37591 om tingrettens uttalelser.

¹⁰ Se blant annet LB-2008-31507

tilknytningen innebærer. Saken gjaldt et par som hadde vært samboere gjennom fire år og som nylig hadde brutt forholdet. Fornærmede var alene leietaker etter leiekontrakten. Høyesterett støtter seg her til lagmannsrettens uttalelse om at hva «eget hjem» er, må bero på hvilken tilknytning faktisk og rettslig vedkommende hadde da besøksforbudet ble gitt. I dommens neste avsnitt kommer det imidlertid frem at det vil være den faktiske tilknytningen som er avgjørende og av størst betydning for vurderingen. Høyesterett kom til at det ikke var tale om besøksforbud i eget hjem, da utøver hadde vært utflyttet over en lengre periode, og ikke rent faktisk lenger hadde samme tilknytning til hjemmet.

Der den som får ilagt et besøksforbud i eget hjem ikke har noe reelt bostedsalternativ, vil det anses som en større inngripen enn der vedkommende har et reelt bostedsalternativ. En slik situasjon vil ha betydning ved forholdsmessighetsvurderingen (Braathen 2001, s. 42).

Som følge av forbudets inngripende karakter, var det avgjørende å sikre at bestemmelsen ikke var i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser, og da særlig EMK. En lovhjemmel for å nedlegge besøksforbud i eget hjem måtte særlig vurderes i lys av EMK artikkel 8 – retten til respekt for privatliv og familieliv, og EMK protokoll 4, artikkel 2 – retten til å velge bosted fritt (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 25).

I forarbeidene vises det til en vurdering av forholdet til EMK som ble foretatt i forbindelse med forslaget til strpl. § 222b om oppholdsforbud (Ot.prp. nr. 85 (1996–1997), s. 6). Departementet kom til at bestemmelsen ikke var i strid med Norges internasjonale menneskerettslige forpliktelser, fordi et oppholdsforbud vil omfattes av unntakene i artiklene som gjør et inngrep lovlig dersom det er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Unntakene åpner for tiltak for å forebygge forbrytelser og beskytte andres rettigheter og frihet. Vurderingen som ble gjort var relevant også for besøksforbud etter § 222a, og departementet la til grunn at en klarere hjemmel om besøksforbud i eget hjem ikke vil krenke forpliktelser etter EMK (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 35).

Begrensede besøksforbud

Den klare hovedregelen ved nedleggelse av besøksforbud etter strpl. § 222a er et totalforbud mot å oppsøke eller på annen måte ta kontakt med en annen person. I diskusjonen om behov for endringer av bestemmelsen i 2001, ble det som nevnt ansett å være behov for en mulighet til å nedlegge besøksforbud med begrensninger i enkelte tilfeller.

Hjemmelen for begrensede besøksforbud finnes i bestemmelsens tredje ledd. Der står det at et «Besøksforbud kan begrenses på nærmere angitte vilkår». Med begrenset besøksforbud menes en form for unntak som innebærer at den forbudet retter seg mot bare kan besøke et sted eller en person omfattet av forbudet på bestemte vilkår. Ordlyden er klar, men sier samtidig lite om hva en slik begrensning kan innebære.

I en kjennelse fra Frostating lagmannsrett i 2009 konkluderte retten med at det var adgang til å nedlegge begrenset besøksforbud. Begrensningen innebar at det kunne tas kontakt gjennom e-post, post og SMS for å etablere og gjennomføre samvær med felles barn. Retten uttaler om dette: «hvorvidt det skal åpnes for en slik kontakt må bero på skjønn, hvor kontakten må avveies mot den belastning dette kan påføre den som forbudet skal beskytte» (LF-2009-75870).

Det er flere avgjørelser fra lagmannsretten som vurderer adgangen til å nedlegge besøksforbud med begrensninger i saker om samværsrett med barn av den forbudet retter seg mot. Det avgjørende er om innholdet av begrensningen er tydelig presisert. Et begrenset besøksforbud som innebærer samvær med barn under tilsyn vil ofte være rettmessig. Samværsretten etter barneloven kapittel 6 står med andre ord sterkt.¹¹

Besøksforbudets varighet

Etter bestemmelsens fjerde ledd skal besøksforbudet gjelde for en bestemt tid, og et ordinært besøksforbud kan nedlegges for høyst ett år av gangen. For besøksforbud i eget hjem er lengstefristen tre måneder av gangen. Besøksforbudet skal videre oppheves når vilkårene ikke lenger er oppfylt, og kan motsatt forlenges dersom vilkårene fortsatt er oppfylt.

Det fremkommer av forarbeidene at fristene er lengstefrister, og at det ofte vil være aktuelt å fastsette kortere varighet (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 30).

Fremgangsmåten ved beslutning om besøksforbud

Innledning

Et besøksforbud kan besluttes av påtalemyndigheten jf. strpl. § 222a første ledd. Med påtalemyndigheten menes her riksadvokaten, statsadvokaten og politijurister som nevnes i strpl. § 55 nr. 1 til 3. I praksis er det politijurister som fatter beslutningen. Besøksforbud kan nedlegges etter begjæring fra fornærmede selv, eller der allmenne hensyn krever det. Det er ikke et vilkår at det foreligger anmeldelse. Grunnlaget for dette er at fornærmede i saker om vold i nære relasjoner kan ønske å komme ut av en vanskelig livssituasjon og å ønske beskyttelse, men ofte ikke ønske å anmelde forholdet (jf. NOU 1992:16).

Besøksforbudet skal forkynnes skriftlig for den som forbudet retter seg mot. I Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) understreker Justisdepartementet betydningen av dette:

Ikke minst fordi overtredelse av besøksforbudet er strafflagt, er det påkrevd at den som er ilagt forbudet, har fått skikkelig underretning om beslutningen og at det er notoritet over underretningen. (s. 33).

¹¹ Se blant annet LE-2015-120869 og LE-2016-140002

Formkrav

Begjæringen fra fornærmede er ikke underlagt formkrav og kan fremsettes muntlig av den som har behov for beskyttelse. En begjæring vil normalt fremmes for en etterforsker eller for en tjenestemann i politivakta. I bestemmelsens femte ledd er reglene om formkrav ved påtalemyndighetens beslutning. Beslutninger om besøksforbud skal være skriftlige, og angi både den forbudet rettes mot og den som skal beskyttes. Grunnlaget for forbudet skal gis jf. første punktum. Videre er det et krav om at også beslutninger om ikke å nedlegge besøksforbud skal være skriftlige. De berørte parter skal underrettes ved kopi av påtalemyndighetens beslutning jf. tredje punktum. Beslutningen om å ilegge et besøksforbud skal forkynnes for den som forbudet er rettet mot. Viktig er det også at det i beslutningen skal fremkomme det straffeansvar som følger ved å krenke et ilagt besøksforbud jf. strl. § 168. Etter femte ledd, siste punktum kan et besøksforbud også gis muntlig dersom det er fare ved opphold. Fare ved opphold skal forstås på samme måte som i strpl. § 175, første ledd, tredje punktum (Thronæs 2003, s. 306). Dette følger av påtaleinstruksen § 9-7.

Begjæring ut ifra allmenne hensyn

Allmenne hensyn kan også begrunne at påtalemyndigheten nedlegger et besøksforbud. Hva som nærmere bestemt ligger i ordlyden forklares ikke i lovteksten. Det følger imidlertid av NOU 1983:57 at allmenne hensyn i dette tilfellet betyr illeggelse av et besøksforbud selv om den det er ment å beskytte, ikke ønsker det. Det heter:

I situasjoner der det foreligger et avhengighetsforhold mellom overgriper og fornærmede kan det særlig være behov for å vurdere om allmenne hensyn tilsier at hjemmelen benyttes. (s. 69).

I saker der den som har begjært besøksforbud senere har trukket begjæringen tilbake vil en mulighet for begjæring om besøksforbud ut ifra allmenne hensyn også være særlig viktig. For eksempel vil det kunne oppstå tilfeller hvor fornærmede blir truet av voldsutøver til å trekke anmeldelsen (Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), s. 22),

I en dom fra Borgarting lagmannsrett i 2016 gjaldt saken at tiltalte under samvær med fornærmede rettstridig hadde påvirket henne til å trekke anmeldelsen og begjæringen om besøksforbud. At fornærmede valgte å trekke anmeldelsen var ikke avgjørende, da et besøksforbud ble besluttet ut i fra allmenne hensyn (LB-2016-56910). Dommen viser at et besøksforbud også kan nedlegges i situasjoner der det foreligger et avhengighetsforhold mellom overgriperen og offeret.

Et besøksforbud ut ifra allmenne hensyn kan være særlig aktuelt i saker der barn er involvert. Barnets interesser må ivaretas av andre. I tilfeller der institusjoner som er i nær kontakt med barnet, opplever at det er behov for besøksforbud, kan forbud nedlegges etter begjæring ut i fra allmenne hensyn. I en kjennelse fra Eidsivating Lagmannsrett i 2012 ble det nedlagt besøksforbud ut ifra allmenne

hensyn. Saken gjaldt besteforeldre som stadig vekk dukket opp i nærheten av fosterhjemmet til barnebarnet, selv om barnet ikke ønsket kontakt med dem. Moren var mistenkt for seksuelle overgrep mot datteren (RG-2012-1367). På bakgrunn av disse omstendighetene ble det nedlagt besøksforbud.

Rettslig overprøving

Både den forbudet retter seg mot, og den forbudet skal beskytte, har anledning til å bringe påtalemyndighetens avgjørelse om ilegging av besøksforbud inn for retten. En beslutning om ikke å ilegge et besøksforbud kan bringes inn for retten av den et forbud skal beskytte, og påtalemyndigheten skal opplyse om denne retten. Den som forbudet er rettet mot, kan straks eller senere kreve beslutningen brakt inn for retten. Påtalemyndigheten skal sørge for at han blir kjent med denne retten. 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.» Både 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. Dersom fornærmede har fått oppnevnt bistandsadvokat, har denne rett til å uttale seg selv om den forbudet skal beskytte, ikke møter. Rettens avgjørelser treffes ved kjennelse.

Beslutning om å ilegge en person besøksforbud i eget hjem, skal bringes inn for retten snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter at beslutningen er forkynt. Rettslig overprøving er altså obligatorisk når det ilegges besøksforbud i eget hjem. Dette fordi denne form for besøksforbud er inngripende, og mer inngripende enn et ordinært besøksforbud.

Rett til forsvarer og bistandsadvokat?

En sak om besøksforbud gir ikke i seg selv rett til forsvarer. Men ved besøksforbud i eget hjem, har den forbudet retter seg mot krav på forsvarer, og den som forbudet skal beskytte har krav på bistandsadvokat. Fornærmede har også krav på bistandsadvokat når besøksforbud på grunnlag av mulig overtredelse av straffeloven § 282 (mishandling i nære relasjoner) bringes inn for retten (strprl § 107). I bestemmelsens 222a, sjette ledd, sjette punktum, heter det også at bistandsadvokaten kan uttale seg selv om den forbudet skal beskytte, ikke møter. Dette leddet i bestemmelsen ble innført etter at det såkalte Fornærmedeutvalget (NOU 2006:10) viste til at fornærmede i saker om besøksforbud som følge av vold i nære relasjoner, fant det særlig belastende å møte i rettsforhandlinger på grunn av sin nære tilknytning til voldsutøver. Det ble hevdet at bistandsadvokaten i slike saker burde gis adgang til å uttale seg på vegne av fornærmede. På bakgrunn av utredningen foreslo departementet en lovfestet rett til at bistandsadvokaten i saker om besøksforbud skulle ha rett til å uttale seg i rettsmøter selv om den som skal beskyttes ikke møter (Ot.prp. nr. 11 (2007–2008), s. 92).

Etter dette ble bestemmelsen endret, og § 222a sjette ledd, sjette punktum lydende: «Bistandsadvokat oppnevnt etter § 107a første og fjerde ledd kan også uttale seg selv om den forbudet skal beskytte, ikke møter».

Brudd på besøksforbud

Om utviklingen av straffebestemmelsen

En bestemmelse om besøksforbud ville ikke være mulig å håndheve effektivt dersom man ikke samtidig vedtok en bestemmelse som satte straff for brudd på besøksforbud (jf. Ot.prp nr. 33 (1993–1994) kap X.) En bestemmelse om straff for brudd på besøksforbud ble derfor tatt inn i straffeloven av 1902 § 342 annet ledd samtidig som § 222a i straffeprosessloven ble vedtatt.

Før vedtakelsen av besøksforbudsbestemmelsen lød § 342 slik:

Den, som, efter at være udvist af Riget, uden Tilladelse atter indfinder sig i samme, straffes med Fængsel indtil 6 Maaneder, men indtil 2 Aar, saafremt han tidligere er fældet for saadan Forseelse.

Paa samme Maade straffes den, som ved Dom er forvist til eller fra bestemte Dele af Riget og som retsstridig atter indfinder sig noget Sted, hvor Ophold er ham forbudt. Med Bøder eller med Fængsel indtil 6 Maaneder straffes den, som ved Forledelse eller Tilskyndelse medvirker til nogen oven nævnt Handling.

Når besøksforbud ble vedtatt ble annet ledd i § 342 endret slik at det lød:

Paa samme Maade straffes den, som ved Dom er forvist til eller fra bestemte Dele af Riget og som retsstridig atter indfinder sig noget Sted, hvor Ophold er ham forbudt, eller som krenker forbud ilagt av påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 222 a. (vår uth.).

I 1998 ble § 222b tilføyd straffeprosessloven. Denne bestemmelsen regulerte oppholdsforbud for mc-gjenger og angår ikke temaet for denne fremstillingen. Det førte imidlertid til en endring av straffeloven § 342 annet ledd – bestemmelsens nye ordlyd ble slik:

På samme måte straffes den som ved dom er forvist til eller fra bestemte deler av riket og som retsstridig igjen innfinner seg på et sted der det er forbudt for vedkommende å oppholde seg, eller som krenker forbud etter straffeprosessloven §§ 222 a eller 222 b.

Den neste endringen av straffeloven § 342 skjedde ved lov av 20.05.2005 nr. 28 (i kraft 01.01.2006). Det ble innført en adgang til bruk av bøter, men for øvrig var det ingen realitetsendring i adgangen til å straffe brudd på besøksforbud etter straffeprosessloven 222a. Ved lov av 19.06.2009 nr. 75 (i kraft 01.02.2013) kom den inn en ny bokstav d som satte forbud mot å krenke elektronisk kontroll (se mer om dette i kapittel 6).

Dagens straffebestemmelse

Ved vedtakelsen av straffeloven av 2005 ble reglen om straff for brudd på besøksforbud plassert i § 168. Etter ikraftsettelsen av straffeloven i 2015 (lov av 19.06.2015 nr. 65 Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005) lyder bestemmelsen om straff for brudd på besøksforbud slik:

§ 168. Brudd på oppholds- og kontaktforbud

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som

- a) ved dom er forvist til eller fra bestemte deler av riket og som rettsstridig igjen oppholder seg på et sted der dette er forbudt for vedkommende, eller som på annen måte bryter kontaktforbud i medhold av straffeloven § 57,
- b) krenker forbud etter straffeprosessloven §§ 222 a eller 222 b, eller
- c) forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 kan iverksettes eller hindrer pågående kontroll.

Vi ser her at bestemmelsens innhold er det samme som i § 342 etter straffeloven av 1902, men det skjedde en viktig endring i og med at strafferammen har økt fra bøter og fengsel inntil seks måneder (fengsel inntil to år ved gjentakelse) til bot og fengsel inntil ett år.

At brudd på besøksforbud er straffbart skal fremkomme ved forkynnelsen av forbudet for den forbudet retter seg mot.

Straffbarhetsvilkår

For at en person skal kunne straffes for brudd på besøksforbud, må de generelle straffbarhetsvilkårene være oppfylt – krav til klar lovhjemmel, krav om tilstrekkelig skyld, gjerningsmannen må være tilregnelig og det må ikke foreligge en straffrihetsgrunn. Som tidligere nevnt stilles det ikke krav om at den forbudet retter seg mot er tilregnelig. En utilregnelig person kan således få ilagt et besøksforbud, men kan ikke straffes for brudd.

Vi skal kort si litt om samtykke som straffrihetsgrunn. Det finnes ingen generell bestemmelse i loven om samtykke som straffrihetsgrunn, slik som nødverge og nødrett. Grunnen er at forholdene stiller seg ulikt på de forskjellige områdene, slik at regulering må skje etter tolkning av det enkelte straffebud (Andenæs 2016, s. 194–195). Om det foreligger straffriende samtykke ved et brudd på besøksforbud kan være vanskelig å avgjøre. Eksempelvis der voldsutøver oppsøker fornærmede, og fornærmede samtykker vil det være utfordrende å avgjøre om det samtykkes på grunn av frykt eller om fornærmede faktisk ønsker kontakt. Eventuelt der det er tale om avhengighetsforhold og fornærmede selv tar kontakt, eller ikke makter å avvise. Spørsmålet blir om en type konkludent adferd i slike situasjoner kan oppfattes som straffriende samtykke.

Høyesterett vurderte hvorvidt det forelå samtykke i Rt. 2015 s. 877. Siktete anførte at det forelå straffrihetsgrunner da fornærmede ikke hadde forholdt seg lojalt til besøksforbudet ved å «oppfordre – og følgelig også samtykke – til krenkelse av dette» (avsnitt 5). Høyesterett viste til lagmannsrettens vurdering om at tiltaltes svar på fornærmedes tekstmeldinger – som gjaldt en foreldre-samtale med deres felles barn på skolen, og spørsmål i forbindelse med at tiltalte ønsket å kjøpe fornærmedes hus – vanskelig kan betraktes som brudd på besøksforbudet. «idet han åpenbart hadde grunn til å anta at hun samtykket til kontakten» (avsnitt 11). Høyesterett uttalte at «den et besøksforbud er ment å beskytte, som hovedregel ikke med straffriende virkning for den forbudet er rettet mot, kan samtykke i at vedkommende tar kontakt.» (avsnitt 13), En slik forståelse følger av at straffeloven § 168 skal beskytte både private og offentlige interesser, og at et besøksforbud kan nedlegges ut fra allmenne hensyn der den forbudet skal beskytte motsetter seg det.

