

VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

Adressesperre (kode 6 og 7)

En evaluering av beskyttelsestiltaket adressesperre i saker om vold i nære relasjoner

Jane Dullum, Stian Lid og Siri Brækhus Haugsand

STORBYUNIVERSITETET
VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

NOVA RAPPORT NR. 7/24



Adressesperre (kode 6 og 7)

En evaluering av beskyttelsestiltaket
adressesperre i saker om vold
i nære relasjoner

JANE DULLUM, STIAN LID OG
SIRI BRÆKHUS HAUGSAND

Velferdsforskningsinstituttet NOVA er et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på OsloMet – storbyuniversitetet.

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 2024

ISBN (trykt utgave): 978-82-7894-867-5

ISBN (elektronisk utgave): 978-82-7894-866-8

ISSN 0808-5013 (trykt)

ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.com

Layout: Aksell AS

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 beskyttelsestiltaket adressesperre, også kalt kode 6 og 7. Adressesperre er et tiltak som kan iverksettes for å beskytte personer som står i fare for å bli utsatt for alvorlig og potensielt livstruende vold. Evalueringen behandler praktiseringen av tiltaket i saker om vold i nære relasjoner.

Evalueringen er gjennomført av Velferdsforskningsinstituttet NOVA på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Prosjektgruppen har bestått av Stian Lid fra By- og regionsforskningsinstituttet NIBR og Jane Dullum (prosjektleder) fra NOVA, begge OsloMet. Master i rettsvitenskap, Siri Brækhus Haugsand, har vært forskningsassistent, og har hatt hovedansvaret for rapportens kapittel 3 om gjeldende rett.

Vi vil rette en stor takk til alle som har stilt opp til intervju, representanter for politiet, barnevernstjenestene og andre hjelpetjenester. En spesiell takk til de trusselutsatte som har formidlet sine erfaringer om hvordan det er å leve med adressesperre.

Takk til Elisabeth Backe-Hansen som har kvalitetssikret rapporten. Vi vil også rette en særlig takk til KRIPOS Nasjonale kontaktpunkt for adressesperre. Gruppen har bidratt med en rekke avklaringer underveis, samt med den praktiske tilretteleggingen av evalueringen.

Rapporten er skrevet som del av Velferdsforskningsinstituttet NOVAs Forskningsprogram om vold i nære relasjoner (Voldsprogrammet), en tiårig satsting fra Justis- og beredskapsdepartementet (2014 – 2025).

Oslo, september 2024

Jane Dullum

Innhold

Forord	4
Sammendrag	7
1 Bakgrunn og problemstillinger	12
1.1 Problemstillinger	13
1.2 Rapportens oppbygging	17
2 Materiale og metodiske tilnærminger	19
2.1 Skriftlig materiale	19
2.2 Intervjuer med ansatte i politiet	19
2.3 Intervjuer med barnevernsansatte	20
2.4 Intervjuer med personer som lever med adressesperre	21
2.5 Andre intervjuer	21
2.6 Forskningsetiske refleksjoner	22
2.7 Rapportens begrensninger	23
3 Adressesperre i folkeregisteret: gjeldende rett	24
3.1 Innledning	24
3.2 Historisk utvikling	25
3.3 Menneskerettslige forpliktelser	27
3.3 Rettsvirkninger av adressesperre	29
3.4 Saksbehandlingsregler	35
3.5 Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak	39
3.6 Vilkår for å innvilge adressesperre	43
3.7 Sammenfatning av kapittelet	48
4 Politiets praktisering av adressesperretiltaket	51
4.1 Organisering av arbeidet med adressesperre i politiet	51
4.2 Omfang av adressesperresaker og typer saker	57
4.3 Trusselkoordinatorenes perspektiv på å leve med adressesperre	58
4.4 Vurderinger av beslutning om adressesperre	60
4.5 Periodisk vurdering og avslutning av saker	69
4.6 Klagebehandling	70
4.7 Oppfølging av trusselutsatte på adressesperre	72
4.8 Oppfatninger av organisering og støtte	78
4.9 Tiltakets fremtid	80
4.10 Alternativer til adressesperre	81
4.11 Sammenfatning av kapittelet	84
5 Barnevernstjenestenes praktisering av adressesperretiltaket	86
5.1 Innledning	86
5.2 Omfang av adressesperre og skjult adresse	87

5.3 «På utrygg grunn»	88
5.4 Saksbehandlingsrundskrivet 03/23	89
5.5 Veiledning om behandling av opplysninger om personer med adressesperre ...	94
5.6 Barnevernstjenestene om skjult/sperret adresse	95
5.7 Vurderinger som ligger til grunn for beslutning om adressesperre	96
5.8 Ivaretagelse og beskyttelse av barn som lever med adressesperre	101
5.9 De politiansatte om barnevernstjenestens arbeid med adressesperresakene	107
5.10 Hvorfor er barnevernstjenestens arbeid så utfordrende?	111
5.11 Sammenfatning av kapitlet	114
6 Å leve med adressesperre	116
6.1 Innledning	116
6.2 Tidligere studier	116
6.3 Dagens erfaringer	118
6.4 Erfaringer med politiet	121
6.5 Digitalt utenforskap	125
6.6 Familie, venner og etablering av nettverk	127
6.7 Erfaringer med hjelpetjenester	128
6.8 Sammenfatning av kapitlet	129
7 Avslutning	130
7.1 Oppsummering av hovedfunn	130
7.2 Avsluttende diskusjon og anbefalinger	134
Summary	138
Litteratur	140

Sammendrag

På oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet har NOVA ved OsloMet gjennomført en evaluering av adresse-sperretiltaket, såkalt kode 6 og 7, i saker om vold i nære relasjoner. Prosjektet har vært tilknyttet NOVAs forskningsprogram om vold i nære relasjoner (Voldsprogrammet).

Om adressesperre

Adressesperre er et tiltak som kan iverksettes for å beskytte personer som står i fare for å bli utsatt for alvorlig og potensielt livstruende vold. Beskyttelsestiltaket innebærer at opplysninger om den trusselutsattes adresse i folkeregisteret skjermes mot innsyn. Formålet er at trusselutsatte ikke skal kunne spores opp ved hjelp av opplysninger registrert i folkeregisteret. Det er politiet som beslutter adressesperre for voksne. Ved en slik beslutning sperres også adressen til eventuelle barn og resten av husstanden. Barnevernstjenesten beslutter adressesperre for barn.

Det finnes to typer adressesperre, «strengt fortrolig adresse» og «fortrolig adresse», også benevnt kode 6 og kode 7. «Strengt fortrolig adresse» (kode 6) innebærer at opplysninger om den trusselutsattes adresse ikke skal gis ut til noen. «Fortrolig adresse» (kode 7) innebærer at den trusselutsattes adresse ikke skal gis ut til private. Adresseopplysninger er likevel tilgjengelig for alle offentlige myndigheter som har tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret.

Beslutning om adressesperre krever at det er en situasjon med fare for liv og helse. Dette innebærer at det skal være en høy terskel for bruk av tiltaket, og det skal kun benyttes i de tilfellene hvor mindre inngripende beskyttelsestiltak ikke anses tilstrekkelige. Det kan ikke besluttes adressesperre på vegne av en trusselutsatt. Tiltaket er frivillig og basert på den trusselutsattes eget valg.

Evalueringens problemstillinger og datagrunnlag

Den overordnede problemstillingen i evalueringen, er i hvilken grad adressesperre er et virksomt beskyttelsestiltak for utsatte for vold i nære relasjoner. For å belyse dette, har vi gitt en samlet fremstilling av gjeldende rett om adressesperre, politiets og barnevernstjenestenes praktisering av adressesperretiltaket, samt trusselutsattes erfaringer med å leve med adressesperre.

Gitt adressesperretiltakets inngripende karakter, er det helt sentralt at det gjøres kvalifiserte beslutninger om adressesperre, og at det ikke besluttes adressesperre der andre og mindre inngripende tiltak kunne vært benyttet. Et sentralt spørsmål i evalueringen er derfor hvordan både politiet og barnevernstjenestene foretar beslutninger om adressesperre, hvilke nødvendighets- og

egnethetsvurderinger som ligger til grunn for beslutningen, samt hvilken beslutnings- og fagstøtte tjenestene har i dette arbeidet.

Et annet viktig spørsmål er hvordan politi og barnevernstjenestene ivaretar voksne og barn som lever med adressesperre, og mulige utfordringer i dette arbeidet. God oppfølging har stor betydning både for ivaretagelsen av den trusselutsatte og for at sikkerheten blir ivaretatt. Sikkerhetsbrudd kan potensielt være livstruende for den trusselutsatte, og det kan også medføre at den trusselutsatte må flytte og etablere seg på nytt, med de belastninger det medfører.

Ikke minst er en sentral delproblemstilling hvordan det oppleves å leve med adressesperre. Viktige spørsmål er om tiltaket gir trygghet for utsatte for alvorlig vold i nære relasjoner, men også hvilke utfordringer et liv med adressesperre medfører, og hva voldsutsatte selv formidler om hva som kan gjøres for å bedre deres livssituasjon.

Evalueringen bygger på analyser av skriftlig materiale (lovforarbeider, veiledninger og retningslinjer), intervjuer med ansatte i politi, barnevernstjenestene og andre hjelpetjenester, samt personer som lever med adressesperre.

Hovedfunn og konklusjoner

Evalueringen viser at adressesperre er et svært inngripende beskyttelsestiltak både for voksne og ikke minst for barn. Adressesperre medfører at den trusselutsatte må flytte fra hjemmet sitt, ofte til en annen landsdel, han/hun blir anbefalt å skifte navn, eventuelt bytte jobb og skole, bytte bank, bryte kontakten med fastlege, helsestasjon, skolekrets og alle fritidsaktiviteter, og den trusselutsatte må holde oppholdsstedet skjult for omverdenen. Adressesperre medfører også i stor grad et digitalt utenforskap. Tiltaket oppleves imidlertid som trygghetsskapende for de som lever med tiltaket. I det materialet som ligger til grunn for evalueringen, er det ikke rapportert om alvorlige sikkerhetsbrudd, i den forstand at den trusselutsattes adresse er avslørt, og at de trusselutsatte har måttet flytte og etablere seg på nytt. God oppfølging og støtte fra politi og barnevernstjenestene fremstår som avgjørende for ivaretagelse av de trusselutsattes sikkerhet, og for å avhjelpe utfordringene med å leve med adressesperretiltaket.

Evalueringen har imidlertid vist at det er flere utfordringer knyttet til praktiseringen av adressesperretiltaket.

Et fragmentert og lite tilgjengelig regelverk

Evalueringen viser at det er utfordringer knyttet til den rettslige reguleringen av adressesperretiltaket. Regelverket fremstår som fragmentert og vanskelig å få oversikt over. Deler av regelverket er lite oppdatert, og det er ikke tilpasset dagens digitaliserte saksbehandling. Et lite tilgjengelig regelverk kan gjøre det krevende for rettsanvenderne, som i saker om adressesperre er ikke-jurister

(politi og barnevernstjenestene), å anvende regelverket. Det vil også kunne øke muligheten for at regelverket praktiseres ulikt, og det kan potensielt redusere effektiviteten av beskyttelsestiltaket. Evalueringen anbefaler derfor en systematisk gjennomgang av både utformingen og innholdet av gjeldende rett.

Politiets praktisering av adressesperretiltaket

Politiet overtok beslutningsmyndigheten for adressesperre for voksne fra skatteetaten i 2012. Etter dette, har antall personer som lever med adressesperre besluttet av politiet, blitt betydelig redusert. Den viktigste årsaken til dette, er at politiet ser adressesperre som et svært inngripende tiltak for trusselutsatte, og at tiltaket kun bør benyttes der andre beskyttelsestiltak og -virkemidler ikke gir tilstrekkelig beskyttelse.

De senere årene er det etablert flere tiltak for å styrke politiets arbeid med adressesperresakene. Det er utviklet en klar beslutningsstruktur for politidistriktenes beslutning om adressesperre, og det er utarbeidet en nasjonal instruks for politiets arbeid med trusselutsatte personer. Instruksen stadfester at det er politimesteren som har det overordnede ansvaret for korrekt behandling av de trusselutsatte i eget distrikt. Det er også opprettet et Nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre ved KRIPOS. KRIPOS kvalitetssikrer politidistriktenes beslutning om adressesperre, og gir fagstøtte til politidistriktene både i generelle spørsmål og i enkeltsaker. Evalueringen viser at etableringen av disse tiltakene har ført til en klar styrking av politiets arbeid med adressesperretiltaket.

Politiets arbeid med adressesperresakene fremstår like fullt som utfordrende på en del områder. Et viktig punkt dreier seg om *hvordan* politidistriktene skal komme frem til beslutning om adressesperre. Det er uklarheter knyttet til risiko-/trusselvurderingsfunksjonen i sakene. Også vurderingen av den trusselutsattes egnethet for adressesperretiltaket, og hvordan trusselutsatte som lever med adressesperre skal følges opp, er krevende for politidistriktene, og arbeidet er lite formalisert. Uklarhet om disse spørsmålene, kan føre til at beslutningsgrunnlag for adressesperre blir ulikt, og at adressesperretiltaket blir praktisert forskjellig i politidistriktene.

Samlet sett viser evalueringen at det har skjedd en klar styrking av politiets arbeid med adressesperretiltaket, men at det er rom for ytterligere forbedringer. Evalueringen gir flere anbefalinger om hvordan arbeidet kan styrkes.

Barnevernstjenestenes praktisering av adressesperretiltaket

Barnevernstjenesten ved leder beslutter adressesperre for barn. Beslutningsmyndigheten ble overført til barnevernstjenesten fra skatteetaten i 2018. Evalueringen viser at barnevernstjenestene ser adressesperre som et svært inngripende tiltak overfor barn, og forsøker derfor å benytte tiltaket minst mulig. Antall barn som lever med adressesperre, er også redusert de senere årene.

Evalueringen viser at barnevernstjenestene har helt andre rammer for sitt arbeid med adressesperretiltaket enn politiet. Det er ikke etablert en beslutnings-

struktur og heller ikke noen fagstøtte- eller veiledningsfunksjon for tjenestene i dette arbeidet, herunder hvordan risikovurderinger skal gjennomføres. Dette fører til at barnevernstjenestenes beslutning om adressesperre for barn blir svært skjønnsbasert. I noen tilfeller kan tjenestene få bistand av politiet, men samarbeidet mellom politi og barnevernstjenestene er lite formalisert i adressesperresakene, og samarbeidet begrenses av regler for informasjonsdeling. I så måte har barnevernstjenestenes et langt svakere kunnskapsgrunnlag enn politiet for en beslutning om adressesperre.

Barnevernstjenestene opplever også utfordringer knyttet til oppfølging og ivaretagelse av barn som lever med adressesperre. For barn representerer det å leve med adressesperre særegne utfordringer, og de har behov for tett oppfølging for at sikkerheten skal bli ivaretatt. Spørsmål om samvær i saker der det er besluttet adressesperre, fremstår som særlig utfordrende for tjenestene. Også når det gjelder hvordan barn som lever med adressesperre skal ivaretas, har barnevernstjenestene liten veiledning og fagstøtte.

Evalueringen understreker at det er nødvendig at barnevernets utfordringer i arbeidet med adressesperretiltaket forstås som et strukturproblem. Barnevernstjenestene er gitt oppgaver, juridiske rammer og ansvar for et tiltak der det bare i begrenset grad er etablert en beslutnings- og fagstøttefunksjon for tjenestene. Det er heller ikke formalisert hvordan barnevernstjenesten og politiet skal samarbeide i disse sakene. Barnevernstjenestenes utfordringer i saker om adressesperre er påpekt i en rekke studier de senere årene. Det har imidlertid vært liten utvikling på feltet. Det er behov for en betydelig styrking av barnevernstjenestens arbeid med adressesperresakene, og evalueringen gir flere anbefalinger til hvordan arbeidet kan styrkes.

Alternativer til adressesperre

Et overordnet spørsmål i evalueringen, er i hvilken grad adressesperre er et egnet og virksomt beskyttelsestiltak for personer som er utsatt for alvorlig vold i nære relasjoner. På bakgrunn av evalueringens hovedfunn er det vanskelig å gi et entydig svar på dette.

Evalueringen har ikke avdekket alvorlige sikkerhetsbrudd for de som lever med adressesperre. I så måte fremstår adressesperre som et virksomt beskyttelsestiltak, det gir beskyttelse for voldutsatte som befinner seg i en alvorlig trusselsituasjon. Styrking av oppfølgingen av de trusselutsatte, både fra politiets og barnevernstjenestenes side, vil også kunne redusere belastningen ved å leve med tiltaket. Selve kjernen i tiltaket vil imidlertid bestå: At den trusselutsatte vil måtte flytte og etablere seg på nytt, holde oppholdsstedet skjult for omverdenen, samt forholde seg til alle de utfordringer og begrensninger et liv med adressesperre medfører.

En hovedutfordring med tiltaket er dermed at det er så inngripende, og at det legger så store belastninger på de trusselutsatte. Det er den trusselutsatte som

må bære belastningen med beskyttelsestiltaket. Overordnet kan det derfor være grunn til å se med et kritisk blikk på selve tiltaket, herunder å rette oppmerksomheten mot utvikling av tiltak som kan bidra til å redusere bruken av adresse-sperretiltaket til et minimum. Her vil utvikling av tiltak rettet mot trusselutøver være sentralt. En reduksjon i bruk av tiltaket krever også en helhetlig innsats som retter seg både mot trusselutøver og den trusselutsatte, og der både politiet, påtalemyndigheten og hjelpetjenester er involvert. Evalueringen av adressesperretiltaket viser med all tydelighet at det er behov for en fortsatt styrking av den samfunnsmessige innsatsen for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner.

1 Bakgrunn og problemstillinger

Adressesperre er et tiltak som kan iverksettes for å beskytte personer som står i fare for å bli utsatt for alvorlig og potensielt livstruende vold. Beskyttelsestiltaket innebærer at opplysninger om den trusselutsattes adresse i folkeregisteret skjermes mot innsyn. Formålet er at trusselutsatte ikke skal kunne spores opp ved hjelp av opplysninger registrert i folkeregisteret. Det er politiet som beslutter adressesperre for voksne. Ved en slik beslutning sperres også adressen til eventuelle barn og resten av husstanden. Barnevernstjenesten beslutter adressesperre for barn.

Nærmere bestemt innebærer adressesperre at informasjon som kan si noe om hvor den trusselutsatte oppholder seg, såkalt geolokaliserende informasjon, er gradert og bare tilgjengelig for en begrenset krets av personer. Det finnes to typer adressesperre, «strengt fortrolig adresse» og «fortrolig adresse», også benevnt «kode 6» og «kode 7». «Strengt fortrolig adresse» (kode 6) innebærer at opplysninger om den trusselutsattes adresse ikke skal gis ut til noen. Dette betyr at den trusselutsattes adresse i folkeregisteret kun er tilgjengelig for autoriserte personer, og at adressen blir helt fjernet fra alle andre registre, derav begrepet «adressesperre». «Fortrolig adresse» (kode 7) innebærer at den trusselutsattes adresse ikke skal gis ut til private. Adresseopplysninger er likevel tilgjengelige for alle offentlige myndigheter som har tilgang til opplysninger fra folkeregisteret.

Beslutning om adressesperre krever at det er en situasjon med fare for liv og helse. Dette innebærer at det skal være en høy terskel for bruk av tiltaket, og det skal kun benyttes i de tilfellene hvor mindre inngripende beskyttelsestiltak ikke anses tilstrekkelige. Anmeldelse er ikke en forutsetning for å beslutte adressesperre, men politidistriktet/barnevernstjenesten må vurdere at tiltaket er nødvendig og egnet. Det kan ikke besluttes adressesperre på vegne av en trusselutsatt. Tiltaket er frivillig og basert på den trusselutsattes eget valg.

Adressesperre medfører at den trusselutsatte må flytte fra hjemmet sitt, ofte til en annen landsdel, hun/han blir anbefalt å skifte navn, eventuelt bytte jobb og skole, bytte bank, bryte kontakten med fastlege, helsestasjon, skolekrets og alle fritidsaktiviteter, og den trusselutsatte må holde oppholdsstedet skjult for omverdenen. Tjenester som krever at man oppgir adresse, kan ofte ikke brukes. Adressesperre betyr dermed at det er den voldsutsatte som får sitt handlingsrom innskrenket, og som må bære belastningen av beskyttelsestiltaket. Dette står i motsetning til beskyttelsestiltak som innebærer at det er voldsutøveren som skal få begrenset sitt handlingsrom, og som forbys å oppholde seg nær eller kontakte den voldsutsatte. Dette er tilfelle med besøksforbud (straffeprosessloven 1981 § 222 a, etablert i 1995), kontaktforbud (straffeloven 2005

§ 57, innført i 2005) og kontaktforbud med elektronisk kontroll (såkalt omvendt voldsalarm, straffeloven § 57 femte ledd, innført i 2013).

Vi vet lite om omfanget av og kjennetegn ved saker om adressesperre i Norge, og hvordan tiltaket er praktisert i saker om vold i nære relasjoner. Tidligere studier har imidlertid vist at adressesperre er krevende tiltak, både for de som lever med adressesperre, og for de som skal praktisere adressesperretiltaket (f.eks. Eidheim, 2007; Nadim & Orupabo, 2014; Bye et al., 2016; Haugen et al., 2017; Bredal & Melby, 2018; Øverli, 2020). Gitt tiltakets inngripende karakter er det viktig med oppdatert kunnskap om hvordan tiltaket praktiseres og håndteres både av politiet og barnevernstjenestene, og eventuelle utfordringer i dette arbeidet. God håndtering av tiltaket har også stor betydning for ivaretagelsen av og sikkerheten til den trusselutsatte. Sikkerhetsbrudd kan potensielt være livstruende for den trusselutsatte, og det kan også medføre at den utsatte må flytte og etablere seg på nytt, noe som vil føre til ytterligere belastninger på den trusselutsatte.

Formålet med denne rapporten er å gi slik oppdatert kunnskap. Dette kan i sin tur gi grunnlag for en diskusjon om hvorvidt adressesperre er et virksomt beskyttelsestiltak for voldsutsatte som står i fare for alvorlig og livstruende vold, eventuelt om det er behov for endringer i reguleringen og praktiseringen av tiltaket.

Nærmere bestemt undersøker vi følgende problemstillinger:

1.1 Problemstillinger

Kjennetegn ved sakene

Det er flere spørsmål vi i utgangspunktet ønsket å belyse når det gjelder omfang av og kjennetegn ved saker om vold i nære relasjoner der det er besluttet adressesperre: hva som ligger til grunn for beslutning om adressesperre, truslenes/voldens karakter, hvem som er trusselutsatte og trusselutøvere (alder, kjønn, antall barn i sakene osv.), og mulige variasjoner i bruk av tiltaket på landsbasis. Vi ønsket også å undersøke varigheten av adressesperretiltakene for den/de enkelte, om tiltaket er brukt midlertidig for å avverge en mer akutt trusselsituasjon, eller om tiltaket har en mer langvarig karakter. Vi ønsket også å kartlegge i hvilken grad det er satt i verk andre mulige tiltak for å beskytte voldsutsatte, som voldsalarm for voldsutsatte eller tiltak som er rettet mot utøvere, som besøksforbud, kontaktforbud eller kontaktforbud med elektronisk kontroll (såkalt omvendt voldsalarm). Dette ville kunne si noe om hvorvidt adressesperre er brukt som et beskyttelsestiltak der andre tiltak ikke har vist seg å være tilstrekkelige. Vi ønsket også å kartlegge om sakene har blitt ført i straffesakssporet, gjennom anmeldelse, etterforskning og irettesføring.

Det viste seg imidlertid at disse spørsmålene ikke er mulige å belyse, idet det ikke finnes tilgjengelige registerdata. Det utarbeides ikke registerdata over antall

beslutninger om adressesperre, verken for voksne eller barn, eller hva som kjennetegner sakene og de trusselutsatte. For å få slike data måtte det foretas manuelle opptellinger hos henholdsvis politiet eller det enkelte barnevernskontor. Det har ikke vært mulig. Det å ikke tilgjengeliggjøre slike data er også begrunnet med sikkerhetshensyn. Bakgrunnen for dette er at sakene inneholder opplysninger om politiets operative arbeid og metodebruk og dermed er taushetsbelagt etter politiregisterloven § 23 annet ledd. Overfor oss har også KRIPOS¹ presisert at det å offentliggjøre statistikk vi har etterspurt, kan utgjøre en risiko for personene som lever med adressesperre. Dette kan, i ytterste konsekvens, bidra til å identifisere personer som lever med adressesperre.² Det er også slik at vi ikke har hatt tilgang til dokumenter i sakene, dette er taushetsbelagte dokumenter av sensitiv karakter som ikke kan tilgjengeliggjøres for forskning.

Dataene vi har om adressesperre, er dermed begrenset til antall personer som lever med adressesperre besluttet av henholdsvis politiet og barnevernet over tid. Dette er imidlertid viktig kunnskap. Som vi skal vise, har det vært en betydelig nedgang i antall personer som lever med adressesperre, både voksne og barn, de senere årene. Dette danner et viktig utgangspunkt for forståelsen av praktiseringen av tiltaket i dag og eventuelle endringer over tid. Det er også opplyst overfor oss at de fleste sakene om adressesperre som er besluttet av politiet, gjelder vold i nære relasjoner, herunder partnervold, tvangsekteskap og æresrelatert vold.³ Dette betyr at når det gjelder voksne, omhandler rapporten i all hovedsak bruk av adressesperre i saker om vold i nære relasjoner.

Det at vi ikke har tilgjengelige registerdata over bruken av adressesperre og kjennetegn ved sakene, betyr at det er helt sentrale sider ved praktiseringen av adressesperretiltakene vi ikke får belyst. De manglende registerdataene om adressesperre kom litt overraskende på oss, i utgangspunktet trodde vi at flere slike data var tilgjengelige. Konsekvensene av dette er at vi har måttet dreie evalueringens problemstillinger mer i retning av å belyse spørsmål knyttet til politiets og barnevernstjenestens beslutning om og praktisering av adressesperretiltakene. Dette er imidlertid viktige spørsmål, idet praktiseringen av tiltakene, og eventuelle utfordringer knyttet til dette, vil være av stor betydning for om adressesperre gir den beskyttelsen som tiltaket er ment å ha. Eventuelle mangler ved politiets og barnevernstjenestens beslutning om og håndtering av adressesperretiltakene vil i ytterste konsekvens kunne føre til at trusselutsatte som står i fare for å bli utsatt for livstruende vold, ikke får den beskyttelsen som tiltakene er ment å gi.

1 KRIPOS er nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre og fagforvalter for adressesperre for voksne. Dette beskriver vi nærmere i rapportens kapittel 3 og 4.

2 I rapportens avslutningskapittel diskuterer vi imidlertid om denne svært begrensede registerføringen tjener adressesperretiltakene som sådan. Det kan argumenteres for at man bør ha mer kunnskap om sakene for å kunne vurdere eventuelle utfordringer knyttet til praktiseringen av tiltakene på landsbasis.