Om håndheving av brudd på besøksforbud

Rt. 2015, s. 34

Straffeloven § 168 er ment å ha en preventiv virkning for den forbudet retter seg mot. Om straffetrusselen har denne virkningen beror blant annet på hvor stor risiko det er for at det eventuelle bruddet oppdages og straffeforfølges, og hvorvidt vedkommende har kjennskap til at det vil være straffbart å bryte et besøksforbud. I Rt. 2015 s. 34 uttaler Høyesterett at

... besøksforbud er et av få virkemidler politiet har for å beskytte personer som utsettes for fredskrenkelser fra andre. Allmennpreventive hensyn taler dermed for at brudd på besøksforbud skal få følbare konsekvenser selv om det ikke er tale om vold eller trusler om vold (avsnitt 19).

Høyesterett påpeker at straff for brudd, og håndhevelse av brudd er en forutsetning for besøksforbudets effektivitet.

I Rt. 2013 s. 588 kom Høyesterett til at staten etter EMK har plikt til å beskytte fornærmede i saker om brudd på besøksforbud. Saken gjaldt en mann som i 1998 ble dømt for grov vold mot en kvinne han hadde hatt et kortvarig forhold til.¹² Etter endt soning brøt mannen gjentatte ganger besøks- og kontaktforbudet som han var ilagt. Han utsatte kvinnen for «langvarig, truende og skremmende forfølgelse, med karakter av psykisk trakassering og terrorisering, og kvinnen fikk gjennom dette en vesentlig svekket livskvalitet» (avsnitt 31). Kvinnens barn var også involvert, noe som forsterket den truende situasjonen og førte til at hun fant det nødvendig å bryte opp og flytte til en annen kant av landet, som hun ikke hadde noe tilknytning til, og leve der på sperret adresse. Høyesterett mente dette ga sterkt uttrykk for den tvangssituasjonen hun opplevde.

¹² Rt. 2013 s. 588 avsnitt 2, se også Rt. 2007 s. 825

Staten ble dømt for brudd på EMK artikkel 8 – retten til respekt for privatliv og familieliv jf. EMK artikkel 1. Artikkel 1 pålegger konvensjonsstaten å sikre konvensjonens rettigheter for alle innenfor statens jurisdiksjon. Dette innebærer at staten har en plikt til å ta aktive skritt for å hindre at private krenker hverandre – en såkalt horisontal virkning. «EMD har i en rekke avgjørelser presisert og utviklet innholdet i, og rekkevidden av, sikringsplikten» (avsnitt 45). Ut ifra avgjørelser i EMD (Den europeiske menneskerettsdomstol) viser det seg enkelte gjennomgående komponenter. Høyesterett festet seg i saken ved fire slike.

For det første anerkjennes det at politiarbeid er krevende og komplekst – derfor stiller ikke konvensjonen krav om det umulige eller uforholdsmessige. Men det må reageres mot reell og umiddelbar risiko som myndighetene er kjent med, med de tiltak som ut ifra situasjonen er rimelig å forvente.¹³ For det andre må statens valg av virkemidler som iverksettes *alt i alt* være adekvate og forholdsmessige. For det tredje forventes det at tiltakene gjennomføres og bidrar til reel beskyttelse, at de settes ut i livet og håndheves.¹⁴ For det fjerde beror kravet til aktivitet, på hvilket saksområde det er tale om. Når det gjelder vold mot kvinner har EMD «gitt en særlig oppfordring til både å treffe tiltak og til å sørge for at det gis reell beskyttelse» (avsnitt 54).

I dommen går Høyesterett gjennom hvordan politiet faktisk reagerte på bruddene. Konklusjonen ble at «oppfølgingen av As stadige brudd på besøksforbudet var mangelfull og at to potensielt svært alvorlige trusler mot NN ikke ble etterforsket» (avsnitt 54). Dersom et besøksforbud skal ha tilsiktet avvergende virkning, må brudd håndheves. Staten ble altså dømt for brudd og har senere inngått forlik med kvinnen det gjaldt.

Riksadvokatens retningslinjer

Som resultat av dommen i 2013 ble det i et rundskriv fra Riksadvokaten i 2015 lagt vekt på betydningen av at politiet konsekvent reagerer på brudd på besøksforbud. Det vises til at vold, og vold i nære relasjoner spesielt, utgjør et alvorlig samfunns- og folkehelseproblem, og derfor omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer (Riksadvokaten 2015, pkt. 2.9).

Riksadvokaten har flere ganger understreket at brudd på besøksforbud må følges opp. I Rundskriv nr. 3/2008 om familievold (RA-2008-3), heter det f.eks. i pkt 3:

Bryter siktede et besøksforbud, skal det reageres raskt og med fasthet, og det må vurderes om bruddet gir grunnlag for pågrepelse og fremstilling for varetekt. Det bør vurderes å begjære pådømmelse av brudd på besøksforbudet, jf. Straffeloven § 342 bokstav c) uten å avvente hovedforhandling i familievoldssaken.

¹³ *ibid.* avsnitt 46 - Se blant annet EMD-1994-23452 (Osman mot Storbritannia).

¹⁴ *ibid.* avsnitt 48 - Se blant annet EMD-2007-33234 (Valiuliene mot Litauen).

Og i Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2016 er det sagt følgende om mishandling i nære relasjoner, jf. side 7 nest siste avsnitt:

(...) Slike saker skal fortsatt vies særskilt oppmerksomhet. En forutsetning for å kunne bekjempe og avdekke denne form for kriminalitet, er at offeret har tillit til at politiet og påtalemyndigheten er i stand til å beskytte mot nye overgrep og krenkelser. I denne sammenheng er illeggelse, og aktiv oppfølging, av besøksforbud et sentralt virkemiddel.

At brudd på besøksforbud må følges opp for at det skal være effektivt, er framhevet også i mange andre sammenhenger. Det såkalte «Kvinnevoldsutvalget» uttalte i NOU 2003:31 Retten til et liv uten vold, pkt. 9.4.3:

For å ivareta kvinnens behov for beskyttelse, er det viktig at politiet og påtalemyndigheten reagerer på ethvert brudd på ilagt besøksforbud. Dersom en voldsutøver opplever at han kan bryte et ilagt besøksforbud, virker dette stikk motsatt av intensjonen, og mannen vil oppleve det som en legitimering av sine handlinger.

I Istanbul-konvensjonen artikkel 53 nr. 3, heter det også:

Parties shall take all the necessary legislative or other measures to ensure that breaches of restraining or protection orders (...) shall be subject to effective, proportionate and dissuasive criminal or other sanctions.

Oppsummering

Tema for dette kapitlet har vært gjeldende rett om besøksforbud. Vi har gjennomgått hva et besøksforbud kan innebære, vilkårene for å ilagge besøksforbud, saksbehandlingsregler, samt hva som er rettsgarantiene i ordningen. Vi har også presentert straffebestemmelsen for brudd på besøksforbud, samt at det i flere sammenhenger er sterkt understreket at for at besøksforbudsbestemmelsen skal være effektiv, må bestemmelsen håndheves.

Vi skal nå gå over til den retts sosiologiske delen av denne evalueringen. I neste kapittel skal vi presentere hvordan de intervjuede vurderer bestemmelsen; i hvilken grad de vurderer besøksforbud som et effektivt beskyttelsestiltak, og betingelser for at bestemmelsen skal fungere slik. Vi skal også presentere hva intervjumaterialet forteller om både praktiseringen og håndhevingen av bestemmelsen.

5 Politiets og påtalemyndighetens praktisering av besøksforbudsbestemmelsen

Som vist i forrige kapittel, inneholder nå besøksforbudsbestemmelsen vilkår for ilegging av besøksforbud, hva et besøksforbud kan innebære, herunder regler for besøksforbud i eget hjem og begrensede besøksforbud, samt saksbehandlingsregler. Straffelovens bestemmelse som setter straff for brudd på besøksforbud er også knyttet til bestemmelsen.

I dette kapittelet skal vi presentere utvalgte sider av politiets og påtalemyndighetens praktisering av besøksforbudsbestemmelsen. Vi har valgt å legge vekt på tre hovedtemaer: Vi belyser ulike sider knyttet til praktiseringen av vilkår for ilegging av besøksforbud, prosedyrer for ilegging av besøksforbud, samt hvordan brudd på besøksforbud håndheves. Måten disse delene av bestemmelsen praktiseres på, vil være sentral for vurderingen av hvor effektivt besøksforbudet er som beskyttelsestiltak. Svikt i praktiseringen vil redusere beskyttelsen. Et annet gjennomgående spørsmål i dette kapittelet er også hvorvidt bestemmelsen praktiseres likt på landsbasis. Dette bidrar til å belyse om voldsutsatte har lik beskyttelse uavhengig av bosted.

Kapittelet bygger på intervjuene vi har foretatt med straffesaksaktører, supplert med intervjuer med et utvalg krisesentre.

Det foreligger kun en undersøkelse av praktiseringen av besøksforbudsbestemmelsen; Braathen og Molstads juridiske spesialavhandling «Besøksforbud – straffeprosessloven 222a» fra 2001.¹⁵ Avhandlingen bygger på et lignende materiale som i vår evaluering: intervjuer med straffesaksaktører og krisesentrene, samt et domsmateriale. Flere av funnene i avhandlingen danner også en viktig bakgrunn for endringene av bestemmelsen som trådte i kraft i 2003. Braathen og Molstads avhandling danner derfor et bakteppe for å belyse dagens praktisering av besøksforbudsbestemmelsen, og om situasjonen er endret siden 2003.

Praktiseringen av besøksforbudsbestemmelsen i 2001

En viktig bakgrunn for å gjennomføre en undersøkelse om praktiseringen av besøksforbudsbestemmelsen, var rettshjelpsorganisasjonen JURKs erfaringer med en mangelfull praktisering av bestemmelsen. Flere krisesentre opplevde det også som vanskelig å få nedlagt et besøksforbud i saker der det etter sentrenes mening var behov for beskyttelse.

Et funn i avhandlingen var at det var ulik kunnskap om og kjennskap til ordningen i politi og påtalemyndigheten, noe som førte til ulik praktisering av bestemmelsen.

¹⁵ Avhandlingen ble gitt ut i Institutt for kriminologi og rettssosiologis Skriftserie nr. 72/2001, vi baserer den følgende fremstillingen på denne.

Praktiseringen av ordningen var også personavhengig. Politiadvokater og etterforskere som hadde engasjement for saker om vold i nære relasjoner, og som samarbeidet med krisesentrene, benyttet ordningen hyppigere. Det varierte også i hvilken grad informasjon om muligheten for besøksforbud ble gitt til fornærmede.

Et annet viktig hovedfunn var at påtalemyndigheten vurderte vilkårene for besøksforbud strengere enn det lovens ordlyd tilsa. En utbredt praksis var at det ble stilt krav om anmeldelse for at påtalemyndigheten skulle ilegge et besøksforbud. Flere i politiet mente det burde foreligge et forutgående straffbart forhold, på tross av at dette ikke var et vilkår etter loven. Det var også uklarerhet om påtalemyndigheten hadde adgang til å nedlegge besøksforbud i saker der det ikke var risiko for straffbar handling, men der det var fare for forfølgende og/eller krenkende handlinger.

I tillegg rådet det usikkerhet blant politijuristene om hvordan de skulle forholde seg til situasjoner der partene hadde felles barn og i tilfeller der partene bodde sammen i felles bolig. Som vi har vist tidligere, førte dette til at det ble innført nye ledd i bestemmelsen som regulerer besøksforbud i eget hjem, samt begrensede besøksforbud.

Når det gjaldt håndheving av bestemmelsen, fant Braathen og Molstad at det var sjelden at det ble tatt ut tiltale for brudd på besøksforbud. På denne tiden hadde heller ikke politiet kompetanse til å utferdige forelegg ved overtredelse av besøksforbud. I realiteten ble det dermed ikke praktisert noen rettslig sanksjon for brudd på besøksforbud. I så måte var straffebestemmelsen for brudd på besøksforbud en «sovende» bestemmelse på denne tiden.

Mye har endret seg siden 2001. Som vi har vist i foregående kapitler, er lovbestemmelsen betydelig endret. Det er imidlertid ikke så mye selve ordningen som er endret, endringene består for det meste i at det i lovteksten er tatt inn mer detaljerte regler for hvordan bestemmelsen skal praktiseres. Dette gjør det relevant å undersøke flere av de samme temaene som ble undersøkt i 2001. I det følgende skal vi gå over til å belyse dagens situasjon.

Dagens situasjon

Et effektivt beskyttelsestiltak

I intervjuene har vi bedt de vi har intervjuet om en generell vurdering av besøksforbud som beskyttelsestiltak, hvordan det brukes og synspunkter på ordningen. Samtlige av de intervjuede mener besøksforbudet er et godt og effektivt beskyttelsestiltak. Det framheves også at politiet nå er godt kjent med ordningen med besøksforbud, og at det er godt innarbeidet i politidistriktene. Som en påtalejurist sier det:

Det er et lavterskeltilbud, lovteksten er enkel å forstå, alle politifolk vet nå hva dette innebærer.

Materialet gir ikke grunnlag for å trekke noen absolutte konklusjoner. Det peker imidlertid i retning av at situasjonen endret seg, fra at besøksforbud har vært en lite kjent ordning i flere politidistrikter, til at dette er godt innarbeidet som beskyttelsestiltak.

Vold i nære relasjoner framstår som en sakstype der besøksforbud ofte benyttes, og der besøksforbud ses som et særlig velegnet beskyttelsestiltak. En påtalejurist sier:

Besøksforbud brukes mye i vold i nære relasjoner, det er et typisk felt der konfliktnivået er såpass høyt. Det er også et område der det kan være grunn til å illegge, her er det en større frykt for at ting skal skje igjen.

En annen påtalejurist sier:

Når det er snakk om trusler og vold i nære relasjoner, bruker vi besøksforbud i stor grad, det er sjelden snakk om å nekte fornærmede dette.

At vold i nære relasjoner framstår som en typisk sakstype der besøksforbud benyttes, er også i tråd med lovgivers intensjoner. Som vi har vist tidligere, er vold i nære relasjoner fremhevet som en sakstype der besøksforbud kan være et særlig egnet beskyttelsestiltak.

En erfaren politiadvokat sier at hun sjelden opplever brudd på besøksforbud, noe som kan tyde på at det er et effektivt virkemiddel – at folk forholder seg til forbudet. Det bidrar til å sette grenser, påpeker hun. En annen politiadvokat sier:

Jeg hadde ikke ilagt besøksforbud hvis jeg ikke hadde vurdert det som hensiktsmessig. Det kan være dempende på gjerningspersonen, og det gir en viss trygghet der og da, så sant det blir overholdt.

Også de kriesentrene vi har intervjuet mener at besøksforbud er et tilgjengelig og godt tiltak. Lederen for et kriesenter framhever at besøksforbud er trygghetskapende for brukerne:

Besøksforbud oppleves som en trygghet av brukere. Selv om tryggheten ikke behøver å være reell, opplever de det som en mental trygghet. Og at de blir tatt på alvor, at de blir trodd. Så det er en lettelse for kvinnen.

Braathen og Molstad fant at det varierte i hvilken grad politiet informerte om muligheten for å få et besøksforbud. Vi har kartlagt dette også i denne evalueringen. Politidistriktene forteller at informasjon til fornærmede om besøksforbud nå i økende grad er innarbeidet som et standardspørsmål til de som blir avhørt (jf. Påtaleinstruksen § 9-7). Også dette tyder på at besøksforbud nå er en godt innarbeidet ordning i politidistriktene.

En politiadvokat peker imidlertid på at informasjonsplikten kan ha flere sider:

Det bes om besøksforbud i veldig mange saker. Besøksforbud er nå innarbeidet et standardspørsmål for alle som blir avhørt, også de som er utsatt for en engangshendelse. Det er en grei praksis, men det kan føre til overforbruk, mange svarer ja når de får spørsmålet. Det fører til ekstraarbeid for oss, jeg merker at jeg skriver mange flere avslag enn før. Så det at det er så innarbeidet er også tveegget; det er bra at det er et standardspørsmål, men det fører til at det blir mer arbeid for oss.

Siden vi ikke har registerdata som belyser forholdet mellom antall begjæringer om besøksforbud og antall innvilgede besøksforbud over tid, har vi ikke mulighet til å gå nærmere inn i problemstillingen som denne politijuristen tar opp. Med slike registerdata, ville vi kunne hatt et bredere grunnlag for å si noe om utbredelsen av besøksforbud som beskyttelsestiltak i de ulike politidistriktene, og eventuell endringer over tid.

Materialet peker imidlertid mot at besøksforbud nå benyttes i politidistriktene, og at det ses som et effektivt beskyttelsestiltak. Materialet peker også mot at bestemmelsen er godt kjent blant straffesaksaktørene. Det er viktig å ha dette med i det følgende.

Men, «besøksforbud er bare et papir», er en formulering vi ofte har møtt på. Formuleringen illustrerer at for at besøksforbudet skal være et effektivt tiltak, må det følges opp.

Bestemmelsen må praktiseres i tråd med lovgivers intensjon, og ordningen må håndheves. Som en påtalejurist sier det: «Besøksforbud er forebyggende, hvis man tar det på alvor.» Videre i dette kapittelet undersøker vi derfor hvordan de ulike delene av bestemmelsen praktiseres av politi og påtalemyndighet, både når det gjelder ilegging av besøksforbud og håndheving av brudd på besøksforbud. Dette vil i sin tur danne grunnlag for å vurdere bestemmelsens effektivitet.

Vi har spurt straffesaksaktørene, og særlig påtalejuristene, om hvordan de bruker ordningen. Hvilke vurderinger de gjør knyttet til ilegging av besøksforbud, og hvilke eventuelle terskler de har for ilegging.

Vilkår for ilegging

Forutgående straffbart forhold?

Et sentralt funn i Braathen og Molstads undersøkelse av praktiseringen av besøksforbudet, var at påtalemyndigheten vurderte vilkårene for besøksforbud strengere enn det lovens ordlyd tilsa. Dette ga seg uttrykk i at flere mente det burde foreligge et forutgående straffbart forhold for å ilagge besøksforbud. Dette var i strid med lovgivers forutsetning.

Vi har spurt påtalejuristene om hvilke vurderinger de gjør ved en anmodning om besøksforbud, og hva som kreves for ilegging. Også i dette materialet kommer

det fram at flere påtalejuristene knytter illeggelse av besøksforbud til det å være utsatt for fysisk vold, og dermed et forutgående straffbart forhold. De balanserer også vurderingene med hensynet til utøver; de ser besøksforbud som et inngripende tiltak, og at også dette tas med i en forholdsmessighetsvurdering av om besøksforbud skal ilegges. Vi skal sitere hva to påtalejurister uttaler om dette.

En politiadvokat i et politidistrikt forteller om at i mindre alvorlige saker prøver de med lempeligere midler enn besøksforbud først. Hun sier:

Vi har mange anmodninger om besøksforbud, det er et lett middel å ty til for folk som føler seg urolige. Anmodningen kan være både godt og dårlig begrunna. I saker som gjelder sjikanering, brudd mellom kjærester, nabokonflikter, prøver vi lempeligere midler. Jeg ber etterforskerne om at de formidler til den aktuelle at vedkommende må slutte med den plagsomme atferden. I de lavere konfliktene erfarer vi at det hjelper at etterforsker tar kontakt med den brysomme og anmoder vedkommende om å ikke ta kontakt. Og at dersom de gjør, kan de risikere å bli ilagt et besøksforbud. Og vi lager notoritet på det. Men vi bruker ikke denne tilnærmingen i saker som dreier seg om vold og trusler.

En annen påtalejurist beskriver sin terskel for å ilegge besøksforbud slik:

Det må være noe mer enn en enkeltstående hendelse, det må være en konflikt som ligger bak, og vi må gjøre en vurdering av om hvorvidt ting kommer til å skje igjen. Det er også en forholdsmessighetsvurdering. Dette er et inngripende tiltak. Så hvis vi kan benytte noen mindre inngripende metoder, er det viktig å prøve det først. Det kan være tilfelle med sjikanesakene, der det er uønsket kontakt. Vi spør fornærmede om hun har sagt til den som sjikanerer at hun ikke ønsker kontakt, ofte sier hun at hun ikke har gjort det. Da sier vi at hun må si fra til ham at han må slutte. Dette kan typisk være hvis man får mange tekstmeldinger, og det er viktig at hun får gitt klar melding om at dette er uønsket. Dette fungerer noen ganger. Politiet må løse med så lempelige midler som mulig. Og også politiet kan gi folk beskjed om å slutte, det er ikke alltid det er nødvendig å ilegge besøksforbud. Det er viktig å se an konfliktnivået. Men i familievoldssaker er det ikke heldig å be fornærmede om å kontakte utøver selv. Så det jeg nå har sagt vil gjelde ved bagatellmessig, ikke alvorlig vold.

Denne politiadvokaten begrunner også en restriktiv praksis med at besøksforbud er et inngripende tiltak:

Ja, besøksforbud er inngripende. Det legger begrensninger, her er det mange små lokalsamfunn der mistenkte kan få forbud mot å oppholde seg. Det må vi ha med oss når vi vurderer ilegging av besøksforbud.

De refererte og andre informanter beskriver praksiser som betyr at terskelen for illeggelse av besøksforbud settes ved forutgående fysisk voldsutøvelse, selv om

dette ikke er et krav etter loven. De krisesentrene vi har intervjuet framhever også dette, og de er kritiske til denne praksisen. De framhever som et problem at de gjennomgående opplever et krav om fysisk voldsutøvelse for at besøksforbud skal ilegges, og at politiet har liten forståelse for konsekvensene av psykisk voldsutøvelse. Krisesentrene tar imidlertid forbehold om at det er en viss variasjon avhengig av hvilket politidistrikt og hvilke politifolk de møter.

Uten at vi kan trekke for bastante konklusjoner ut fra dette materialet, fremstår det også i dette materialet som at lovgivers intensjon ikke alltid ivaretas når det gjelder vilkårene for ilegging av besøksforbud. Materialet gir flere eksempler på at det i saker om vold i nære relasjoner praktiseres et krav om forutgående straffbart forhold, som ofte innebærer fysisk vold. Denne terskelen er høyere enn lovens krav. Dette kan i sin tur innebære at besøksforbud får et for smalt anvendelsesområde i saker om vold i nære relasjoner – psykisk vold og trakassering vil ikke fanges opp. Dette får betydning for vurderingen av besøksforbudets effektivitet, som vi kommer tilbake til avslutningsvis i rapporten.

Terskelen for ilegging av besøksforbud kan oppstå som følge av at politiet forsøker å løse saker på et så lavt nivå som mulig. Men terskelen kan også oppstå som følge av at politiadvokatene balanserer hensynet til den utsatte med hensynet til utøver – jo mer inngripende tiltaket anses å være for utøver, jo mer må det til for at besøksforbud skal ilegges. Dette kan føre til en streng praksis. En leder for et krisesenter er på denne bakgrunnen kritisk til praksisen for ilegging av besøksforbud i «sitt» distrikt, der hun opplever at hensynet til utøver blir for tungt vektlagt av politiet. Hun sier:

Her er det vanskelig å få. Det går på utøverne – hvor mye besøksforbudet griper inn i deres liv blir vektet altfor tungt noen ganger i forhold til offerets trygghet og bevegelsesfrihet.

Samlet indikerer intervjuene med straffesaksaktører og representanter for krisesentrene at praksis er ulik i ulike politidistrikter. Det at det ser ut til å være slike varierende praksiser, er et tema vi kommer tilbake til avslutningsvis i rapporten.

Krav til anmeldelse?

Et annet sentralt funn i Braathen og Molstads undersøkelse av praktiseringen av besøksforbud, var at politijuristene stilte krav om anmeldelse for å legge et besøksforbud. Også dette var i strid med lovgivers forutsetning, som eksplisitt har uttalt at anmeldelse ikke er en forutsetning for ilegging. Dette er viktig for at besøksforbud skal kunne fungere som et lavterskel beskyttelsestiltak.

Hovedtrekket i dette materialet er at det ikke stilles noe krav til anmeldelse for at det skal ilegges et besøksforbud. Også her kan det imidlertid være distriktstvis forskjeller. Det kan være mindre distrikter som har få saker om besøksforbud, og derav lite «mengdetrening». En familievoldskoordinator forklarer dette slik:

I dette distriktet varierer det om det kreves anmeldelse. Denne kompetansen varierer. Dette distriktet er et gravgrendt distrikt, noen har kanskje bare en sak i året. Eller at de som henvender seg blir møtt av en som ikke har kompetanse på fagfeltet. Feltet vold i nære relasjoner har blitt komplekst og avhengig av kunnskap, men i mange tilfeller er det tilfeldig hvem de som ber om besøksforbud møter på. Desentralisert etterforskning gjør at vi har mange små enheter.

Men selv om hovedtrekket er at det ikke kreves anmeldelse, peker informantene på at i saker om vold i nære relasjoner blir det i *praksis* slik at besøksforbud og anmeldelse er tett knyttet sammen. Det kan på den ene siden ha sammenheng med politiets registreringsrutiner; man oppretter en straffesak selv om saken kun dreier seg om besøksforbud. En påtalejurist sier:

I praksis oppretter man en straffesak, besøksforbudet må registreres. Men straffesaken kan godt bli henlagt, det er jo ikke sikkert det er et straffbart forhold.

Men forklaringen på den tette koblingen mellom anmeldelse og besøksforbud, kan også være at besøksforbud blir tema i forbindelse med at politiet mottar en anmeldelse, eller at politiet blir tilkalt til en hendelse, og på bakgrunn av dette oppretter en anmeldelse. «Vi krever ikke anmeldelse, og rent teoretisk trenger vi ikke det, men det blir ofte slik i praksis i saker om vold i nære», som en politijurist sier det.

Og en annen:

I saker om vold i nære relasjoner har jeg aldri vært borte i saker om besøksforbud hvor det ikke ligger en anmeldelse i bunn. I praksis er alltid besøksforbudet i forbindelse med en straffesak. Ofte i form av at vi mottar en anmeldelse, eller at politiet blir utkalt til et sted. Da blir det oppretta en anmeldelse.

Også dette peker mot at det i praksis blir en forholdsvis høy terskel for illeggelse av besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner, og denne terskelen innebærer at besøksforbudet først blir ilagt etter at et forhold er anmeldt til politiet. I disse situasjonene vil dermed besøksforbudet komme inn som beskyttelsestiltak etter at noe (straffbart) har skjedd, og når den utsatte er klar for å anmelde et forhold.

Det kan være flere grunner til at det blir slik. Det kan ha sammenheng med det «sosiale landskapet» som besøksforbudsbestemmelsen skal virke i: Et kjennetegn ved saker om vold i nære relasjoner er at det er få som ønsker involvering av politi og straffeapparat. Få ønsker å anmelde; dette kan være både av frykt for gjerningsmannen, eller at man ikke ønsker gjerningsmannen tiltalt og straffet. Man ønsker at volden opphører, men ikke nødvendigvis ved å involvere straffeapparatet. Voldsutsatte kan gå mange «runder» før de til slutt anmelder og også forlater voldsutøver.

Kanskje kan noen av de samme mekanismene gjøre seg gjeldende når det gjelder besøksforbud. Krisesentrene forteller at mange kvinner er redde for å be om besøksforbud, de er redde for at utøver skal bli ytterligere aggressiv, og at det skal føre til at volden eskalerer. Når de først kontakter politiet, kan de være klare både for anmeldelse og beskyttelse gjennom besøksforbud. Dette kan dermed være en forklaring på den tette tilknytningen mellom straffbare forhold, anmeldelse og besøksforbud.

Beskyttelse versus straffesak

Det er imidlertid tilfeller der en voldsutsatt ønsker besøksforbud, men ikke å anmelde utøver. Dette kan dette skape et dilemma for politiet. En erfaren politiadvokat forklarer dette slik:

Det er et dilemma her: Når det gjelder partnervold er det mange som ikke ønsker å anmelde, men de ønsker beskyttelse. Vi må ha en viss informasjon for å vurdere om det er nødvendig med et besøksforbud. Så setter de seg ned og forteller mye. Det er vanskelig for meg å høre dette uten å igangsette etterforskning på eget initiativ. Lever denne dama i fare har vi en etterforskningsplikt. Dette er en veldig reell problemstilling. Folk flest kan ikke disse reglene og de kan fortelle mye når de kommer og ber om besøksforbud, og da må vi igangsette etterforskning. Sånn sett setter vi dem i stikken; det kan bli opprettet en straffesak uavhengig av hennes ønske. Dette er kjempeutfordrende. Det kan også være uerfarne folk i kriminalvakta. Hvis kriminalvakta spør juristen, da må vi si at hun må formulere seg i generelle vendinger. Vi burde kunne kanalisert dette til en bistandsadvokat, men det er et ressurs spørsmål. Så vi klarer ikke være gode nok overfor disse som i utgangspunktet bare vil ha et besøksforbud, og som ikke vil anmelde.

Vi spør en bistandsadvokat om dette, og også hun opplever dette som en høyst aktuell problemstilling. Hun forteller hvordan hun søker å løse dette dilemmaet:

Dersom klienten ikke vil anmelde, hender det noen ganger at jeg må si fra at klienten skal fortelle minst mulig, og bare det som er relevant for besøksforbudet. Ellers vil det bli opprettet sak. Jeg utformer en skriftlig begjæring om besøksforbud, og da skriver jeg bare det som klienten ønsker, og bare det som er nødvendig, når klienten ikke ønsker anmeldelse.

Det vi ser her er hvordan det vi kan kalle beskyttelsessporet kan komme i konflikt med straffesaksporet. Vi har ikke noe godt svar på hva som bør være løsningen på dette dilemmaet. Dersom politiet ikke respekterer den utsattes ønske om ikke å anmelde, kan man jo tenke seg at voldsutsatte ikke vil oppsøke politiet for å få et besøksforbud, og dermed ikke oppnår den beskyttelsen som et forbud innebærer. På den annen side har politiet en selvstendig plikt til å etterforske straffbare forhold. En manglende anmeldelse vil kunne føre til at vold forblir uoppdaget, og at voldsutøver ikke blir forsøkt stanset gjennom at politiet reagerer.

Vi lar dette dilemmaet foreløpig stå åpent, men diskuterer det kort avslutningsvis i rapporten – der vi mer overordnet diskuterer besøksforbudets effektivitet i saker om vold i nære relasjoner.

Uansett ser det ut til at dagens praktisering av besøksforbud tyder på at det fremdeles er en forholdsvis høy terskel for illeggelse av besøksforbud. Det er nært knyttet til både straffbare forhold og anmeldelse, og som kan medføre at besøksforbud som forebyggende tiltak blir mindre effektivt. Det kommer inn i etterkant av voldshendelser, og først når fornærmede er klar til å anmelde forholdet og å avslutte forholdet til utøver.

I det følgende skal vi presentere et annet tema der det framheves at terskelen for illeggelse av besøksforbud er høy, dette gjelder bruk av besøksforbud overfor barn.

Besøksforbud overfor barn

Barn som opplever vold i familien har de senere årene fått langt større oppmerksomhet. Det å leve i en familie der det utøves vold kan ha store negative konsekvenser for barnet. Det å oppleve vold i familien gir økt risiko for alvorlige psykiske og atferdsmessige problemer. Det har også blitt en langt større oppmerksomhet rundt barn som vitner til vold, og de skader det kan påføre barnet.

Braathen og Molstad viste at det rådet usikkerhet blant politijuristene om hvordan de skulle håndtere saker om besøksforbud der partene hadde felles barn. Bruk av besøksforbudsbestemmelsen i forhold til barn er også et tema som har kommet opp i våre intervjuer. Her er det særlig kritesentrene som er kritiske, og de mener at påtalemyndigheten har en alt for høy terskel for illeggelse av besøksforbud overfor barn. Vi skal presentere dette nærmere.

Lederen for et kritesenter refererte til en nylig situasjon der to barn hadde måttet holde seg inne på kritesenteret i mange uker – det var ikke gitt besøksforbud i forhold til barna, og det var en omfattende trusselsituasjon. En leder for et annet kritesenter sier:

Det vi ser er at far blir ilagt besøksforbud overfor mor, men ikke overfor barna. Selv om man vet hva slags vold mor er utsatt for, og selv om barna er redde og gir uttrykk for at de ikke ønsker å være hos far, så blir ikke dette tatt med en gang – og barna får ofte ikke besøksforbud. Samværsretten står så sterkt.

Hun påpeker videre hvordan kvinnene blir satt i en vanskelig situasjon når barna skal ha samvær med far, hvordan skal man få overlevert barna? Hun mener det burde vært tatt en grundig vurdering om illeggelse av besøksforbud også overfor barna, ikke bare moren: «I tilfeller der det har vært vold, så er det også klart at man skal beskytte barna, tenker vi.»

Kritesentrene erfarer dermed at det er vanskelig å få besøksforbud overfor barn der mor er voldsutsatt, og der barn kan ha vært vitne til alvorlig vold mot mor.

Krisesentrene mener dette skyldes at politiet ikke «ser» barna, men at barnas stilling i stedet tolkes inn i en samlivskonflikt. Politiet mangler barneperspektivet, påpeker krisesentrene.

Også en bistandsadvokat mener at det skal alt for mye til for å få et besøksforbud for barn:

Ofte prioriterer politiadvokatene barns rett til samvær. Samvær står så sterkt. I initialfasen opplever barna at utøver oppsøker dem på skolen, og barna blir så redde. Besøksforbudet trenger ikke være så langvarig overfor barna, men det kan først ilegges et besøksforbud, så kan man ta vurderingen på samvær.

Straffesaksaktørene bekrefter at besøksforbud som gjelder barn kan være vanskelige saker, og at dette kan føre til en for høy terskel for bruk av besøksforbud overfor barn i saker om vold i nære relasjoner. En erfaren familievolds-koordinator forklarer dette med at politijuristene kan ha manglende kompetanse i å vurdere barns behov for besøksforbud, og at dette kan føre til at det ikke ilegges. Det er også flere av de intervjuede påtalejuristene som opplever besøksforbud overfor barn som saker som involverer vanskelige vurderinger, og de forteller at de er forsiktige med å gi besøksforbud til barn. Dette fordi det «... gjør besøksforbudet mer inngripende overfor far», som en påtalejurist sier det. Dette styrker krisesentrenes opplevelser av at barnas rett til samvær med far «trumfer» barnas eventuelle behov for beskyttelse mot far.

Begrensede besøksforbud som løsning?

Det kan dermed oppstå et problem når det ilegges besøksforbud for mor, men ikke for barna. Hvordan skal da samvær organiseres? Som vi har vist tidligere ble det i forbindelse med revideringen av besøksforbudsbestemmelsen i 2003, tatt inn en presisering om begrensede besøksforbud. Dvs. at den forbudet retter seg mot bare kan oppsøke et sted eller en person som forbudet omfatter, på bestemte vilkår. Departementet mente at begrensede besøksforbud hovedsakelig ville være aktuelt i tilfeller der det var felles barn å ta hensyn til, og spesielt der det var tale om samværsrett og en begrensning var nødvendig for å ivareta hensynet til barnet.

Flere påtalejurister sier at de benytter bestemmelsens ledd om begrensede besøksforbud i saker om felles barn. De utformer dermed besøksforbudet slik at de setter vilkår i besøksforbudet, f.eks. om at en tredjeperson skal involveres ved overlevering av barn, som barnevern, familievern eller andre. Andre overlater det til partene selv. En påtalejurist sier:

I mange tilfeller gir vi ikke besøksforbud til barn. Det er en utfordring, og det gir utfordringer i forhold til avlevering av barn. Her må partene finne avtaler, f.eks. at andre folk henter og bringer barna, det løser seg som regel. Avtaler er sjelden på plass når vi skriver besøksforbudet, i utgangspunktet er det partene som må finne en løsning.

Det er imidlertid ikke alltid enkelt å finne fram slike tredjepersoner, er det flere som framhever overfor oss. En bistandsadvokat påpeker at i det distriktet hun praktiserer i, kan barnevernet hjelpe til initialt, men de kan ikke kan fortsette med dette over lengre tid. Det er ingen andre instanser som kan hjelpe til, og hun etterlyser et lavterskeltilbud som kan hjelpe til med dette. Krisesentrene framhever som særlig problem her at denne type vilkår i besøksforbudet særlig kan ramme minoritetskvinner. Mange har ikke nettverk i Norge, og det nettverket de har, kan være felles med mannens nettverk. De har dermed ikke noen tredjeperson som kan hjelpe til med overlevering av barna.

Så også her ser det ut til at besøksforbudet virker i et sosialt landskap der det kan oppstå et dilemma. Her består dette i en konflikt mellom barns behov for beskyttelse, og samværsretten til den av foreldrene som har utøvd vold. Heller ikke dette er et dilemma med noen opplagte svar, og vi kommer tilbake til dette i en diskusjon avslutningsvis i rapporten.