3 Muntlig opplyst av KRIPOS.

En mangelfull praktisering kan imidlertid også føre til en annen type feil: at man beslutter adressesperre for voksne eller barn der en trusselsituasjon kunne vært løst med mindre inngripende tiltak eller tiltak som er rettet mot trusselutøver (f.eks. besøksforbud eller omvendt voldsalarm). Gitt de belastninger adressesperretiltakene påfører de trusselutsatte, og særlig barn, er det viktig at det foretas kompetente beslutninger, og at tiltakene kun benyttes i situasjoner der andre beskyttelsestiltak er vurdert til ikke å være tilstrekkelige.

Vi belyser følgende delproblemstillinger:

- *Rettsutviklingen og gjeldende rett*

Den første bestemmelsen om adressesperre ble innført i 1980. Det har senere skjedd endringer i reguleringen av tiltaket, men hovedkjennetegnet ved tiltaket består – at man ved å skjerme en persons adresse mot innsyn skal hindre at noen skal kunne finne personen. Det har ikke tidligere vært gitt noen samlet fremstilling av rettsutviklingen og gjeldende rett når det gjelder adressesperre. Ved å gi en samlet fremstilling av dette undersøker vi hvordan regelverket er utformet, og eventuelle utfordringer ved regelverkets utforming. Siden adressesperretiltaket er inngripende, er det viktig at lovverket fremstår som klart og tilgjengelig for rettsanvenderne, som i saker om adressesperre er ikke-jurister (politi og barnevernstjeneste). Et komplisert regelverk vil kunne føre til at det praktiseres ulikt, og det vil potensielt redusere effektiviteten av beskyttelsestiltaket.

Politiets praktisering av adressesperretiltakene

Politiets arbeid med og vurdering av adressesperretiltakene er en annen sentral delproblemstilling i evalueringen. Helt sentralt står spørsmålet om *hvordan* politiet kommer frem til en beslutning om adressesperre. Til grunn for beslutning om adressesperre vil det måtte ligge både en nødvendighetsvurdering og en egnethetsvurdering fra politiets side. Nødvendighetsvurderingen vil innebære politiets kartlegging av hvilke trusler og risikoer som foreligger, og om situasjonen til den trusselutsatte kan avhjelpes med mindre inngripende beskyttelsestiltak. En egnethetsvurdering vil være knyttet til den trusselutsatte selv. Den trusselutsatte vil måtte holde seg skjult, og det er grunn til å undersøke hvilke sider ved den trusselutsattes situasjon som gjør at han/hun vurderes som egnet eller lite egnet for tiltaket. Vi undersøker hvordan politiet gjennomfører disse nødvendighets- og egnethetsvurderingene, og eventuelle utfordringer knyttet til dette. Vi undersøker også hvordan politiet vurderer adressesperretiltakene som sådan, og i hvilken grad adressesperre ses som et egnet beskyttelsestiltak for trusselutsatte.

På grunn av det inngripende ved tiltakene er det også sentralt å undersøke i hvilken grad det er etablert en struktur for beslutning om adressesperre i politidistriktene, samt hvilke retningslinjer og hvilken fagstøtte for øvrig politiet har i arbeidet med adressesperresakene. Fra tidligere studier har vi erfart at

adressesperretiltakene kan være ressurskrevende for politidistriktene å håndtere, og at oppfølgingen av de utsatte kan være krevende (se f.eks. Dullum, 2020a). Det er viktig at sikkerheten til den trusselutsatte ivaretas, samtidig med at den trusselutsatte må få hjelp og støtte til å ivareta sin egen sikkerhet. Det er grunn til å undersøke hvordan politiet følger opp de trusselutsatte som lever med tiltaket, eventuelle utfordringer i dette arbeidet og hvilken fagstøtte politiet har også på dette området.

Barnevernstjenestens praktisering av adressesperretiltaket

Som nevnt er det barnevernstjenesten ved barnevernsleder som beslutter adressesperre for barn. I akuttsaker kan barnevernstjenesten gjøre vedtak om skjult adresse. Også for barnevernstjenesten er det sentralt å undersøke hvordan de kommer frem til en beslutning om adressesperre, og hvilke nødvendighets- og egnethetsvurderinger som ligger til grunn for deres beslutning. Vi undersøker også hvilken beslutnings- og fagstøtte barnevernstjenestene har i dette arbeidet. Adressesperre vil være særlig inngripende overfor barn og ha store konsekvenser for barns liv og livsutfoldelse. Det er derfor avgjørende at barnevernstjenesten har god kompetanse og fagstøtte i arbeidet med adressesperresakene, også når det gjelder oppfølgingen og ivaretagelsen av barn som lever med adressesperre.

Herunder er barnevernstjenestens erfaringer med samarbeid med politiet viktig å få kunnskap om, både samarbeid før beslutning om adressesperre og i oppfølgingen av de trusselutsatte etter at beslutning om adressesperre er foretatt. Man kan tenke seg at et godt samarbeid mellom politi og barnevern vil være en forutsetning for at saker om adressesperre skal håndteres godt, og både gode praksiser og opplevde hindringer i dette samarbeidet vil være viktig å få mer kunnskap om.

En nyere studie (Øverli, 2020) avdekket store utfordringer ved barnevernstjenestens praktisering av adressesperretiltakene, noe som skyldtes både uklart og til dels utdatert veiledningsmaterieell og retningslinjer samt manglende fagstøtte. Dette forvansket allerede krevende saker. Studien ble gjennomført på oppdrag av Barne- og familiedepartementet og ga flere anbefalinger om tiltak for å styrke barnevernstjenestens arbeid med adressesperresakene. I vår studie er en viktig delproblemstilling i hvilken grad disse anbefalingene er fulgt opp, og hvilken fag- og beslutningsstøtte barnevernstjenesten har i dette arbeidet i dag.

Å leve med adressesperre

Som tidligere nevnt har flere studier dokumentert at det kan være svært krevende for trusselutsatte å leve med adressesperre. Adressesperre har store følger for den trusselutsatte og innebærer å måtte flytte fra hjemmet sitt og holde oppholdsstedet skjult for andre. Den utsatte må også som regel slutte i eget arbeid og bryte kontakt med familie, venner og nærmiljø. Hvis tiltaket omfatter barn, må barna bryte kontakt med familie og venner, helsestasjon,

skolekrets og fritidsaktiviteter. Det er dermed omfattende krav som stilles til de utsatte.

En sentral delproblemstilling i evalueringen er hvordan det oppleves, og hvilke konsekvenser det har for både for barn og voksne å leve med adressesperre, og i hvilken grad offentlige tjenester (politi, barnevern, helse- og sosialtjenester) har bidratt til å avhjelpe den enkeltes livssituasjon. Et særlig spørsmål gjelder hvordan adressesperretiltakene oppleves og håndteres i dagens situasjon der offentlige og private tjenester i stor grad er digitalisert. Gjennom de store teknologiselskapene samles det også omfattende persondata om befolkningen, og ulike apper har funksjoner for stedssporing (GPS). I tillegg er sosiale medier en sosial arena for både barn, unge og voksne. For å beskytte seg må trusselutsatte som lever med adressesperre i stor grad stenge seg ute fra digitale plattformer, og det kreves stor bevissthet og forsiktighet for å unngå å etterlate seg digitale spor. Det er et viktig forskningsspørsmål hva digitaliseringen medfører for de trusselutsattes opplevelse av det å leve med adressesperre, hvordan de klarer å beskytte seg, og hvilke konsekvenser det har at dagens tjenestetilbud i så stor grad er digitaliserte. I forlengelsen av dette er det viktig å undersøke i hvilken grad det stilles krav fra politi eller barnevernstjenestene om begrensning av bruk av digitale plattformer, og i hvilken grad digital beskyttelse er et hjelpetema i tjenestenes kontakt med de trusselutsatte. Man kan tenke seg at kun et krav om ikke å være på digitale plattformer ikke vil være tilstrekkelig, men at det må følges opp med hjelp og støtte for å gjøre begrensningen forståelig og mulig å håndtere for den enkelte utsatte.

Et virksomt beskyttelsestiltak?

Overordnet søker vi gjennom disse delproblemstillingene å belyse om adressesperretiltaket er et virksomt og egnet beskyttelsestiltak for utsatte for vold i nære relasjoner. Gitt adressesperretiltakets inngripende karakter er det også grunn til å reise noen mer prinsipielle spørsmål om bruk av tiltaket. Det å flytte belastningen ved beskyttelsestiltak over på voldsutøver har vært en sentral politisk målsetting de senere årene og er begrunnelsen for innføring av blant annet besøksforbud, kontaktforbud og kontaktforbud med elektronisk kontroll. Adressesperretiltaket legger belastningen på den trusselutsatte. For å begrense denne belastningen mest mulig er det viktig å se adressesperretiltaket i sammenheng med myndighetenes helhetlige innsats for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner. Dette er temaet for rapportens sluttkapittel.

1.2 Rapportens oppbygging

I dette innledningskapittelet har vi redegjort for hvilke problemstillinger vi behandler i rapporten, og begrunnelsen for de valgte problemstillingene. Kapittel 2 beskriver det datamaterialet vi baserer evalueringen på, og de særlige etiske hensyn en evaluering av adressesperretiltaket krever at er ivaretatt. Deretter følger et kapittel som beskriver hvordan adressesperretiltaket er regulert, og gjeldende rett (kapittel 3). Kapittel 4 og 5 beskriver henholdsvis

politiets og barnevernstjenestenes praktisering av adressesperretiltaket. I kapittel 6 viser vi hvordan det oppleves å leve med adressesperre. Kapitlet er basert på intervjuer med et utvalg personer som lever med adressesperre. I rapportens sluttkapittel (kapittel 7) tar vi opp trådene fra de empiriske kapitlene, og vi viser både styrker og utfordringer ved praktiseringen av tiltakene samt gir innspill til hvordan adressesperretiltaket kan styrkes.

2 Materiale og metodiske tilnærminger

Evalueringen bygger på ulike typer skriftlig materiale og intervjuer med ansatte i politiet, ansatte i barnevernstjenestene og personer som lever med adresse-sperre. Vi har også intervjuet en rekke andre aktører som på ulike måter har befattning med adressesperretiltakene. I det følgende beskriver vi dette materialet nærmere samt de metodiske tilnærmingene som ligger til grunn for evalueringen.

2.1 Skriftlig materiale

Rapporten gir en samlet fremstilling av rettsutviklingen og gjeldende rett. Vi har gjennomgått og analysert lovverket som regulerer adressesperre, herunder vilkårene for og rettsvirkninger av adressesperre, samt enkelte av saks-behandlingsreglene for adressesperre i folkeregisteret. Vi har også gjennomgått relevante bestemmelser i internasjonale konvensjoner.

I tillegg har vi hentet inn de faglige retningslinjene, instruksene og rundskrivene som foreligger om politiets og barnevernstjenestens arbeid med adressesperresakene.

2.2 Intervjuer med ansatte i politiet

Som vi skal vise i kapittel 4, er det i dag egne trusselkoordinatorer og trussel-grupper som håndterer adressesperretiltakene i politidistriktene. Vi har intervjuet trusselkoordinatorene i alle de tolv politidistriktene med unntak av koordinatoren i ett politidistrikt. Koordinatorene er tilknyttet KRIPOS' faggruppe for trussel-utsatte personer, og de intervjuede ble rekruttert med bistand fra KRIPOS. De fleste intervjuene er gjennomført digitalt, og intervjuene har vart i om lag én og en halv time.

Vi har også gjennomført et intervju med tre ansatte i Politidirektoratet som enten nå eller tidligere har arbeidet med adressesperretiltakene i direktoratet. I tillegg har vi gjennomført et intervju med to ansatte ved RISK⁴ på Stovner politistasjon i Oslo. Formålet var å innhente kunnskap om hvordan RISK arbeider i saker med vold i nære relasjoner, hvordan de arbeider med saker der det er et høyt trusselnivå, og i hvilken grad adressesperre er et aktuelt tiltak innenfor en slik polisier struktur.

Intervjuene har ikke behandlet opplysninger som er taushetsbelagt etter politiregisterloven § 23. Vi har ikke etterspurt taushetsbelagt informasjon eller

4 Oslo politidistrikts seksjon for risikoanalyse og forebygging av vold i nære relasjoner. Her får både den som er utsatt for vold, og den som utøver vold, tilbud om samtaler, sikkerhetsråd og veiledning.

informasjon om konkrete saker. De intervjuede er gjort oppmerksomme på at de ikke er løst fra sin taushetsplikt. Intervjuene er fullt ut anonymisert, slik at det ikke er mulig å tilbakeføre intervjuene til den/de enkelte ansatte eller det enkelte politidistrikt.

Et annet sentralt inntak til forståelsen av politiets arbeid med og praktisering av adressesperretiltaket, er jevnliges samtaler vi har hatt med de ansatte i KRIPOS' nasjonale kontaktpunkt for adressesperre. Dette har ikke vært tradisjonelle intervjuer, men møter hvor de ansatte i KRIPOS har presentert faggruppens arbeid og formidlet sentrale problemstillinger i arbeidet med adressesperretiltaket. Faggruppen har også bidratt til å avklare spørsmål som har oppstått underveis i evalueringsperioden, og med faglige innspill om hvordan adressesperretiltakene fungerer, og mulige endringsbehov. Gruppen har også bidratt med kvalitetssikring av rapportens kapittel om politiets arbeid med adressesperretiltakene (kapittel 4) for å sikre at kapittelet ikke inneholder opplysninger om politiets operative arbeid.

Samlet sett mener vi at intervjuene og møtene med KRIPOS har gitt god innsikt i politiets arbeid med adressesperretiltaket og viktige problemstillinger og utfordringer i dette arbeidet. De fleste trusselkoordinatorene vi har intervjuet, har lang erfaring, noe som har bidratt til at intervjuene har gitt bred og utdypende informasjon om tiltakene. Ikke minst har møtene med KRIPOS' faggruppe bidratt til å gi evalueringen et godt og bredt kunnskapsgrunnlag.

2.3 Intervjuer med barnevernsansatte

Vi har intervjuet ansatte i fem barnevernstjenester som har erfaring med adressesperretiltakene. To av de intervjuede er barnevernsledere, mens tre er fagkonsulenter som har erfaring med barn som har levd med sperret eller skjult adresse.

Vi rekrutterte ansatte gjennom å sende henvendelser til de større barnevernstjenestene, idet vi antok at disse ville ha erfaring med adressesperretiltakene. Det viste seg imidlertid vanskelig å rekruttere representanter fra tjenestene. Et gjennomgående svar var at tjenesten svært sjelden hadde saker om skjult og/eller sperret adresse, slik at tjenesten ikke opplevde å ha relevant informasjon å bidra med. Av tids- og ressurs hensyn valgte vi å sette strek etter at vi hadde gjennomført de fem intervjuene. Dette var også fordi det forholdsvis nylig er gjennomført en større intervjuundersøkelse av barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid (Øverli, 2020). Våre intervjuer sammenfaller i stor grad med funn i denne undersøkelsen. Ved også å bygge på denne undersøkelsen mener vi at rapporten samlet sett gir et godt bilde av barnevernstjenestens praktisering av adressesperretiltaket for barn, og hva som er utfordringer i dette arbeidet.

Også i intervjuene med de ansatte i barnevernstjenestene har vi presisert at intervjuene ikke skal omhandle taushetsbelagt informasjon og ikke informasjon

om enkeltsaker. Samtlige intervjuer er anonymisert og kan ikke tilbakeføres til den enkelte ansatte eller den enkelte barnevernstjeneste.

2.4 Intervjuer med personer som lever med adressesperre

Vi har intervjuet åtte personer som lever med adressesperre. Dette er alle voksne personer, og fire av informantene har barn. Intervjuene er gjennomført enten som personlige intervjuer eller som telefonintervjuer. De intervjuede er rekruttert gjennom trusselkoordinatorene i politiet.

I utgangspunktet hadde vi også et ønske om å intervju barn. Det har imidlertid ikke vært mulig å få til. Det har vært svært krevende å rekruttere personer som lever med adressesperre, med særskilte utfordringer når det gjelder barn. Et sentralt forskningsetisk spørsmål for oss har vært hvordan vi skulle innhente samtykke fra barn som lever med adressesperre, uten å skape ny uro og på måter som ivaretar barnas krav på beskyttelse og sikkerhet. Gjennom intervjuene med kvinner som har barn, har vi erfart at barn som lever med adressesperre, kan være i en særlig sårbar situasjon, og at barna trenger ro. Noen av barna har også etter hvert blitt godt etablert på sitt nye bosted, og de har etter forholdene et normalisert liv med skole og venner, til tross for adressesperren. Vi har valgt å avstå fra å forespørre om intervjuer med disse barna. Vi har vurdert det slik at å intervju barna kunne virke forstyrrende på det livet de har etablert nå, og det ville kunne representere en påminning om det de har vært igjennom i form av flytting, navneskifte og etablering på nytt sted. Det ville vært forskningsetisk svært problematisk.

Når det er sagt, har vi både gjennom mødrene, barnevernstjenestene, politiet og andre intervjuer fått relativt god kunnskap om hvordan det kan være for barn å leve med adressesperre. Vi har fått et bilde av hva som er utfordringer, og hva som eventuelt kan bidra til å avhjelpe disse utfordringene.

2.5 Andre intervjuer

Vi har også gjennomført intervjuer med andre som på ulike måter har befattning med adressesperresakene. Dette omfatter representanter for Skattedirektoratet, Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll, Bufdir, barneverns- og helsenemnda, det nasjonale bo- og støtte-tilbudet for personer utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll og krisesentre. Intervjuene er gjennomført enten som personlige intervjuer, digitalt eller som telefonintervjuer. I rapporten har vi ikke eksplisitt sitert fra disse intervjuene, idet de intervjuede ikke er mulige å anonymisere. Intervjuene er imidlertid innbakt i rapporten i form av at problemstillinger og utfordringer de har presentert, inngår i de temaene vi behandler i rapporten.

Samlet bygger evalueringen på 30 intervjuer. Det ble gjort opptak av de fleste intervjuene, og de er transkribert i ettertid. I enkelte av intervjuene og i samtalene med KRIPOS har vi tatt notater. Dullum har gjennomført intervjuene

med barnevernsansatte og personer som lever med adressesperre, mens de øvrige intervjuene er gjennomført av forskerne (Lid og Dullum) i fellesskap. Fortolkninger og analyser er gjort i fellesskap.

2.6 Forskningsetiske refleksjoner

Det er grunn til å understreke at evalueringen omhandler et svært sensitivt tema, og det har derfor vært påkrevd med noen særskilte forskningsetiske overveielser. For det første er det viktig å presisere at vi i rapporten ikke behandler spørsmål om politiets operative arbeid eller metodebruk. Dette er taushetsbelagte opplysninger, regulert av politiregisterloven § 23 annet ledd. I intervjuene med trusselkoordinatorene og barnevernstjenestene har vi presisert hva vår forskningstillatelse omfatter. For ytterligere å forsikre oss om at vi ikke berører spørsmål av sensitiv karakter, har som nevnt KRIPOS' faggruppe lest gjennom og kommentert kapitlet om politiets arbeid med adressesperresakene.

Også intervjuene med trusselutsatte som lever med adressesperre, har krevd særlige forskningsetiske hensyn. De vi har intervjuet, er rekruttert ved at KRIPOS har forespurt trusselkoordinatorene, som så har forespurt personer de har sett for seg som aktuelle for intervju. I utgangspunktet vurderte vi at en slik fremgangsmåte ville kunne rokke ved det frie samtykket, idet politidistriktet vil ha til dels omfattende bistands- og hjelpefunksjoner for de som lever med adressesperre. Når vi allikevel har valgt å gjøre det slik, er begrunnelsen at vi tidlig erfarte at trusselkoordinatorene har en svært høy bevissthet om sin rolle overfor de trusselutsatte, og at de har god kjennskap til den enkeltes situasjon. De har dermed forespurt personer de har vurdert at har god samtykkekompetanse, og som er i en situasjon der et spørsmål om å være med i et forskningsprosjekt ikke ville utgjøre en unødig belastning.

Resultatet er at vi nok har fått intervjuer med personer som lever med adressesperre, som er i en situasjon der de har hatt overskudd til å delta i et forskningsintervju. Dette vil på langt nær gjelde alle. Dette kan ha bidratt til å gi et noe skjevt bilde av hvordan det er å leve med adressesperre; vi har ikke fått med stemmene til de som lever i de mest utsatte situasjonene. Dette kan særlig gjelde personer som nylig har fått etablert adressesperre, som nettopp har flyttet, og som ennå ikke har fått etablert seg på et nytt sted. Slik vi erfarer det, representerer dette den mest sårbare situasjonen for de trusselutsatte og er en periode da man har stort behov for profesjonell hjelp og oppfølging.

De vi har intervjuet, har imidlertid fortalt mye om denne første tiden med adressesperre, slik at vi har fått dekket disse temaene. De intervjuede har også omfattende erfaringer og refleksjoner knyttet til et liv med adressesperre, så etter vårt skjønn gir intervjuene et godt bilde av hvilke utfordringer man møter, og hva som kan gjøres for å avhjelpe situasjonen.

Intervjuing, bearbeiding og publisering av intervjuene har også krevd særlig aktsomhet. Vi har forsikret oss om at personidentifiserende opplysninger overheadet ikke er referert. Intervjuene er fullt anonymisert, slik at det ikke på noen måte er mulig å tilbakeføre informasjon fra intervjuene til noen enkeltperson.

Prosjektet er meldt til og vurdert av SIKT. Opptak og oppbevaring av intervjumaterialet er gjort i henhold til personvernloven og i tråd med gjeldende retningslinjer. Når det gjelder intervju med trusselkoordinatorene i politiet, har vi også innhentet råd fra Politidirektoratet om hvorvidt informasjonen vi skulle innhente fra politiet, var underlagt taushetsplikt etter politiregisterloven § 33, og dermed om det var nødvendig med søknad til Politidirektoratet. Politidirektoratet vurderte forespørselen og fant at evalueringen ikke behandler opplysninger som er taushetsbelagt etter politiregisterloven § 23. Det var derfor ikke nødvendig å søke Politidirektoratet etter politiregisterloven § 33.

2.7 Rapportens begrensninger

Det er ikke tidligere gjennomført noen helhetlig evaluering av adressesperretiltaket der både politiets og barnevernstjenestens praktisering av tiltakene er analysert og sett i sammenheng. Det er heller ikke tidligere gitt noen samlet fremstilling av den rettslige reguleringen av adressesperretiltaket. Vi har dermed i stor grad gått opp ny og upløyd mark. På grunn av evalueringens tids- og ressursbegrensninger har vi også måttet gjøre avgrensninger, slik at det er problemstillinger vi ikke har hatt anledning til å behandle på en fyllestgjørende måte. Like fullt håper vi at evalueringen gir et godt kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av adressesperretiltaket.

3 Adressesperre i folkeregisteret: gjeldende rett

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi beskrive det regelverket som regulerer adressesperre, hvordan beskyttelsestiltaket er regulert, vilkårene for å beslutte adressesperre samt hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for tiltaket.

Formålet med kapitlet er dels å gi en samlet fremstilling av gjeldende rett om adressesperre. En slik samlet fremstilling har ikke tidligere vært gitt, og fremstillingen gir derfor kunnskap om hvordan adressesperre er regulert. Dels er formålet med kapitlet å undersøke hvordan regelverket er utformet: om det fremstår som klart og tydelig for rettsanvenderne. Adressesperre besluttes av ikke-jurister (politi og barnevern), og gitt adressesperretiltakets inngripende karakter er det viktig at regelverket fremstår som forståelig og tilgjengelig for rettsanvenderne. Et komplisert eller uoversiktlig regelverk kan gjøre det krevende å anvende regelverket, det vil kunne øke muligheten for at regelverket praktiseres ulikt, og det kan potensielt redusere effektiviteten av beskyttelsestiltaket.

Den nåværende bestemmelsen om adressesperre følger av folkeregisterloven § 10-4 om «graderte opplysninger». Bestemmelsen lyder i sin helhet:

§ 10-4. Graderte opplysninger

Registrerte opplysninger som er gradert i medhold av [beskyttelsesinstruksen](#), skal sperres i Folkeregisteret.

Gradering av opplysninger i barnevernsaker besluttes av barneverntjenesten. I andre saker treffes beslutning om gradering av politiet. Endring i beslutning om gradering skal registreres etter melding fra barneverntjenesten eller politiet.

Opplysning som er gradert strengt fortrolig, kan bare utleveres etter søknad som avgjøres av politiet eller barneverntjenesten.

Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av denne paragraf.

Folkeregisteret er et personregister med nøkkelopplysninger om alle personer som er eller har vært bosatt i Norge, og reguleres av folkeregisterloven av 2016 med tilhørende forskrift⁵. Folkeregisteret skal inneholde en rekke opplysninger om enkeltpersoner, blant annet deres bostedsadresse, jf. § 3-1 bokstav d, jf.

⁵ Se folkeregisterloven (LOV-2016-12-09-88) §§ 1-1, 2-1 og § 3-1 og folkeregisterforskriften (FOR-2017-07-14-1201).

folkeregisterforskriften § 3-1-1 bokstav d. Loven skal bidra til at opplysningene i folkeregisteret skal kunne brukes til myndighetsoppgaver og offentlig forvaltning, forskning, statistikk og å ivareta grunnleggende samfunnsbehov, jf. § 1-2 annet punktum.

Etter folkeregisterloven § 10-2, jf. § 9-1 annet ledd, kan opplysninger om den enkeltes bostedsadresse som hovedregel utleveres til både offentlige organer, private virksomheter som utfører oppgaver for det offentlige, og finansforetak, samt til privatpersoner dersom de kan identifisere personen de ber om opplysninger om. Å «sperre» en adresse etter § 10-4 betyr rettslig sett at opplysningene ikke kan utleveres til tredjepersoner etter disse reglene.⁶

To organer har kompetanse til å sperre opplysninger i folkeregisteret: barnevernstjenesten i barnevernssaker og politiet i øvrige saker.⁷ Opplysningene kan få to ulike beskyttelsesnivåer, enten «fortrolig» (ofte kalt «kode 7») eller «strengt fortrolig» (ofte kalt «kode 6»). Ved begge disse beskyttelsesgradene sperrer opplysningene fra å bli utlevert til privatpersoner. Ved «strengt fortrolig» vil opplysningene også sperrer fra å bli utlevert til offentlige organer, private virksomheter som utfører oppgaver for det offentlige, og finansforetak.⁸

Vilkårene for å sperre opplysninger i folkeregisteret følger av beskyttelsesinstruksen av 1972.⁹ Formålet med sperringen er at voldsutøveren ikke skal finne den voldsutsatte.¹⁰

I det følgende skal det gis en nærmere redegjørelse for disse reglene. For å forstå bakgrunnen for dagens regelverk gis det innledningsvis en kort oversikt over hvordan adressesperre tidligere har blitt regulert. Deretter redegjøres det kort for menneskerettslige forpliktelser av betydning for adressesperre. Videre gjennomgås rettsvirkningene av adressesperring, og det gis en oversikt over saksbehandlingsreglene ved slik sperring for de to organene som har beslutningsmyndighet (politiet og barnevernstjenesten). Vi gjennomgår så vilkårene for adressesperre slik disse følger av beskyttelsesinstruksen.