Oppsummeringsvis tyder det foregående på at ulike forhold fører til at det i sum kan bli en forholdsvis høy terskel for at det ilegges besøksforbud for utsatte for vold i nære relasjoner. Ulike mekanismer fører til dette sluttresultatet; både påtalemyndighetens egne praksiser samt særtrekk ved vold i nære relasjoner som fenomen.

I det følgende skal vi gå over til å se på andre forhold som vil ha betydning for besøksforbudets effektivitet, og det gjelder hvilke rutiner og prosedyrer politi og påtalemyndighet følger når de ilegger besøksforbud. Her er det flere som påpeker utfordringer og muligheter for svikt, og som i sin tur kan føre til at besøksforbudet blir mindre effektivt som forebyggings- og beskyttelsestiltak. Vi skal ta opp de viktigste av disse punktene.

Prosedyrer for illeggelse

Tidsaspektet

En erfaren familievoldskoordinator karakteriserer godt politiarbeid i saker om illeggelse av besøksforbud på denne måten:

Det må skje i akuttfasen, det må iverksettes når politiet tar imot begjæringen, eventuelt en anmeldelse. Det må vurderes med en gang om det er aktuelt, og det må iverksettes umiddelbart og spesielt i de sakene trusselutøver får vite at han er anmeldt. Risikosituasjonen utløses umiddelbart når utøver får vite om anmeldelsen. Akuttfasen er spesielt farlig. Da er det aggressivitet og triggerpunkter, selve anmeldelsen er et triggerpunkt. I mange saker ønsker voldsutøver å fortsette samlivet, og når han får vite at han er anmeldt og at hun vil ha besøksforbud, kan han miste kontroll. Så beskyttelse og etterforskning må skje i akuttfasen, og det må være en plan for det.

Vi vet fra tidligere undersøkelser at tiden rundt anmeldelse og samlivsbrudd kan være en spesielt risikofylt fase for utsatte for vold i nære relasjoner (se f.eks. Bø

Vatnar 2015). For å beskytte fornærmede bør dermed besøksforbudet ilegges raskt og kort tid etter anmeldelse. Dette praktiseres imidlertid ikke alltid, er det flere som framhever overfor oss. En bistandsadvokat sier: «Det største problemet, er at det tar så lang tid. Her i xx politidistrikt kan det ta 4 uker.» Hun framhever også at det tar særlig lang tid for de som ikke vil anmelde et forhold til politiet. Hun tar forbehold om at dette kan ha med politireformen å gjøre, at i denne perioden har det tatt særlig lang tid. Men hun understreker betydningen av at besøksforbud ilegges raskt:

Det er håpløst når man må vente i lang tid på et besøksforbud. Man kommer seg ikke på jobb, i barnehage, på skole. Besøksforbud burde vært vurdert raskt. Det behøver ikke vare så lenge, men sånn at man får stabilisert forholdene. Politiet burde også være raskere med å gi tilbakemelding, det er bedre å få et negativt svar enn å gå og vente.

Også en påtalejurist framhever at tidsaspektet er en utfordring ved praktisering av besøksforbudet. Hun forklarer grunnene til dette slik:

En utfordring her er hvor fort man får ilagt besøksforbudet. Vi har et krav fra retten om at det skal være kontradiksjon – at den som skal ha besøksforbud mot seg, blir tatt inn til avhør. Det kan ta tid. En mellomløsning er at vi kan utstede forbudet, og så ta vedkommende inn til avhør, og så eventuelt trekke besøksforbudet tilbake dersom vi finner at det ikke er grunnlag for det. Da blir kontradiksjonen ivaretatt. Utfordringen er ressurser, om en får tatt det avhøret med en gang – i den ideelle verden klarer vi det.

Det er flere som understreker at hvor raskt man kan få ilagt besøksforbud, vil avhenge av ressursituasjonen. Manglende ressurser kan dermed være en hindring for en effektiv praktisering av besøksforbud, slik en familievolds-koordinator i politiet understreker:

Hos oss er det veldig forskjellig hvor lang tid det tar før juristene avgjør. Ideelt sett bør det inntreffe med en gang, men det varierer. Generelt sett har vi alt for lite ressurser – dette er jo de vanlige klagenes fra politiet – men det er en realitet. Sakstallet når det gjelder familievold øker, og saker blir liggende i bunker mer enn før. Vi har alt for lite ressurser.

Lang saksbehandlingstid er et kjennetegn også ved straffesaksbehandlingen i saker om vold i nære relasjoner (se f.eks. Aas 2014, og Dullum 2016). Dette vil ha sammenheng med ressursituasjonen, men kan også avhenge av prioriteringer som gjøres internt i politiorganisasjonen. Også dette kommer vi tilbake til i en diskusjon avslutningsvis.

Betydningen av en tydelig forkynning

På den tiden Braathen og Molstad (2001) foretok sin undersøkelse, var ikke måten forbudet skulle meddeles til de involverte partene regulert verken i loven eller i påtaleinstruksen. De fant også at krisesentrene rapporterte om stadige

problemer med at den forbudet rettet seg mot «forsvant» fra politiet slik at forbudet ikke ble meddelt. Dette innebar at fornærmede ikke hadde beskyttelse gjennom forbudet til tross for at det var bestemt. Braathen og Molstad etterlyste derfor regler for hvordan et besøksforbud skal meddeles til den forbudet skal rette seg mot. Slike regler er nå tatt inn i bestemmelsen.

De vi har intervjuet understreker at en rask og tydelig forkynning av besøksforbudet til den som ilegges besøksforbudet, er av betydning for at besøksforbudet skal overholdes. En familievoldskoordinator i politiet understreker dette:

Besøksforbud bør forkynnes så fort som mulig. Man må være tydelig på råd og veiledning til utøver, innholdet av besøksforbudet og konsekvensene ved brudd. Man må altså forklare selve forbudet, hva det gjelder for, og hva som er konsekvensene av brudd. Dette er helt avgjørende. Besøksforbudet begrenser også hans mulighet til kontakt med henne gjennom sosiale medier, det er det mange som ikke vet. Så det er viktig at politiet forklarer at det gjelder all form for kontakt, og det er avgjørende at vi følger opp det vi formidler.

Også politijuristene er opptatt av at politiet må forsikre seg om at den besøksforbudet retter seg mot har forstått innholdet i forbudet. En politiadvokat sier:

Forkynningen er personlig, og politiet skal gjøre det helt klinkende klart hva dette dreier seg om; ingen kontakt, ingen SMS, ingen kontakt gjennom 3. person. Hvis politiet ikke har gjort det, har de ikke gjort jobben sin.

Gjennomgående framheves det overfor oss at her har distriktene «ganske greie rutiner», som en påtalejurist beskriver det. Forkynningen er overlatt til politiet, som så forkynner (eller stevnekontoret). En påtalejurist sier at hvis det er noe spesielt, presiserer hun det, gjerne med skriftlig uthevet tekst, eller muntlig til de som skal forkynne. Det framheves også som viktig at det brukes tolk der det er nødvendig.

Enkelte påtalejurister har likevel opplevd at en utøver har brutt besøksforbudet, og at han i retten har begrunnet dette med at han ikke har skjont hva ulike deler av besøksforbudet har gått ut på. Dette kan selvfølgelig være en del av bildet; et kritesenter forteller at de har opplevd at det ikke har vært brukt tolk ved forkynning, og at utøver ikke har forstått innholdet i besøksforbudet. I materialet er det da også eksempler på at påtalemyndigheten har innkalt stevnekontoret eller politiet til retten for å avklare om det er slike mangler knyttet til forkynningen.

Fremdeles beskrives imidlertid den formen for svikt som ble påpekt av Braathen og Molstad i 2001: Det kan være problematisk å få forkynt et besøksforbud fordi politiet ikke finner utøver. En leder for et kritesenter sier:

Vi opplever ofte at voldsutøver gjemmer seg for politiet. Så derfor kan det ta uker og måneder uten at et besøksforbud har noen virkning fordi utøver ikke har fått det forkynt. Det er veldig frustrerende for offeret, som må holde seg inne hele tiden fordi ingen vet hvor voldsutøver er.

Også en som har besøksforbud forteller om dette; at utøver ofte har vært vanskelig å få tak i når besøksforbudet skal forkynnes og fornyes, en gang hadde han blant annet reist til utlandet.

Vi vet ikke hvor omfattende dette problemet er, men nevner det i og med at det kan belyse hindringer for at besøksforbud blir ilagt, og dermed for bestemmelsens effektivitet.

Vurderinger knyttet til besøksforbudets varighet

Lovgiver har satt grenser for hvor lenge et besøksforbud kan vare. Besøksforbudet skal vare en viss tid, og høyst et år av gangen. Besøksforbud i eget hjem kan vare i høyst tre måneder av gangen. Men det kan forlenges; besøksforbudet kan opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt.

De intervjuede fra JURK er kritiske til hvilke vurderinger som ligger til grunn for påtalemyndighetens utforming av besøksforbud i tid. De mener å se at besøksforbud ofte utstedes for tre måneder, men at dette kan være for kort tid, særlig dersom man har levd i et årelangt voldsforhold. De opplever også at utformingen kan være svært standardisert, og etterspør mer konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle.

Påtalejuristene i vårt materiale sier imidlertid at de gjør konkrete vurderinger. En påtalejurist sier f.eks.:

Lengden på besøksforbudet avhenger av type sak. Hvis det er en akutt konflikt og hvis den roer seg ned, da blir det for en kortere periode. I typiske familievoldssaker ilegger vi oftere besøksforbud for ett år. Så det avhenger av type konflikt, om det er noen tegn til at ting endrer seg, om det eskalerer eller gir seg.

Også en annen påtalejurist sier at i dette distriktet avhenger lengden på besøksforbudet av hvor alvorlig de vurderer saken å være:

Det avhenger av hvor alvorlig det er, vi utsteder ofte for 6 måneder, så etterforsker vi, og ilegger gjerne for et år hvis det er behov. Men i mindre alvorlige saker er det ofte bare 3 måneder, etter 3 måneder ser vi ofte at det ikke er noen grunn til at de skal oppsøke hverandre. Men de kan være i dialog med oss, og de kan få lengre tid hvis behov.

En familievoldskoordinator opplever det imidlertid som forholdsvis tilfeldig hvor lenge et besøksforbud utstedes for, og etterlyser en felles instruks og felles rutiner.

Nært knyttet til besøksforbudets varighet, er spørsmålet om forlengelse. Hvordan løses det? Følger politiet her med på når besøksforbud går ut, eller er det den fornærmede selv som må følge opp dette? Lederen for et krisesenter opplever det som vanskelig å få forlenget et besøksforbud:

Politiet mener det er nok at han har oppført seg ok i 3 måneder. Men han kommer ofte på banen etter tre måneder, og kontakter henne på ulike måter.

Et spørsmål her er også hvilke rutiner politiet har for forlengelse. En påtalejurist sier at i dette distriktet må den utsatte selv henvende seg til politiet når besøksforbudet går ut. En familievoldskoordinator understreker på sin side at man bør ta en prat med den utsatte når besøksforbudet er i ferd med å gå ut, men at dette fort glipper i hennes distrikt av ressursmessige årsaker.

Materialet peker dermed mot varierende praksiser både knyttet til lengden på besøksforbud, og oppfølging av forbudet når det er i ferd med å gå ut. Slike varierende praksiser viser at den beskyttelsen et besøksforbud gir kan være avhengig av bosted. Det er dermed et spørsmål om hvordan man kan sikre større likhet og bedre rutiner knyttet til besøksforbudets utstrekning i tid, og også dette skal vi komme tilbake til avslutningsvis i denne rapporten.

Vi skal nå gå over til å se på et tredje forhold ved praktiseringen av besøksforbud som vil ha betydning for om besøksforbudet fungerer som et effektivt beskyttelsestiltak, og det er hvordan brudd på besøksforbud håndheves.

Håndhevingen av brudd på besøksforbud

Som vi har beskrevet tidligere, har vi ikke registerdata som viser i hvilket omfang det skjer brudd på besøksforbud. Det å få vite noe sikkert om i hvilken grad besøksforbud respekteres, er også med dagens registreringssystemer en tilnærmet umulig oppgave. For det første vet vi ikke hvor mange besøksforbud som ilegges hvert år. For å få vite noe om de overholdes, måtte alle besøksforbudene registreres. Dernest måtte alle brudd på forbudene anmeldes. Det skjer sannsynligvis ikke. De intervjuede peker på forskjellige grunner til det: Kanskje vil ikke fornærmede bry politiet, eller hun kan være redd for represalier hvis hun anmelder. Det kan også være at politiet ikke registrerer eller ikke vil ta imot en anmeldelse for brudd. I noen tilfeller kan kanskje fornærmede selv medvirke til at forbudet brytes, og inngir derfor ikke noen anmeldelse. Men uansett er det viktig å understreke de manglende registerdataene på dette området, det å vite noe om omfanget av brudd er svært viktig når man skal vurdere effektiviteten av besøksforbud som beskyttelsestiltak.

Vi har heller ikke registerdata som forteller oss hva politiet gjør når brudd oppdages; i hvilken grad bruddene etterforskes og påtales. Så også her er det intervjumaterialet som danner det empiriske grunnlaget.

Riksadvokaten og Høyesterett om håndheving av brudd

En viktig bakgrunn for å vurdere håndhevingen av brudd på besøksforbud, er Riksadvokatens rundskriv 2008-3 om familievold, der Riksadvokaten påpeker at der siktede bryter et besøksforbud, skal det reageres:

... raskt og med fasthet, og det må vurderes om bruddet gir grunnlag for pågrepelse og fremstilling for varetekt. Det bør vurderes å begjære pådømmelse av brudd på besøksforbudet, jf. Straffeloven § 342 bokstav c) uten å avvente hovedforhandling i familievoldssaken (pkt. IV 3 i rundskrivet).

Riksadvokaten har flere ganger understreket dette, senest i mål- og prioriteringsskrivene for straffesaksbehandlingen i 2015 og 2016. Her ses ileggelse og oppfølging av brudd på besøksforbud som sentralt for å beskytte ofre mot nye overgrep og krenkelser i saker om vold i nære relasjoner.

En annen relevant bakgrunn er den tidligere refererte dommen fra Høyesterett i 2013, der den norske staten ble dømt for brudd på EMK artikkel 8 for ikke å ha oppfylt sin plikt til å beskytte en kvinne mot forfølgelse av en mann hun hadde hatt et kortvarig forhold til. Mannen var dømt for grov vold mot kvinnen, og etter soning var han ilagt flere besøks- og kontaktforbud. Han hadde et nærmest sammenhengende forbud mot å kontakte kvinnen fra 1998 til 2005. Disse hadde han brutt flere ganger, uten at politiet hadde fulgt tilstrekkelig opp. Kvinnen, med sine fire mindreårige barn, hadde derfor selv måttet flytte på sperret adresse til en annen kant av landet der hun ikke hadde noen tilknytning. Høyesterett la avgjørende vekt på at politiets oppfølging av de stadige bruddene på besøksforbudet var meget mangelfull, og at to potensielt svært alvorlige trusler ikke ble nærmere etterforsket. Høyesterett fant at statens forhold ubestridt ble rammet av EMK artikkel 8.

Ser vi på hva dette materialet forteller om håndhevingen av brudd på besøksforbud, er situasjonen i dag ikke helt ulik den som beskrives av Høyesterett i 2013. Informantene forteller om alt fra en sporadisk til en manglende oppfølging av brudd på besøksforbud, og om til dels store variasjoner på landsbasis. En familievolds-kordinator beskriver dette slik:

Det har vært veldig ulik praksis mellom distriktene. Det går på hva man iverksetter ved brudd, hvordan man reagerer på brudd. Noen har pågrepet umiddelbart, andre har latt det fare.

I dette materialet framstår dermed håndhevingen av brudd på besøksforbud som en betydelig mangel ved praktisering av besøksforbudsbestemmelsen. Vi skal referere hva informantene sier om dette.

Håndhevingspraksiser

En bistandsadvokat i et stort politidistrikt, sier det ganske sterkt:

Det skjer ingen ting ved brudd. Det blir ikke tatt ut tiltale, det skjer ingen ting. Det hender politiet tar vedkommende inn til en samtale, men det kan også skje lenge etter bruddet. Det som kan skje, er at besøksforbudet forlenges, eller at det blir aktuelt med sperret adresse.

Også krisesentrene er sterkt kritiske til den håndhevingspraksisen de ser ved brudd. En leder for et krisesenter sier:

Vi opplever at det stort sett ikke reageres på brudd. Vi ser mye brudd gjennom tekstmeldinger. Kvinnene går til politiet til å begynne med, men så gir de bare opp.

Ved dette krisesenteret opplever de også ofte at byrden legges på de voldsutsatte kvinnene når det skjer brudd, ved at det er kvinnene som må finne måter å beskytte seg mot voldsutøver. Politiet kan enten gi dem en voldsalarm, eller kvinnene og barna må flytte og bytte krisesenter. Dette krisesenteret opplever at dette kan skje gang på gang.

Krisesentrene opplever også at det kan være krevende å få anmeldt brudd på besøksforbud. Vi har fått referert eksempler der kvinner ikke har fått anmeldt et forhold der og da, men blitt bedt om å kontakte etterforsker. Krisesentrene påpeker også at minoritetskvinner kan stå overfor særlige problemer når det gjelder brudd, og etterlyser bedre praksiser og særlig aktsomhet i disse sakene. Ofte vil språkproblemer komplisere.

Når det gjelder type brudd, opplever krisesentrene at særlig kontakt via SMS og sosiale medier ikke blir tatt på alvor av politiet. De forteller om tilfeller med flere hundre brudd via tekstmeldinger som ikke er møtt med noen reaksjon. De kan også oppleve at brudd ikke fortolkes som brudd; at såkalte «hyggelige» meldinger bagatelliseres. En representant fra et krisesenter viser til et tilfelle der politiet kalte et brudd for «guttestreker» der den utsatte faktisk var alvorlig truet.

Krisesentrene er dermed meget kritiske til hvordan brudd på besøksforbud følges opp av politiet. De opplever at det skal svært mye til før politiet reagerer på brudd, og at grensen ofte går ved fysisk voldsutøvelse. Ifølge krisesentrene har politiet dermed en høy terskel for å reagere på brudd.

Også flere av straffesaksaktørene er kritiske til egen praksis når det gjelder håndheving av brudd. En påtalejurist i ett distrikt sier:

Vi har et stort antall saker hvor vi ikke har gått til innbringelse for brudd. I mange tilfeller har det også tatt lang tid før vi har tatt et avhør.

En familievoldskoordinator forteller om manglende oppfølging av brudd i sitt distrikt, og hun sier hvordan hun mener det burde være:

Det burde være en reaksjon umiddelbart. Så snart man får vite om bruddet. Uansett hvordan bruddet er, ved førstegangsbrydd bør det gjennomføres avhør og pågrepelse. Ved flere gangs brudd, bør det være strengere tiltak. Ellers forsvinner meningen med besøksforbudet. Vi må avhøre med en gang, politiet må forsikre seg om at vedkommende har forstått besøksforbudet, og hva som er hensikten til vedkommende. Man trenger ikke nødvendigvis reagere med straff, men forsikre seg om at det er lik forståelse. Hvis vedkommende bryter etter det, så må det bli en kraftigere reaksjon.

En påtalejurist mener imidlertid at vurderingene ikke alltid er enkle:

Det som er utfordringa her, er at ved vold i nære relasjoner har de ofte barn sammen. Da må man vurdere om det er brudd. Barn må ha avtaler, man får gjerne en forklaring på hvorfor det er brudd – ‘det var fotball-trening, barnet måtte ha skoa’. Det kan være reelt, og det kan være løgn, det er vanskelig for oss å bevise hva det var. Da kan det bli henlagt, og det blir ikke noen reaksjon.

Det er imidlertid påtalejurister som beskriver en mer aktiv håndhevingspraksis. En sier:

Vi pågriper sjelden eller nesten aldri ved førstegangsbrudd. Men vi kontakter vedkommende om det politiet har fått vite, og han blir gitt kraftige formaninger og informeres om at det blir opprettet sak. Alvoret må ligge i bunnen av det vi gjør. Kanskje får dama voldsalarm ved førstegangsbrudd, og vi pågriper ved alvorlige brudd. Er det en telefontrussel går vi til pågrepelse, da er terskelen min veldig lav.

Hun sier at de i dette distriktet også har forsøkt å fengsle folk på gjentatte brudd, men at de har opplevd at retten ikke alltid har gitt dem medhold.

Når det reageres på brudd, finner vi altså en praksis enkelte steder som innebærer at politiet begynner med en samtale med utøver, for så å gripe til sterkere virkemidler dersom utøver ikke retter seg etter formaningene fra politiet. Påtalejuristene begrunner denne praksisen med at alt politiarbeid handler om å vurdere reaksjon etter hvor alvorlig et forhold er. En påtalejurist sier:

Det må være sånn at vi vurderer hvordan vi skal reagere på brudd avhengig av hvor alvorlig det er. Sånn er det i alle andre saker også.

En påtalejurist begrunner en slik praksis med ressursituasjonen:

Her skal det være en lav terskel for å pågripe. Men det er et ressurs-spørsmål, som på andre områder i politiet, om man får til å gjøre noe med brudd der og da. Det skal være en lav terskel for varetektsfengsel, men strafferammen er lav, så man må passe på at det ikke blir oversoning. Her er det et klart forbedringspotensial, men det vil som regel være ressursituasjonen som avgjør.

Samlet gir dette materialet et bilde av en forholdsvis sporadisk oppfølging av brudd på besøksforbud. I de tilfellene der det gripes inn mot brudd på besøksforbud ser terskelen ut til å være høy; det skal mye til før politiet går til pågrepelse. Bruddene må være gjentatte og/eller alvorlige. Det er variasjoner mellom politidistriktene, men realiteten i flere politidistrikt ser ut til å være et godt stykke unna de føringene som ligger i Riksadvokatens rundskriv. Praksis ser ut til å ligne mer på situasjonsbeskrivelsen i Høyesteretts-dommen fra 2013. Dette får konsekvenser for besøksforbudets effektivitet; som vi har påpekt tidligere må en lov håndheves for at den skal ha effekt. Slik informantene her har beskrevet

håndhevingen av brudd på besøksforbud, tyder dette på at straffelovens bestemmelse om brudd på besøksforbud har liten avskrekkende effekt.

Det er imidlertid ikke slik at det aldri tas ut tiltaler for brudd på besøksforbud. Politiadvokatene sier at det tas ut tiltaler, men at de følger en tiltalepraksis som heller ikke her er i tråd med Riksadvokatens rundskriv.

Tiltalepraksiser

Som nevnt ovenfor, anbefaler Riksadvokaten en tiltalepraksis der det vurderes å ta ut tiltale for brudd på besøksforbud uten å avvente hovedforhandling i familievoldssaken. Dette for at brudd skal påtales raskt, og dermed bidra til at besøksforbudet gir den beskyttelse det er tiltenkt av lovgiver.

Heller ikke en slik praksis finner vi dokumentert i dette materialet. En påtalejurist sier:

Det er ingen her som har vært iretteført bare for brudd. Det tas sammen med andre forhold i straffesaken. Dette er dumt, for straffesaken tar lang tid, 1 til 2 år. Vi ønsker at bruddene tas underveis. Vi er bekymret for utviklingen, hvis man ikke irettefører underveis, opplever fornærmede at vi ikke tar besøksforbudet på alvor. Vi har brudd fra 2016 som ikke er avgjort, dette tar alt for lang tid.

Et viktig funn i denne undersøkelsen, er dermed en påtalepraksis der det ikke reageres på brudd fortløpende, men at det tas ut tiltale for brudd sammen med familievoldssaken. En påtalejurist mener også at dette er en god praksis, og begrunner det slik:

Brudd pådømmes sammen med vold i nære relasjoner ellers. Hvis det skulle pådømmes enkeltvis, vil det som regel bare bli en bot. I familievoldssaker blir det som regel lange straffer, hvis brudd på besøksforbud er med i familievoldssaken, kan det være med på å trekke opp den ubetinga delen. Ved å ta med bruddet i familievoldssaken kan dette også bidra til å tegne et klarere bilde av hvordan dette har vært for fornærmede. Og det bidrar til å vise at vold/ trakassering har fortsatt også etter at politiet har vært inne i bildet. Så ved å ta med bruddet i familievoldssaken, bidrar det til at man får et riktig straffenivå, og man får belyst hele bildet. Og det kan være en større belastning for fornærmede dersom brudd skulle pådømmes underveis, da ville hun stadig måtte tas inn til avhør.

En annen påtalejurist sier:

Vi tilstreber felles pådømmelse med familievoldssaken, men det er ikke gitt at vi ikke skiller ut enkeltsaker. I utfordrende familievoldssaker kan brudd bidra til å opplyse saken, både med hensyn til skyldspørsmålet og straffereaksjonen.

I neste kapittel skal vi se nærmere på hva tiltalene omfatter, og vi skal se på hvordan domstolene pådømmer sakene. Vi skal også diskutere konsekvenser av en slik tiltalepraksis som politijuristene her beskriver – en opplagt konsekvens er jo bl.a. at det kan ta svært lang tid før brudd på besøksforbud blir pådømt. Man sier gjerne at en rask reaksjon er en forutsetning for at en straffebestemmelse skal ha en virkning. Vi skal se at dette ofte ikke er tilfelle når det tas ut tiltale for brudd på besøksforbud.

Oppsummering

Tema for dette kapittelet har vært å belyse politi og påtalemyndighetens praktisering av bestemmelsen, med sikte på en vurdering av besøksforbudets effektivitet i saker om vold i nære relasjoner. Vi har valgt å konsentrere beskrivelsen rundt tre temaer: terskler for illeggelse, prosedyrer for illeggelse, samt håndhevingen av brudd. På samtlige av disse områdene framkommer svikt i dette materialet, både gjennom at det praktiseres en forholdsvis høy terskel for illeggelse, mangelfulle prosedyrer ved ilegging av besøksforbud, samt at det er svært ulik praksis med hensyn til om og hvordan det reageres på brudd på besøksforbud. En familievoldskoordinator oppsummerer de varierende praksisene på denne måten:

Det er varierende håndtering av besøksforbud i dette distriktet, det er for personavhengig. Vi har noen rutiner, men rutinene er ikke av en sånn karakter at det blir en ensartet håndtering. Det gjør at vi får varierende kvalitet, både med hensyn til håndtering og terskelen for å iverksette.

Samtlige av de intervjuede framhever besøksforbud som et godt og egnet beskyttelsestiltak i saker om vold i nære relasjoner. Hvor god beskyttelse besøksforbud gir er imidlertid avhengig av hvordan tiltaket praktiseres, både når det gjelder ilegging av besøksforbud og håndhevingen av brudd. Samlet sett tyder dette på at her er det fremdeles utfordringer.

I neste kapittel skal vi se på hva som kjennetegner et utvalg saker der politiet har tatt ut tiltale for brudd på besøksforbud, hvilke virkemidler politiet har tatt i bruk, samt hvordan brudd pådømmes i domstolene.

6 Brudd på besøksforbud for domstolene

Innledning

I dette kapittelet skal vi gå dypere inn i rapportens tredje delproblemstilling knyttet til brudd på besøksforbud. Her skal vi se på hva som kjennetegner et utvalg saker der det er tatt ut tiltale for brudd på besøksforbud, og der sakene er pådømt i domstolene.

Det empiriske materialet i dette kapittelet består av en analyse av et utvalg dommer om på brudd på besøksforbud. Vi skal vise hva dommene sier om påtalemyndighetens tiltalepraksiser, og hvilke typer brudd det er tatt ut tiltale for, samt hvordan bruddene er pådømt i domstolene. Vi skal også se om vi gjenfinner det politijuristene forteller om sin tiltalepraksis: At de tar ut tiltale for brudd sammen med familievoldssaken, dvs. at de ikke begjærer pådømmelse særskilt for enkeltbrudd, slik Riksadvokaten har anbefalt. I hvilken grad ser vi spor av det samme i domsmaterialet? Og hva fører dette til når det gjelder pådømmelse, og siste instans: Besøksforbudsbestemmelsens effektivitet?

I tillegg til dette skal vi belyse andre kjennetegn ved sakene der det er tatt ut tiltale. I forrige kapittel viste vi at selv om det ikke er noe krav om anmeldelse og forutgående straffbart forhold for å ilegge besøksforbud, sier påtalejuristene at det i praksis blir slik. I hvilken grad gjenfinner vi denne praksisen i sakene der det er tatt ut tiltale? Dette lar seg belyse gjennom at vi i de fleste dommene får vite bakgrunnen for illeggelse av besøksforbudet og når besøksforbud er ilagt. Vi får også vite hvilken type og hvilket omfang av brudd det er tatt ut tiltale for. Andre spørsmål er hvem som domfelles for besøksforbud, hva med kjønn, alder? Andre kjennetegn ved de domfelte? Hva med de fornærmede?

Andre sentrale spørsmål som lar seg belyse gjennom dommene er om det er benyttet andre tvangsmidler i sakene, særlig varetekt, noe Riksadvokaten også har anbefalt påtalemyndigheten å vurdere. Vi skal også belyse noe som krisesentrene er særlig kritiske til: De mener at brudd på besøksforbudene i for liten grad følges opp med kontaktforbud og elektronisk kontroll, såkalt omvendt voldsalarm. I hvilken grad er slike tvangsmidler benyttet i sakene?

Gjennom dommene får vi dermed et innblikk i flere sider av reaksjonskjeden når det gjelder besøksforbud, fra tiden før illeggelse, til domstolen avsier dom i saken. I så måte bidrar dommene til å belyse flere av de samme temaene som vi behandlet i forrige kapittel, men fra et annet ståsted. Dommene gir selvsagt ikke noe representativt bilde av det totale omfanget av brudd, og håndteringen av disse. Tiltaleprosenten er sannsynligvis lav i saker om brudd på besøksforbud, slik at dommene kun representerer et lite utsnitt av det totale omfanget av brudd, og sannsynligvis de groveste bruddene. Men sammen med intervjumaterialet som vi presenterte i forrige kapittel, bidrar dommene til å gi et så dekkende bilde av praktiseringen av besøksforbudsbestemmelsen som er mulig med de dataene vi har tilgjengelig.

Om materialet

Vi har hentet inn 50 rettskraftige dommer som omhandler brudd på besøksforbud. Dommene er hentet fra Lovdata, og omfatter perioden 2010–2017. Vi har benyttet søkeordene «brudd» og «besøksforbud», og vi hentet i utgangspunktet ut 50 dommer. Av disse var det fem dommer som ikke dreier seg om vold i nære relasjoner, og gitt evalueringens hovedfokus på bruken av besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner, tok vi ut disse fem. Samlet består materialet dermed av 45 dommer, fem av disse er høyesterettsdommer og 40 er rettskraftige lagmannsrettsdommer.

Før vi går over til å belyse tiltale- og domspraksisen, skal vi presentere hva som kjennetegner sakene.

Kjennetegn ved sakene

Når er besøksforbudet ilagt?

Som vist i forrige kapittel, beskrev påtalejuristene en praksis der det er en sterk tilknytning mellom forutgående straffbart forhold, anmeldelse og illeggelse av besøksforbud. Dette er dermed i strid med lovgivers forutsetninger; besøksforbudet er ment å favne også situasjoner som ikke omfatter forutgående straffbare forhold, og det skal ikke kreves anmeldelse.

Vi har undersøkt hvordan dette fremstår i dommene. Og også her er det et nesten entydig funn at besøksforbud er ilagt *etter* at et straffbart forhold er anmeldt til politiet, enten gjennom at den fornærmede selv har anmeldt forholdet, eller at politiet er tilkalt til en hendelse. Og det som har foranlediget anmeldelsen – og dermed også besøksforbudet – er i nesten alle sakene ulike former for fysisk vold i nære relasjoner. I mange av sakene er det også snakk om svært alvorlig vold, som slag, spark og kvelningsforsøk og ulike seksuelle overgrep. I de fleste sakene kommer i tillegg ulike former for trusler, som drapstrusler og trusler om ulike former for fysisk vold, samt trakassering.

I flere av dommene er det beskrevet hvordan fornærmede har levd i et mishandlingsforhold som har pågått over flere år, før hun til slutt anmelder og det blir ilagt et besøksforbud. I enkelte saker kan dette mishandlingsregimet ha pågått over lang tid, vi finner tilfeller helt opp i 29 år, 14 år og 8 år.

Det er bare i to av de 45 dommene at vi får vite om tilfeller der det er ilagt besøksforbud uten at vi eksplisitt får høre om noe forutgående straffbart forhold. I den ene saken (LG-2016-117828) får vi f.eks. vite om et samlivsbrudd, og der den fornærmede hadde fått en ny kjæreste. Den tiltalte hadde vært svært opptatt av om fornærmede var sammen med andre menn, og det hadde over tid «... funnet sted så mange alvorlige episoder at fornærmede kontaktet politiet, som xx(dato) utferdiget kontaktforbud for tiltalte i forhold til fornærmede.» I dommen får vi ikke vite hva disse alvorlige forholdene gikk ut på, bruddene på besøksforbudet var imidlertid svært alvorlige, dette kommer vi inn på nedenfor.

Også domsmaterialet viser dermed at besøksforbudet kommer inn som et virkemiddel etter at straffbare forhold er begått og at de er blitt kjent for politiet. Når besøksforbudene så er brutt, betyr dette at sakene vi analyserer her omfatter både vold i nære relasjoner og brudd på besøksforbud. Flere av sakene i materialet er også omfattende og alvorlige familievoldssaker. Vi ser det som et viktig funn at bruddene på besøksforbud som hovedregel inngår i saker der den dømte har utøvet vold og i flere tilfeller langvarig og omfattende kontroll med fornærmede i saken. Dette kan si noe om grenser for besøksforbudets effektivitet, noe vi skal diskutere avslutningsvis i rapporten.

Et spørsmål er så hva som kjennetegner bruddene, både når det gjelder typer og omfang. Først hvilken type brudd vi ser i materialet.

Typer brudd

Det er flere former for brudd som beskrives i dommene. Et relativt hyppig forekommende brudd, er brudd via tekstmeldinger eller sosiale medier. Men vi finner også eksempler på materiell vold, som å stikke hull på bildekkene i fornærmedes personbil og kaste stein mot fornærmedes bolig. Men bruddene har også bestått i at den fornærmede er oppsøkt personlig, enten hjemme eller på arbeidsplassen. De groveste tilfellene her har bestått i at tiltalte har oppsøkt fornærmede og begått seksuelle overgrep. Vi skal beskrive noen av bruddformene nærmere.

Brudd via telefon, tekstmeldinger og sosiale medier

Et relativt vanlig forekommende brudd, er at tiltalte har tatt kontakt med fornærmede via telefon eller elektroniske medier, som sms eller sosiale medier. Vi finner eksempler på brudd som har skjedd via ulike plattformer som LinkedIn, Facebook, Snap-chat og WhatsApp.

Meldingene kan ha ulikt innhold. Vi får vite om alt fra truende, skremmende og plagsomme tekstmeldinger, nedsettende, sjikanerende og trakasserende meldinger, til det som er beskrevet som mindre alvorlige eller sågar «hyggelige» meldinger, dette kommer vi straks tilbake til. I flere av tilfellene inngår meldingene i en fortsettelse av en omfattende kontroll- og voldsutøvelse over fornærmede.

Det er stor variasjon i omfanget av denne typen brudd. Ytterpunktene representeres av én kontakt, til en mann som i løpet av to døgn hadde sendt 188 tekstmeldinger til fornærmede (LB-2016-99667). I et annet tilfelle hadde en mann i løpet av en seks måneders periode sendt ca. 1000 sms-er til fornærmede, og ringt flere hundre ganger (LF-2015-54766). I et tredje tilfelle hadde en mann sendt 1380 meldinger til fornærmede ved bruk av chatteprogrammet KIK (LG-2015-8616).

«Hyggelige» meldinger

I forrige kapittel refererte vi en praksis der brudd på besøksforbud ikke håndheves dersom politiet oppfatter meldinger som «hyggelige» eller bagatellmessige. I dommene har vi også eksempler på at tiltalte har forsvart seg med at kontakten

(brev, meldinger etc.) var hyggelig og ikke skremmende. Dette aksepterer imidlertid ikke domstolene. Et eksempel her er en dom fra lagmannsretten i 2016 (LB-2016-26997). Den tiltalte hadde brutt besøksforbudet ved at han hadde låst seg inn i fornærmedes hus og lagt igjen et brev til henne. Han mente at innholdet i brevet var hyggelig og ikke skremmende, og dermed ikke et brudd. Tingretten skriver imidlertid:

Retten bemerker at det er uten betydning hvilket innhold brevet har. Enhver kontakt er forbudt. Retten viser og til at et hyggelig brev kan virke like truende for en fornærmet som et brev fylt med skjellsord. (THEGG-2015-123802).