3.2 Historisk utvikling

Den første bestemmelsen om adressesperre ble innført i 1980, i forskrift om føringen og ordningen av folkeregistrene av 1979 § 67.¹¹ Bestemmelsen ble

6 Prop.164 L (2015–2016), s. 51

7 Folkeregisterloven § 10-4 første ledd

8 Folkeregisterloven § 10-4 tredje ledd

9 Folkeregisterloven § 10-4 første ledd

10 Se f.eks. NOU 2020: 17 s. 89

11 Folkeregisterloven av 1970 var kort, med bare 18 paragrafer. Forarbeidene til den nye folkeregisterloven av 2016 karakteriserte den som en fullmaktslov, og flere sentrale bestemmelser lå på forskriftsnivå, jf. Prop.164 L (2015–2016) s. 9. Se også Sivilombudsmannens årsmelding for 1994, s. 142 og NOU 2020:17, s. 89.

deretter avløst av ny forskrift av 1994 § 37, som igjen ble avløst av ny forskrift av 2007 § 9-5. Ved innføringen av den nye folkeregisterloven av 2016 ble bestemmelsen flyttet fra forskrift til folkeregisterloven § 10-4.¹² I det videre gis det en kort oversikt over hvordan de tre ulike forskriftene til folkeregisterloven av 1970 regulerte adressesperre.

Forskrift om føring av folkeregistrene av 1979 § 67¹³

Etter § 67 første ledd kunne en person søke om at det ble nedlagt forbud mot at folkeregisteret oppga hans adresse til private personer og institusjoner. Registerføreren skulle avgjøre på grunnlag av «formålets aktverdighet» om søknaden skulle imøtekommes. Forbudets varighet kunne være maksimalt ett år, og dersom personen fikk avslag, kunne avgjørelsen påklages til Sentralkontoret.

Forskrift om folkeregistrering av 1994 § 37

Bestemmelsen ble avløst av forskrift 4. mars 1994 nr. 161 om folkeregistrering, § 37.¹⁴ Forskriftens § 37 videreførte store deler av den tidligere bestemmelsen. I stedet for kravet til «formålets aktverdighet» måtte det imidlertid nå «dokumenteres» at det forelå «fare for skade på liv, legeme eller helse» for å få innvilget søknaden, jf. § 37 første ledd. Dette vurderingstemaet er sammenfallende med beskyttelsesinstruksens vurdering av gradering av dokumenter, jf. beskyttelsesinstruksen §§ 3 og 4. Etter tredje ledd ble beslutningen også eksplisitt koblet opp til beskyttelsesinstruksen:

Ordinær gradering etter Beskyttelsesinstruksen er FORTROLIG. Dersom registerføreren kommer til at graderingen STRENGT FORTROLIG kan være nødvendig, tas dette opp med Sentralkontoret som avgjør om denne gradering skal benyttes.

Beskyttelsesinstruksen eksisterte allerede på tidspunktet for den første forskriften av 1979. Det finnes ingen forarbeider som forklarer hvorfor adressesperre først ble koblet til denne i 1994.

Forskrift om folkeregistrering av 2007 § 9-5

Forskriften av 1994 ble avløst av forskrift om folkeregistrering av 2007, der § 9-5 regulerte «Adressesperring».¹⁵ Mellom 2007 og 2012 var § 9-5 nesten identisk med tidligere forskrift av 1994 § 37, utenom noen mindre redaksjonelle endringer.¹⁶

12 En konsekvens av at adressesperre primært ble regulert på forskriftsnivå, er at det foreligger få forarbeider om den tidligere reguleringen.

13 <https://lovdata.no/pro/#document/SFO/forskrift/1979-11-26-9>

14 <https://lovdata.no/pro/#document/SFO/forskrift/1994-03-04-161>

15 <https://lovdata.no/pro/#document/SFO/forskrift/2007-11-09-1268?from=NLO/lov/1970-01-16-1/>

16 Bl.a. ble ordet «registerføreren» endret til «Skattekontoret» og ordet «Sentralkontoret» til «Skattedirektoratet».

Bestemmelsen ble endret med virkning fra 1. november 2012. Nå kunne ikke lenger enkeltpersoner søke om adressesperre. I tillegg ble beslutningsmyndigheten for sperring av adresse for voksne overført fra skatteetaten til politiet, jf. forskriftens § 9-5 annet ledd annet punktum. Etter folkeregisterforskriften § 3-2 nr. 10 skulle adressesperring gjort med hjemmel i beskyttelsesinstruksen registreres på grunnlag av melding fra KRIPOS. I barnevernssaker lå beslutningen fortsatt hos skatteetaten. Beslutningen skulle tas etter anmodning fra barnevernstjenesten, jf. forskriftens § 9-5 annet ledd første punktum. I forbindelse med endringen av bestemmelsen fikk KRIPOS nasjonalt fagansvar for gradering av opplysninger i folkeregisteret, og KRIPOS opprettet et eget nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre.¹⁷

I et skriftlig spørsmål besvart av den daværende justis- og beredskapsministeren, Grete Faremo, 5. juni 2013 ble overføringen av beslutningsmyndigheten til politiet begrunnet med at politiet er bedre egnet til å ivareta de trusselutsatte:

Begrunnelsen for overføringen er først og fremst at alle trusselutsatte, gjennom obligatorisk møte med lokalt politi, skal bli ivaretatt sikkerhetsmessig på en bedre måte. Politiet råder over en rekke lokale beskyttelsestiltak som kan iverksettes. I tillegg vil politiet gi trusselutsatte råd om egen sikkerhet.

I motsetning til Skattedirektoratet, kan politiet innhente informasjon om trusselutøver/trusselbildet og således være bedre i stand til å vurdere hvilke beskyttelsestiltak som er hensiktsmessige. I forbindelse med overføring av ordningen er det også etablert et nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre på KRIPOS.¹⁸

Folkeregisterloven av 2016 § 10-4

Dagens folkeregisterlov trådte i kraft i 2017 og overtok for folkeregisterloven av 1970. Hjemmelsgrunnlaget for sperring av adresse ble hevet fra forskrift til lovnivå til folkeregisterloven § 10-4. Bestemmelsen viderefører i stor grad tidligere forskrift om folkeregistrering av 2007 § 9-5.¹⁹ Beslutningsmyndigheten om adressesperre for barn ble imidlertid endret til at det er barnevernet og ikke skatteetaten som nå beslutter adressesperre for barn.

3.3 Menneskerettslige forpliktelser

Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale avtaler som stiller krav til beskyttelse av borgerne mot vold og overgrep. Disse kan ha betydning for

¹⁷ <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/kunngjoringer/overforing-av-beslutningsmyndighet-om-adressesperre-fra-skatteetaten-til-politiet/>

¹⁸ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=57475>

¹⁹ Prop.164 L (2015–2016) s. 63

utformingen av tiltaket om adressesperre.²⁰ Sentrale traktater i denne sammenheng er den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FNs kvinnekonvensjon og barnekonvensjon²¹ samt Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen).²² I tillegg følger en rekke menneskerettslige forpliktelser av Grunnlovens kapittel E.

Et grunnleggende skille når det gjelder menneskerettigheter, går mellom statens negative forpliktelser til å *respekt* rettighetene og positive forpliktelser til å *sikre* dem, jf. blant annet Grunnloven § 92, EMK artikkel 1 og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 2.1.²³ Plikten til å respektere rettighetene innebærer at rettigheter ikke må krenkes av staten, mens plikten til å sikre rettighetene ofte stiller krav til nødvendige tiltak for å verne rettighetene, også mot krenkelser fra privatpersoner. Denne sistnevnte plikten, ofte kalt for *sikringsplikten*, kan blant annet innebære at enkeltpersoner har krav på å få tilstrekkelige beskyttelsestiltak mot å få rettighetene krenket, som retten til å ikke bli utsatt for vold og overgrep fra andre borgere. Sikringsplikten er derfor av særlig betydning for utformingen av tiltaket om adressesperre.

EMK gir den enkelte rett til beskyttelse av liv etter artikkel 2, frihet fra tortur og annen umenneskelig og nedverdiggende behandling etter artikkel 3 og beskyttelse av privatliv etter artikkel 8. EMK 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, og er nettopp en slik *sikringsplikt* omtalt ovenfor.²⁴

Statens sikringsplikt etter EMK til å sørge for tilstrekkelige tiltak for å beskytte ofre mot vold ble berørt av Høyesterett i Rt-2013-588. En kvinne hadde blitt utsatt for truende og skremmende forfølgelse i over seks år av en mann hun hadde hatt et kortvarig forhold til.²⁵ Kvinnen hadde levd på sperret adresse siden 2001, noe Høyesterett mente ga et «sterkt uttrykk for den

20 Det vil sprengre grensene for denne rapporten å gi en fullstendig redegjørelse av innholdet i de enkelte forpliktelsene samt hvorvidt disse legger konkrete føringer på utformingen av adressesperretiltaket. Det gis derfor bare en kort oversikt over forpliktelser som kan være relevante for utformingen av tiltaket om adressesperre.

21 Disse tre konvensjonene er inkorporert som norsk lov og gitt forrang gjennom menneskerettsloven § 2, jf. § 3.

22 Istanbul-konvensjonen ble vedtatt i 2011, underskrevet av Norge samme år og ratifisert i 2017. Traktaten er gjennomført ved såkalt passiv transformasjon, ved at myndighetene har konstatert at norsk rett oppfyller konvensjonens forpliktelser fullt ut, jf. Prop. 66 S (2016–2017), s. 5, og Innst. 301 S (2016–2017), s. 1–2.

23 Se mer om sikringsplikten i Jørgen Aall (2022), s. 48–68.

24 Se f.eks. Rt-2013-588, avsnitt 41. EMK har dermed også en horisontal virkning, det vil si en virkning mellom to borgere (i tillegg til den vertikale virkningen mellom staten og den enkelte borger).

25 Se lagmannsrettens redegjørelse av saksforholdet, gjengitt i Rt. 2013, s. 588 avsnitt 31.

tvangssituasjon» kvinnen opplevde.²⁶ Høyesterett kom til at staten hadde brutt artikkel 8 ved manglende sikring av kvinnens rett til frihet fra forfølgelse fra gjerningsmannen.²⁷ Det ble lagt vekt på at politiets oppfølging av de stadige bruddene på besøksforbudet var svært mangelfull, og på at to potensielt svært alvorlige trusler ikke ble nærmere etterforsket.²⁸ Høyesterett kommenterer ikke betydningen av adressesperre i vurderingen av om EMK hadde blitt krenket, men man kan tenke seg at fraværet av et slikt beskyttelsestiltak ville ha ført til mer forfølgelse og dermed til at kvinnens rett til beskyttelse mot vold og overgrep i større grad ble krenket.

Istanbul-konvensjonen forplikter norske myndigheter blant annet til å reagere raskt på alle former for vold i nære relasjoner og iverksette nødvendige tiltak for å verne alle ofre mot ytterligere voldshandlinger, jf. blant annet artikkel 12 nr. 2, artikkel 18 nr. 1, artikkel 50, artikkel 51 og artikkel 56 nr. 1 bokstav a og f. Dette omfatter både fysisk, seksuell, psykisk og økonomisk vold, jf. artikkel 3 bokstav a og b. I proposisjonen til Stortinget om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen ble adressesperre omtalt som ett av virkemidlene politiet benytter for å beskytte trusselutsatte mot vold.²⁹

Andre relevante traktater når det gjelder adressesperre, er FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnekonvensjonen) og FNs konvensjon om barnas rettigheter (barnekonvensjonen). Fra Grunnloven kan nevnes § 93 om beskyttelse av retten til liv og § 102 om beskyttelse av den enkeltes fysiske og psykiske integritet.

3.3 Rettsvirkninger av adressesperre

3.3.1 Begrenser innsynsretten i folkeregisteret

Dersom opplysningene besluttet gradert i henhold til beskyttelsesinstruksen, skal opplysningene ifølge folkeregisterloven § 10-4 første ledd «sperras» i folkeregisteret.

§ 10-4 gjør unntak fra hovedreglene for når tredjepersoner kan få utlevert de registrerte opplysningene slik de følger av folkeregisterloven §§ 10-1 og 10-2.³⁰ For å forstå hva adressesperre rettslig sett innebærer, skal det kort redegjøres for disse hovedreglene.

Folkeregisterloven §§ 10-1 og 10-2 skiller mellom opplysninger som er og ikke er underlagt taushetsplikt. Opplysninger som *ikke* er underlagt taushetsplikt, kan utleveres til både offentlige myndigheter, private virksomheter som utfører

26 Rt. 2013, s. 588 avsnitt 2 og 30

27 Høyesterett holdt det åpent om staten også hadde brutt artikkel 3, se avsnitt 39–40.

28 Rt. 2013, s. 588 avsnitt 54–63

29 Prop. 66 S (2016–2017), s. 21

30 Prop. 164 L (2015–2016), s. 51

oppgaver på vegne av det offentlige, og finansforetak³¹, § 10-1 første ledd. I tillegg kan opplysningene utleveres til andre private virksomheter og aktører, så lenge de kan identifisere personen de spør om, jf. § 10-1 annet ledd. *Taushetsbelagte opplysninger* kan bare utleveres offentlige myndigheter med særlig hjemmel i lov, jf. § 10-2 første ledd. De fleste offentlige myndigheter har slik hjemmel i lov.

Hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt, følger av folkeregisterloven § 9-1 annet ledd. En persons bostedsadresse, ved siden av en rekke andre opplysninger, som personens fulle navn, fødselsdato, kjønn, fødselsnummer, statsborgerskap, sivilstand, vergemål osv., er som hovedregel ikke underlagt taushetsplikt.³² Hovedregelen er dermed at hvem som helst – både offentlige myndigheter og privatpersoner – kan få tilgang til en annen persons bostedsadresse.³³ Opplysningene kan bli utlevert til privatpersoner ved å sende inn et elektronisk kontaktskjema på skatteetatens nettsider.³⁴

Folkeregisterloven § 10-4 om graderte opplysninger gjør unntak fra §§ 10-1 og 10-2, jf. § 9-1. Etter § 10-4 første ledd skal registrerte opplysninger som er gradert i medhold av beskyttelsesinstruksen, «spærres» i folkeregisteret. Dette betyr at tredjepersoner ikke har rett til å få opplysningene utlevert etter §§ 10-1 og 10-2.

Sperrede opplysninger etter § 10-4 blir imidlertid ikke fullstendig sperret fra å bli utlevert til tredjepersoner. § 10-4 tredje ledd, lest sammen med beskyttelsesinstruksen og forarbeidene til folkeregisterloven, viser at opplysningene kan utleveres til visse aktører. Hvilke aktører dette er, beror på hvilken *beskyttelsesgrad* opplysningene har fått etter beskyttelsesinstruksen, jf. folkeregisterloven § 10-4 tredje ledd, jf. beskyttelsesinstruksen § 2. Beskyttelsesinstruksen opererer med to ulike beskyttelsesgrader, jf. § 2:

- strengt fortrolig – også kalt «kode 6»
- fortrolig – også kalt «kode 7»

31 Finansforetak omfatter virksomheter som har konsesjon etter finansforetaksloven kap. 2, jf. folkeregisterforskriften § 10-1-1 første ledd.

32 Opplysninger om bl.a. adresse kan likevel være taushetsbelagt dersom opplysningen «røper et klientforhold eller andre forhold som gjør at opplysningene må anses personlige», jf. § 9-1 annet ledd. Sistnevnte alternativ tar ifølge forarbeidene sikte på tilfeller hvor opplysningen «kan røpe forhold som de fleste vil anse mer beskyttelsesverdige enn for eksempel opplysning om en alminnelig gateadresse og fødselsdag», jf. Prop. 164 L (2015–2016), s. 39.

33 I tillegg til en rekke andre ikke-taushetsbelagte opplysninger, se nærmere hvilke i § 9-1 annet ledd.

34 Se søknadsskjemaet her: <https://www.skatteetaten.no/person/folkeregister/attester-og-opplysninger/folkeregisteropplysninger/>

Termene «kode 6» og «kode 7» blir av og til brukt om disse beskyttelsesgradene.³⁵ Disse står imidlertid verken i folkeregisterloven eller i beskyttelsesinstruksen. Termene kommer fra hvordan adressesperre ble registrert med enten tallkoden 6 eller tallkoden 7 i folkeregisteret etter de tidligere folkeregisterforskriftene til folkeregisterloven av 1970.³⁶

3.3.2 Kode 6 – strengt fortrolige opplysninger

Den strengeste beskyttelsesgraden er «strengt fortrolig» (også kalt «kode 6»), jf. beskyttelsesinstruksen § 2. Etter folkeregisterloven § 10-4 tredje ledd kan slike opplysninger bare utleveres etter søknad som avgjøres av politiet eller barnevernstjenesten. Skatteetaten har altså ikke myndighet til å utlevere opplysningene, og opplysningene kan ikke gis ut til noen etter de vanlige reglene i §§ 10-1 og 10-2, verken til privatpersoner eller offentlige myndigheter, selv med hjemmel i lov.

Verken folkeregisterloven eller -forskriften gir nærmere regler for hvordan adressesperringen gjennomføres i praksis. Dette følger av interne prosedyrer i politiet, barnevernstjenesten og skattemyndighetene.³⁷ I praksis er den trusselutsattes adresse kun tilgjengelig for visse autoriserte personer i Skattedirektoratet samt i det politidistriktet/barnevernstjenesten personen er bosatt i.³⁸ Ved utlevering av informasjon fra folkeregisteret vil personen ikke være registrert med en bostedsadresse.³⁹ Henvendelse om utlevering av opplysningene må rettes til den myndigheten som har gradert opplysningene.⁴⁰

Ettersom heller ikke offentlige myndigheter har tilgang til den trusselutsattes adresse, er denne beskyttelsesgraden svært inngripende å leve med. Den trusselutsatte må flytte før adressesperre kode 6 blir iverksatt, og holde oppholdsstedet hemmelig for omverdenen, også offentlige myndigheter. I tillegg blir han eller hun ofte anbefalt å bytte navn slik at vedkommende ikke kan

35 Se f.eks. en informasjonsbrosjyre fra Kriesesentersekretariatet: <https://www.kriesesenter.com/wp-content/uploads/2022/11/Beskyttelsestiltakene-kode-6-og-kode-7.pdf>

36 Forskriften av 1979 § 58 spesifiserte hvilke koder ulike opplysninger skulle registreres på i registeret. Såkalt «spesifisert registreringstype» (som også kunne være f.eks. bosted på Svalbard eller i utlandet) hadde en rekke ulike koder, der kode 6 betød «sperrert adresse, strengt fortrolig», mens kode 7 betød «sperrert adresse, fortrolig». Det samme fulgte av forskriften av 1994 § 30 og forskriften av 2007 § 2-1. Disse kodene er tatt ut av nåværende forskrift til loven av 2016, jf. folkeregisterforskriften § 3-1-1. Hvordan beskyttelsesgradene blir registrert i dag, er ikke opplyst i verken folkeregisterloven eller -forskriften.

37 Opplyst etter samtale med KRIPOS

38 Opplyst etter samtale med KRIPOS

39 I et brev fra KRIPOS 28. mars 2017 i en sak om foreldreansvar og samvær i Borgarting lagmannsrett, gjengitt i dommen LB-2017-6107, <https://lovdata.no/pro/#document/LBSIV/avgjorelse/lb-2017-6107?from=NL/lov/2006-05-19-16/%C2%A724>

40 Prop.164 L (2015–2016), s. 63

identifiseres ved hjelp av dokumenter hvor navn fremkommer.⁴¹ KRIPOS overtar administrasjonen av den trusselutsattes post.⁴²

3.3.3 Kode 7 – fortrolige opplysninger

Opplysningene kan for det andre få beskyttelsesgraden «fortrolig» – også kalt «kode 7», jf. beskyttelsesinstruksen § 2.

I motsetning til opplysninger gradert «strengt fortrolig» sier folkeregisterloven § 10-4 tredje ledd ingen ting om hvilke tredjepersoner som kan få tilgang på opplysninger gradert «fortrolig». Det følger av bestemmelsens forarbeider at slike opplysninger kan utleveres til offentlig myndighet som «har hjemmel til å innhente taushetsbelagt informasjon fra Folkeregisteret».⁴³ Opplysningene behandles dermed på samme måte som taushetsbelagte opplysninger etter folkeregisterloven § 10-2.

«Med hjemmel i lov» betyr at et offentlig organ i egen lov har fått en eksplisitt rett til å innhente opplysninger fra folkeregisteret uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.⁴⁴ Det finnes en rekke offentlige myndigheter som har en slik hjemmel, for eksempel

- barnevernstjenesten, statsforvalteren og barneverns- og helsenemnda, jf. barnevernsloven §§ 2-1 og 2-3
- NAV, jf. NAV-loven § 7 a
- politiet, jf. politiloven § 29 a
- utlendingsmyndighetene, jf. utlendingsloven § 84 bokstav g og statsborgerloven § 29 bokstav e
- skatteinnkretingsmyndighetene, jf. skattebetalingsloven § 3-4
- Statens vegvesen, jf. vegtrafikkloven § 43 c

De taushetsbelagte opplysningene etter folkeregisterloven § 10-2 skal ikke brukes til annet formål enn det er gitt tillatelse til, jf. folkeregisterforskriften § 10-2-1. Det samme må gjelde for opplysninger på kode 7 etter § 10-4.

Det kreves ikke at personer innvilget adressesperre kode 7 flytter. Dette gjøres imidlertid ofte i praksis.

3.3.4 Hvilke opplysninger sperres?

Loven sier ingenting om hvilke opplysninger som kan eller skal sperres i registeret. Tidligere bestemmelser het «Adressesperre» eller «Sperring av

41 I et brev fra KRIPOS 28. mars 2017 i en sak om foreldreansvar og samvær i Borgarting lagmannsrett, gjengitt i dommen LB-2017-6107, <https://lovdata.no/pro/#document/LBSIV/avgjorelse/lb-2017-6107?from=NL/lov/2006-05-19-16/%C2%A724>

42 Se f.eks. informasjon gitt fra Politidirektoratet til Sivilombudet, sitert i SOM-2014-409.

43 Prop.164 L (2015–2016), s. 51

44 Sml. forarbeidene til § 10-2 første ledd, jf. Prop. 164 L (2015–2016), s. 50

adresse»,⁴⁵ mens nåværende bestemmelse § 10-4 heter «Graderte opplysninger», der første ledd sier at «registrerte opplysninger» skal sperres. Ordlyden «graderte opplysninger» tilsier likevel at gradering kan gjøres for hvilken som helst registrert opplysning, og at beslutningsmyndigheten må gjøre en konkret vurdering av hver enkelt opplysning. Denne forståelsen synes også forarbeidene å legge til grunn:

I utgangspunktet er slik gradering et tiltak som benyttes for å beskytte opplysninger om adresse, men det kan også i enkelte tilfelle være aktuelt for andre typer opplysninger, som for eksempel opplysninger om personens barn og foreldre.⁴⁶

KRIPOS omtaler opplysningene som skal sperres, som «geolokaliserende informasjon», se eksempelvis deres høringsuttalelse i forbindelse med endringer i helseregisterloven m.m.:

Iverksettelse av en adressesperre innebærer at all informasjon som kan si noe om hvor den trusselutsatte oppholder seg, såkalt geolokaliserende informasjon, er gradert. Dette inkluderer, men er ikke begrenset til, bostedsadresse, bostedskommune, skole, arbeidsplass, barnehage, fastlege, avtaler i spesialisthelsetjenesten, uthenting av medisin ved apotek, bruk av NAV-kontor og andre lokale støtteordninger. Hvilke opplysninger som kan sies å være geolokaliserende, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.⁴⁷

Alle opplysninger som kan røpe hvor den trusselutsatte oppholder seg, kan altså sperres i registeret.

Beskyttelsesinstruksen, som inneholder vilkårene for å sperre opplysningene i registeret, bruker formuleringen «gradering av dokumenter» og ikke «opplysninger». Som vi viser i punkt 3.6 nedenfor, ble imidlertid instruksen laget på 1970-tallet og bygger på en papirbasert forvaltning. Ordet «dokument» må i lys av den nyere folkeregisterloven av 2016 forstås å referere til den enkelte opplysningen som kan sperres i det digitale folkeregisteret.

3.3.5 Lengde på tiltaket

Hvor lenge adressesperre innvilges for, følger heller ikke av folkeregisterloven § 10-4. Det følger av beskyttelsesinstruksen § 5 nr. 3 at når et dokument påføres gradering, skal det samtidig vurderes om graderingen kan bortfalle fra et bestemt tidspunkt eller ved inntreden av en bestemt begivenhet.

I praksis innvilger politiet adressesperre for tre år av gangen.⁴⁸ Denne tidsangivelsen står verken i folkeregisterloven, tilhørende forskrift eller

⁴⁵ Se punkt 3.2.

⁴⁶ Prop.164 L (2015–2016), s. 42

⁴⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/6f6c24fb531f46e9aadaea1d0af002c4/KRIPOS-tilgjeng.pdf?uid=KRIPOS>

⁴⁸ Etter samtale med KRIPOS, se også NOU 2020: 17 s. 89.

beskyttelsesinstruksen, men følger av den enkelte beslutningen om adressesperre.⁴⁹

Barnevernstjenesten vedtar adressesperre uten tidsbegrensning, og denne varer i folkeregisteret frem til barnevernstjenesten ber om opphevelse.⁵⁰ Bufdir understreker likevel at ettersom adressesperre er et svært belastende beskyttelsestiltak, er det ment som et midlertidig tiltak. De anbefaler at barnevernstjenesten gjør en fornyet vurdering hvert år, og opphever tiltaket når det ikke lenger er behov for det.⁵¹

Det er bare henholdsvis politiet og barnevernstjenesten som kan nedgradere et dokument som er gradert etter beskyttelsesinstruksen, jf. beskyttelsesinstruksen § 5 nr. 4. Dersom adressesperren avsluttes og opplysningene i registeret nedgraderes, skal politiet og barnevernstjenesten melde fra om dette til Skatte- direktoratet, jf. folkeregisterloven § 10-4 annet ledd annet punktum. Nærmere regler om gradering og nedgradering fremgår av beskyttelsesinstruksen § 5.

3.3.6 Adressesperre er ikke et tilstrekkelig tiltak alene

Adressesperre er altså en teknisk sperre i folkeregisteret og innebærer isolert sett bare at visse opplysninger om en person i registeret ikke kan utleveres til tredjepersoner etter de alminnelige reglene i folkeregisterloven §§ 10-1 og 10-2. Opplysninger i folkeregisteret er imidlertid bare en brøkdel av all informasjon som kan finnes om en person i samfunnet, særlig i dagens digitaliserte samfunn.