Det samme hadde fornærmede forklart i LA-2014-185424: Her vektla domstolen fornærmedes forklaring om at tiltaltes meldinger til henne (som var brudd på besøksforbud), «... trass i et 'uskyldig innhold', skremte henne fordi hennes erfaring har vist at tiltaltes meldinger alltid endres til et mer skremmende innhold (...).» At dette var en realitet var åpenbart ved at den tiltalte tidligere hadde utsatt den fornærmede for både våpentrusler og dynamitrusler.

Disse to dommene viser at en oppfatning om at brudd som framstår som såkalt hyggelige og bagatellmessige ikke er brudd, ikke er i tråd med rettspraksis.

Oppsøke fornærmede

Andre typer brudd som framkommer i dommene, er at den tiltalte har oppsøkt fornærmede, og enten truet henne verbalt, eller utøvet vold, det være seg vold mot fornærmede eller materiell vold. I 29 av dommene gjelder bruddene slike forhold. Ofte skjer det en kombinasjon av flere forhold, eksempelvis som i følgende sak: En mann hadde brutt besøksforbudet ved at han hadde oppsøkt fornærmede og uttalt:

'jeg skal drepe deg' eller lignende, før han tok tak i glasset på sidevinduet på bilen B satt i og dro vinduet ut så det knuste, og uttalte 'jeg skulle gjort mer dersom det ikke var lyse dagen' eller lignende. (LB-2016-29007).

Et annet eksempel finner vi i LG-2010-62975. Her ble besøksforbudet utløst av at tiltalte hadde framsatt drapstrusler overfor ektefellen, noe som førte til at hun kontaktet politi og krisesenter, og det ble ilagt besøksforbud. Så oppsøkte han fornærmede. Han ville ikke akseptere at forholdet til fornærmede var over, og han kom med trusler om at han «skulle knuse huset hennes, samt brenne ned huset og bilen mv.» Han forlot ikke bostedet hennes når hun ba om det og sa at hun ellers ville ringe politiet. Han fremsatte da drapstrusler mot henne, opptrådte aggressivt, kastet blomster på fornærmedes bil, sparket i postkassen og kastet en stein på bilen hennes. Han forsøkte også flere ganger å kontakte henne pr. telefon etter at besøksforbudet var ilagt.

Av de groveste bruddene finner vi et tilfelle av voldtekt (LG-2016-117828). Etter et samlivsbrudd og flere alvorlige episoder etter dette mot den fornærmede

kvinnen, hadde tiltalte blitt ilagt besøksforbud. Tre dager etter forkynnelsen av besøksforbudet oppsøkte han henne, truet henne med kniv, tok kvelertak og voldtok henne. Truslene med kniv og kvelertaket ble av den oppnevnte sakkyndige i saken beskrevet som livstruende. Tiltalte hadde i sin forklaring erkjent at han var klar over at han hadde besøksforbud, men ønsket likevel «å snakke med fornærmede en siste gang.» Etter voldtekten hadde han fortsatt å bryte besøksforbudet fram til han ble varetektsfengslet. Han ble domfelt for voldtekten og til sammen ti tilfeller av brudd på besøksforbud til en fengselsstraff i seks år og seks måneder.

I denne saken fremstår dermed besøksforbudet som totalt neglisjert av den tiltalte. Det gjør det også i saken i Rt-2015-810. Den 56 år gamle domfelte i denne saken var ilagt ett års besøksforbud overfor en svært sårbar fornærmet som han var separert fra. Etter separasjonen hadde han opprettholdt kontakten med fornærmede. Han ble til slutt ilagt besøksforbud overfor henne, og begikk da de overtredelsene han ble dømt for: Flere ganger utnyttet han hennes alvorlige psykiske lidelse til å tiltvinge seg seksuell omgang ved å bruke makt. Flere av samleiene grenset opp mot voldtekt. Tiltalen omfattet også utnyttelse av fornærmede til prostitusjon, også dette i perioden han var ilagt besøksforbud. I tillegg til disse grove overgrepene, hadde han brutt besøksforbudet mange ganger både ved personlig kontakt og sms-meldinger. Samlet for disse forholdene ble han dømt til fengsel i fem år.

Sakene illustrerer hvordan brudd på besøksforbud kan innebære svært alvorlige straffbare forhold. Vi skal nå se på hva som kjennetegner utøverne og de fornærmede i sakene.

Kjennetegn ved de tiltalte og de fornærmede

De tiltalte

44 av de 45 tiltalte er menn. Seks av de 45 mennene er under 30 år, 28 av dem (62%) er mellom 30 og 49 år, ni er mellom 50 og 59 år, og to er over 60 år. Det er dermed voksne menn som står for bruddene på besøksforbud i disse sakene.

Vi har opplysninger om tidligere strafforhold for 38 av de tiltalte, og 17 av de 38 er tidligere straffedømt. Dette framstår som et høyt tall. Det kan være en avspeiling av en tiltalepraksis; at påtalemyndigheten ikke tar ut tiltale overfor førstegangslovovertridere. Men det kan også være en avspeiling av at de som tiltales for familievold og også brudd på besøksforbud er en forholdsvis kriminalitetsbelastet gruppe, at de er «gjengangere» i rettsapparatet. Dette igjen reiser spørsmålet om hvor effektiv straffebestemmelsen om brudd på besøksforbud er overfor denne gruppen, vi kommer tilbake til en diskusjon av dette avslutningsvis i rapporten.

Utover dette er det varierende informasjon om de tiltalte i dommene. I enkelte tilfeller får vi ikke vite noe, mens i andre tilfeller gis det informasjon om yrke, etnisitet, rus, og selvsagt psykiske lidelser der det er relevant for det helhetlige bildet og for straffeutmålingen. Psykiske lidelse hos tiltalte er imidlertid ikke et

typisk trekk som framgår av dommene. Det som er langt mer typisk, er at vi får vite om en omfattende kontrollutøvelse over fornærmede, ofte gjennom en årrekke. Vi får vite om degradering, trakassering og verbal utskjelling av fornærmede, det som er typisk for det voldsregimet mange fornærmede i saker om vold i nære relasjoner er underlagt. I mange av sakene ser bruddene på besøksforbudet ut til å være en fortsettelse av denne kontrollutøvelsen overfor fornærmede. Både gjennom at tiltalte kontakter og/eller oppsøker fornærmede, og i flere tilfeller truer henne eller holder henne under oppsikt. Dette peker i retning av at brudd på besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner i mange tilfeller handler om strategi og kontroll. I det følgende skal vi se på hva som kjennetegner de fornærmede i sakene.

De fornærmede

Med ett unntak er de fornærmede kvinner. Det er dermed også en helt klar kjønnsretning når det gjelder de fornærmede i sakene. I fem av sakene er også barn fornærmet i familievoldssaken, det er imidlertid bare i ett tilfelle vi får vite at det er utformet besøksforbud overfor barn. Dette styrker det krisesentrene har framhevet, at besøksforbud i liten grad brukes overfor barn.

Når det gjelder øvrige kjennetegn ved fornærmede får vi i noen tilfeller vite om særlig sårbare fornærmede, enten i form av at de er rusbelastet eller har psykiske lidelser. Domstolene framhever sannsynligvis dette i de sakene der dette kan være med på å understreke sakenes og bruddenes alvorlighet.

Et typisk trekk ved dommene er at det beskrives at bruddene har hatt alvorlige konsekvenser for fornærmede. Også for fornærmedes del beskrives det hvordan bruddene har inngått i en omfattende kontroll og overvåkning av henne, og at dette kan ha hatt store og ødeleggende konsekvenser. Det beskrives at de fornærmede blir nedkjørte og utslitte av bruddene, at de mister selvtillit og blir utrygge. Saken nedenfor illustrerer slike alvorlige konsekvenser:

I LA-2016-112222 ble en 61 år gammel mann dømt for bl.a. sju brudd på besøksforbud, hvorav tre av dem var begått fysisk i fornærmedes hjem, de øvrige var tekstmeldinger. Lagmannsretten viser til tingrettens merknader som gir en typisk beskrivelse av konsekvenser for fornærmede av gjentatte brudd:

Det er truslene og bruddene på besøksforbudene som er de bærende forholdene i straffeutmålingen. (...) I vår sak dreier det seg om gjentatte trusler mot en fraseparert ektefelle, som over tid har gjort hennes tilværelse svært vanskelig. Hun har forklart seg om økende grad av redsel, usikkerhet og uforutsigbarhet i hverdagen. Hun har som følge av tiltaltes opptreden overfor henne vært sykemeldt helt eller delvis, i lange perioder. I tillegg har hun funnet det nødvendig å flytte flere ganger for å oppnå fred. Dette har ikke lyktes da tiltalte har oppsøkt henne på de nye adressene og kommet med trusler. Disse forholdene gjør at retten vurderer truslene som alvorlige med store konsekvenser for fornærmede (...). Når truslene gjentas over tid og skaper en konstant usikkerhet for fornærmede er dette nærmest ødeleggende for hennes tilværelse.

Den domfelte i denne saken var for øvrig domfelt en lang rekke ganger for mange ulike forhold. Lagmannsretten skriver at han var i en vanskelig livssituasjon uten arbeid og med et uavklart rusproblem.

Også disse konsekvensene for fornærmede av brudd på besøksforbud, understreker det alvorlige ved bruddene.

Andre beskyttelsestiltak for fornærmede

Vi har registrert i hvilken utstrekning fornærmede har hatt andre beskyttelsestiltak enn besøksforbud, som voldsalarm eller sperret adresse (kode 6 eller 7). I tre av de 45 dommene får vi vite at fornærmede har hatt voldsalarm, og i ett tilfelle får vi vite at politiet har benyttet beskyttelsestiltaket kode 6 med fiktiv identitet.

Dommene gir dermed inntrykk av at det bare er helt unntaksvis at besøksforbud har vært benyttet i sammenheng med andre beskyttelsestiltak for fornærmede. Men her er det usikkert om dommene gir et riktig bilde av omfanget av bruken. Dette er beskyttelsestiltak som ilegges og administreres av politiet, og vi vet ikke i hvilken grad opplysninger om særlig voldsalarm tilflyter påtalemyndigheten og i siste instans domstolene. Dommene er kanskje heller ikke det rette stedet å undersøke dette spørsmålet.

Har det skjedd pågripelser i sakene?

Som vi viste i forrige kapittel, er mange av informantene, særlig informantene fra krisesentrene, kritiske til det de ser som en varierende og til dels lemfeldig håndheving av brudd på besøksforbud fra politiets side. Blant annet etterlyser de pågripelse av utøver i flere saker. Vi har undersøkt i hvilken grad det har skjedd pågripelser og varetektsfengsling i sakene i dette materialet.

Dommene er mangelfulle på dette punktet; det gis varierende opplysninger om i hvilken grad politiet har gått til pågripelse for brudd. På grunnlag av dommene er det dermed ikke mulig å si noe systematisk om praksis for pågripelse i sakene. Vi har opplysninger om bruk av varetekt i sakene, siden det i domsslutningen gis opplysninger om eventuelt varetektsfradrag. Og i 33 av de 45 sakene får vi opplysninger om varetektsfradrag i domsslutningen. Lengden på varetektsfradraget varierer fra to dager som det korteste, til 429 dager som det lengste. Vi vet imidlertid ikke hva som har utløst pågripelse og varetektsfengslingen. Mange av sakene dreier om svært alvorlige straffbare forhold, og det er nok dette som har utløst lang tid i varetekt.

Enkelte dommer bidrar imidlertid til å styrke bildet om manglende pågripelse for brudd på besøksforbud. I materialet er det eksempler på gjentatte brudd som har pågått over forholdsvis lang tid, og der det ikke er gitt opplysninger om varetektsfradrag i domsslutningen. Dette tyder på at politiet ikke har gått til pågripelse. Et eksempel på dette er LE-2015-143577, der den tiltalte over en periode på vel én måned hadde sendt gjentatte e-poster og meldinger via Skype til den tidligere

samboeren. Her var det ikke idømt varetekt. Saken var for øvrig en alvorlig voldsak, der den tiltalte over en 5-årsperiode hadde utsatt fornærmede for gjentatte trusler og mishandling, samt et regime med daglig frykt for vold, trusler og kontrollerende adferd.

I andre saker er det opplysninger om at den tiltalte har vært varetektsfengslet, men der vi også får vite om omfattende og langvarige brudd på besøksforbudene forut for pågripelsen. Dette tyder på at det har tatt tid før politiet har gått til pågripelse og varetektsfengsling, at her er terskelen forholdsvis høy for pågripelse. Vi skal gi noen eksempler på dette.

I LB-2016-148065 hadde bruddene pågått over en periode på fire måneder. Den tiltalte mannen ble dømt for sju overtredelser av besøksforbud, og bruddene skjedde etter at fornærmede hadde kommet seg vekk fra tiltalte. Det første bruddet skjedde ti dager etter at besøksforbudet var forkynt for ham, han hadde da tatt kontakt med fornærmede på telefon. Bruddene gjentok seg med jevne mellomrom over en fire-måneders-periode, ved å kontakte henne på telefon og tekstmeldinger. Det siste bruddet som omfattes av tiltalen var at han hadde oppsøkt henne. I denne saken var varetektsfradraget seks dager. Vi vet ikke hva som utløste varetektsfengslingen, men vi ser i hvert fall at det har pågått omfattende brudd over tid, noe som tyder på manglende pågripelse. I denne saken hadde den tiltalte mishandlet kvinnen over en periode i minst fem år. Mishandlingen hadde bestått i slag/og eller spark mot kvinnens hode og/eller kropp, trusler med øks og kniv om at han skulle «skjære henne i biter», og andre verbale trusler. Han hadde også regelmessig snakket nedsettende til henne mens han utøvet volden og truslene.

En dom fra Borgarting lagmannsrett fra 2017 (LB-2017-104899) gir et annet eksempel på at brudd kan pågå i lang tid før det ser ut til at politiet går til pågripelse og varetektsfengsling: En 44 år gammel mann ble satt under tiltale for voldtekt til samleie, gjentatt mishandling av den tidligere samboeren ved bruk av vold, trusler nedsettende og krenkende uttalelser, trusler, samt brudd på besøksforbud. Tre dager etter at fornærmede hadde anmeldt tiltalte utferdiget politiet besøksforbud mot ham, og de neste månedene brøt han det flere ganger. Han kontaktet fornærmede en rekke ganger pr. telefon, sms og Facebook og sa han skulle drepe henne og at hun aldri skulle føle seg trygg. Det siste bruddet besto i at han hadde oppsøkt henne når hun var på vei hjem fra arbeidsstedet sitt og sagt at han hadde kniv og at han kunne komme til å skade henne. Samme kveld ringte han henne flere ganger og sa blant annet at han skulle drepe henne. Her ser det ut til at politiet til slutt gikk til pågripelse, han fikk fradrag i straffen for 269 dager for utholdt varetekt. Han fikk imidlertid gjennomført flere alvorlige brudd mot kvinnen før han ble stanset. Lagmannsretten utmålte en samlet straff til fengsel i fire år og ti måneder, der voldtekten til samleie var det alvorligste forholdet (fengsel i fire år).

Disse dommene viser en praksis der brudd har pågått i lengre tid før det ser ut til at politiet har gått til pågripelse og varetektsfengsling, og det ser særlig ut til at

det som utløser pågripelse er at tiltalte oppsøker fornærmede. Som sagt vet vi ikke hva som utløser pågripelsen, men dette kan peke mot at vi ser en praksis der det som framstår som «mildere» former for brudd, som tekstmeldinger og telefonoppringninger ikke utløser pågripelse, men at det må mer til, som å oppsøke fornærmede.

I materialet finner vi imidlertid også eksempler på at det har skjedd pågripelser etter enkeltbrudd. Dette tyder på varierende praksiser i politidistriktene. Som i LH-2014-157173, der den tiltalte hadde begått omfattende brudd på besøksforbudet over en periode på tre og en halv måned. I dommen heter det at tiltalte flere ganger hadde blitt pågrepet av politiet på grunn av bruddene, uten at det hadde fått ham til å avstå fra å begå nye brudd. Bruddene besto av et omfattende antall tekstmeldinger i denne perioden, han hadde ringt fornærmede, og oppsøkt henne på bopel og arbeidsplass. Han ble dømt til fengsel 90 dager hvorav 45 dager betinget, med fradrag for fire dager i varetekt. Saken omfattet også omfattende drapstrusler mot fornærmede.

Vi finner også eksempler på at tiltalte er varetektsfengslet samme dag som bruddet på besøksforbudet er begått, som i LA-2016-202468. Her hadde den tiltalte brutt seg inn i leiligheten til fornærmede og oppsøkt henne inne på soverommet der hun sov sammen med sønnen sin. Grunnlaget for besøksforbudet var at han tidligere hadde oppsøkt fornærmede på bopelen hennes og opptrådt høylytt, slått i møbler, tatt frem en kniv som han presset mot halsen sin og sa han skulle drepe seg selv dersom hun ikke ville være sammen med ham. Videre nektet han å forlate adressen til tross for at hun gjentatte ganger hadde bedt ham om å gå. Tiltalte ble pågrepet og varetektsfengslet samme dag som han brøt besøksforbudet – han hadde i tillegg også opptrådt voldelig overfor politiet. Varetektsfradraget i denne saken var 27 dager.

Doms materialet kan dermed også peke mot at det er variasjon når det gjelder i hvilken grad politiet pågriper for brudd på besøksforbud. Det er eksempler på alt fra at det ikke har skjedd pågripelser, at brudd har fått pågå i lang tid, men at det til slutt skjer en pågripelse, til at det pågripes ganske snart etter brudd. Hovedinntrykket er imidlertid at terskelen ser ut til å være høy for at politiet går til pågripelse. Tekstmeldinger, brudd via sosiale medier og telefon ser i mindre grad ut til å føre til pågripelse, mens det å oppsøke fornærmede og enten true henne eller å utøve fysisk eller materiell vold mot henne i større grad ser ut til å utløse pågripelse. Doms materialet bidrar dermed til å både bekrefte og å nyansere funnene i forrige kapittel. Først og fremst bekrefte bildet av at det er variasjon i hvordan det reageres på brudd, og at det i mange tilfeller skjer lite. Men det er ikke slik at det ikke reageres, terskelen for inngripen ser imidlertid ut til å være høy. Det er også eksempler på at tiltalte også har vært underlagt varetektsfengsling i svært lang tid, men forklaringen på dette er åpenbart at saken omfatter svært alvorlige straffbare forhold, som voldtekter.

I det følgende skal vi så gå over til å presentere hvordan bruddene er håndhevet. Hva omfatter tiltalene? I hvilken grad er det tatt ut tiltale for brudd på besøksforbudene separat, eller er det tatt ut tiltale for brudd sammen med familievoldssaken? I hvilken grad fører tiltalene til pådømmelse?

Tiltale- og pådømmelsespraksiser

Om tiltalene

Et helt sentralt kjennetegn ved sakene i dette materialet, er at tiltalene for brudd på besøksforbud er tatt ut sammen med forholdene i familievoldssaken. Dette gjelder 38 av de 45 dommene. Det er dermed kun i et fåtall av sakene at det er tatt ut tiltale kun for bruddene på besøksforbud, og at det kun er dette som pådømmes.

Ser vi på de sju sakene der det er tatt ut tiltale kun for brudd, peker også disse mot en høy terskel for å ta ut tiltale. Det viktigste kjennetegnet ved disse sakene er at de ikke dreier seg om førstegangsovertredelser. Seks av de sju tiltalte har enten fått en reaksjon for å ha brutt besøksforbud tidligere, eller den tiltale er tidligere dømt for andre lovbrudd mot samme fornærmede, typisk vold eller trusler om vold. I dette materialet er det altså slik at når påtalemyndigheten tar ut tiltale særskilt for brudd, er det overfor «gjengangere».

Dette materialet er dermed kjennetegnet av at det er tatt ut tiltale også når det er andre forhold i saken, enten at man er dømt tidligere, for brudd på besøksforbud eller vold, eller det tas ut tiltale når brudd inngår i en allerede pågående etterforskning i en familievoldssak.

Doms materialet bekrefter dermed i stor grad det de intervjuede påtalejuristene har beskrevet som sine tiltalepraksiser; at brudd på besøksforbud tas med i tiltalen over familievold. Dommene kan således bidra til forsterke inntrykket av at det i liten grad tas ut tiltale kun for brudd på besøksforbud, det må være «noe mer» i saken.

Pådommelsene

Det er én frifinnelse i materialet, det er altså 44 av de 45 sakene som endte med domfellelse. Og i tråd med tiltalene, er forholdene i familievoldssaken og brudd på besøksforbud pådømt samlet. Straffeutmålingen i sakene varierer fra 40 dager betinget fengsel som den korteste straffen, til fengsel i åtte år som den lengste.

Vi ser altså at det kan bli utmålt lange straffer i sakene. Spørsmålet er imidlertid hvordan straffen for selve bruddene utmåles. To Høyesterettsdommer sier noe om dette.

Straffeutmåling for brudd

Høyesterett har i to dommer fastsatt straffenivået for brudd på besøksforbud. I Rt-2007-825 fastsatte Høyesterett straffen for brudd på besøksforbud til fengsel i seks måneder. Denne saken gjaldt brudd på besøksforbud etter forutgående

voldsutøvelse fra domfeltes side. Den tiltalte var tidligere domfelt to ganger for mishandling, trusler og vold mot samboeren, og for krenkelse av besøksforbud. Etter soning av den siste dommen, hadde han igjen brutt besøksforbudet, ved å oppsøke den tidligere samboeren, ringe henne og sende henne et stort antall tekstmeldinger. Høyesterett fant at bruddene isolert sett ikke framsto som spesielt alvorlige, og mente at de «... meget mulig er ganske typiske eksempler på brudd på besøksforbud.» Sentralt ved bedømmelsen var imidlertid forhistorien med voldsbruk fra den domfeltes side: «Spesielt viktig er volden mot den tidligere samboeren, som må oppleve et sterkt behov for vern mot nye overgrep fra ham.» Han var også tidligere straffet for brudd på besøksforbud, og også domfelt for vold mot andre, noe som ifølge Høyesterett viste at «... den domfelte generelt har en lav terskel for å gripe til vold.» Straffen ble altså seks måneder ubetinget fengsel.

I 2015 avsa Høyesterett en ny dom for brudd på besøksforbud. Her gjaldt tiltalen tre brudd på besøksforbud. Bruddene besto av plagsom oppførsel og fredskrenkelser, men ikke forutgående vold eller trusler. Den tiltalte hadde to ganger oppsøkt fornærmedes bopel, og den tredje gangen hadde tiltalte og fornærmede møtt på hverandre tilfeldig, og tiltalte tok da kontakt med henne gjentatte ganger og ønsket å snakke med henne. Mannen var tidligere dømt for brudd på besøksforbud mot samme fornærmede.

Selv om bruddene ikke besto i forutgående vold eller trusler, uttalte Høyesterett at også fredskrenkelser som denne saken dreide seg om, var en stor belastning for fornærmede. Og videre:

I tillegg til belastningen ved det enkelte bruddet på forbudet reduseres også livskvaliteten for fornærmede i betydelig grad av frykten for nye brudd. (...) Besøksforbud er ett av få virkemidler politiet har for å beskytte personer som utsettes for fredskrenkelser fra andre. Allmennpreventive hensyn taler dermed for at brudd på besøksforbud skal få følbare konsekvenser selv om det ikke er tale om vold eller trusler om vold. I denne saken foreligger dessuten gjentatte brudd.

Høyesterett uttalte at i de tilfeller hvor det ved brudd på besøksforbud ikke dreier seg om vold, eller trusler om vold, skal det likevel av allmennpreventive hensyn få følbare konsekvenser for den som bryter et besøksforbud. Høyesterett la vekt på at domfelte brøt besøksforbudet også etter å ha blitt straffet for det, og gjorde deler av fengselsstraffen ubetinget. Straffen ble satt til 60 dager, hvorav 40 dager ble gjort betinget.

Disse to dommene viser dermed at brudd på besøksforbud, slik Høyesterett har utmålt straffen, straffes med 20 dager ubetinget fengsel og 40 dager betinget der det ikke er snakk om forutgående vold fra tiltaltes side. Der det er snakk om forutgående vold, er straffenivået seks måneders ubetinget fengsel. Dommene har prejudikatsverdi, og legger derfor klare føringer for videre praksis.

Denne straffeutmålingen er også fulgt opp av domstolene i dommene i dette materialet. Når det gjelder straffeutmålingen varierer den selvsagt med saksforholdet og hva slags type brudd det er tale om. Etter gjennomgangen av dommene i vårt materiale ser straffenivået isolert sett ut til å ligge på omkring 60 til 90 dager, hvorav mellom 30 til 50 dager gjøres ubetinget. Der det er tale om brudd som dreier seg om vold eller trusler om vold, vil straffenivået nødvendigvis være høyere.

Før vi går over til å diskutere den tiltale- og domspraksisen vi har sett i det foregående, skal vi presentere i hvilken grad domstolene har benyttet seg av andre reaksjonsmuligheter ved gjentatte brudd på besøksforbud.

Bruken av kontaktforbud, eventuelt med elektronisk kontroll

Tatt i betraktning at bruddene på besøksforbudene kan være både alvorlige og omfattende i flere av sakene, kan man spørre seg i hvilken grad domstolene benytter seg av lovens mulighet for å idømme kontaktforbud med elektronisk kontroll. Bestemmelsen om kontaktforbud kom inn i straffeloven 1902 § 33 ved lov 20. mai 2005 nr. 28. Et kontaktforbud er et rettighetstap som kommer inn under reaksjonsfastsettelsen. Det innebærer at den som har begått en straffbar handling, på bestemte vilkår kan forbys å oppholde seg i bestemte områder, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. Ved lov 19. juni 2009 nr. 75 fikk § 33 et nytt femte ledd. Retten ble gitt adgang til å bestemme at den kontaktforbudet retter seg mot, skal ilegges elektronisk kontroll for å sikre overholdelsen av forbudet. Endringen trådte først i kraft 1. februar 2013. Bestemmelsen om elektronisk kontroll ble tatt uendret inn i straffeloven 2005 § 57 femte ledd.

I dommene har vi kartlagt i hvilken grad påtalemyndigheten og domstolene har søkt å legge ytterligere begrensninger på den tiltalte gjennom å ilegge kontaktforbud, og eventuelt kontaktforbud med elektronisk kontroll. Dette er noe krisesentrene argumenterer for at bør brukes i langt større grad, dette for at det skal være utøver, og ikke den fornærmede, som skal bære byrden når det skjer brudd på besøksforbud.

I dette materialet er det ilagt kontaktforbud i fire av de 45 sakene, i to av de fire kombinert med elektronisk kontroll. Dette er altså tiltak som i svært liten grad er i bruk, slik det fremstår i dette materialet, og som bekrefter krisesentrenes kritikk av manglende bruk av disse tvangsmidlene. Vi skal gi en nærmere omtale av tre av sakene.

I en sak er det ilagt kontaktforbud i ubestemt tid. I denne saken ble den tiltalte dømt for to voldtekter av samboeren og omfattende fysisk og psykisk mishandling av henne gjennom en åtte-måneders periode. Etter hvert anmeldte hun og flyttet på krisesenter, og tiltalte ble ilagt besøksforbud. Disse brøt han flere ganger. Bruddene besto i gjentatte telefoner, tekstmeldinger og forsøk på kontakt via tredje person, og ble begått med ujevne mellomrom over en periode på åtte måneder. Han hadde også montert en GPS-sender under bilen til moren til

fornærmede, for på den måten å gi fornærmede inntrykk av at han ville kunne finne henne selv om hun oppholdt seg på hemmelig adresse, og at ingen var i stand til å beskytte henne.

Domstolen ser voldtektene og volden mot fornærmede i sammenheng med hans dominans og kontroll over fornærmede. Også bruddene ses i en slik sammenheng: Etter at fornærmede anmeldte ham, fortsatte han «... sitt trykk mot fornærmede ved å krenke besøksforbudene han ble ilagt», som det heter i dommen (LE-2016-57832). Den domfelte ble til slutt varetektsfengslet i en ny sak. I «vår» sak ble han dømt til fengsel i 6 ½ år, samt som nevnt kontaktforbud på ubestemt tid. Varetektsfradraget i denne saken utgjorde sju dager.

I den andre saken der det er idømt kontaktforbud, ble den tiltalte dømt til ubetinget fengsel i tre år for omfattende og grov familievold mot sin samboer over en periode på åtte år, i tillegg til gjentatte brudd på besøksforbud i form av telefonoppringninger og tekstmeldinger over en fem-måneders periode. Fornærmede var sterkt preget av den psykiske og fysiske volden hun var blitt utsatt for, og retten antok at hun ville slite med ettervirkninger av volden i lang tid. Den 56 år gamle domfelte var tidligere domfelt for vold og trusler mot en annen samboer. Mannen hadde nå erkjent volden, noe som ble sett som en formildende omstendighet.

Lagmannsretten tok påtalemyndighetens påstand om kontaktforbud til følge. Om dette skriver lagmannsretten:

Det legges særlig vekt på at domfellelsen gjelder gjentatte brudd på besøksforbud. Basert på tiltaltes forklaring under ankeforhandlingen, synes han heller ikke å ha tatt inn over seg at fornærmede ikke ønsker noen videre kontakt med ham. Dessuten har tiltalte over en årrekke hatt et alkoholproblem, som etter lagmannsrettens syn ytterligere forsterker behovet for kontaktforbud.

Samlet sett mente lagmannsretten at det var grunn til å tro at tiltalte uten kontaktforbud i alle fall ville krenke fornærmedes fred. Kontaktforbudets varighet ble satt til fire år fra den rettskraftige dommen begynte å løpe.

Også i saken der den domfelte ble ilagt både kontaktforbud og elektronisk kontroll (LB-2017-17446) ble den tiltalte dømt for grov familievold. Her hadde voldsregimet pågått over en periode på 14 år. Den 45 år gamle mannen hadde utsatt ektefellen for grov og omfattende psykisk og fysisk mishandling i perioden, samt at han hadde mishandlet en av sønnene deres. Han ble også dømt for to brudd på besøksforbud, det ene ved å kontakte henne og true fornærmede, det andre ved voldsutøvelse. Lagmannsretten skriver:

Den mest alvorlige voldsutøvelsen skjedde xx, da han til tross for ilagt besøksforbud oppsøkte fornærmede og angrep henne slik at hun falt inn i forsetet på bilen, la seg over henne og slo henne flere ganger mot hodet og reiv henne i håret. Han stanset ikke før to øyenvitner kom til, fikk dratt ham ut av bilen og fysisk holdt ham borte fra henne inntil politiet kom.

Fornærmede var påført omfattende skader av den langvarige mishandlingen, hun hadde alvorlig PTSD, og et langvarig behandlingsbehov. Mannen ble idømt fengsel i tre år og seks måneder. Påtalemyndigheten la ned påstand om kontaktforbud for en periode på fem år, samt elektronisk kontroll av kontaktforbudet i to år iverksatt ved løslatelsen fra fengsel. Lagmannsretten begrunnet dette på følgende måte:

Det vises til mishandlingens lengde, politiets forsøk på forebygging gjennom samtaler med tiltalte, tiltaltes løfter om å holde seg borte fra fornærmede og bruddene på besøksforbudet.

Lagmannsretten fant også at vilkårene for å ilegge elektronisk kontroll i to år regnet fra løslatelsen, var oppfylt:

Retten mener at et slikt tiltak er nødvendig for å beskytte fornærmede, og at hensynet til fornærmedes trygghet må veie tyngre enn de ulempene som den elektroniske kontrollen påfører tiltalte.

Vi ser at i disse tre tilfellene der det er idømt kontaktforbud, det ene tilfellet med elektronisk kontroll, er grove og alvorlige voldssaker. Volden har pågått over lang tid, og de fornærmede er påført omfattende og langvarige skader. Det fremstår derfor som at det skal svært mye til for at denne typen reaksjoner benyttes av domstolene i saker om familievold og brudd på besøksforbud.

Oppsummering og diskusjon: En effektiv håndheving?

Tema for dette kapittelet har vært tiltale- og domfellelsespraksis i et utvalg dommer om brudd på besøksforbud. Formålet har vært å undersøke hvordan brudd på besøksforbud håndheves og i siste instans pådømmes, for så å diskutere i hvilken grad de praksisene vi ser bidrar til å forebygge og begrense brudd på besøksforbud.

Vi har sett at besøksforbudene er ilagt etter at en familievoldssak har blitt anmeldt til politiet. Besøksforbudene har så blitt brutt, i flere tilfeller både ofte og over lengre tid. I dette materialet er det imidlertid kun i et fåtall av sakene at det er tatt ut tiltale kun for brudd på besøksforbud. I de tilfellene det har skjedd, har tiltalte tidligere forhold bak seg, enten i form av tidligere brudd på besøksforbud, eller i form av tidligere domfellelser for vold eller trusler. Det er ikke noen tilfeller av pådømte førstegangsbrudd i dette materialet.

Det mest typiske i dette materialet er at påtalemyndigheten tar ut tiltale for brudd sammen med familievoldssaken, og forholdene er blitt pådømt samlet. Det framkommer dermed en forholdsvis høy terskel for å ta ut tiltale for brudd på besøksforbud. Håndhevingen av brudd er nært knyttet til håndhevingen av andre straffbare forhold.

Mønsteret i sakene er dermed at påtalemyndigheten har tatt ut tiltale for brudd på besøksforbud sammen med forholdene i familievoldssaken, og forholdene er

blitt pådømt samlet. Denne påtalepraksisen kan ha flere konsekvenser for lovgivningens effektivitet.

Etterforskning av familievoldssaker kan ta lang tid (se f.eks. Aas 2014). En konsekvens av at det tas ut tiltale for brudd på besøksforbud sammen med familievoldssaken, er dermed at bruddene blir pådømt lenge etter at de er begått. Vi har registrert hvor lang tid det har tatt fra det første bruddet i saken er begått til endelig rettskraftig dom foreligger. Resultatet er som følger:

Tidsbruk i sakene

Tidsbruk	Antall
Under 6 mnd.	2
6 mnd. tom. 1 år	15
1 år tom. 2 år	18
Over 2 år	5
Ikke opplyst	5
Sum	45

Vi ser at i de sakene vi har opplysninger om tidsbruk, har det i over halvparten av sakene tatt over ett år fra det første bruddet på besøksforbud er omtalt i dommen, til det har foreligget rettskraftig dom i saken.

Lang behandlingstid kan ha ulike følger. I enkelte saker har lang liggetid gitt redusert straff. Som i LE-2013-126476; her ville straffen for legemsfornærmelser og tre brudd på besøksforbud ifølge lagmannsretten medført straff på seks måneders fengsel, men, skriver retten – saken var blitt svært gammel. Ved behandling i tingretten hadde saken hatt en liggetid på to år, og fram til lagmannsrettens behandling var det gått ytterligere ti måneder. Retten fant at dette innebar et klart brudd på EMK artikkel 6 nr. 1, og gjorde dermed tre måneder av fengselsstraffen betinget med en prøvetid på to år.

En pådømmelse for brudd på besøksforbud lenge etter at det er begått, kan også bidra til at straffetrusselen får en mindre avskrekkende effekt. Man antar gjerne at for at et straffebud skal ha effekt, må det straffbare forholdet påtales innen rimelig tid (jf. også Slettan og Øye 2001, s. 12). Dersom man gjentatte ganger begår lovbrudd og ingen ting skjer, vil åpenbart straffetrusselen blekne.

Men kanskje viktigst er at en slik påtalepraksis kan gi dårlig beskyttelse for de fornærmede. En iøynefallende side ved materialet er hvordan det kan ha pågått omfattende og langvarige brudd før det ser ut til at politiet har grepet inn. I dette materialet er det eksempler på at brudd har pågått over uker og også måneder. Bruddene kan fremstå som mindre alvorlige forhold, men de kan også innebære trusler om vold, og også at fornærmede oppsøkes og utsettes for vold gjennom bruddene. Det ser ut til at politiet til slutt griper inn i de alvorligste tilfellene, gjennom å pågripe og å varetektsfengsle utøver, men det kan ta tid. Det at brudd ikke påtales kan åpenbart være svært belastende for fornærmede ved at det

reduserer hennes livskvalitet og livsbetingelser. I flere av dommene får vi vite om fornærmede som er nedkjørte og utslitte av stadige og gjentatte brudd på besøksforbud. Det kan også medføre at belastningen legges på fornærmede, ved at det er hun som må flytte eller bryte opp fra hjemstedet for å komme unna utøver.