Dette innebærer at adressesperren i seg selv aldri vil være et tilstrekkelig tiltak for å ivareta den trusselutsattes sikkerhet. Adressesperre kan dermed heller forstås som et utgangspunkt for et rammeverk av beskyttelsestiltak enn som selve hovedtiltaket. Politiet og/eller barnevernstjenesten kan i tillegg iverksette tiltak for å beskytte personer som er utsatt for trusler. Dette skriver for eksempel Bufdir i saksbehandlingsrundskrivet:

Å sperre adressen i folkeregisteret er kun en teknisk sperre som forhindrer folkeregisteret å formidle blant annet adresseopplysninger videre til de som abonnerer på denne tjenesten. Når barnevernstjenesten arbeider med adressesperre som beskyttelsestiltak er det imidlertid viktig å vurdere hvilke andre tiltak som bør iverksettes for å forhindre at barnet kan lokaliseres. Det er like viktig, gjennom rådgivning og andre rutiner, å forhindre at oppholdssted som barnehage, skole, lege, tannlege mm blir kjent for trusselutøver. Beskyttelsesverdig informasjon vil, i tillegg til barnets bostedsadresse, være all informasjon om hvor en person befinner seg og hva vedkommende gjør, samt informasjon som er lagt igjen ved bruk av smarttelefoner og annet utstyr som er koblet opp mot internett.⁵²

49 Etter samtale med KRIPOS

50 Bufdirs saksbehandlingsrundskriv punkt 11.1.5

51 Bufdirs saksbehandlingsrundskriv punkt 11.1.5

52 Saksbehandlingsrundskrivet punkt 11.1.3.2

At adressesperre bare er en teknisk sperre i folkeregisteret, innebærer dessuten at myndighetene er avhengige av tett samarbeid med og oppfølging av den trusselutsatte for at tiltaket skal fungere. Dersom den trusselutsatte utleverer adressen sin til tredjepersoner, for eksempel ved å poste opplysninger om seg selv på sosiale medier, vil adressesperre ikke fungere som beskyttelsestiltak. Adressesperre påfører dermed den trusselutsatte store belastninger, og man kan også anta at tiltaket er ressurskrevende for de offentlige myndighetene som er involvert i gjennomføringen (politiet, barnevernstjenesten og skattemyndighetene). Vi kommer nærmere tilbake til politiets og barnevernstjenestens oppfølging av de trusselutsatte i kapittel 4 og 5.

3.4 Saksbehandlingsregler

3.4.1 Generelt

To organer har som nevnt beslutningsmyndigheten til å sperre en adresse: barnevernstjenesten beslutter gradering i barnevernssaker, og politiet beslutter gradering i «andre saker», jf. folkeregisterloven § 10-4 annet ledd.

Folkeregisterloven og beskyttelsesinstruksen inneholder få saksbehandlingsregler for adressesperre. Hvordan saksbehandlingen gjennomføres, følger stort sett av intern praksis i politiet og i barnevernstjenesten.⁵³ Saksbehandlingen for disse organene skiller seg i noen grad fra hverandre, og det redegjøres for hver av disse etter tur.⁵⁴

Det har vært en viss diskusjon i forvaltningen om et vedtak om adressesperre er et *enkeltvedtak* i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.⁵⁵ Som vi skal se nedenfor, synes gjeldende rett å være at beslutningen er et enkeltvedtak, og forvaltningslovens regler i kapittel II–VI kommer til anvendelse ved saksbehandlingen.⁵⁶ Enkelte aspekter ved dette gjennomgås i avsnitt 3.5.

3.4.2 Adressesperre for voksne (politiet)

Etter folkeregisterloven § 10-4 første ledd annet punktum treffer politiet beslutningen i «andre saker» enn barnevernssaker, som vil si adressesperre for

53 Informasjonen har vi fått delvis fra samtaler med KRIPOS, delvis fra andre kilder som vises til underveis.

54 De materielle reglene – vilkårene for å få innvilget adressesperre – gjennomgås nedenfor.

55 Spørsmålet har etter vår kunnskap ikke blitt behandlet i domstolene.

56 Se SOM-2014-409, der spørsmålet vurderes konkret. Spørsmålet om adressesperre bør være et enkeltvedtak, har blitt diskutert i forvaltningen i etterkant av Sivilombudets uttalelse. Slik vi forstår det, har denne diskusjonen ikke ført til endring av gjeldende rett.

voksne. Ved en slik beslutning vil imidlertid også adressen til eventuelle barn og andre i samme husstand sperres.⁵⁷

Beslutningen treffes av det politidistriktet den trusselutsatte personen er bosatt i, i samråd med den trusselutsatte. Politidistriktet melder så beslutningen til KRIPOS, som foretar en kvalitetskontroll av beslutningen – som at distriktet har fattet en beslutning, foretatt en trusselvurdering som tilsier sperring,⁵⁸ samt at det foreligger et signert samtykke til sperring og flyttemelding fra den trusselutsatte. KRIPOS har imidlertid ingen formell instruksjonsmyndighet overfor politidistriktene og kan dermed ikke omgjøre vedtaket.⁵⁹ KRIPOS melder deretter beslutningen til skatteetaten, som gjennomfører den faktiske sperringen i folkeregisteret, jf. folkeregisterloven §§ 10-4 annet ledd tredje punktum og 1-3.

Ved endring av tidligere folkeregisterforskrift 1. november 2012 ble som tidligere nevnt beslutningsmyndigheten for adressesperre for voksne flyttet fra skatteetaten til politidistriktene.⁶⁰ Før 2012 kunne enkeltpersoner selv søke om adressesperre. Ved endringen av folkeregisterloven 1. november 2012 ble denne muligheten fjernet, og avgjørelsen både initieres og besluttet i dag av politiet i samråd med den trusselutsatte. At enkeltpersoner ikke lenger kan søke selv, begrunnes med behovet for å opprettholde et tillitsforhold mellom politiet og den trusselutsatte.⁶¹ Dersom politiet må avslå en søknad om adressesperre, kan dette redusere den trusselutsattes tillit til og samarbeidsvilje med politiet.

Avslag på adressesperre kan påklages til Politidirektoratet, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.⁶²

3.4.3 Adressesperre i barnevernssaker (barnevernstjenesten)

Gradering av opplysninger i barnevernssaker besluttet av barnevernstjenesten, jf. folkeregisterloven § 10-4 annet ledd første punktum. Barnevernet melder deretter beslutningen til Skattedirektoratet, som gjennomfører den faktiske sperringen i folkeregisteret, jf. folkeregisterloven §§ 10-4 annet ledd tredje punktum og 1-3.

57 Dette følger ikke av loven, men kommer bl.a. til uttrykk i et skriftlig spørsmål besvart av den daværende justis- og beredskapsministeren, Grete Faremo, 5. juni 2013, se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=57475>.

58 Disse opplysningene følger av bl.a. skatteetatens hjemmesider (<https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/kunngjoringer/overforing-av-beslutningsmyndighet-om-adressesperre-fra-skatteetaten-til-politiet/>) og opplysninger gitt fra Politidirektoratet til Sivilombudet, sitert i SOM-2014-409, igjen gjengitt av mindretallet i HR-2016-2153-U avsnitt 30.

59 Både politidistriktene og KRIPOS er formelt underlagt Politidirektoratet.

60 Se tidligere folkeregisterforskriften av 2007 §§ 9-5 annet ledd annet punktum og 3-2 nr. 10. Da dette var en endring på forskriftsnivå, finnes det ikke forarbeider om endringen og ellers få opplysninger om hvorfor den ble gjennomført.

61 Etter samtale med KRIPOS

62 Se f.eks. SOM-2014-409.

Da det er politiet som har spesialkompetanse på trusselvurderingen, anbefaler Bufdir at barnevernstjenesten rådfører seg med politiet ved avgjørelsen:

Politiet har spesialkompetanse på trusselvurderinger, og de kan blant annet ha tilgang til opplysninger om trusselutøver, som ikke er tilgjengelig for barnevernstjenesten. Politiet kan ikke overprøve barneverntjenestens vurderinger om sikkerhetstiltak/adressesperre, men kan samarbeide og gi råd, samt bidra med å iverksette ytterligere beskyttelses- eller sikkerhetstiltak. Et samarbeid i slike saker vil være avgjørende for kvaliteten på beskyttelsen barnet får. Et samarbeid i slike saker vil være avgjørende for kvaliteten på beskyttelsen barnet får.⁶³

Barnevernstjenestens enkeltvedtak om adressesperre kan påklages til statsforvalteren, jf. barnevernsloven § 6-5 første ledd, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

3.4.4 Forholdet til skjult adresse etter barnevernsloven

Ved siden av adressesperre etter folkeregisterloven § 10-4 har barnevernstjenesten særskilte hjemler for midlertidig å vedta såkalt *skjult adresse* i akuttsaker etter barnevernsloven § 7-2 tredje ledd, jf. § 4-2. Barneverns- og helsenemnda kan også, når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er, jf. barnevernsloven § 7-2 tredje ledd, jf. § 5-1. Også ved midlertidig plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel kan det treffes beskyttelsestiltak som fastsetter begrensninger i hvem som kan få vite hvor barnet er, jf. barnevernsloven § 4-5, jf. § 6-6 andre ledd.

Et vedtak om skjult adresse innebærer isolert sett bare at barnets adresse skal holdes skjult overfor foreldrene, og innebærer ikke nødvendigvis at adressen også sperres i folkeregisteret.⁶⁴ Et vedtak etter barnevernsloven kan for eksempel bare være nødvendig i en kort periode for å avklare om barnet er i fare.⁶⁵ Tiltaket har i hovedsak blitt benyttet der det foreligger en sikkerhetsrisiko for barnet, som fare for kidnapping, ved trakassering av fosterforeldre eller institusjonspersonale eller ved anonym adopsjon.⁶⁶ Tiltakene utgjør derfor to selvstendige regelverk og gir barnevernstjenesten to ulike hjemler for å trygge sikkerheten til et barn.

Tiltakene kan også fungere sammen. Dersom det fattes vedtak om skjult adresse etter reglene i barnevernsloven, bør barnevernstjenesten ifølge Bufdirs saksbehandlingsrundskriv gjøre en konkret vurdering av om det også er behov

63 Saksbehandlingsrundskrivet punkt 11.1.4

64 Prop. 84 L (2019–2020), s. 35

65 Prop. 84 L (2019–2020), s. 37

66 Høringsnotat – forslag til ny barnevernslov, Barne- og likestillingsdepartementet, se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-barnevernslov/id2639982/?expand=horingsnotater>

for å fatte en beslutning om gradering av opplysninger (adressesperre) etter folkeregisterloven § 10-4.⁶⁷ Det er barnevernstjenesten som fatter beslutning om adressesperre, uavhengig av om det er barneverns- og helsenemnda eller barnevernstjenesten som fattet vedtaket om skjult adresse etter barnevernsloven.

3.4.5 Barnevernet har opplysningsplikt til politiet

Etter barnevernsloven § 13-5 tredje ledd plikter barnevernstjenesten å gi informasjon til politiet om at det er truffet vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven så snart som mulig.

Opplysningsplikten i barnevernsloven § 13-5 tredje ledd ble tilføyd i 2020. Endringen kom på bakgrunn av høringsuttalelser til revisjonen av barnevernsloven i Barnevernslovutvalget (NOU 2016: 16). Flere høringsinstanser pekte på et behov for å involvere politiet for å sikre tryggheten til sikkerhetsutsatte barn.⁶⁸ Lovforarbeidene peker på at det finnes en viss forvirring om forskjellen mellom vedtak om *skjult adresse* og vedtak om *sperret adresse*. I sitt høringsbrev omtaler Barne- og familiedepartementet vedtak etter den forrige barnevernslovens § 4-19 om skjult adresse som «såkalt skjult eller sperret adresse»⁶⁹. Høringsinstansene omtaler behovet for at politiet involveres i relasjon til vedtak om «sperret adresse» i folkeregisteret, herunder vedtak om strengt fortrolig adresse.⁷⁰ I høringsbrevet foreslår Barne- og familiedepartementet at opplysningsplikten gjelder der barnet plasseres på «sperret adresse», noe de fleste høringsinstansene stiller seg positive til.⁷¹ I proposisjonen endrer departementet begrepet «sperret adresse» til «skjult adresse», uten å forklare hvorfor de endret lovforslaget.⁷² Det synes som om det er gjort på bakgrunn av et forsøk på å skille vedtakene om sperret og skjult adresse:

Departementet ser at det å gi politiet informasjon etter at det er truffet vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven, kan medføre at det i noen saker gis informasjon om saker der barnets adresse ikke er sperret i folkeregisteret. Departementet mener likevel at det er viktig at politiet får informasjon om trusselutsatte barn, uavhengig av om det faktisk er besluttet adressesperre etter folkeregisterloven eller ikke. Det vil være opp til politiet å vurdere hvordan informasjonen skal følges opp.⁷³

67 Saksbehandlingsrundskrivet pkt. 11.1.3

68 Prop. 84 L (2019–2020), s. 35, se også <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-barnevernslov/id2639982/?expand=horingsssvar&lastvisited=undefined>.

69 Høringsnotatet s. 345, se <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a124c63b81b487e9d79ae44b73a2b70/horingsnotat-ny-barnevernslov---april-2019-.pdf>.

70 Prop. 84 L (2019–2020), s. 35

71 Høringsnotat – forslag til ny barnevernslov s. 346–347, se: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a124c63b81b487e9d79ae44b73a2b70/horingsnotat-ny-barnevernslov---april-2019-.pdf>.

72 Prop. 84 L (2019–2020), s. 36

73 Prop. 84 L (2019–2020), s. 37

På bakgrunn av lovforarbeidene kan det virke som om det eksisterer en viss forvirring om de ulike vedtakene skjult og sperret adresse. Riksrevisjonen undersøkte nylig myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner. I rapporten peker de blant annet på at enkelte aktører finner regelverket uklart med hensyn til barnevernets meldeplikt til politiet ved skjult og sperret adresse.⁷⁴

Riksrevisjonen kommenterer det ikke eksplisitt, med det synes som om de henviser til at det ikke er et tydelig skille i regelverket mellom vedtak om skjult adresse og vedtak om sperret adresse.

3.5 Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak

Det har vært en viss diskusjon mellom ulike forvaltningsorganer om et vedtak om adressesperre er et *enkeltvedtak* i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.⁷⁵ Spørsmålet har betydning for om forvaltningslovens regler i kapittel II–VI kommer til anvendelse ved saksbehandlingen, som blant annet inneholder regler om inhabilitet etter § 6 flg., partenes rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig etter § 12, rett til forhåndsvarsel etter § 16, rett til partsinnsyn etter §§ 18 og 19, rett til begrunnelse av og underretning om vedtak etter §§ 24 og 27, klagerett etter § 28, adgang til omgjøring etter § 35 og dekning av saksomkostninger etter § 36.

I en uttalelse fra 2014 vurderte Sivilombudet om den trusselutsatte hadde klageadgang på politiets beslutning om adressesperre.⁷⁶ I et svar til Sivilombudet uttalte Politidirektoratet at beslutningen ikke var et enkeltvedtak, og at personer dermed ikke hadde krav på å klage på vedtaket. Sivilombudet kom i sin undersøkelse til motsatt konklusjon, der de mente at politiets beslutning om å sperre adresse er bestemmende for den trusselutsattes «rettigheter eller plikter» etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.⁷⁷

Selv om det er beskyttelse som er målet med sperring av adresse i folkeregisteret, er det på det rene at adressesperring i seg selv medfører rettigheter for den trusselutsatte. Sperringen innebærer at den trusselutsatte sikres at allmennheten, og derved den eller de det søkes beskyttelse mot, ikke får tilgang til de aktuelle opplysningene. At denne rettigheten ikke uttrykkelig fremgår av beskyttelsesinstruksen, som hjemler sperring av adresse, er ikke avgjørende.

[...] I forbindelse med politiets beslutning om å sperre adressen i folkeregisteret, påtar den trusselutsatte seg blant annet å flytte og å holde oppholdsstedet hemmelig for omverdenen. Dette får også den følgen at

74 Dokument 3:8 (2021–2022), se <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-naere-relasjoner.pdf>.

75 Spørsmålet har etter vår kunnskap ikke blitt behandlet i domstolene.

76 SOM-2014-409

77 Et enkeltvedtak er en avgjørelse som «treffes under utøving av offentlig myndighet» og er «bestemmende» for «rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a.

eventuelle barn som omfattes av adressesperringen, ikke vil kunne få automatisk skoleopptak og helse- og tannhelsetjenester av det offentlige. Ansvar for å følge opp dette, pålegges den trusselutsatte. Administrasjon av den trusselutsattes post overtas av KRIPPOS, noe som vanskeliggjør kommunikasjon med omverdenen.

Sivilombudet sa seg enig med Politidirektoratet i at politiets behov for å løpende vurdere trusselsituasjonen og beskyttelsesbehovet kunne tilsi at det ikke var *hensiktsmessig* å behandle spørsmålet som et enkeltvedtak. De mente likevel at et eventuelt unntak i så fall måtte hjemles i lov.⁷⁸

I etterkant av Sivilombudets uttalelse sendte Politidirektoratet et brev til Politiavdelingen i Justisdepartementet og ba om hjemmel for unntak fra reglene om enkeltvedtak for beslutninger om adressesperre etter folkeregisterloven.⁷⁹ Politiavdelingen la til grunn Sivilombudets forståelse av gjeldende rett om at beslutningen var et enkeltvedtak, men delte samtidig Politidirektoratets syn om at reglene for enkeltvedtak etter forvaltningsloven ikke var hensiktsmessige å anvende for slike beslutninger. De sendte derfor en forespørsel til Lovavdelingen i Justisdepartementet og ba om hjemmel for et unntak.⁸⁰ Forespørselen fra Politidirektoratet har ikke ført til endring av gjeldende rett. Vi har ikke fått innsyn i dokumenter om en eventuell vurdering av spørsmålet i Lovavdelingen. Om den manglende endringen av gjeldende rett skyldes at Lovavdelingen og/eller andre instanser ikke deler Politidirektoratets syn på spørsmålet, eller om saken ikke ble prioritert, vet vi derfor ikke.

Ettersom diskusjonen ikke har ført til en lovbestemmelse som hjemler et unntak fra forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, er gjeldende rett at en beslutning om adressesperre er et enkeltvedtak, og forvaltningslovens regler i kapittel II–VI kommer til anvendelse ved saksbehandlingen i både politiet og barnevernet. Dette innebærer blant annet at trusselutsatte kan utøve partsrettigheter i saksbehandlingen, som å få innsyn i sakens dokumenter etter forvaltningsloven §§ 18 og 19 og å klage på vedtaket etter forvaltningsloven § 28 første ledd.⁸¹ Enkelt personer har imidlertid ingen rett til å få innvilget en adressesperre, dette er opp til politiets eller barnevernets skjønn.⁸²

Kan trusselutøver være part?

Det kan reises spørsmål om også *trusselutøver* kan utøve partsrettigheter etter forvaltningsloven. Dette beror i hovedsak på om trusselutøver kan anses som en «part» etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Når det gjelder

78 SOM-2014-409

79 Brev 20. februar 2015

80 Brev 3. august 2015

81 Med «part» forstås den som vedtaket retter seg mot, eller som saken ellers direkte gjelder.

82 Se f.eks. SOM-2014-409. Enkelte menneskerettslige forpliktelser kan imidlertid innebære en rett til å bli beskyttet mot vold, overgrep og trusler, se kapittel 3.

klageretten etter § 28, har også personer med «rettslig klageinteresse» i saken klagerett, jf. § 28 første ledd. Dette behandles nedenfor.

Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e er en «part» en person som en avgjørelse «retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Bestemmelsen oppstiller to alternative kriterier. Alternativet «retter seg mot» er formelt avgrenset og må avgjøres gjennom tolkning av den konkrete beslutningen forvaltningen har gjort. En beslutning om adressesperre er et beskyttelsestiltak gitt til den *trusselutsatte*, og det er dermed denne personen vedtaket «retter seg mot», og ikke trusselutøver.⁸³

Det andre alternativet, «som saken ellers direkte gjelder», bygger på innholdsmessige kriterier og dekker forutsetningsvis en videre krets enn den eller de avgjørelsen «retter seg mot». Det må gjøres en konkret vurdering av om relevante saksforhold berører vedkommende, og disse kan få både rettslige, økonomiske og faktiske virkninger.⁸⁴ Det kreves likevel en klar og direkte interesse i avgjørelsen, det er ikke tilstrekkelig at avgjørelsen indirekte har betydning for vedkommende, jf. ordet «direkte».⁸⁵

Om en beslutning om adressesperre «direkte gjelder» trusselutøver, beror på en konkret vurdering av hvilke faktiske og rettslige konsekvenser det har for trusselutøveren. At trusselutøver ikke lenger kan ha kontakt med den trusselutsatte, er naturligvis ikke i seg selv tilstrekkelig for at saken direkte gjelder utøver. Det må ha direkte konsekvenser for ham/henne.

I en tolkningsuttalelse hos Lovavdelingen fra 2003 var spørsmålet om en fraskilt mann hadde rett til innsyn i en sak om sperring av den tidligere ektefellens adresse i folkeregisteret når felles barn bodde sammen med moren.⁸⁶ Lovavdelingen kom til at mannen var part i saken, og pekte på at vedtaket om sperring av morens adresse også ville gjelde for barnets adresse. Siden det forelå samværsrett for barnefaren, kunne sperringen ha «omfattende virkninger for ham å frata ham retten til å vite hvor barnet bor». Dersom faren ikke hadde hatt samværsrett, mente Lovavdelingen at retten til å ha kontakt med barnet allerede var avskåret, og at vedtaket om sperring av adresse da ikke ville få direkte konsekvenser for faren.

Det følger av Lovavdelingens resonnement at dersom vedtaket om adressesperre *ikke* gjelder for felles barn mellom trusselutøver og trusselutsatte, har trusselutøver ikke tilstrekkelig interesse i avgjørelsen og er dermed ikke en part i saken etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Det må likevel gjøres

83 Se tilsvarende Lovavdelingens tolkningsuttalelse omtalt nedenfor.

84 Se bl.a. NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, punkt 13.6.2.1, om gjeldende rett, samt SOM-2019-5140

85 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-2-forste-ledd-bokstav-e---dokumentinnsy/id452276/>

86 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-2-forste-ledd-bokstav-e---dokumentinnsy/id452276/>

en konkret vurdering av trusselutøvers faktiske og rettslige interesse i den enkelte sak. Også hensynet til trusselutsatte og hensynet til saksbehandlingens effektivitet vil her kunne være av betydning⁸⁷ og vil som hovedregel tale mot at trusselutøver har partsrettigheter.

Kan trusselutøver med partsrettigheter gjøre seg kjent med sakens dokumenter?

I tolkningsuttalelsen nevnt over nevner Lovavdelingen til slutt at faren som part i saken blant annet ville ha rett til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 16, rett til å få seg forelagt opplysninger etter § 17, rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter etter § 18 og rett til underretning om vedtaket etter § 27 og klage etter § 28. Når det gjaldt spørsmålet om dokumentinnsyn, skriver Lovavdelingen at det i tilfeller hvor adressen søkes sperret på grunn av vold og trusler fra barnefar, må det vurderes om unntaksbestemmelsene i § 19 får anvendelse:

I slike tilfeller vil innsyn i dokumenter som inneholder morens og barnets adresse undergrave hele formålet med sperringen i folkeregisteret, og vi antar at det da vil være adgang til å unnta adresseopplysningene fra innsyn etter bestemmelsen i § 19 annet ledd bokstav b.

Etter § 19 annet ledd bokstav b kan det gjøres unntak fra partens rett til dokumentinnsyn dersom opplysningene gjelder forhold som av «særlige grunner» ikke bør meddeles videre, med mindre det er av «vesentlig betydning» for parten. Bestemmelsen oppstiller et skjønnsmessig og vurderingspreget unntak fra hovedregelen om partsinnsyn. I forarbeidene er det forutsatt at bestemmelsen kan anvendes for å beskytte forvaltningens kilder.⁸⁸ Det er en høy terskel for unntak, jf. ordlyden «særlig». Risikoen for at adressen gjøres kjent for trusselutøver, vil imidlertid kunne direkte motvirke beskyttelsestiltaket og utgjøre en fare for trusselutsattes liv og helse, se vilkårene for adressesperre i beskyttelsesinstruksen §§ 3 og 4. Dette kan nettopp være en slik «særlig grunn» som gjør at unntak fra partsinnsyn er aktuelt, slik også Lovavdelingen påpeker.

Kan trusselutøver påklage et vedtak uten å være part i saken?

Etter forvaltningsloven § 28 første ledd kan et enkeltvedtak påklages av en part og andre med «rettslig klageinteresse» i saken. Det kan reises spørsmål om også trusselutøvere som *ikke* har felles barn og/eller samværsrett med felles barn, og ikke andre direkte interesser i saken til å utgjøre en part etter § 2 første ledd bokstav b, kan ha «rettslig klageinteresse» i beslutninger om adressesperre.

Vilkåret «rettslig klageinteresse» peker på at en person må ha en eller annen interesse i saken, men er for øvrig ganske skjønnsmessig og vagt utformet. Av forarbeidene fremgår at vilkåret skal svare til «rettslig interesse» i den tidligere

⁸⁷ Se Karnovs lovkommentar i Lovdata til forvaltningsloven nr. 19, av Marius Stub, lagdommer, Borgarting lagmannsrett, sist oppdatert 20.12.2021.

⁸⁸ Ot.prp.nr. 38 (1964–1965), s. 67

tvistemålsloven § 54.⁸⁹ Etter nåværende tvisteloven § 1-3 annet ledd må den som reiser saken, påvise et reelt behov for å få kravet avgjort ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partens tilknytning til det. I en uttalelse fra Sivilombudet blir vurderingen formulert slik:

Hvorvidt en person har rettslig klageinteresse, beror på i hvilken grad det aktuelle vedtaket har faktiske og rettslige virkninger for vedkommende. Utgangspunktet er at klageren har rettslig klageinteresse dersom hans tilknytning til saken er av en slik art og styrke at det er rimelig og naturlig at det gis anledning til å få prøvd vedtaket for en høyere forvaltningsinstans. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av sakens faktiske forhold.⁹⁰

I relasjon til tvisteloven § 1-3 annet ledd kan det nevnes at strengt personlige forvaltningsvedtak, som for eksempel utvisningsvedtak, i utgangspunktet bare kan angripes av den som vedtaket direkte gjelder.⁹¹ Dette kan ha overføringsverdi for beslutninger om adressesperre, som normalt må forstås som et personlig vedtak til beskyttelse av den trusselutsatte. Dette tilsier at andre enn trusselutsatte ikke kan påklage vedtaket. Det må likevel gjøres en konkret vurdering av om adressesperran har faktiske eller rettslige konsekvenser for trusselutøver. At trusselutøver ikke lenger får ha kontakt med trusselutsatte dersom adressen sperres, er en selvfølgelig konsekvens av vedtaket og kan dermed vanskelig i seg selv være tilstrekkelig for å ha rettslig klageinteresse i saken. Dersom trusselutøver ikke kan vise til andre konkrete faktiske eller rettslige interesser i saken som gjør det rimelig og naturlig for ham å prøve vedtaket, vil han ikke ha rettslig klageinteresse i saken.