I sin ytterste konsekvens kan det at brudd ikke påtales innebære stor risiko for fornærmede. Når det gjelder den sosiale situasjonen rundt bruddene, er det et kjennetegn ved sakene at besøksforbud er ilagt i forbindelse med at de straffbare forholdene i familievoldssaken er blitt anmeldt til politiet. I de fleste sakene inngår også besøksforbudet og de senere bruddene i en situasjon der fornærmede er i ferd med å avslutte samlivet med eller forholdet til tiltalte. Forskning har vist at bruddfasen kan være en svært risikofylt fase i saker om vold i nære relasjoner (f.eks. Bø Vatnar 2015). Dette peker mot at fornærmede i denne fasen befinner seg i en svært sårbar situasjon, og at dette er en situasjon som krever særlig aktsomhet og oppfølging fra politiets side. Dette domsmaterialet gir ikke grunnlag for å si noe fyllestgjørende om hva politiet gjør i denne situasjonen, men flere forhold tyder på at oppfølgingen ikke er god nok.

Et tema vi ikke har berørt i det foregående, er mulige grenser for besøksforbudets effektivitet. Det er saker i materialet der besøksforbudet ser ut til å være totalt neglisjert av tiltalte, og det har skjedd gjentatte og ofte alvorlige brudd på besøksforbudet. Dette ser ut til å være saker der bruddene inngår i en omfattende kontroll- og voldsutøvelse av fornærmede. Den fornærmede kan også ha vært underlagt et slikt voldsregime i lang tid før hun anmelder volden, og det blir ilagt et besøksforbud.

Det er grunn til å spørre seg hvor effektivt besøksforbudet er når brudd på besøksforbud inngår i et slikt omfattende kontroll- og voldsregime som er et kjennetegn ved mange saker om vold i nære relasjoner. Dette har også noen av politiadvokatene kommentert overfor oss. En av dem sier:

Besøksforbud er et godt lavterskeltilbud, men i de alvorlige sakene er det bare et papir. Vi kan ikke sikre de utsatte. I sånne saker må vi ha sterkere virkemidler.

Og en annen påtalejurist sier:

Besøksforbud er et forebyggende tiltak, men jeg vil nok tenke at når det gjelder alvorlig vold i nære relasjoner, kan det gi en falsk trygghet ved at vi i politiet ikke kan si at det absolutt vil hindre utøver i å ta kontakt. For de farligste personene vil det ikke ha noen hensikt, for vi kan ikke beskytte personen.

Det er ikke vårt mandat i denne evalueringen å vurdere om man i sterkere grad bør benytte kontaktforbud med elektronisk kontroll, såkalt omvendt voldsalarm, for å stanse denne typen utøvere. Men det vi kan si, er at materialet gir noen åpenbare eksempler på at det er grenser for besøksforbudets effektivitet, og at dette er noe som bør vies oppmerksomhet.

7 Avslutning

Innledning

I det følgende skal vi først oppsummere hovedfunnene i evalueringen. Deretter skal vi diskutere sider ved praktiseringen av besøksforbud det kan være grunnlag for å se videre på med sikte på en mer effektiv praktisering av bestemmelsen.

Hovedproblemstillingen i evalueringen har vært å undersøke i hvilken grad besøksforbud er et effektivt beskyttelsestiltak for utsatte for vold i nære relasjoner. Utgangspunktet for analysen har vært at ulike betingelser må være oppfylt for at en lov skal oppnå sin tilsiktede virkning: Lovgivningens innhold må være kjent, den må brukes, og den må praktiseres i tråd med lovgivers intensjoner. Lovens virkning kan også bli nøytralisert gjennom manglende håndheving. I det følgende skal vi vise hva evalueringen viser om disse temaene.

Besøksforbud vurderes som et godt beskyttelsestiltak

Et hovedfunn i evalueringen er at besøksforbud vurderes som et godt og velegnet beskyttelsestiltak i saker om vold i nære relasjoner. Intervjuene viser at ordningen er godt kjent i politidistriktene, og at ordningen benyttes. Her ser det dermed ut til å ha skjedd en positiv utvikling de siste 15 årene, fra at det har vært ulik kunnskap om og varierende kjennskap til ordningen innad i politiet og påtalemyndigheten, til at ordningen i dag er godt innarbeidet i politidistriktene. Lovbestemmelsen er også betydelig endret i denne perioden, ved at det i lovteksten er tatt inn mer detaljerte regler for hvordan bestemmelsen skal praktiseres. Dette kan ha bidratt til en økt bruk av besøksforbud, og en mer lik praktisering av bestemmelsen på landsbasis.

Det er imidlertid utfordringer knyttet til praktisering av bestemmelsen.

Utfordringer knyttet til praktisering av besøksforbudsbestemmelsen

Besøksforbud skal være et forebyggende beskyttelsestiltak med lav terskel. Derfor kreves ikke anmeldelse, og heller ikke et forutgående straffbart forhold, for å illegge et besøksforbud. Informantene i politi og påtalemyndighet forteller imidlertid om en praksis der besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner stort sett blir brukt der et forutgående straffbart forhold, ofte fysisk vold, er anmeldt til politiet. Det er altså en avstand mellom lovteksten – at besøksforbud ikke krever anmeldelse og forutgående straffbart forhold – til hvordan loven praktiseres. Det kan være flere grunner til det. På den ene siden kan det ha sammenheng med at påtalemyndigheten prøver å løse saker på et så lavt nivå som mulig, og reserverer besøksforbud for de mer alvorlige sakene. Besøksforbud anses også av enkelte som et inngripende tiltak, og man balanserer hensynet til den utsatte

med hensynet til utøver. Jo mer inngripende tiltaket anses å være for utøver, jo høyere terskel for illeggelse av besøksforbud.

Men en høy terskel for illeggelse kan også ha med selve fenomenet vold i nære relasjoner å gjøre. Et kjennetegn ved saker om vold i nære relasjoner er at mange voldsutsatte ikke ønsker å kontakte politiet, og de ønsker heller ikke å forlate utøver. Begge deler må til for å få et besøksforbud. Besøksforbud blir dermed først et aktuelt tiltak for fornærmede når hun er klar for å anmelde, og også forlate utøver.

Vi vet ikke i hvor stort omfang besøksforbud overholdes eller brytes, og dermed i hvilken grad besøksforbud bidrar til å forhindre ny vold. Slik bestemmelsen praktiseres i saker om vold i nære relasjoner, har imidlertid bestemmelsen klare reaktive trekk. Dette reduserer i sin tur besøksforbudsbestemmelsens effektivitet; det kommer inn som tiltak først etter at vold har blitt anmeldt til politiet. Da kan volden ha pågått i lang tid.

Et annet område der det framkommer at påtalemyndigheten praktiserer en høy terskel for illeggelse av besøksforbud, er overfor barn. I saker om vold i nære relasjoner kan barn både være vitner til vold mot mor, og de kan selv være utsatt for vold. I og med mangelen på registerdata kan vi ikke si noe sikkert om bruken av besøksforbud overfor barn, vårt materiale tyder imidlertid på at besøksforbud i liten grad benyttes overfor barn. Dette fordi samværsretten står sterkere. Særlig krisesentrene er kritiske til denne praksisen, de opplever at barn blir skadelidende av dette, og at barn også kan oppleve en kraftig innskrenking av sin bevegelsesfrihet pga. frykt for utøver. Et besøksforbud hadde kunnet avhjelpe dette.

Utfordringer knyttet til håndheving av brudd på besøksforbud

En annen utfordring knyttet til besøksforbudets effektivitet, er knyttet til håndhevingen av brudd på besøksforbud. Riksadvokaten har gitt gjentatte pålegg om en rask og fast håndheving av brudd, men materialet som ligger til grunn for denne undersøkelsen peker mot en sporadisk og til dels mangelfull håndheving av brudd. Det er også variasjoner i håndhevingen (reaksjoner på brudd) på landsbasis, noe som gjør at den beskyttelsen man oppnår gjennom et besøksforbud, vil avhenge av bosted.

Dette betyr imidlertid ikke at det overhodet ikke reageres på brudd. Innholdsanalysen av 45 dommer om brudd på besøksforbud, viser at det tas ut tiltale for brudd på besøksforbud. Også på dette området ser imidlertid terskelen ut til å være høy. Bruddene det er tatt ut tiltale for er i mange tilfeller omfattende og grove. Det tas i liten grad ut tiltale kun for brudd på besøksforbud, som regel tas tiltalen ut sammen med en tiltale for familievold. De intervjuede påtalejuristene bekrefter en slik praksis; og de begrunner det med at dette bidrar til å styrke selve familievoldssaken, og at det kan bidra til et riktig straffenivå.

Konsekvensen av en slik tiltalepraksis er at det tar lang tid før brudd blir pådømt; behandlingen av familievoldssaker kan ta lang tid i rettsapparatet. Også dette vil

bidra til en å redusere besøksforbudsbestemmelsens effektivitet. For at straffebestemmelser skal være effektive, må lovbrudd påtales innen rimelig tid. Dersom man gjentatte ganger begår brudd på besøksforbud og ingen ting skjer, vil straffetrusselen blekne.

Manglende håndheving av brudd på besøksforbud kan åpenbart også representere en risiko for fornærmede. Bruddene på besøksforbud kan inngå i et komplekst og omfattende voldsbilde. I dette materialet er det eksempler på gjentatte og omfattende brudd, ofte kort tid etter at besøksforbudet er ilagt. Tiden rundt anmeldelse og samlivsbrudd kan dermed være en spesielt risikofylt fase for utsatte for vold i nære relasjoner, noe som burde utløse en særlig aktsomhet fra politiets side med sikte på håndheving av besøksforbudet. I tillegg gir dette materialet flere eksempler på hvordan bruddene på besøksforbud kan ha hatt omfattende og ødeleggende konsekvenser for fornærmede.

Man kan her spørre seg om disse situasjonene, der besøksforbudet er ilagt som følge av omfattende og langvarig vold mot fornærmede, krever en annen type beskyttelsestiltak enn besøksforbud. Vi har eksempler på besøksforbud som ser ut til å være neglisjert av tiltalte. En løsning i disse tilfellene kunne være å pålegge utøver ytterligere restriksjoner, som kontaktforbud kombinert med elektronisk kontroll, såkalt omvendt voldsalarm. Det er imidlertid benyttet kun i et fåtall av sakene i dette materialet. Krisesentrene har gjentatte ganger fremført kritikk om manglende bruk av dette tiltaket; et tiltak som påfører utøver og ikke den utsatte byrder ved ikke å overholde et besøksforbud.

Avslutningsvis skal vi helt kort løfte fram noen sider ved besøksforbudsordningen som bør diskuteres med sikte på å gjøre ordningen mer effektiv.

Behovet for registerdata

Det er behov for registerdata som dokumenterer bruken av besøksforbud på landsbasis. Dvs. data som viser ordningens anvendelsesområde, som hvor mange besøksforbud som begjæres i løpet av et år, og hvor mange besøksforbud som er ilagt av påtalemyndigheten, fordelt på politidistrikt. Hvilken type saker besøksforbud er anvendt i, hvem som er utøvere og utsatte, er også sentralt for å belyse om ordningen anvendes i tråd med lovgivers intensjoner. Det samme med data over i hvilken grad besøksforbud overholdes, og i hvor stort omfang det skjer brudd. Og dersom det skjer brudd: Hva består bruddene i? Hvem er det i så fall som bryter besøksforbudene? Hvordan håndheves brudd på besøksforbud?

Dette er helt sentrale spørsmål som man bør ha mulighet for å få svar på. Dette for å få et grunnlag for å vurdere om besøksforbudsordningen benyttes i tråd med lovgivers intensjoner, samt om brudd på besøksforbud håndteres på en tilfredsstillende måte av rettsapparatet. Ved ikke å ha slike registerdata, vil ikke manglende bruk eller feil bruk av bestemmelsen bli fanget opp, og dermed ikke korrigert.

Behovet for en mer ensartet praktisering og håndheving

Denne undersøkelsen har dokumentert mangler i praktiseringen av besøksforbudsbestemmelsen, og også mangler når det gjelder håndhevingen av brudd på besøksforbud. Vi finner også ulik praktisering på landsbasis. Når besøksforbudsbestemmelsen ble revidert i 2003, var det bl.a. med sikte på å få til både en bedre og mer lik praktisering av ordningen. Dette ser i varierende grad ut til å ha slått til. Undersøkelsen har vist at det i mange tilfeller praktiseres en for høy terskel for å ilegge besøksforbud i forhold til lovens krav. Det er i tillegg ulik praktisering av bestemmelsen i politidistriktene. Det reageres ofte sjelden og sent når besøksforbud brytes. Dette er ikke i tråd med Riksadvokatens retningslinjer om at det skal reageres raskt og med fasthet på brudd.

Ordningsen med besøksforbud er imidlertid godt kjent i politidistriktene og blir ansett for å være et viktig beskyttelsestiltak. I forbindelse med «nærpolitireformen» vet vi at flere politidistrikter nå er i ferd med å utarbeide rutinebeskrivelser for bruk av besøksforbud. Dette kan bidra til en bedre og mer lik praktisering av ordningen. Det kan derfor være grunn til å undersøke hvordan ordningen praktiseres når reformen er gjennomført og har fått virke en stund i politidistriktene.

Det er utfordringer knyttet til bruk av legalstrategi i saker om vold i nære relasjoner (jf. Dullum og Bakketeig 2017). Mange voldsutsatte ønsker ikke at straffeapparatet blir involvert, og straffeapparatet på sin side har ofte ikke tilstrekkelige ressurser og kunnskaper for å håndtere disse sakene på en god måte. En effektiv praktisering og håndheving av besøksforbud vil derfor kanskje dypest sett avhenge av et politi som har både ressurser og kunnskaper om hva som er godt politiarbeid overfor utsatte for vold i nære relasjoner.

Summary

This report is an evaluation of the use of the Norwegian Protection Order (the Criminal Procedure Act § 222 a) in cases of domestic violence. The evaluation is conducted by Norwegian Social Research (NOVA), at OsloMet – Oslo Metropolitan University. The evaluation is a part of The Domestic Violence Research Program at NOVA; a five year research program financed by the Ministry of Justice and Public Security.

The Protection Order came into force in Norwegian law in 1995. The order is a preventive measure aimed at securing victims of violence, threats and harassment. The measure is a preventive, not a penal measure. However, breaching of a protection order is criminalized, and a violation can be punished with imprisonment for up to one year.

An overall aim of the project is to evaluate whether the protection order is an effective means of protecting victims of domestic violence. In lack of statistical data, the project is based on interviews with representatives from the police and public prosecutors, and on interviews with representatives for the Norwegian crisis centres. In addition, a content analysis of sentences on violations of protection orders is conducted.

A key finding in the evaluation is that the protection order is well established as a preventive measure in Norwegian law today. There seem to be variations within and between police districts, but mainly the measure is well known, it is in use, and it is considered to be a good and appropriate measure for the protection of victims of domestic violence.

However, there are challenges when it comes to the enforcement of violations of protection orders. In several contexts, the Director of Public Prosecutions has emphasized that the police should react quickly and with firmness to violations of protection orders. This does not seem to be followed up in practice. The evaluation reveals an enforcement practice that can be characterized as lenient. A violation of a protection order is often also enforced long after the violations have been committed. This, in turn, causes the provision to be less effective than assumed by the legislature. A lack of enforcement can also have disruptive consequences for the victims.

The evaluation discusses reasons for this lenient enforcement practice. Resources and priorities within the police are among the important explanations.

Litteratur

Andenæs, Johs. (2016): *Alminnelig strafferett*. 6. utgave ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther. Oslo: Universitetsforlaget.

BRÅ-rapport 2007:2 «Besøksforbud. De berørte og deres erfaringer.» Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

BRÅ-rapport 2015:3 «Kontaktforbud. En utvärdering av ändringarna i lagen 2011.» Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Braathen, Anne Kari og Stine J. Molstad (2001): «Besøksforbud – straffeprosessloven § 222 a.» *Skriftserie nr. 72/2001*, Universitetet i Oslo, Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Avdeling for retts sosiologi.

Bø Vatnar, Solveig Karin (2015): *Partnerdrap i Norge 1990–2012. En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap*. Rapport, OUS, Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for Helseregion Sør-Øst.

Dullum, Jane (2016): «En ny offerposisjon? Om styrkede rettigheter for fornærmede i straffesaker.» I: *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, Desember 106, 103. årgang nr. 3.

Dullum, Jane og Elisiv Bakketeig (2017): «Bruk av legalstrategi mot vold i nære relasjoner.» I: *Tidsskrift for strafferett*, 2/2017, årgang 17.

Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo.

Fastvold, Marianne og Anne Hellum (1988): «Money and work in marriage: Women's perspectives on family law.» Oslo: *Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6*, 1988.

Haugland, Geir Sund (2016): «Kommentar til Straffeprosessloven» i *Norsk lovkommentar*, Gyldendal rettsdata. (Sisert 05.03.2018)

Havre, Merete (2014): «Merknad til straffeprosessloven» i *Lovdata*, 15. juli 2014 (Sisert 08.03.2018)

NOU 1983:57 Straffelovgivning under omforming. Straffelovkomisjonens delutredning I.

NOU 1992:16 Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre.

NOU 2003:31 Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner.

NOU 2006:10 Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter.

Ot.prp. nr. 109 (2001–2002): Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (rasistiske symboler, besøksforbud og strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd).

Ot.prp. nr. 11 (2007–2008): Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte).

Ot.prp. nr. 25 (2008–2009): Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (kontaktforbud med elektronisk kontroll, endring av saksbehandlingsreglene for besøksforbud m.v.).

Prop. 43L (2014–2015) Endringer i straffeprosessloven (besøksforbud).

Riksadvokaten, rundskriv nr. 3/2008. *Familievold*

Riksadvokaten, rundskriv nr. 1/2015. *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandling i 2015 – politiet og statsadvokatene*.

Riksadvokaten, rundskriv nr. 1/2016. *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandling i 2016 – politiet og statsadvokatene.*

Rui, Jon Petter (2014): «Straffeprosessen i perspektiv.» I: *Jussens venner* nr. 6, 2014, Volum 4

Slettan, Svein og Toril M. Øie (2001): *Forbrytelse og straff.* Oslo: Universitetsforlaget.

Thronæs, Erik (2003): «Endringer i bestemmelsen om politiets adgang til å nedlegge besøksforbud.» I: *Tidsskrift for strafferett*, 3/20003.

Aas, Geir (2014): *Politiet og familievolden.* Oslo: Universitetsforlaget.