3.6 Vilkår for å innvilge adressesperre

3.6.1 Generelt

For at opplysningene skal kunne sperres i folkeregisteret, må de være «gradert» i medhold av beskyttelsesinstruksen, jf. folkeregisterloven § 10-4 første ledd.

Beskyttelsesinstruksen heter i sitt fulle navn *Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter*.⁹² Instruksen er en såkalt kongelig resolusjon,

89 Ot.prp. nr. 38 (1964–1965) s. 99. Det er antatt at adgangen til å klage på et forvaltningsvedtak ikke skal være snevrere enn adgangen til å reise søksmål, se bl.a. Woxholth, *Forvaltningsloven* (5. utg. 2011), s. 498 og Sivilombudets uttalelse i 2019/4519 (<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/rettslig-klageinteresse-i-sak-om-bygging-av-landbruksvei/>).

90 2017/301 (<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/salg-av-fast-eiendom-tilhorende-person-under-vergemal-rettslig-klageinteresse-for-familiemedlem/>), se også Woxholth (2011), *Forvaltningsloven* (5. utg.), s. 499 og Graver (2015), *Alminnelig forvaltningsrett* (4. utg.) side 468.

91 Se bl.a. HR-2017-1130-A avsnitt 38 flg. med videre henvisninger.

92 Se instruksen i <https://lovdata.no/pro/#document/INS/forskrift/1972-03-17-3352/%C2%A71>.

gitt med hjemmel i Kongens (dvs. Regjeringens) instruksjonsmyndighet over statsforvaltningen.⁹³ Instruksen gjelder derfor bare for statsforvaltningen og ikke kommuneforvaltningen. Instruksen trådte i kraft 1. juli 1972 og har ikke blitt endret i betydelig grad siden dette.⁹⁴

Som tittelen illustrerer, brukes beskyttelsesinstruksen på materiale som ikke kan graderes etter sikkerhetsloven.⁹⁵ Sikkerhetsloven skal beskytte «nasjonale sikkerhetsinteresser», i hovedsak å trygge Norges suverenitet, territoriale integritet og demokratiske styreform, jf. sikkerhetsloven §§ 1 og 5-3. Beskyttelsesinstruksen benyttes altså for andre formål enn slike nasjonale sikkerhetsinteresser, og det er derfor et stort spenn i hvilke interesser graderingen etter instruksen kan tjene. Ved siden av å kunne beskytte enkeltpersoner som utsettes for fare, kan instruksen brukes for å beskytte andre offentlige interesser enn nasjonale sikkerhetsinteresser samt å beskytte opplysninger fra bedrifter og institusjoner. Eksempler på gradert informasjon etter beskyttelsesinstruksens nevnt i kilder fra Lovdata er politidokumenter i en sak om kommunikasjonskontroll⁹⁶ og elevlister hentet fra folkeregisteret⁹⁷.

I forbindelse med arbeidet med den nye sikkerhetsloven av 2018 pekte flere høringsinstanser på visse utfordringer med instruksens.⁹⁸ Oslo politidistrikt pekte for eksempel på at instruksens bar preg av en papirbasert forvaltning som ikke holdt tritt med den digitale utviklingen, og anbefalte å gjøre instruksens om til lov.⁹⁹ Nasjonal sikkerhetsmyndighet ønsket å harmonisere instruksens med sikkerhetsloven.¹⁰⁰ Sikkerhetsutvalget fant det imidlertid ikke hensiktsmessig å behandle beskyttelsesinstruksens i lovarbeidet, da de mente at de to regelverkene lå tematisk langt fra hverandre.¹⁰¹ Departementet sluttet seg til dette.¹⁰² Beskyttelsesinstruksens har dermed ikke fått samme gjennomgang og oppdatering som sikkerhetsloven og er som nevnt i stor grad uendret siden

93 Instruksens ligger administrativt under Statsministerens kontor.

94 Den historiske versjonen fra 1972 ligger ikke i lovdata. Den tidligste versjonen er fra 1988, som er så og si lik dagens instruks, se lovdata: <https://lovdata.no/pro/#document/HIST/forskrift/1972-03-17-3352-19881007?from=INS/forskrift/1972-03-17-3352/>.

95 Se også beskyttelsesinstruksens § 1 første ledd.

96 Se riksadvokatens rapport RA-2010-1-2, s. 5.

97 JDLOV-2010-9948

98 Prop. 153 L (2016–2017), s. 84

99 Se høringssvaret her: https://www.regjeringen.no/contentassets/b12eac7f085b4e0885b3f60f17435ecc/oslo-politidistrikt-med-merknader.pdf?uid=Oslo_politidistrikt

100 Se høringssvaret her: [https://www.regjeringen.no/contentassets/b12eac7f085b4e0885b3f60f17435ecc/nasjonal-sikkerhetsmyndighet_med-merknader.pdf?uid=Nasjonal_sikkerhetsmyndighet_\(NSM\)](https://www.regjeringen.no/contentassets/b12eac7f085b4e0885b3f60f17435ecc/nasjonal-sikkerhetsmyndighet_med-merknader.pdf?uid=Nasjonal_sikkerhetsmyndighet_(NSM))

101 NOU 2016: 19, s. 172

102 Prop. 153 L (2016–2017), s. 84

1972. Da instruksen verken har forarbeider eller en veileder, finnes det få tilgjengelige rettskilder tilknyttet instruksens.¹⁰³

Etter beskyttelsesinstruksens §§ 3 og 4 må totalt tre vilkår være oppfylt for å kunne gradere en opplysning etter instruksens:

1. Dokumentet kan unntas fra offentlighet i medhold av offentleglova, jf. beskyttelsesinstruksens § 3.
2. Det må medføre skadevirkninger for enkeltpersonen dersom opplysningene gjøres kjent for uvedkommende, jf. § 4 annet og tredje ledd. Her skiller vilkårene seg for beskyttelsesgradene «fortrolig» og «strengt fortrolig»: Det vil enten måtte «skade» (beskyttelsesgraden «fortrolig» – kode 7) en enkeltperson eller kunne «forårsake betydelig skade» (beskyttelsesgraden «strengt fortrolig» – kode 6) for en enkeltperson at dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende.
3. Det skal ikke benyttes høyere beskyttelsesgrad enn «strengt nødvendig», jf. § 4 fjerde ledd.

I tillegg forutsetter tiltaket at den trusselutsatte samtykker til adressesperren; ingen kan pålegges å få sin adresse sperret mot sin vilje.

Etter § 4 er det et «dokument» som skal graderes, og ikke den enkelte «opplysning», slik det følger av folkeregisterloven § 10-4. Beskyttelsesinstruksens må imidlertid forstås i lys av folkeregisterloven § 10-4, og det er de enkelte opplysningene i registeret som må vurderes etter vilkårene.

De tre vilkårene i beskyttelsesinstruksens gjennomgås i det videre.

3.6.2 Dokumentet må kunne unntas offentligheten

For det første må «dokumentet» kunne unntas fra offentlighet i medhold av offentleglova, jf. beskyttelsesinstruksens § 3. Med «dokument» menes den enkelte opplysningen i registeret, sml. folkeregisterloven § 10-4 første ledd.

Offentlighetsloven av 2005 regulerer enkeltpersoners rett til innsyn i dokumenter i offentlig virksomhet, jf. §§ 2 og 4. Loven bygger på det såkalte offentlighetsprinsippet, som innebærer at saksdokumenter hos offentlig myndighet som hovedregel skal være fritt tilgjengelige for enhver som ønsker å gjøre seg kjent med dem, jf. § 3.

Kapittel 3 (§§ 13 til 27) lister opp unntak som kan gjøres fra offentlighetsprinsippet. Særlig to unntaksregler kan være relevante ved adressesperre for trusselutsatte personer: § 13 første ledd og § 24 tredje ledd.

103 Det finnes ingen forarbeider eller veileder tilknyttet hvordan man skal foreta graderingen.

Etter § 13 første ledd er opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, unntatt fra innsyn. Som tidligere nevnt er enkeltpersoners bostedsadresse i utgangspunktet ikke underlagt taushetsplikt etter folkeregisterloven § 9-1 annet ledd. Dette gjelder imidlertid ikke dersom adressen røper «andre forhold som gjør at opplysningene må anses personlige», jf. § 9-1 annet ledd første punktum. Som forarbeidene til folkeregisterloven påpeker, vil opplysninger som blir besluttet gradert etter beskyttelsesinstruksen, som oftest røpe et forhold som må anses personlig.¹⁰⁴ Som regel vil dermed § 13 første ledd hjemle unntak fra innsyn i opplysningene.

De fleste rettskilder tilknyttet adressesperre viser imidlertid bare til offentlighetsloven § 24 tredje ledd. Denne lyder:

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når unntak er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar. Det same gjeld opplysningar der unntak er påkravd fordi innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare, eller lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er trua av utrydding.

§ 24 tredje ledd inneholder tre ulike alternativer for å unnta et dokument fra innsyn. For saker om adressesperre er første og andre alternativ relevante (dvs. ikke alternativet om å «skade [...] miljøet»).

Første alternativ er at unntak er «påkrevd» fordi innsyn ville kunne «lette gjennomføringen av straffbare handlinger». Alternativet omfatter ifølge forarbeidene en rekke ulike opplysninger som kan brukes til et kriminelt formål.¹⁰⁵ Det stilles ikke krav til hvilken straffbar handling det må være. Ordlyden «påkrevd» er imidlertid streng og tilsier at unntak fra offentlig innsyn bare kan gjøres dersom ikke andre tiltak er tilstrekkelige. Ifølge forarbeidene må det foreligge en risiko for at opplysningene rent faktisk vil brukes til et kriminelt formål.¹⁰⁶

Om dette alternativet hjemler et unntak fra innsynsretten, beror på om informasjonen om trusselutsatte individer kan «lette gjennomføringen» av et lovbrudd. Dette vil for eksempel være straffebud om vold eller trusler, jf. straffeloven §§ 271 til 274 og 263. I praksis er dette vilkåret sammenfallende med vilkåret om at det må inntre skadevirkninger som nevnt i neste punkt. Vilkåret har dermed liten selvstendig betydning.

Etter *annet alternativ* kan unntak fra innsyn gjøres dersom det er «påkrevd» fordi innsyn «ville utsette enkeltpersoner for fare». Alternativet er ifølge forarbeidene blant annet ment å gi forvaltningen mulighet til å verne kildene sine fra represalier, men også for eksempel personer som motarbeider et

104 Prop. 164 L (2015–2016), s. 41–42

105 Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), s. 147

106 Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), s. 147

regime i en diktaturstat.¹⁰⁷ Som vi skal se, er vilkåret sammenfallende med vilkåret om skadevirkninger i neste punkt. Dersom det vil inntre skadevirkninger som nevnt i neste punkt, vil informasjon om adressen også utsette personen for fare. Vilkåret har dermed liten selvstendig betydning.

3.6.3 Skadevirkninger

For det andre kreves det at skadevirkninger som nevnt i beskyttelsesinstruksen § 4 «kan inntreffe». § 4 skiller som nevnt mellom beskyttelse på to nivåer, «strengt fortrolig» (kode 6) og «fortrolig» (kode 7). Vilkårene for disse to beskyttelsesnivåene følger av henholdsvis § 4 annet og tredje ledd:

«Strengt fortrolig» benyttes dersom det vil kunne forårsake betydelig skade for offentlige interesser, en bedrift, en institusjon eller en enkeltperson at dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende.

«Fortrolig» benyttes dersom det vil kunne skade offentlige interesser, en bedrift, en institusjon eller en enkeltperson at dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende.

For å benytte graderingen «strengt fortrolig» må det kunne forårsake «betydelig skade» for den trusselutsatte at dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende. For å benytte graderingen «fortrolig» må det kunne «skade» den trusselutsatte at dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende. Selv om ordlyden i vilkårene for fortrolig og strengt fortrolig er noe ulikt formulert – «forårsake betydelig skade» og «vil kunne skade» – synes vilkårene å peke på samme vurderingstema: Man må vurdere *skaden* som den trusselutsatte vil kunne bli påført dersom noen blir kjent med hans eller hennes adresse. Det som skiller de to graderingene, er *graden* av skade som må foreligge.

En naturlig språklig forståelse av «skade» er ødeleggelse eller tap. Ordlyden er vid og synes å omfatte både fysisk, psykisk og økonomisk skade. At det kreves at det «vil kunne» innebære «skade», tilsier at den trusselutsatte ikke faktisk må ha blitt utsatt for vold, men at også trusler om vold kan være tilstrekkelig for å innvilge adressesperre. For «strengt fortrolig» gradering må det foreligge «betydelig» skade. Dette stiller et krav til skadepotensialet. Nøyaktig hvor mye skade som må kunne inntreffe, er likevel vanskelig å vurdere isolert ut fra ordlyden.

Instruksen sier for øvrig lite om hvordan skadevurderingen skal foretas, og det finnes verken forarbeider, veileder eller andre rettskilder tilknyttet instruksen. Et viktig punkt er derfor hvordan henholdsvis politiet eller barnevernstjenesten gjør disse vurderingene, og vi kommer tilbake til dette i de neste kapitlene.

107 Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), s. 147

3.6.4 Nødvendighetsvilkåret

Det siste vilkåret for gradering av opplysninger etter beskyttelsesinstruksen er at det ikke benyttes en høyere beskyttelsesgrad enn «strengt nødvendig», jf. § 4 fjerde ledd.

Ordlyden illustrerer at andre tiltak skal brukes dersom disse anses tilstrekkelige for å motvirke trusselen personen er utsatt for, og at adressesperre bare skal benyttes i de mest alvorlige tilfellene. Vilket kan forstås i lys av den store belastningen det er å leve med sperret adresse for den trusselutsatte, samt de store ressursene tiltaket krever fra henholdsvis politiet og barnevernstjenesten.

3.7 Sammenfatning av kapittelet

Dette kapittelet har gjennomgått rettsvirkningene, vilkårene og enkelte av saksbehandlingsreglene for adressesperre i folkeregisteret.

Vi har sett at adressesperre er et beskyttelsestiltak som er hjemlet i folke-registerloven § 10-4. Tiltaket går ut på at enkelte opplysninger i folkeregisteret gjennom et enkeltvedtak kan *graderes* av enten politiet eller barnevernet, for deretter å *sperres* i folkeregisteret av Skattedirektoratet.

Sperringen innebærer rettslig sett at opplysningene ikke kan leveres ut til tredjepersoner etter reglene i folkeregisterloven §§ 10-1 og 10-2, jf. § 10-4 tredje ledd. Enkelte instanser får likevel tilgang til de sperrede opplysningene. Hvem dette er, avhenger av om opplysningene har fått beskyttelsesgraden «fortrolig» eller «strengt fortrolig», jf. folkeregisterloven § 10-4 tredje ledd, jf. beskyttelsesinstruksen §§ 2 og 4. Ved begge graderingene vil adressen ikke kunne utleveres til privatpersoner og privat virksomhet. Ved graderingen «strengt fortrolig» vil adressen i tillegg sperres for offentlige myndigheter og virksomheter og private virksomheter som har hjemmel i lov til å innhente taushetsbelagte opplysninger. For den sistnevnte graderingen vil det dermed bare være et fåtall autoriserte personer i Skattedirektoratet og KRIPOS/ barnevernstjenesten som har tilgang på opplysningene.

To beslutningsorganer kan beslutte sperret adresse: barnevernstjenesten i barnevernssaker og politiet i andre saker. I barnevernssaker må adressesperre holdes adskilt fra såkalt *skjult adresse*, som er et annet beskyttelsestiltak som isolert sett bare innebærer at barnets adresse ikke utgis til foreldrene. Denne skjulte adressen kan *i tillegg* sperres i folkeregisteret dersom dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig beskyttelse av barnet.

Avgjørelsen om adressesperre er et enkeltvedtak, og forvaltningslovens regler i kapittel II–VI kommer til anvendelse ved saksbehandlingen i både politiet og barnevernet. Dette innebærer blant annet at trusselutsatte kan utøve partsrettigheter, som å få innsyn i sakens dokumenter og å påklage vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 18, 19 og 28. Dersom trusselutsatte flytter til den sperrede adressen med barn som er felles med trusselutøver, og trusselutøver har

samværsrett med barna, vil også *trusselutøver* være part i saken og kunne utøve partsrettigheter. Hans innsynsrett i sakens dokumenter kan derimot normalt unntas etter den skjønnsmessige regelen i § 19 annet ledd bokstav b. Trusselutøver *uten* felles barn / samværsrett med barna vil normalt ikke være part i saken og heller ikke ha rettslig klageinteresse i saken, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Det må likevel gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak.

Tre vilkår må være oppfylt for å kunne innvilge adressesperre, jf. beskyttelsesinstruksens §§ 3 og 4. Vilkårene er ganske sammenfallende. Det avgjørende er om det kan forårsake skade for en enkeltperson om innholdet i opplysningene blir kjent for uvedkommende, jf. beskyttelsesinstruksens § 4. Adressesperre er et svært inngripende og ressurskrevende beskyttelsestiltak, og andre tiltak skal derfor som regel prøves først.

Utfordringer

Det kan avslutningsvis pekes på enkelte utfordringer ved utformingen av gjeldende rett. Det mest fremtredende er at regelverket er fragmentert og vanskelig å få oversikt over. Både vilkårene og rettsvirkninger er spredt i ulike lover der de delvis fremgår av folkeregisterloven § 10-4 sammenholdt med §§ 10-1, 10-2 og 9-1, delvis av beskyttelsesinstruksens, supplert med de generelle reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel II–VI. Flere sentrale regler følger dessuten ikke av noen lovbestemmelser overhodet. For eksempel følger rettsvirkningene av adressesperre bare delvis av folkeregisterloven § 10-4 tredje ledd. Spørsmålet om forvaltningslovens regler får anvendelse på saksbehandlingen, er i liten grad berørt i rettskildene, og det har ikke blitt foretatt en prinsipiell drøfting av om beslutningen om adressesperre bør være et enkeltvedtak, eller om trusselutøver bør kunne utøve enkelte partsrettigheter, som innsynsrett og klagerett etter forvaltningsloven §§ 18, 19 og 28. I barnevernssaker synes forholdet mellom skjult adresse og sperret adresse å by på utfordringer, der enkelte forvaltningsorganer blander vedtakene.

Til slutt kan det nevnes at beskyttelsesinstruksens også byr på utfordringer. Instruksens er fra 1972 og har i begrenset grad blitt oppdatert i ettertid. Som påpekt av flere høringsinstanser ved revisjonen av sikkerhetsloven av 2016 er beskyttelsesinstruksens ikke tilpasset dagens digitaliserte saksbehandling. Instruksens har dessuten få rettskilder tilknyttet seg, verken forarbeider eller veileder, og er heller ikke behandlet i rettspraksis. Det manglende kildegrunnlaget kan i praksis innebære at de ulike forvaltningsorganene praktiserer instruksens ulikt. Vilkårene i instruksens synes heller ikke å bli anvendt i praksis, og det kan spørres hvilken praktisk funksjon instruksens har for instituttet.

Det fragmenterte og lite oppdaterte regelverket kan gjøre det vanskelig for rettsanvenderne, herunder politiet og barnevernstjenestene, å forstå hva adressesperre går ut på, og å anvende det. Regelverket skal også brukes og forstås av ikke-jurister i forvaltningen, blant andre offentlige myndigheter som

har hjemmel i lov til å få taushetsbelagte opplysninger (ved adressesperre kode 7). Da riktig anvendelse av regelverket kan ha stor betydning for den faktiske sikkerheten til den trusselutsatte, kan det fragmenterte og lite oversiktlige regelverket potensielt redusere effektiviteten av beskyttelsestiltaket. Samlet sett synes gjeldende rett seg tjent med en systematisk gjennomgang og vurdering av både utformingen og innholdet av gjeldende rett.

Et uklart regelverk, sammenholdt med adressesperretiltakets inngripende karakter, gjør at det fremstår som desto viktigere at politiets og barnevernstjenestens arbeid med adressesperresakene er fulgt opp med fagstøtte, veiledninger, rutinebeskrivelser for arbeidet. Dette gjelder både veiledning og fagstøtte for når adressesperre skal besluttet, hva som skal ligge til grunn for beslutningen, og hvordan de trusselutsatte skal følges opp, slik at sikkerheten deres blir ivaretatt. I det følgende skal vi gå over til å presentere politiets og barnevernstjenestens arbeid med adressesperretiltaket, først politiet.

4 Politiets praktisering av adressesperretiltaket

I dette kapittelet belyser vi politiets praktisering av adressesperretiltaket, og hvilke eventuelle utfordringer politiet står i, i dette arbeidet. I forrige kapittel pekte vi på at et komplisert og fragmentert regelverk kan gjøre det krevende å anvende adressesperretiltaket, og det kan potensielt kan redusere effektiviteten av tiltaket. Det er derfor viktig å undersøke om det er etablert retningslinjer og beslutningsstøtte for politiet i arbeidet med adressesperresakene, og i hvilken grad slike tiltak kan bidra til å kompensere.

I det følgende skal vi vise at det er etablert en struktur for beslutning om adressesperre i politiet, og det er også etablert en fagstøttefunksjon og retningslinjer for arbeidet. Vi viser også hvordan arbeidet faktisk er organisert i distriktene, og hvordan det gjøres både beslutning om adressesperre og avslutning av tiltaket. Et annet viktig punkt er hvordan klagesaker håndteres. Politiets oppfølging og ivaretagelse av de trusselutsatte som lever med adressesperre, er et annet sentralt tema, i tillegg til hvilke utfordringer politiet opplever å ha i dette arbeidet. Avslutningsvis i kapittelet presenterer vi politiets vurderinger av adressesperretiltakets fremtid og mulige alternativer til adressesperretiltaket.

Vi bygger dette kapittelet på de faglige retningslinjene som foreligger om politiets arbeid med adressesperresakene, samt intervjuene med trusselkoordinatorene i politidistriktene. Erfaringer fra intervjuer med KRIPOS og representanter fra Politidirektoratet trekkes også inn der dette er relevant.

4.1 Organisering av arbeidet med adressesperre i politiet

Ansvar for adressesperretiltaket i politiet er fordelt mellom Politidirektoratet (POD), KRIPOS og politidistriktene.

POD har det overordnede ansvaret for arbeidet med trusselutsatte personer. Dette innebærer ansvar for å styre, lede og utvikle faget og adressesperre som tiltak. Det inkluderer også ansvar for å utarbeide nasjonale faglige retningslinjer og prosedyrer som instruks, rundskriv etc. I tillegg er POD klageinstans for beslutninger om adressesperre.

Det er politidistriktene som har ansvaret for behandlingen av adressesperresaker. Dette inkluderer vurdering av trusselbildet samt vurdering av hvilke beskyttelses- og/eller sikkerhetstiltak som er hensiktsmessige, herunder om adressesperre er et påkrevd tiltak som trusselutsatte evner å nyttiggjøre seg. I tillegg til å beslutte adressesperre for voksne har politidistriktene ansvaret for den konkrete oppfølgingen av trusselutsatte som lever på sperret adresse.

Et viktig punkt i politiets arbeid med adressesperresakene er at samtidig som politiet fikk ansvaret for å beslutte adressesperre for voksne (i 2012), ble det opprettet et eget nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre ved KRIPOS. KRIPOS er fagforvalter for arbeidet med trusselutsatte. Gruppen er ansvarlig for fagutvikling og for at det til enhver tid ligger tilgjengelig oppdaterte instruks og retningslinjer på KO:DE¹⁰⁸. Gruppen bistår også distriktene i arbeidet med adressesperre, blant annet som sparringpartnere og rådgivere for distriktene. Dette er et svært viktig punkt. Adressesperretiltaket kan medføre kompliserte vurderinger, både når det gjelder beslutning om adressesperre, og hvordan de trusselutsatte skal følges opp, og senere i kapitlet skal vi vise at god fagstøtte er helt sentralt for at adressesperretiltaket håndteres på en kompetent og enhetlig måte av distriktene.

Et annet viktig punkt når det gjelder politiets arbeid med adressesperresakene, er at det er utarbeidet en nasjonal instruks for arbeidet med trusselutsatte: *Nasjonal instruks for arbeid med trusselutsatte personer* (2020, heretter benevnt Instruksen). Instruksen er utarbeidet av Fagforvaltnings- og utviklingsapparatet for etterforskningsfeltet i samråd med Politidirektoratet, og den skal sikre en «[...] mest mulig lik håndtering av trusselutsatte i politidistriktene for på den måten å redusere risikoen for at den trusselutsatte blir utsatt for alvorlig kriminalitet rettet mot liv, helse eller frihet» (s. 3).¹⁰⁹

Instruksen beskriver hvordan arbeidet med trusselutsatte personer skal organiseres i politidistriktene. Instruksen stadfester at det er politimesteren / sjef særorgan som har det overordnede ansvaret for korrekt behandling av de trusselutsatte, og som har ansvar for å sikre at «[...] gjeldende regler og instruks gjøres kjent for de ansatte» (Instruksen, s. 3). Politimesteren har også ansvaret for at all behandling av trusselutsatte personer i eget distrikt skjer i henhold til Instruksen. Instruksen beskriver saksforløpet i trusselsaker, hva den trusselutsatte skal informeres om, herunder politiets avvergings- og handlingsplikt, at adressesperre er et frivillig tilbud til den trusselutsatte og dens nærmeste, og de begrensninger beskyttelsestiltak kan medføre. Det skal også informeres om at fravær av aktivt samarbeid kan redusere kvaliteten på de beskyttelsestiltakene politiet iverksetter, og i ytterste konsekvens kan medføre at enkelte beskyttelsestiltak opphører. Det skal ikke gis lovnader om iverksettelse av beskyttelsestiltak mot at den trusselutsatte avgir forklaring i straffesak (pkt. 9.2).

Et helt sentralt punkt i instruksen er at den etablerer en struktur for beslutning om adressesperre og en struktur for arbeidet med trusselutsatte i politidistriktet. Alle politidistrikt skal ha en beslutningsgruppe, en trusselgruppe og en funksjon for utarbeidelse av trusselvurderinger (Instruksen, 2020). Disse ulike gruppene

108 KO:DE er en nasjonal digital fagportal for formidling av informasjon tilknyttet politiets fag og metoder.

109 I 2023 utarbeidet også Seksjon for operative tjenester ved KRIPOS veiledningen *Behandling av opplysninger om personer med adressesperre*. Vi omtaler denne i kapittel 5 om barnevernstjenestenes praktisering av adressesperretiltaket.

har ulike funksjoner i adressesperresakene, der beslutningsgruppen er den gruppen som fatter beslutning om adressesperre.

Vi ser dermed at det er utarbeidet en nasjonal instruks for politiets arbeid med trusselutsatte personer, og det er også etablert et nasjonalt kontaktpunkt ved KRIPOS som skal ivareta fagutvikling og rådgivning overfor distriktene om praktisering av adressesperretiltakene. Våre intervjuer viser at både instruksene og opprettelsen av det nasjonale kontaktpunktet ved KRIPOS har bidratt til å styrke arbeidet med adressesperretiltakene i politidistriktene. Intervjuene med politidistriktene bekrefter at politidistriktene langt på vei har organisert arbeidet med trusselutsatte personer etter instruksene. De fleste distriktene har også utarbeidet en lokal instruks for adressesperresakene slik den nasjonale instruksene pålegger distriktene. I tillegg har politidistriktene etablert en egen koordinatorfunksjon (trusselkoordinator) som forvalter det daglige arbeidet med trusselutsatte personer. Dette er ikke et krav ifølge instruksene.

I det følgende skal vi gå over til å presentere hvordan arbeidet med trusselutsatte er organisert i distriktene.

4.1.1 Trusselkoordinator

I de fleste distriktene har koordinatorfunksjonen fått betegnelsen trusselkoordinator. Stillingen som trusselkoordinator er stort sett plassert i politidistriktets Enhet for forebygging. I enkelte distrikt utgjør stillingen som trusselkoordinator en 100 prosent stilling, men i flere distrikt har de ansatte en todelt stilling, 50 prosent trusselkoordinator og 50 prosent familievoldskoordinator eller SARA-koordinator. Organiseringen lokalt der trusselkoordinatoren innehar en delt stilling som trusselkoordinator og familievoldskoordinator/SARA-koordinator, ser ut til å bidra til en sammenkobling mellom fagfeltene trusselarbeid og vold i nære relasjoner, noe som anses som viktig for arbeidet med adressesperresakene. De fleste trusselutsatte personene politiet arbeider med i adressesperresakene, er utsatt for vold i nære relasjoner og æresrelatert vold, dette kommer vi tilbake til.

Trusselkoordinatorstillingen medfører et fagansvar for arbeid med trusselutsatte personer, inkludert ansvar for oppfølging av adressesperretiltaket. Trusselkoordinatorene innehar også funksjonen som politidistriktet er pålagt om å utpeke representanter til å delta i nasjonalt fagforum for beskyttelse av trusselutsatte personer. Koordinatorene skal sette seg inn i og følge nasjonal utvikling av fag og metode i arbeidet med trusselutsatte samt være KRIPOS' kontaktpunkt ved spørsmål knyttet til adressesperre og relokalisering (Instruksene, 2020).

De trusselkoordinatorene i distriktene vi har intervjuet, har lang erfaring i politiet. Flere har arbeidet innen flere fagområder, som forebygging, etterforskning, etterretning og organisert kriminalitet. De har i tillegg lang erfaring med å arbeide innen feltet vold i nære relasjoner. Trusselkoordinatorene trekker selv

frem at arbeidet med adressesperresakene krever bred erfaring med både vold i nære relasjoner og æresrelatert vold, god kulturforståelse og generelt bred politifaglig kunnskap.

4.1.2 Beslutningsgruppen

Alle politidistriktene skal ifølge Instruksen ha en beslutningsgruppe. Beslutningsgruppen skal være forankret hos politimesteren og være sammensatt av ledere med beslutningsmyndighet fra relevante fagområder i politidistriktet. Beslutningsgruppen skal sikre en objektiv vurdering av trusselsaker og beslutte om og eventuelt hvilke beskyttelsestiltak som skal iverksettes, etter anbefaling fra den lokale trusselgruppen (se nedenfor). Beslutningsgruppen skal beslutte hvem i politidistriktet som skal følge opp trusselsaken, altså om saken skal følges opp av trusselgruppen (se nedenfor) eller distriktets geografiske driftsenhet (GDE)¹¹⁰.

Beslutningsgruppen skal etter fremleggelse av en sak beslutte om det anbefalte beskyttelsestiltaket skal iverksettes eller ikke. Ved beslutning om iverksettelse av beskyttelsestiltakene relokalisering og adressesperre skal saken tilbakestilles til trusselgruppen som har det formelle ansvaret for saken. Avgjørelser som blir tatt i beslutningsgruppen, skal nedtegnes og signeres av leder for beslutningsgruppen (Instruksen, 2020).

Våre intervjuer med trusselkoordinatorene bekrefter at politidistriktene har etablert en beslutningsgruppe bestående av politimester eller visepolitimester og lederne av relevante fagområder, som oftest ledere av enhetene påtale, etterretning, forebygging og etterforskning. I enkelte politidistrikt inviteres også lederen av den geografiske driftsenheten hvor den spesifikke saken foregår. Trusselkoordinatoren deltar i møtet til beslutningsgruppen og legger frem saken.

Beslutningene om adressesperretiltak medfører en del forpliktelser overfor politidistriktet hvor personen(e) skal relokaliseres. En grundig vurdering av trusselen og beskyttelsesbehovet og en forankring i ledelsen i politidistriktene har vært ansett som viktig. Beslutningen om adressesperretiltak som medfører en relokalisering utenfor politidistriktet, skal forankres i en politimesteravtale mellom avsender- og mottakerdistrikt.

4.1.3 Trusselgruppen

Ifølge instruksen er det trusselgruppen som har det faglige ansvaret for håndtering av trusselutsatte personer i sitt politidistrikt. Trusselgruppen skal etter innhenting av nødvendig dokumentasjon identifisere om det er behov for iverksettelse av beskyttelsestiltak, og eventuelt hvilke beskyttelsestiltak som er

¹¹⁰ Politidistriktene er inndelt i geografiske driftsenheter (GDE) og kan omfatte flere tjenestesteder og tjenesteenheter. Geografiske driftsenheter har det overordnede ansvaret for å lede og koordinere ressursene ved de underlagte tjenestestedene/-enhetene.

mest egnet. Trusselgruppen er ansvarlig for å presentere trusselsaken for beslutningsgruppen. Trusselgruppen skal også følge opp trusselsaker som tilbakeføres av beslutningsgruppen, og iverksette de beskyttelsestiltak som er besluttet. Trusselgruppen har det formelle ansvaret for trusselsaken når det er besluttet iverksettelse av adressesperre, og/eller ved relokalisering av trusselutsatte. I tillegg skal, som beskrevet ovenfor, en fra trusselgruppen delta i nasjonalt fagforum for beskyttelse av trusselutsatte personer, følge fag- og metodeutviklingen og være KRIPOS' kontaktpunkt.

Intervjuene med trusselkoordinatorene viser at distriktene har etablert trusselgrupper. I tillegg til trusselkoordinator deltar familievoldskoordinatoren i trusselgruppen i alle distrikt. I enkelte distrikt består gruppen kun av disse to betjentene. Andre distrikt har en større gruppe på tre–fire personer, ofte med risikoanalytikere eller andre med fagkompetanse om trusselvurderinger fra politidistriktets Enhet for etterretning.

Trusselkoordinatoren er navet i trusselgruppen. Det er i hovedsak trusselkoordinatoren som følger opp trusselutsatte personer i politidistriktet, mens de andre medlemmene av trusselgruppen er involvert i arbeidet med å vurdere trusselsakene og behovet for adressesperretiltak og eventuelt forberede saker til beslutningsgruppen. Ifølge instruksjonen skal det være to tjenestepersoner til stede i møter med trusselutsatte, og det skal tilstrebes at minst én er av samme kjønn som den trusselutsatte.

4.1.4 Trusselvurderingsfunksjon

Instruksjonen pålegger også politidistriktene å opprette en trusselvurderingsfunksjon, altså sikre at det er ansatte som utarbeider trusselvurderinger. Når det identifiseres et

behov for beslutningsstøtte, skal det nedtegnes en anmodning om utarbeidelse av trusselvurdering. Det er enhetsleders/avdelingsleders vurdering av innkommet informasjon som skal legges til grunn for prioriteringen. I oppdragsdialogen skal det etableres en felles forståelse mellom leder og trusselvurderingsfunksjon om hva som er behovet med hensyn til nødvendige undersøkelser og sluttprodukt, hva som forventes, innen hvilke tidsrammer og med hvilke ressurser. Anmodningen skal kvalitetssikres av avdelingsleder/enhetsleder og fremmes til trusselvurderingsfunksjon for utarbeidelse av trusselvurderinger.

Instruksjonen stiller krav om kompetanse til den ansatte som skal inneha trusselvurderingsfunksjonen. Kravet er å ha bestått videreutdanningen *Etterretningsmodul 1 introduksjon* ved Politihøgskolen, og den ansatte skal ha fag- og fenomenforståelse om trusselutsatte. Det nevnes også at det er en fordel med erfaring med å utarbeide trusselvurderinger og/eller gjennomført kurs i etterretningsrapportering.

Trusselvurderingsfunksjonen er ikke i noen politidistrikt lagt til trusselkoordinatorene. Dette skyldes kapasitetshensyn og ikke minst habilitetshensyn. Trusselkoordinatorene har hovedansvaret for å iverksette tiltak og å følge opp de trusselutsatte. Det vurderes som galt at de som har ansvaret for iverksettelse av tiltak og å følge opp de trusselutsatte, også skal utarbeide trusselvurderingen. Trusselvurderingen skal danne grunnlaget for om personene skal vurderes å ha behov for adressesperretiltak. Oppfølgingen av personene kan skape en nærhet til personene som kan vanskeliggjøre objektivitet i vurderingene og gjøre trusselkoordinatorene inhabile.

Hvem som innehar trusselvurderingsfunksjonen, hvor den ansatte er plassert i politidistriktene, og hvilken kompetanse de ansatte har, varierer betydelig på tvers av politidistriktene. I enkelte politidistrikt er denne funksjonen sentralisert og gjøres av medlemmer i trusselgruppen eller i spesifikke enheter i politidistriktet med særlig kompetanse på vold i nære relasjoner. De fleste politidistrikt har imidlertid valgt å legge denne funksjonen til de geografiske driftsenhetene (GDE), enten sentralt i GDE-ene eller ute ved det enkelte tjenestested.

Trusselkoordinatorene beskriver at de har lagt ned et betydelig arbeid med å få etablert organiseringen i politidistriktet slik som den nasjonale instruksjonen foreskriver, og at distriktene i stor grad har organisert arbeidet i tråd med den nasjonale instruksjonen. Trusselkoordinatorene er relativt samstemte i sin vurdering av den nåværende organiseringen: Beslutningsgruppen og trusselgruppen oppfattes å fungere godt. Den organisatoriske hovedutfordringen er, slik trusselkoordinatorene ser det, å få trusselvurderingsfunksjonen til å fungere godt. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet om trusselvurdering.

Slik vi ser det, er organiseringen i politidistriktene viktig for håndteringen av adressesperresakene. Strukturen sikrer forankring på politimesternivå, og organiseringen bidrar til en kompetent og enhetlig vurdering av behovet for adressesperretiltak. Strukturen skal også sikre at vurderingen av den utsattes beskyttelsesbehov blir så objektiv som mulig, ved at selve trusselvurderingsfunksjonen og oppfølgingen av trusselutsatte er adskilt. Opprettelsen av det nasjonale kontaktpunktet for adressesperre ved KRIPOS er også viktig. Det betyr at det er en sentral enhet som foretar en kvalitetskontroll av en beslutning om adressesperre, som ivaretar fagutvikling, samt at politidistriktene har et kontaktpunkt å rådføre seg med. Dette har ikke minst betydning for at krevende spørsmål som kan oppstå i saker om adressesperre, blir løst på en god måte, og det kan bidra til likebehandling av adressesperresakene politidistriktene imellom.

Arbeidet er imidlertid ikke uten utfordringer. Før vi går nærmere inn på utfordringer knyttet til praktiseringen og håndteringen av adressesperresakene i politidistriktene, skal vi vise omfanget av saker om adressesperre, hva som kjennetegner sakene, og trusselkoordinatorenes vurdering av hvordan det er å leve med adressesperre.

4.2 Omfang av adressesperresaker og typer saker

KRIPOS utarbeider ikke rutinemessig statistikk over antall beslutninger om adressesperre per år, og kjennetegn ved sakene. Begrunnelsen for dette er som nevnt innledningsvis i rapporten at statistikken inneholder opplysninger om politiets operative virksomhet og metodebruk, og dette er taushetsbelagte opplysninger etter politiregisterloven § 23 annet ledd.

I ulike sammenhenger utgir imidlertid KRIPOS statistikk over antall personer som lever med adressesperre fordelt på fortrolig og strengt fortrolig adresse. I justisministerens skriftlige svar til stortingsrepresentant Andreas Sjalg Unneland i Stortingets spørretime våren 2023 om antall personer på sperret adresse ble følgende oversikt presentert:

Tabell 4.1 Antall personer på sperret adresse i perioden 2014–2022

År	Antall personer, strengt fortrolig (kode 6)	Antall personer, fortrolig (kode 7)	Totalt antall personer
2014	625	437	1062
2015	586	528	1114
2016	476	625	1101
2017	455	638	1093
2018	418	517	935
2019	366	433	799
2020	322	375	697
2021	283	294	577
2022	244	257	501

Tabellen viser antall personer, både barn og voksne, der politiet har besluttet adressesperre i perioden 2014–2022. Oversikten viser at bruk av adressesperretiltakene er betydelig redusert de siste årene. I perioden 2014–2017 hadde i overkant av 1000 personer adressesperre (både strengt fortrolig og fortrolig, kode 6 og 7) besluttet av politiet. Etter dette har omfanget blitt halvert, og i 2022 var det totalt om lag 500 personer på sperret adresse, omtrent like mange på henholdsvis kode 6 og kode 7. Størst har nedgangen vært for antall personer som lever med adressesperre strengt fortrolig (kode 6), men antall personer som lever med adressesperre fortrolig (kode 7), har også gått betydelig ned.

Våre intervjuer viser at reduksjonen i bruk av adressesperre er en ønsket utvikling i politiet, og henger sammen med særlig to forhold. For det første har politidistriktene, etter at de fikk på plass en lokal organisering av arbeidet med adressesperre, arbeidet aktivt med å avslutte tidligere saker hvor adressesperre ikke lenger er sett som et påkrevd tiltak. Tidligere kunne personer selv søke skatteetaten om å få adressesperre. Oppfatningen blant de vi har intervjuet, er at skattemyndighetene hadde lav terskel for å gi adressesperre. Enkelte fremhever skatteetatens manglende forutsetninger for å vurdere risiko for at den

trusselutsatte blir utsatt for alvorlig kriminalitet rettet mot liv, helse eller frihet, og at dette medførte at flere personer fikk tiltaket uten at det var påkrevd ut fra beskyttelsesbehov. Politiet «arvet» slik en del saker hvor beskyttelsesgrunnlaget enten var svakt dokumentert eller ikke tilsvarte behov for adressesperretiltak. I tillegg var det gått tid siden tiltaket ble gitt, og trusselsituasjonen kunne være endret.

Den andre grunnen til reduksjonen i bruk av tiltaket er en utbredt oppfatning i politidistriktene, KRIPOS og POD om at adressesperre er et meget krevende beskyttelsestiltak å leve med for den trusselutsatte. Adressesperre forstås nå som et tiltak som skal besluttes kun når det er strengt nødvendig, og der andre beskyttelsestiltak er prøvd ut og ikke har vist seg tilstrekkelige. Dette medfører at politiet nå har en høy terskel for beslutning om adressesperre.

Det er store forskjeller mellom politidistriktene i omfang av saker om adressesperre. Intervjuene med trusselkoordinatorene viser at mens enkelte politidistrikt de siste årene har besluttet adressesperre i kun noen få saker, har andre distrikt besluttet adressesperre i flere titalls saker. Tilsvarende er det for relokaliseringer. Dette gjør at arbeidsmengden med vurderinger, beslutninger og oppfølging av personer med adressesperretiltak er svært ulikt fordelt mellom politidistriktene.

Et svært viktig punkt er hvilken type saker som ligger til grunn for politidistriktenes beslutning om adressesperre. Som tidligere nevnt foreligger ikke statistikk som viser antallet personer som lever med adressesperretiltak fordelt på sakstyper. KRIPOS opplyser imidlertid at nesten alle sakene om adressesperre gjelder vold i nære relasjoner, herunder partnervold, æresrelatert vold eller tvangsekteskap, uten at vi har det eksakte antallet.

Trusselkoordinatorene er blant de som tetttest følger opp de trusselutsatte som lever med adressesperre som er besluttet av politiet. Trusselkoordinatorenes erfaringer på tvers av politidistriktene er at flere av de trusselutsatte som lever med adressesperre, er sterkt preget av volden de har levd under, og at de har sammensatte utfordringer. I det følgende skal vi se nærmere på trusselkoordinatorenes vurderinger av hvordan det er å leve med adressesperre.

4.3 Trusselkoordinatorenes perspektiv på å leve med adressesperre

Koordinatorenes overordnede erfaring er at å leve med adressesperre er krevende for de trusselutsatte. Det å flytte og etablere seg på et ukjent sted med en fiktiv historie om hvorfor man har flyttet, og hvem man er, er utfordrende. I tillegg kreves det at man kutter kontakten med venner og familie. Mulighetene for digitale kjøp og å bruke sosiale medier er også sterkt begrenset. Til sammen gjør dette at ensomhet og isolasjon er en utfordring for mange av de som lever med adressesperre, slik trusselkoordinatorene erfarer det.

Å leve med adressesperre gir også mange praktiske utfordringer. Begrensningene i netthandel forhindrer de utsatte fra å gjennomføre digitale kjøp, noe som har blitt en sentral del av de flestes liv. Dette kompliserer hverdagslivet betydelig. Koordinatorere erfarer også at de fleste trusselutsatte er traumatiserte etter volden de har vært utsatt for, og livet med trusselutøver. Lidelsene og skadene volden har påført de utsatte må bearbeides og håndteres, samtidig med at alle de sosiale og praktiske utfordringene med å bo på sperret adresse må håndteres.

En koordinator sier: «Jeg tenker at man må ha rygg til å bære tiltaket.» Utsagnet peker nettopp på hvor krevende tiltaket er å leve med. Trusselkoordinatorene erfarer imidlertid at i hvilken grad de trusselutsatte klarer å håndtere denne komplekse og utfordrende situasjonen, varierer. Koordinatorere erfarer at tiltaket gir en opplevelse av økt trygghet for de fleste. Enkelte trusselutsatte klarer å etablere seg på nytt sted med nytt nettverk, arbeid og økt trygghet. Dette er gjerne mer ressurssterke trusselutsatte og ofte de uten barn. Utfordringene tiltar når det er familier med barn som skal flytte, og når det er familier med begrenset kunnskap om det norske samfunnet.

Trusselkoordinatorene oppfatter at enkelte mødre aksepterer og håndterer begrensningene ved tiltaket selv om det er utfordrende. Den opplevelsen av trygghet som tiltaket gir, overskygger alle utfordringene og de negative sidene ved tiltaket for en del av mødrene. Situasjonen er imidlertid annerledes for barna, og særlig tenåringene. En trusselkoordinator sier:

Tilbakemeldingene er generelt at det er fra det ene fengselet til det andre. Spesielt ungene opplever det vanskelig. Flere mødre er så fornøyde med å være i sikkerhet at for dem er det uproblematisk, og de sier «jeg kan la være alt. Jeg trenger ikke å være verken på nett eller gjøre noe som helst bare vi får leve i frihet», mens ungene er mer frustrerte.

Trusselkoordinatorene erfarer at flere av barna kan ha traumer fra deres opplevelser før de flyttet, noe som kan gi tilknytningsutfordringer, lærevansker og post-traumatiske stresslidelser. Disse utfordringene skal håndteres i et nytt skole- og oppvekstmiljø. Begrensningene i bruk av sosiale medier gjør at tiltaket oppleves ekstra krevende fra tenåringsalder. Fra tenårene og ofte enda tidligere er sosiale medier en sentral del av de unges hverdagsliv. Å ikke kunne være en del av dette fellesskapet oppleves tyngende for barna. Enkelte har heller ikke fått anledning til å begynne på fritidsaktiviteten de har ønsket, da det kan være mange med lignende landbakgrunn som deltar på denne aktiviteten. Det kan avholdes regionale/nasjonale stevner hvor det tradisjonelt brukes mye sosiale medier. Politiet vurderer at det i flere tilfeller medfører for stor risiko for å bli gjenkjent hvis de unge deltar på slike aktiviteter.

Trusselkoordinatorene erfarer at en del av tenåringene sliter så mye med å leve med adressesperre, og at konsekvensene er så negative, at de ønsker seg ut av tiltaket. Flere trusselkoordinatorer forteller om saker hvor de ser at

omkostningene av tiltaket for tenåringene er så store at de aksepterer mer forsiktig bruk av sosiale medier og deltakelse i fritidsaktiviteter osv. for å gjøre tiltaket mer levelig for særlig tenåringene.

Trusselkoordinatorenes hovederfaring er dermed at de fleste, særlig tenåringene, oppfatter at tiltaket medfører omfattende innskrenkninger i deres frihet. Enkelte trusselkoordinatorer forteller imidlertid også om en motsatt utfordring. Dette kan være unge jenter som har levd under ekstrem sosial kontroll over lengre tid, og så flytter fra familien. De kan da få en frihet som kan være vanskelig å håndtere. Erfaringen er at enkelte av disse svært sårbare jentene med begrenset erfaring med å styre sitt eget liv ikke klarer å håndtere denne friheten. De tar valg som kan avsløre deres nye lokasjon, som gjør det utfordrende for politiet å beholde dem på tiltaket. I tillegg har enkelte utviklet negativ atferd som rusbruk, skadelig seksuell atferd osv.

Trusselkoordinatorenes erfaringer med hvordan det er å leve med adresse-sperre, er altså mangfoldige. De beskriver tiltaket som krevende for de aller fleste, men at de som bor på sperret adresse, håndterer utfordringene i varierende grad. Enkelte lever godt med tiltaket, men de fleste finner det meget begrensende. Særlig vanskelig fremstår tiltaket å være for barn og tenåringer. Som følge av å være utsatt for alvorlig og ofte livstruende vold er hovedvekten av de trusselutsatte sårbare personer med omfattende og sammensatte utfordringer, og mange har behov for betydelig oppfølging og hjelp, både fra politi og fra helse- og sosialtjenester. I kapittel 6 skal vi vise at trusselkoordinatorenes erfaringer i stor grad sammenfaller med hvordan trusselutsatte selv beskriver sine opplevelser og erfaringer med å leve med adressesperre.

Det inngripende og belastende ved adressesperretiltaket understreker betydningen av at det er utviklet og etablert en klar beslutningsstruktur for adressesperresakene i politidistriktene. Ikke minst er det viktig at det er etablert fagstøtte for politidistriktene i dette arbeidet.

Trusselkoordinatorene beskriver like fullt arbeidet med adressesperresakene som komplekst og krevende, og de beskriver også flere utfordringer med praktiseringen av adressesperretiltaket. Dette gjelder utfordringer knyttet til både beslutning om adressesperre og hvordan de trusselutsatte som lever med adressesperre, skal følges opp. I det følgende skal vi redegjøre nærmere for politiets arbeid med adressesperresakene.

4.4 Vurderinger av beslutning om adressesperre

De fleste henvendelsene trusselkoordinatorene får angående adressesperretiltak, kommer fra de geografiske driftsenhetene i politidistriktet. Sakene identifiseres ofte i forbindelse med en straffesak hvor etterforskere, eventuelt risikoanalytikere eller Felles straffesaksinntak identifiserer behov for beskyttelsestiltak for den trusselutsatte. De kan også være usikre på om andre beskyttelsestiltak, som enten allerede er iverksatt eller vurderes å iverksettes,

er tilstrekkelige. I tillegg kontaktes trusselkoordinatorene av krisesentre og Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll i saker der personer vurderes for bo- og støttetilbud.

Politiets vurderinger rundt beslutning om adressesperretiltak bygger i hovedsak på trusselvurdering av den antatte trusselutøveren og en egnethetsvurdering av de trusselutsatte. Disse to vurderingene utgjør beslutningsstøtten til beslutningsgruppen.

4.4.1 Trusselvurdering

Politiets trusselvurdering står helt sentralt i vurderingene av behovet for adressesperretiltak. Samtidig er det bred enighet blant trusselkoordinatorene vi har intervjuet, om at det er betydelige utfordringer knyttet til arbeidet med trusselvurderinger. En trusselkoordinator understreker dette ved å si: «Alt fungerer egentlig bra bortsett fra det med trusselvurderinger.»

Et grunnleggende problem politidistriktene trekker frem, er en forvirring om begreper. En trusselkoordinator beskriver det slik: «Det er en utfordring i dette faget. Trusselvurdering og risikovurdering blandes. Man er faktisk ikke internt i politiet enige om hva en risikovurdering er, og hva en trusselvurdering er.»

Begrepene «trusselvurderinger» og «risikovurderinger» blandes både innen praksisfeltet og i forskningen (Larsson et al., 2022). Dette gjelder dermed også innenfor arbeidet med trusselutsatte personer og i arbeidet med adressesperretiltaket.

I den nasjonale instruksen for arbeid med trusselutsatte personer er trusselvurdering definert slik:

En fremtidsrettet beskrivelse og vurdering av innsamlet og bearbeidet informasjon om en trussel knyttet til tvang, vold, frihetsberøvelse, drap eller andre alvorlige handlinger. Gjennomføringen av en trussel er avhengig av trusselutøverens intensjon, kapabilitet og handlingsrom. (Instruksen, 2020, s. 4).

Mens risikovurderinger defineres slik:

En samlet vurdering av *trussel, sårbarhet og konsekvens* relatert til den trusselutsatte som skal beskyttes. En vurdering av risiko kombinerer sannsynligheten for en sikkerhetstruende hendelse og konsekvensen av en sikkerhetstruende hendelse. (Instruksen, 2020, s. 4)

Sentrale deler av definisjonene i Instruksen ligner forståelsen av begrepene «trusselvurderinger» og «risikovurderinger» i forskningen. «Trusselvurderinger» er en vurdering av personer, grupper eller organisasjoners intensjon (vilje) og kapabilitet (evne). Vilje knyttes til ønsker og mulighet eller handlingsrom, mens evnen knyttes til ressurser og kunnskap. «Risikovurderinger» er en vurdering av

sannsynligheten for og konsekvensen av at trusselaktøren(e) begår kriminaliteten (Larsson et al., 2022, s. 16). Trusselaktørens intensjon og kapabilitet er kun én av faktorene som vil påvirke sannsynlighetsvurderingen, men også andre forhold, som personer og gruppers sårbarheter og evne til å ta forholdsregler, påvirker sannsynligheten.

Hva slags type vurderinger er det behov for i arbeidet med å vurdere behovet for adressesperre? Instruksen (2020) viser til at når det identifiseres behov for beslutningsstøtte, skal det utarbeides en trusselvurdering. KRIPOS er imidlertid tydelige på at det er en risikovurdering som må ligge til grunn for vurderingen om adressesperre. Som en av de ansatte i KRIPOS sier: «Beskrivelse av trusselen er bra, men det er risikoen som er viktig.» KRIPOS er av den oppfatning at Instruksen må tydeliggjøre at det skal utarbeides en risikovurdering, og at distriktene bør utarbeide en utvidet risikovurdering med bruk av risikovurderingsverktøyene SARA for vold i nære relasjoner og Patriark for æresrelatert vold. SARA/Patriark inkluderer vurdering av trussel og er et verktøy for nettopp å identifisere fremtidig vold. I en utvidet risikovurdering kan man legge til andre opplysninger som ikke er belyst i SARA/Patriark, for eksempel opplysninger fra barnevernet eller andre offentlige etater. KRIPOS mener en utvidet risikovurdering er egnet som beslutningsstøtte for å vurdere adressesperre. De viser til at de har forsøkt å bevisstgjøre trusselkoordinatorene om dette, men erfarer at de ikke har nådd frem, og at det dermed er betydelig uklarhet i distriktene knyttet til hva som er trussel-/risikovurdering.

I distriktene fremstår det som nevnt også å være en forvirring om begrepene. Forvirringen ser ut til blant annet å henge sammen med bruk av risikovurderingsverktøyene SARA og Patriark og vektleggingen av trusselvurderingen i politiets etterretningsarbeid. En trusselkoordinator forklarte hvordan deres trusselgruppe forstår begrepene: «Vi er veldig tydelig i vår oppfatning av at risikovurderinger er noe vi gjør ved bruk av risikovurderingsverktøy, og en trusselvurdering er en etterretningsrapport som vurderer den informasjonen som vi sitter på.»

Forståelsen av at risikovurderinger er noe man gjør ved bruk av risikovurderingsverktøy, er utbredt blant flere trusselkoordinatorer. Sitatet viser også til hvordan forståelsen av trusselvurderinger er knyttet til politiets etterretningsarbeid. Andre har en forståelse av at risikovurderinger «[...] sier noe om bildet der og da, mens med en trusselvurdering legger man mer en plan for veien videre», slik en trusselkoordinator formulerer det.

I evalueringen har vi ikke hatt tilgang til trusselvurderingene som utarbeides i politidistriktene. Vi har dermed ikke kunnskap om hvorvidt de såkalte trusselvurderingene som utarbeides i politidistriktene, er trusselvurderinger eller kvalifiserer til å være risikovurderinger. Når trusselkoordinatorene snakker om trusselvurderingene, vektlegger de imidlertid kjernepunktene i en trusselvurdering, trusselutøvers intensjoner og kapabilitet. Som en trusselkoordinator

sier: «Vi har faste punkt i den trusselvurderinga, og det går jo veldig mye på intensjon, kapasitet og gjennomføringsevne.» Når det gjelder hvilken informasjon de innhenter i adressesperresakene, refererer de til innhenting av etterretningsinformasjon, gjennomgang av straffesakshistorikk, dommer og beskrivelser i politiets operative logg (PO-loggen). I tillegg til all informasjon i politiets egne systemer tas det kontakt med andre offentlige etater, som helsetjenesten og barnevernstjenesten, med mål om å innhente relevant informasjon om trusselutøver. Trusselvurderingene beskriver også forslag til tiltak. I hvilken grad trusselvurderingene vurderer sannsynligheten og konsekvensene av voldsbruken, er uklart for oss, det samme gjelder om det gjøres i andre dokumenter som til sammen danner det endelige beslutningsgrunnlaget.

Forvirringen om trussel- og risikovurderinger synliggjør at det er behov for en begrepsavklaring på feltet. Dette er viktig for at det skal treffes en god og riktig beslutning om adressesperre. En slik avklaring bør også tydeliggjøre hva slags produkt som skal danne beslutningsgrunnlaget for adressesperretiltakene, og hva produktet skal inneholde. Sentralt er hvordan de allerede eksisterende risikovurderingsverktøyene SARA og Patriark kan anvendes, og hvilken tilleggsinformasjon det er behov for som til sammen kan gi god beslutningsstøtte.

Man kan argumentere for at det er risikovurdering som bør være beslutningsgrunnlaget for adressesperretiltaket, og at det er risikoen som bør være avgjørende for om adressesperre er et nødvendig tiltak, og ikke kun vurdering av trusselaktørens intensjon og kapasitet. Beskyttelsesinstruksen setter også som vilkår for at opplysninger skal kunne unntas offentligheten, inkludert sperres i folkeregisteret, at det medfører skadevirkninger for enkeltpersonen at opplysningene gjøres kjent for uvedkommende. Med andre ord er det vurdering av de potensielle konsekvensene av at trusselutøver får kunnskap om hvor den trusselutsatte bor, som er vesentlig for beslutningene om adressesperre.

Et slikt klargjøringsarbeid fremstår også som viktig gitt variasjonene i og den varierende kvaliteten på dagens trusselvurderinger. De intervjuede erfarer at trusselvurderinger utformes ulikt, og at det er ulike grunner til det. Det skal vi ta opp i det følgende.

4.4.2 Manglende kompetanse og standardisering av trusselvurderinger

Trusselkoordinatorene og representanter fra KRIPOS og POD viser alle til at såkalte trusselvurderinger blir utformet ulikt. Trusselkoordinatorene erfarer at ulike avdelinger i politiet utarbeider ulike former for trusselvurderinger. En koordinator sier:

Hos oss er det ansatte på Felles enhet for forebygging som gjør trusselvurderingene. De trusselvurderingene ser annerledes ut enn trusselvurderinger fra andre som skriver trusselvurderinger i vårt distrikt. Dette er fordi vi har ikke noe enhetlig felles mal. På grunn av kapasitet har vi i enkelte saker hatt behov for bistand til å utarbeide trusselvurderinger. Vi har

da fått hjelp fra Strategisk etterretning. De skriver jo helt andre trusselvurderinger, og der har vi faktisk endt opp med at trusselvurderingsfunksjonen hos oss likevel måtte bearbeide trusselvurderingen og skrive den på nytt. Dette for at vi skulle kunne bruke det på den måten som gjøres i dette sporet.

Dette illustrerer ulike tilnærminger til trusselvurderinger i forskjellige avdelinger i politiet, og at måten trusselvurderingene utarbeides på i enkelte avdelinger, ikke nødvendigvis er egnet for formålet om å være beslutningsstøtte for adressesperre. For at vurderingene skal være beslutningsstøtte i adressesperresaker, må de oppfylle noen bestemte krav.

Trusselkoordinatorene, representanter fra KRIPOS og Politidirektoratet peker også på at det er forskjeller i trusselvurderingene på tvers av politidistriktene. Trusselkoordinatorene mener det skyldes mangel på en felles nasjonal mal for hvordan trusselvurderingene skal skrives:

KRIPOS har en mal som ligger ute på det vi kaller KO:DE, men den mener vi er utdatert. Så mange politidistrikt har laget sin egen mal. Vi bruker en mal nå som er laget av et annet politidistrikt, og den tror jeg mange bruker, men så er det mange som sier at de ikke er enig med hvordan den er bygd opp. De mener at det skulle vært ting som skulle ha vært skrevet annerledes, og ting som mangler.

Problemene med at det ikke er utarbeidet en felles mal, er flere ifølge trusselkoordinatorene. Som en sier: «Det er klart at når oppstillingen og vurderingen og malen for dette er så forskjellig, så finner vi ikke alltid så lett de samme svarene.» Koordinatorene opplever altså at ulikhetene i hvordan trusselvurderingene gjøres, øker mulighetene for ulike konklusjoner. I tillegg peker de på at forskjellene i trusselvurderingene som utarbeides internt i politidistriktet og på tvers av politidistrikt, også skaper usikkerhet i trussel- og beslutningsgruppen. De oppfatter at det kan være vanskelig å forstå hva som er gjort og tenkt, noe som skaper tvil i beslutningsprosessen. Enkelte trusselgrupper har endt opp med å endre oppstillingene i mottatte trusselvurderinger fra andre enheter internt i distriktene og har heller anvendt den oppstillingen av trusselvurderingen som de selv anvender. Det har lettet beslutningsprosessen, og disse gruppene opplever i større grad «[...] å være trygge på den avgjørelsen som ble tatt».

Trusselkoordinatorene påpeker at de har oppfordret KRIPOS til å ta et fagansvar for å utarbeide en felles mal for trusselvurderinger, og de understreker dette også overfor oss. De påpeker at manglende maler også gjelder andre fagområder i politiet, blant annet gjelder det risikovurderingen av radikaliserede individer (Lid & Christensen, 2023). Resultatet er at det utvikles egne maler lokalt, som skaper variasjoner internt og på tvers av politidistriktene. Dette kan i sin tur føre til at adressesperretiltakene blir praktisert ulikt i politidistriktene.

I tillegg til manglende standardisering av trusselvurderingene oppfatter trusselkoordinatorene, de ansatte i KRIPOS og Politidirektoratet at trusselvurderingsarbeidet flere steder lider under mangel på kompetanse. Ifølge trusselkoordinatorene skyldes dette blant annet manglende opplæringstilbud. I tillegg til manglende formell kompetanse fremstår mengdetrening som en avgjørende faktor. I de politidistriktene der trusselvurderingsfunksjonen er lagt sentralt til trusselgruppen, eller til faste personer utenfor trusselgruppen, er koordinatorene ofte mer fornøyde med kvaliteten på trusselvurderingene enn der hvor trusselvurderingsfunksjonen er lagt til de geografiske driftsenhetene. Det er dermed spesialkompetanse blant enkelte ansatte i politidistriktene. De fleste distriktene har imidlertid, som tidligere beskrevet, valgt å legge trusselvurderingsfunksjonen til de geografiske driftsenhetene. Trusselkoordinatorene erfarer betydelige utfordringer med en slik organisering, både manglende ressurser og kompetanse. De geografiske driftsenhetene skriver sjelden trusselvurderinger og har dermed ikke den mengdetreningen som er nødvendig for trusselvurderingsfunksjonen. Særlig i de mindre distriktene opplever trusselkoordinatorene at de utpekte personene i de geografiske driftsenhetene verken har tilstrekkelig kultur- og fenomenkompetanse eller tid til å gjøre gode trusselvurderinger. I flere tilfeller sendes da trusselvurderingene tilbake av trusselkoordinator.

Flere understreker overfor oss at trusselvurderingen er helt sentral i vurderingen av om adressesperretiltak er nødvendig. Kvaliteten på vurderingene er derfor viktig. Trusselkoordinatorene opplever at mengdetrening bidrar til å øke kvaliteten. De få distriktene hvor trusselvurderingsfunksjonen er lagt til bestemte ansatte sentralt, enten medarbeidere i trusselgruppen, én person i distriktet eller en spesifikk avdeling, er relativt fornøyde med trusselvurderingene som ble produsert. Koordinatorene i disse distriktene fremhever at dette sikrer dedikerte ansatte med ressurser og kompetanse til å utarbeide gode trusselvurderinger. De har ressurser til å raskt gi en vurdering av trusselsituasjonen i sakene, samtidig som de har opparbeidet seg betydelig kompetanse til å gjennomføre trusselvurderinger som grunnlag for beslutning om adressesperre. I tillegg besitter de eller har tilegnet seg fenomenkunnskap om vold i nære relasjoner og nødvendig kulturkunnskap.

Dette illustrerer tydelig at trusselvurderinger er faglig komplisert og tidkrevende. Trusselvurderingsarbeidet utfordrer politidistriktene, og det er et betydelig forbedringspotensial.

4.4.3 Skikkethetsvurdering¹¹¹

En annen sentral del av beslutningsgrunnlaget for adressesperre er om trusselutsatte er skikket til å ha tiltaket. Det skal også gjennomføres en løpende skikkethetsvurdering mens personer har tiltaket. Den innledende skikkethetsvurderingen gjennomføres ofte ved at trusselkoordinator har én eller flere

¹¹¹ Andre steder i rapporten bruker vi begrepet «egnethetsvurdering», men siden den nasjonale instruksen bruker begrepet «skikkethetsvurdering», har vi valgt å holde oss til dette her.

fysiske samtaler med den trusselutsatte. Trusselkoordinatoren legger frem opplysninger fra samtalen for trusselgruppen, som sammen gjør en vurdering av skikkethet.

Bakgrunnen for at det skal gjøres en skikkethetsvurdering, er at hvis adresse-sperretiltaket skal virke etter sin hensikt, kreves det en omfattende innsats fra den trusselutsatte selv. Å leve på sperret adresse medfører som nevnt betydelige begrensninger i personens liv. Politiets erfaring er også at mange opplever det psykisk svært belastende å måtte flytte og leve så begrenset og isolert som tiltaket ofte medfører. I tillegg er adressesperretiltaket ressurs-krevende for politiet, særlig den innledende fasen. Ansvaret for oppfølgingen overføres også ofte til et annet distrikt. En trusselkoordinator forklarer: «Jeg kan ikke flytte personen over til et nytt politidistrikt og møte de ansatte og si: 'Jeg vet ikke hvordan dette kommer til å gå.'» Trusselkoordinatorene oppfatter skikkethetsvurderingen som en meget viktig del av politiets totale vurdering av om det skal besluttes adressesperretiltak. Skikkethetsvurderingen er også vesentlig i skaleringen av tiltaket, det vil si om det skal besluttes beskyttelses-graden fortrolig eller strengt fortrolig (kode 6 eller 7). Kode 6 medfører enda flere begrensninger på livsførsel enn kode 7, noe som gjør at kode 6 vil kreve høyere grad av skikkethet enn kode 7.

Skikkethetsvurderingen består av vurderinger av flere sider ved den trussel-utsattes situasjon. Eksempelvis kan nevnes: den trusselutsattes bakgrunn, familieforhold og sosiale omgangskrets, barns alder, skole og utdanning. Videre er den trusselutsattes yrkeserfaring, boligsituasjon, økonomi, fritid, helse, rettslige forhold, religionstilhørighet og religiøse prinsipper viktige elementer. Avgjørende er også den trusselutsattes motivasjon, vilje til å leve med tiltaket samt vilje og evne til samarbeid med politiet. Adressesperre er en avtale mellom den trusselutsatte og politiet, som krever den trusselutsattes samtykke. Ved beslutning om adressesperre inngås det en kontrakt mellom politiet og den trusselutsatte, med noen konkrete avtalepunkter som må overholdes, blant annet om å være tilgjengelig på telefon og orientere om reiser etc.

Trusselkoordinatorer oppfatter også at «[...] realitetsorientering av brukeren som tenkes å gå på kode 6, det er det mest alvorlige vi må gjøre». Deres erfaring er at «[...] de som spør om adressesperre, de skjønner egentlig ikke hva de ber om. De skjønner ikke hvor krevende det er å leve på tiltaket. Så vi prøver å forklare hvor vanskelig det er».

Samtidig som trusselkoordinatorene er opptatt av at det kreves mye av de trusselutsatte som skal leve med tiltaket, er de opptatt av at kravene ikke må bli så omfattende at ingen klarer å stå i det. En trusselkoordinatorer uttaler: «Jeg har tenkt at innslaget er altfor høyt til disse sakene. Det er så vanskelig å få adressesperre i Norge at nesten ingen mennesker kan stå i det. Så det er jo en avveining at det må ikke bli helt uhåndterlig heller.»

En annen trusselkoordinator sier det enda tydeligere: «I utgangspunktet er ingen egnet, tenk bare på deg selv.» Tilpasningene som kreves for å leve med tiltaket, er så omfattende at egentlig er ingen egnet. Koordinatorene erkjenner at tilpasninger må gjøres for at trusselutsatte i det hele tatt skal klare å leve med tiltaket. De observerer hvor krevende de trusselutsatte opplever tiltaket, og hvilken psykisk belastning og tap av livskvalitet tiltaket ofte gir. Blant noen trusselkoordinatorer har disse erfaringene skapt en viss oppmykning av hvem som vurderes som egnet. En trusselkoordinator sier:

Vil dette mennesket klare å leve med tiltaket, ikke minst psykisk, for det er jo et isolerende tiltak. Selv om jeg synes vi over år har klart å gjøre dette tiltaket mer levelig for de det gjelder, på den måten at vi, hvert fall jeg, har vært litt mer løssluppen med sosiale medier, at man oppretter profiler der som er hemmelige, og at man har mulighet til å ha kontakt med familie i hjemland. Jeg har blitt litt softere, kanskje. Jeg har jo konferert med KRIPOS og andre før man har etablert sånne løsninger. For i starten var det, bam: Det er ingen sosiale medier, ikke telefoner en gang. Det er jo enkelte saker det er sånn fortsatt. Altså, der det ikke er sjanse, vi må gjemme dem, ferdig snakket. Og da er det bra hvis det er et enslig menneske som har sterk psyke, og som er i stand til å gå under jorden. Dessverre er det veldig sjelden de trusselutsatte vi får. Veldig, veldig sjelden. Erfaringen min er at de utsatte trenger veldig mye oppbacking, og vi jobber veldig mye med det samfunnet de skal til, og for at de skal klare å stå i dette tiltaket over tid.

Sosiale medier

Om bruk av sosiale medier er forenlig med å beslutte adressesperre, er også et sentralt spørsmål i vurderingen av skikkethet. Som sitatet ovenfor illustrerer, synes det å være en oppmykning blant trusselkoordinatorerne i oppfatningen av bruk av sosiale medier, men enkelte uttrykker at det blant trusselkoordinatorerne i de ulike politidistriktene er noe ulik aksept for bruk av sosiale medier. Enkelte er mer restriktive enn andre. Tendensen fremstår imidlertid som tydelig: Mens bruk av sosiale medier tidligere ble ansett som totalt uaktuelt ved beslutning om adressesperre, er forsiktig bruk av sosiale medier nå mer akseptert i flere saker. Trusselkoordinatorerne ser det imidlertid som viktig å veilede de som velger å bruke sosiale medier, om hvordan de best kan gå frem for ikke å avsløre ny identitet og bosted.

Bruk av sosiale medier er særlig utbredt blant ungdom, og sosiale medier har blitt en integrert del av deres hverdagsliv. Derfor er bruk av sosiale medier en tematikk som særlig gjelder ungdom som lever på tiltaket. Trusselkoordinatorer erfarer hvordan adressesperretiltaket sliter på ungdom generelt, og å frata dem muligheten til å være på sosiale medier vil isolere dem ytterligere. Dette har gitt en viss økt aksept i politiet for at de trusselutsatte er på sosiale medier, men da på måter som begrenser sjansene for at identitet og bosted avsløres.

I vurderingen av om adressesperre skal besluttes, er alder på barna som skal flyttes med, også en vesentlig faktor for om familien vurderes som egnet for adressesperretiltaket. Dette har nær sammenheng med at ungdommer er mer på sosiale medier enn yngre barn. En koordinator sier: «Hvis vedkommende har barn i forskjellige aldre og spesielt ungdommer som er ute på sosiale medier og bruker det til daglig, så er det også vanskelig å gi en adressesperre. Det vil kunne avsløre hvor de hører til.»

Barn og ungdom som er i en alder hvor sosiale medier er utbredt, oppfattes altså å være mindre egnet til å leve på adressesperre. Alder på barna er imidlertid ikke et forhold som nødvendigvis medfører at adressesperre ikke besluttes. Ved en omfattende trusselsituasjon vil det kunne besluttes adressesperretiltak også for familier med barn/ungdommer. Trusselkoordinatorene angir ikke noen spesifikk aldersgrense for når adressesperre kan være egnet, men gjør en individuell vurdering i hver enkelt sak.

Det fremstår som vurderingen av skikkethet ved bruk av sosiale medier er noe ulik for de som allerede lever med adressesperre, enn ved vurderingen av skikkethet før adressesperre skal besluttes. Etter at tiltaket er igangsatt, er det en større aksept blant trusselkoordinatorene for at ungdom og voksne benytter sosiale medier, enn i forkant av beslutningen om adressesperretiltaket. Det kan være grunn til å sette spørsmålstejn ved en slik praksis, og om det fører til at familier med ungdommer har mindre tilgang til adressesperretiltaket som et beskyttelsestiltak enn familier med yngre barn. Slik vi ser det, er det behov for en grundig drøfting av bruk av sosiale medier og sperret adresse, herunder om og i så fall hvordan sikkerheten til de trusselutsatte kan ivaretas ved bruk av sosiale medier.

4.4.4 Den trusselutsattes egen beslutning

For politiet er dermed vurderingene av om adressesperre skal tilbys trusselutsatte, basert på en trusselvurdering og en skikkethetsvurdering av de trusselutsatte. Samtidig er adressesperre et frivillig tilbud til den trusselutsatte og dens nærmeste. Trusselkoordinatorene er helt tydelige på at adressesperre er et tilbud til de aller mest utsatte personene, men det er ikke noe politiet kan påtvinge personer selv om politiet anser det som nødvendig for personens sikkerhet. En trusselkoordinator forklarer:

Det er ikke noe pålegg, det er et tilbud om en beskyttelse. Så det som blir viktig for oss hvis vi har utsatte vi er svært bekymret for som sier at dette orker de ikke, dette vil de ikke: Da er vi veldig tydelig på at dette er den situasjonen politiet ser, dette er politiets vurdering. Politiet er veldig bekymret for deg, dette er det du har tilbud om. Vi anbefaler deg sterkt å ta imot det tilbudet, hvis ikke er vi redde for at du kan bli drept, for eksempel. I noen få saker der den trusselutsatte ikke har ønsket adressesperre, har vi rett og slett fått den utsatte til å signere et dokument hvor det står at vedkommende har

fått informasjon om hvilken bekymring politiet har, at tilbudet er gitt, og at et tilbud til enhver tid vil kunne gis igjen om behovet vurderes å være der.

Dette illustrerer at selv om politiet ut fra trusselvurderingen og skikkethetsvurderingen vurderer at det bør besluttes adressesperre, er det ikke alle trusselutsatte som tar imot tilbudet. De trusselutsatte som takker nei til tilbudet, bes underskrive et dokument, slik at dette blir skriftliggjort. Dette sikrer politiet notoritet om at tilbudet er gitt den trusselutsatte, men at vedkommende har takket nei.

4.5 Periodisk vurdering og avslutning av saker

Politiet er pålagt å vurdere adressesperretiltaket fortløpende og minst hvert tredje år. Trusselkoordinatorene har jevnlig kontakt med de trusselutsatte. Trusselkoordinatorene beskriver at hvis de i denne dialogen får kunnskap om forhold som tilsier at tiltaket bør avsluttes, vil de vurdere dette. Det kan være forhold enten ved trusselutsatte eller ved trusselutøver. Trusselutsatte kan for eksempel selv ønske å avslutte adressesperren fordi de ikke orker å leve med tiltaket, eller de har en livsførsel som gjør at politiet mener de ikke er egnet til å ha tiltaket. Dette kan være bruk av rusmidler eller bruk av sosiale medier på måter som raskt kan avsløre deres bosted. Relevante forhold ved trusselutøver er for eksempel om trusselutøver har forlatt landet eller soner en lengre fengselsdom.

Hvis det ikke er noen spesielle forhold som politiet er blitt kjent med, vurderer politidistriktene saken etter tre år. Når det nærmer seg tre år, sender KRIPOS distriktene en påminnelse om at saken skal revurderes. Distriktene vil da utarbeide en ny trusselvurdering som grunnlag for beslutning om videreføring eller avslutning. Det er et eget punkt i politimesteravtalen om hvilket distrikt som skal utarbeide revurdering, men hvordan dette gjøres, varierer noe. Den mest utbredte praksisen synes å være at avsenderdistriktet gjør en ny trusselvurdering i saker hvor trusselbildet og trusselmiljøet er kjent. Det vil imidlertid være opp til mottakerdistriktet å beslutte om tiltaket skal videreføres i deres distrikt.

Mange distrikter har, som tidligere beskrevet, de senere årene arbeidet aktivt med å revurdere gamle saker der adressesperre var besluttet av skatteetaten. I tillegg har det blitt en økende bevissthet om de personlige omkostningene ved å leve med tiltaket. Målsettingen er at tiltaket skal brukes minst mulig, og kun der hvor trusselsituasjonen tilsier at det er nødvendig. Det fremstår som at distriktene nå mer kritisk enn før vurderer om behovet for tiltaket er til stede, og om de trusselutsatte klarer å leve på måter som er nødvendige for at tiltaket skal ha en beskyttende effekt. Distriktene prøver å avslutte saker hvor beskyttelsesbehovet ikke lenger vurderes å være på et nivå som tilsier at adressesperretiltaket er nødvendig eller egnet.

Erfaringene blant trusselkoordinatorene er at for noen trusselutsatte er det utfordrende å avslutte adressesperretiltaket. En av trusselkoordinatorene peker på hvordan de trusselutsatte nærmest kan bli avhengige av tryggheten tiltaket gir:

Jeg ser at etter som årene går, blir de veldig avhengig av tiltaket. De vil fortsette med tiltaket selv om vi sier at vi ikke finner noen grunn til at de skal stå på tiltaket, og at de kan være trygge med andre tiltak som mobil voldsalarm, at vi ilegger et besøksforbud, og så videre. Trusselutøver kan også være etablert på nytt og dermed ikke lenger utgjøre noen trussel. Men selv når vi har gjort den vurderingen, så sier de likevel: «Jeg tør ikke.» Jeg tror det handler om at de får den gode relasjonen til politiet, at de føler den tryggheten i det daglige, og at vi er tilgjengelige hvis de skulle ringe.

Trusselkoordinatorene har forståelse for at det kan være vanskelig å avslutte beskyttelsestiltaket. Tiltaket gir en nødvendig trygghet som det er vanskelig å gi slipp på. Flere koordinatører går derfor forsiktig frem ved avslutning av tiltaket. En trusselkoordinator sier:

For eksempel kan vi ta en kode 6 ned til en kode 7, for nå ser vi at ting har stabilisert seg. Den trusselutsatte sier: «Gi meg en mulighet til å bli mentalt klar før jeg skal av.» Da sier jeg at vi går over til kode 7 om ett år, kanskje to år, fra nå, så tar vi en ny vurdering da. Det er ikke noe problem for oss å gjøre. Det kan også være litt restrisiko som vi ikke har helt kontroll på.

Enkelte trusselkoordinatører viser til gode erfaringer med å «trappe» ned fra kode 6 til kode 7. I tillegg kan noen ta med de trusselutsatte til helsetjenestene for å hjelpe dem med å håndtere utryggheten det skaper å avslutte tiltaket.

Trusselkoordinatorene har imidlertid også avsluttet saker mot den trusselutsattes ønske. Enkelte av disse har valgt å klage på vedtaket.

4.6 Klagebehandling

Som vist i kapittel 3 er vedtak om adressesperre, eller vedtak om å avslutte adressesperre, forstått som et *enkeltvedtak* i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dette gir partene i saken klagerett etter forvaltningsloven § 28.¹¹² Forvaltningsloven gir både den trusselutsatte og andre parter klagerett. For eksempel regnes en trusselutøver som har samværsrett, som part. En far som har samværsrett, kan dermed påklage beslutningen om adressesperre for barn. De fleste klagesakene gjelder imidlertid trusselutsatte som påklager beslutningen om at de skal tas av adressesperretiltaket.

Politidirektoratet har for denne evalueringen gjennomgått klager på adressesperre mottatt i perioden 2015–2023. I denne perioden har direktoratet

¹¹² Se kapittel 3 for nærmere redegjørelse om diskusjonen om vedtak om adressesperre skal forstås som et enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven.

mottatt i underkant av 40 klager på beslutninger om adressesperretiltak, hvorav hovedvekten av sakene gjelder klager fra trusselutsatte på beslutningen om at adressesperretiltaket skal avsluttes. Direktoratet har gjort et vedtak i cirka 70 prosent av sakene.

I de ferdigbehandlede klagesakene har ikke POD omgjort politidistriktenes vedtak, og trusselutsatte er dermed ikke gitt medhold i klagen om at tiltaket avsluttes. Direktoratet har heller ikke gitt andre, hovedsakelig far, som har påklaget vedtaket om adressesperre, medhold.

En betydelig frustrasjon blant trusselkoordinatorene er at Politidirektoratet bruker svært lang tid på å avgjøre klagesakene. Vi har ikke fått oppgitt informasjon om saksbehandlingstiden, men uttalelsen til en av trusselkoordinatorene er representativ for koordinatorenes erfaringer:

Så har jeg de sakene hvor jeg har avsluttet uten at vedkommende ønsker det. Da har de klagd på vedtaket, og da må vi følge forvaltningsloven. Da går klagen inn til KRIPOS og så videre til POD. Den siste har jeg sittet og ventet på i to år uten å ha fått svar. Så det kan dere godt notere dere, at POD følger ikke opp disse klagesakene.

Saksgangen i klagesakene er at politidistriktet som har mottatt klagen, videresender den til KRIPOS. Politidirektoratet har bedt KRIPOS om å være sekretariat i klagesakene fordi direktoratet vurderer at KRIPOS, ut fra sin kompetanse og nærhet til fagfeltet, er mer egnet til å vurdere de faglige forholdene som ligger til grunn for klagen. Dette gjelder særlig trusselvurderingene, som utgjør en sentral del av beslutningsgrunnlaget for om tiltaket bør avsluttes eller videreføres. KRIPOS skal på bakgrunn av tilsendte dokumenter fra politidistriktene skrive en vurdering av saken, som sendes Politidirektoratet.

Overfor oss beskriver Politidirektoratet at de oppfatter at deres klagebehandling hovedsakelig omhandler hvorvidt de juridiske forholdene i saken er ivarettatt, og om saken er godt nok belyst. De finner det vanskelig å overprøve beslutningene som er gjort i politidistriktene, da de ikke har detaljkunnskap om de enkelte sakene. Direktoratet er også av den oppfatning at politidistriktene har høy terskel for å avslutte tiltaket mot de trusselutsattes vilje. De oppfatter at de sakene hvor det er besluttet å avslutte tiltaket, er saker hvor det er åpenbart at trusselsituasjonen ikke tilsier at det er grunnlag for å videreføre tiltaket.

I en del tilfeller erfarer også Politidirektoratet at dokumentene de mottar fra både politidistriktene og KRIPOS, er av en karakter som gjør det vanskelig for direktoratet å vurdere klagen. For eksempel kan det være vanskelig å identifisere den konkrete beslutningen om at tiltaket ble iverksatt, særlig kan dette gjelde gamle saker besluttet av skatteetaten. Kvaliteten i en del av sakene oppfattes også som svak, det kan særlig gjelde kvaliteten på trusselvurderingene. I enkelte tilfeller har direktoratet sendt saker tilbake til politidistriktet og KRIPOS for å få dem bedre belyst.

Politidirektoratet erkjenner lang saksbehandlingstid i flere av klagesakene. Den lange saksbehandlingstiden forklares med interne prioriteringer av arbeidsoppgaver. Blant klagesakene har klager fra far som har mistet daglig kontakt med barna, fått prioritet, mens trusselutsatte som påklager vedtak om avslutning av adressesperretiltak, ikke har blitt gitt samme prioritet. Dette er fordi den trusselutsatte ikke vil bli tatt av tiltaket før klagen er endelig behandlet. I tillegg har det vært utfordringer i den administrative saksbehandlingen som har gjort at klagesaker har blitt liggende. På grunn av sakenes sensitivitet lagres ikke disse sakene i det ordinære saksbehandlingssystemet. Det har gjort at enkelte saker har blitt liggende. Det pekes også på uklarheter mellom KRIPOS og Politidirektoratet i oppfølgingen av klager, hvor det har vært uklart i hvilken etat saken «ligger».

Samlet sett synes det å ligge et forbedringspotensial i klagebehandlingen, særlig i form av nedkorting av saksbehandlingstiden i Politidirektoratet. For de trusselutsatte er det viktig å få sin situasjon avklart, og man kan lett tenke seg at livet «settes på vent» så lenge deres klage ikke er avgjort. Ikke minst er det viktig for politidistriktene at adressesperretiltaket avsluttes når trusselsituasjonen tilsier det. Adressesperretiltaket er ressurskrevende for politidistriktene, og oppfølgingen av de trusselutsatte krever både tid og ressurser. I det følgende skal vi vise hvordan politiet følger opp de trusselutsatte som lever med adressesperre, og hva koordinatorene ser som utfordringer i dette arbeidet.

4.7 Oppfølging av trusselutsatte på adressesperre

«Hvis de får innvilget adressesperre, det er da jobben begynner, det er da vi virkelig ser utfordringene.» Dette sitatet fra en trusselkoordinator reflekterer det omfattende arbeidet adressesperretiltaket medfører for politiet. Etter at adressesperre er besluttet, kreves det et betydelig arbeid av politiet for å bistå de trusselutsatte med å ordne alle praktiske forhold, dokumentere arbeidet og ikke minst følge opp de trusselutsatte. Politiet erfarer at de fleste trusselutsatte som lever med adressesperre, trenger tett oppfølging.

Det er knyttet et særskilt krav til notoritet i arbeidet med trusselutsatte personer. Sakene skal registreres og behandles i politiets kriminaletterretningsregister Indicia. I tillegg til at vurderinger og beslutninger skal dokumenteres i Indicia, stiller Instruksen krav om at nye opplysninger i saken, informasjon gitt til trusselutsatte, gjennomførte møter og avtaler som er inngått med trusselutsatte, nedtegnes i Indicia (Instruksen, 2020). Trusselkoordinatorene oppfatter at det er høy notoritet i disse sakene, og enkelte rapporterer at de kan ha flere tusen loggføringer i et prosjekt (en sak).

Før den trusselutsatte kan relokaliseres, har avsenderdistriktet, som er politidistriktet som har besluttet adressesperre, flere viktige oppgaver. Distriktet har ansvar for å gjennomføre tiltak som skal forhindre at personene kan spores, som navneendring, avslutte alle digitale enheter, avslutte bankforhold, eventuell

felles økonomi etc. Det er en rekke forhold som må håndteres før relokalisering kan gjennomføres, slik at risikoen for at «noe glipper», reduseres. Trusselkoordinatorene og ansatte i KRIPOS oppfatter dette arbeidet som særlig viktig og krevende fordi vi i vårt digitale samfunn legger igjen mange digitale spor. Alle koblinger i ulike digitale systemer mellom tidligere identifiserbare opplysninger og den nye identiteten må kuttes. Det er vanskelig å ha oversikt over alle slike potensielle koblinger. Det er utviklet en rutine om at politidistriktene melder inn til KRIPOS ved avvik, for eksempel at det i et privat eller offentlig system er oppdaget at geolokalisering opplysninger har ligget offentlig tilgjengelig. Slike avvik meldes inn til KRIPOS, og politidistriktene og KRIPOS arbeider for å finne årsaken til avvik. Fagenheten ved KRIPOS har slik opparbeidet seg betydelig kunnskap om private og offentlige systemer og hvilke tiltak som må gjøres for å hindre at geolokalisering opplysninger kan bli gjort kjent for andre.

Politidistriktene oppfatter at KRIPOS sin erfaring og kunnskap på dette området er til stor hjelp i arbeidet. Erfaringen blant trusselkoordinatorene og KRIPOS er at det nå sjelden skjer «avvik», det vil si at geolokalisering opplysninger i offentlige registre blir tilgjengelige for uvedkommende. Dette innebærer at det sjelden er sikkerhetsbrudd i adressesperresaker besluttet av politiet. Dette er et svært viktig punkt, det viser at adressesperretiltakene skaper en trygg ramme rundt de trusselutsatte.

Avsenderdistriktet har også oppgaver med å kartlegge hjelpe- og oppfølgingsbehovet hos de trusselutsatte, slik at man allerede før relokalisering kan starte arbeidet med å etablere et tilpasset oppfølgingsteam i kommunene de trusselutsatte skal flytte til. Trusselkoordinatorenes erfaringer er at det er utfordrende å få kartlagt særlig de trusselutsattes helseutfordringer før relokalisering, slik en koordinator formulerer det: «Veldig ofte tenker jeg at det handler om et mye større behov for oppfølging av hjelpeapparatet enn vi har klart å avdekke.» En utfordring med at hjelpebehovet ikke er tilstrekkelig kartlagt, er ifølge trusselkoordinatorene at personene kan relokaliseres i en kommune som ikke har eller ligger i nærheten av relevante tjenester, for eksempel spesialisthelsetjenester.

En tredje sentral oppgave for avsenderdistriktet er å gjøre de trusselutsatte så trygge som mulig før de flyttes til et annet distrikt. En trusselkoordinator forklarer:

Det handler om å trygge dem på at når de reiser til et nytt politidistrikt, så får de oppfølging av politiet. Det vil si at de skal ikke havne på en hybel og sitte der alene med sine tunge tanker, at det etableres et samarbeid med eksterne hjelpere slik at de får den oppfølgingen de har krav på.

Mottakerdistriktet har i forkant av flyttingen en sentral oppgave med å etablere et samarbeid med kommunen slik at de trusselutsatte kan tilbys bolig, skoleplass, barnehageplass og andre relevante sosiale tjenester og helsetjenester. Målet er at dette er på plass før flyttingen. I forkant av relokaliseringen vil derfor mottakerdistriktet kontakte kommune(r) i sitt politidistrikt med forespørsel om å bosette en person med adressesperre. Trusselkoordinatorene erfarer at

enkelte kommuner er mer villige enn andre til å ta imot, og at noen kommuner er bedre enn andre til å etablere et team bestående av tjenester og fagpersoner som kan yte relevante tjenester til personene som lever med adressesperre. I enkelte kommuner har trusselkoordinatorene egne kontaktpersoner for denne typen saker. Det har mange fordeler. Blant annet er det da ikke behov for å forklare så mye om saken. Når trusselkoordinatoren tar kontakt, er kontaktpersonene i kommunen klare over hvilken type sak det gjelder. Enkelte kommuner med erfaringer med denne typen saker har også utarbeidet retningslinjer for hvordan sakene skal håndteres, for eksempel hvilke opplysninger som skal skjermes i de ulike kommunale datasystemene, og hvilke personer som skal ha hvilken type opplysninger. Forskjellene i kommuners kompetanse på å håndtere adressesperresaker er også et element i vurderingene av hvor trusselutsatte skal plasseres, noe som kan føre til at kommuner som har gode rutiner for håndteringen, kan få en særlig belastning.

Etter relokalisering overtar mottakerdistriktet det daglige oppfølgingsansvaret, i tett samarbeid med kommunen. Trusselkoordinatorene fremhever viktigheten av et tett samarbeid med kommunene, slik en koordinator sier:

Har vi koblet på mye av kommunen, så vil de bistå med veldig mye. Stort sett så vil det jo faktisk være kommunen som har ansvaret. Det å få koblet på ressurspersoner i kommunen ser vi at er en suksessfaktor. Der har vi bommet tidligere. Fordi det er klart at vi kan ikke være psykolog eller boligformidling eller annet. Vår rolle er å vurdere sikkerheten, og vi må gi råd og veiledning til hjelpeinstansene.

Blant trusselkoordinatorene er det en unison enighet om at det er svært viktig at de offentlige tjenestene som har ansvar for relevante tjenester, kobles på, og at politiets ansvar først og fremst er å vurdere sikkerhet og gi råd og veiledning til kommunen, andre velferdstjenester og de trusselutsatte. I flere tilfeller kan imidlertid oppfølgingsarbeidet strekke seg ut over dette.

Når de trusselutsatte er relokalisert, er politiets utgangspunkt at de trusselutsatte skal forsøke å leve så normalt som mulig og ikke ha behov for å følges så tett opp av politiet. Trusselkoordinatorene har som et minimum kontakt med de trusselutsatte noen ganger i året, fortrinnsvis fysisk, for å bli oppdatert på hvordan det går. Oppfølgingen handler blant annet om å veilede de utsatte om hvordan de kan leve uten at deres nye identitet og bostedsadresse blir offentliggjort, for eksempel som beskrevet tidligere om bruk av sosiale medier, kontakt / ikke kontakt med familiemedlemmer i utlandet og hvilke typer sosiale aktiviteter barn kan delta på. På grunn av alle begrensningene kan det også oppstå en del praktiske utfordringer det er behov for å løse, særlig ved skifte av bolig internt i den nye kommunen. Periodevis kan det være behov for en god del oppfølging, og oppfølgingen av de trusselutsatte varierer etter de trusselutsattes behov og den enkeltes situasjon. Trusselkoordinatorene fremstår imidlertid å ha ulik oppfatning om hva oppfølgingsansvaret omfatter, og hvordan det bør være organisert.

4.7.1 24/7 eller 8-16?

Blant trusselkoordinatorene finner vi to ulike måter å organisere oppfølgingen av personer med adressesperre på, som gir inntrykk av to forskjellige «stiler» for oppfølging.

24/7-oppfølging innebærer at trusselkoordinator er den trusselutsattes kontaktpunkt i politiet hele døgnet. Trusselkoordinatorene som utøver denne formen for oppfølging, vurderer de utsatte som lever med adressesperre, som spesielt sårbare. Deres erfaring er at de trusselutsatte stoler særlig på dem, og at de utsatte trenger å vite at de har et fast kontaktpunkt som de alltid kan kontakte ved behov. Koordinatorene oppfatter det som spesielt viktig å gi denne gruppen trygghet, og de opplever at trusselutsatte finner det trygghetsskapende hvis de som trusselkoordinatorer er tilgjengelige hele døgnet.

En trusselkoordinator som representerer denne formen for oppfølging, sier:

En ting som har vært litt utfordrende, er det med å ha en kontaktperson 24/7 for vedkommende. Hos oss har vi valgt å løse det sånn at jeg er den kontaktpersonen, men arbeidsgiver er veldig tydelig på at jeg har min arbeidsdag, så når jeg avslutter arbeidsdagen, skal jeg ikke lenger gjøre meg tilgjengelig. Og fra et HMS-perspektiv er det helt riktig av arbeidsgiver å gi den informasjonen ut, men jeg har argumentert for at vi kan ikke gjøre det sånn. Det må være enkelt for de utsatte å få kontakt med en person som de kan snakke med, så de slipper å gjenta noe som helst. Vi er enige i at det er litt uheldig at man gjør seg tilgjengelig hele døgnet, men hos oss har det ikke vært noe problem. Jeg får selvfølgelig noen henvendelser på ettermiddagen og i helg og i ferie, men det er sjelden, og det koster meg så lite å svare dem ut. Jeg bruker heller fem minutter på det en fredags ettermiddag enn at disse familiene skal leve i angst til mandag. For det har jeg erfart tidligere. Noen var så forsiktige med å ta kontakt at det kunne gå en hel helg og de nærmest låste seg inne og var livredde. De trodde de hadde gjort noe feil. De fikk ikke sjekket det ut. Så jeg tenker at vi må lette belastningen for de utsatte. Det er kanskje ikke helt innafor å åpne opp for å bruke fritiden sånn i et HMS-perspektiv, men igjen, jeg har ikke opplevd at det har vært noe problem.

Denne formen for oppfølging baseres på stor grad av tilgjengelighet og personlig oppfølging. Oppfølgingen blir personavhengig ved at trusselkoordinatoren blir den trusselutsattes kontaktpunkt i politiet hele døgnet, noe som også gjør at oppfølgingen ser ut til å ha et særlig preg av nærhet. En del av trusselkoordinatorene som praktiserer denne formen for oppfølging, synes også i en del tilfeller å involvere seg tettere i oppfølgingen av de trusselutsatte. De fremstår som en person de trusselutsatte kan snakke med for å håndtere sin ensomhet og ulike praktiske og psykiske utfordringer som en følge av å leve på sperret adresse. De kan også følge opp de trusselutsattes barn.

Trusselkoordinatorene som baserer seg på denne formen for oppfølging, går utover hva arbeidsgiver pålegger dem, med mål om å trygge de trusselutsatte i

størst mulig grad. Mange av dem mottar heller ingen økonomisk kompensasjon for at de er tilgjengelige 24/7, og at de responderer på enkelte telefoner eller sms. Disse koordinatorene opplever imidlertid at mesteparten av kontakten med de trusselutsatte skjer innenfor arbeidstid, og i de fleste sakene blir de relativt sjelden kontaktet etter arbeidstid. De som praktiserer denne formen for oppfølging, oppfatter det stort sett som lite belastende å være tilgjengelig 24/7. De som i perioder kunne kjenne det belastende, oppfattet at den tryggheten de kunne være for de trusselutsatte, overskygget arbeidsbelastningen og ansvaret.

Den andre stilen for oppfølging, 8–16, er mindre personavhengig og mer distansert. Oppfølgingen av de trusselutsatte skjer innenfor kontortid, 8–16. I andre perioder må trusselutsatte kontakte politiet hvis de er i nød. En trusselkoordinator som representerer denne stilen, sier:

Jeg vet jo at når jeg begynte med dette arbeidet, så var det en oppfatning blant flere at dette var et veldig personlig arbeid, enkelte gikk i bursdager osv. For oss er det helt utelukket. Vi forholder oss veldig profesjonelt til de vi har med å gjøre, og har ingen personlig tilknytning til noen av dem. Og det vet jeg har vært tilfelle innenfor dette feltet før. Man visste ikke hvordan man skulle jobbe, og det ble uttalt en slags forventning om at her måtte man gi personlig oppfølging. Vi er veldig bevisste på at vi er en personlig kontakt for de utsatte, og hjelper til, fordi de kan ikke kontakte andre. Men vi er også veldig tydelige på at dette ikke er personavhengig. Det er ikke oss de ringer hvis de har utfordringer med helse eller er redde eller trenger lege. Selvfølgelig kan vi hjelpe til med å få det i gang, men de skal ringe 112 når de er i nød, og de skal be om å bli satt i kontakt med polititjeneste hvis det er det de trenger. [...] Det er litt sånn på godt og vondt. Enkelte har jeg hatt kontakt med i flere år. Men jeg synes vi i vår avdeling har funnet en god balanse på det. Så er det ikke sikkert at de utsatte synes det. Vi har utsatte som mener at vi ikke er empatiske og ikke bryr oss og ikke involverer oss nok. Men dette er jo en balansegang. Det er klart at de er ofte veldig alene i verden. Så det å få bygget opp et nettverk rundt de blir jo viktig i de tilfellene, men vi har veldig begrenset kapasitet, så vi må være veldig bevisste på hva vi kan involvere oss i og ikke.

Denne stilen baseres på at oppfølgingen ikke skal være personavhengig. I tillegg vektlegges det en profesjonell distanse til de trusselutsatte og en sterk bevissthet om hva man hjelper til med og ikke. Det settes også tydeligere grenser for når man kan hjelpe. Trusselkoordinatorens oppfølging skjer innenfor ordinær arbeidstid og er særlig knyttet til de sentrale oppgavene som tilfaller politiets ansvar, som er å vurdere sikkerheten.

Stilene for oppfølging av trusselutsatte er altså tydelig forskjellige særlig med henhold til nærhet og tilgjengelighet.

Instruksen for arbeidet med trusselutsatte personer gir få retningslinjer for hvordan oppfølgingsarbeidet skal organiseres og utøves. Instruksen omtaler

ikke om politidistriktene skal tilby de trusselutsatte et særlig kontaktpunkt etter ordinær arbeidstid, eller om det skal være spesifikke ansatte i politiet som de trusselutsatte kan kontakte ved spesielle situasjoner.

Instruksene inneholder imidlertid noen prinsipper for arbeidet med trusselutsatte:

- Det er ikke tillatt å motta gaver, ytelser eller tjenester av noe slag fra trusselutsatte, deres nærmeste eller deres familie for øvrig.
- Ansatte med beslutningsmyndighet, oppfølgingsansvar eller innhentingsansvar i trusselsaken skal ikke ha privat omgang med trusselutsatte eller trusselutøver.

Instruksene fremhever med dette prinsippet om profesjonalitet og profesjonell tilnærming til de trusselutsatte. Arbeidet skal ikke ha preg av privat omgang, men være preget av en profesjonell distanse.

Blant dagens trusselkoordinatorer fremstår det som at det er bred enighet om disse prinsippene. Vi forstår det ikke slik at trusselkoordinatorer som praktiserer en 24/7-oppfølging, som vektlegger tilgjengelighet og nærhet, utvikler en praksis som går i retning av privat omgang. Deres praksis er fortsatt profesjonell, men avgrenses ikke kun til den ordinære arbeidstiden.

Siden instruksene ikke gir noen direkte føringer for hvordan politidistriktene skal organisere oppfølgingen av de trusselutsatte, står politidistriktene fritt til å avgjøre hvordan oppfølgingen skal gis. Resultatet er altså at det er variasjoner mellom politidistriktene. Dette gir ulik arbeidsbelastning for trusselkoordinatorene. Men viktigst er at det gir ulike tjenester til de trusselutsatte. De trusselutsatte som kan kontakte sin trusselkoordinator etter arbeidstid ved spesielle behov, vil få bedre oppfølging på noen områder enn de trusselutsatte som ikke har denne muligheten. Ved å ringe trusselkoordinatoren vil de raskt kunne få hjelp til å avklare bekymringer om sin sikkerhetssituasjon, noe som vil kunne redusere deres utrygghet. Med tanke på den trusselsituasjonen trusselutsatte bosatt på adressesperre lever under, og den utryggheten og redselen de kan ha for sin egen og eventuelle barns sikkerhet, er det grunn til å tro at det har en stor betryggende verdi å vite at man har tilgang til sin kontaktperson i politiet 24/7. Slik sett fremstår denne forskjellen i praksis på tvers av politidistriktene som vesentlig for den helhetlige oppfølgingen som gis til de trusselutsatte på adressesperre. Slik vi ser det, kan det være behov for en tydeliggjøring av hvordan oppfølgingen av de trusselutsatte som lever med adressesperre, skal organiseres og ivaretas, og hva som skal være politiets roller og oppgaver i dette arbeidet. Vi kommer tilbake til dette i rapportens sluttkapittel.

På grunnlag av det omfattende og til dels krevende arbeidet politidistriktene og trusselkoordinatorene står i når det gjelder adressesperretiltaket, er et viktig spørsmål hvilken fagstøtte koordinatorene opplever å ha i dette arbeidet. Dette er tema i det følgende.

4.8 Oppfatninger av organisering og støtte

Trusselkoordinatorenes oppfatninger av fagstøtten fra KRIPOS og Politidirektoratet har vi delvis belyst tidligere. Trusselkoordinatorene savner som beskrevet tydeligere retningslinjer for hvordan trusselvurderinger skal utarbeides, og generelt bedre opplæring i arbeidet med trusselutsatte personer. En koordinator sier:

For min del savner jeg at trusselarbeidet er mer et fag, og at det gis en enhetlig opplæring. Det burde ligge et opplæringsopplegg til grunn for de vurderingene og avgjørelsene som tas. Jeg tenker vi er kommet veldig mye nærmere, men jeg mener det burde blitt mer enhetlig. Jeg tror nok vi vurderer saker forskjellig. Hvis man går i retten og sier at det foreligger en adresse-sperre i denne saken, vil saken inneholde noe ulikt fra distrikt til distrikt. Det er uheldig i et rettsperspektiv.

Mer opplæring og utvikling av enhetlige maler og metoder for å øke kvaliteten og sikre mer lik praksis på tvers av distriktene er en av de tydeligste tilbakemeldingene fra trusselkoordinatorene til KRIPOS og Politidirektoratet.

Den andre tematikken trusselkoordinatorene savner, er mer nasjonal styring i forbindelse med relokalisering. Trusselkoordinatorene oppfatter dagens praksis, hvor avsenderdistriktet må ta kontakt med andre politidistrikt med forespørsel om de kan ta imot de trusselutsatte, som en svært sårbar tilnærming. En trusselkoordinator utdyper:

Jeg synes jo det er rart at vi driver på med et såpass inngripende tiltak som adressesperre og relokalisering, og så baserer vi det nærmest på frivillighet i politidistriktene hvem som skal ta imot. Vi har ikke noe sekretariat som koordinerer, vi må nærmest ut på fisketur. En familie som jeg har plassert i vårt distrikt, ble mange politidistrikt forespurt om, og alle sa nei. Ingen ville ta imot, ingen hadde kapasitet, det passet dårlig. Til og med vi sa nei, mine ledere sa nei. Til slutt bestemte jeg meg for at dette går ikke. Noen er jo nødt til å ta ansvar. I denne saken ble plasseringen basert på min velvillighet, at jeg personlig tok et initiativ og overbeviste mine ledere om at selvfølgelig skal vi ta imot. Vi [trusselkoordinatorene] har jo etterlyst en form for et sekretariat, om ikke annet en nasjonal avtale på politimesternivå. Altså en avtale som inngår i politidirektørens ledergruppe om relokalisering og adressesperre slik at forankringen ligger der [...].

I dag er det ingen nasjonal koordinering av relokalisering. Politidistriktene opplever å nærmest måtte fri til de andre distriktene. KRIPOS oppfatter at de ikke har mandat til å pålegge et politidistrikt å ta imot trusselutsatte, og de ønsker ikke nødvendigvis heller å ha en slik rolle. Trusselkoordinatorene oppfatter at dagens praksis baseres på politidistriktenes velvillighet. Denne praksisen gjør at de gjerne først tar kontakt med de distriktene de erfarer at de samarbeider godt med:

Veldig mye av dette går på hvem som snakker godt sammen og har et godt samarbeid. Så det er personavhengig. Det er klart at de vi opplever å ha et godt samarbeid med, er veldig mye lettere å relokalisere til, eller si ja til når man begynner dialogen. Fordi vi forstår hverandre godt, og vi vet at dette kommer til å fungere.

Gode samarbeidsrelasjoner på tvers av politidistrikt synes viktig for å få til relokalisering, noe som kan være med og forklare den ulike fordelingen av saker på tvers av distriktene. Flere trusselkoordinatorer har også fremmet ønske om mer nasjonal støtte til å vurdere hvilke steder som er egnet / ikke egnet ut fra de trusselutsattes nasjonalitet, religiøse tilknytning etc. Spesielt i saker som omhandler æresrelatert vold knyttet til enkelte diasporamiljøer, kan det være utfordrende å finne egnede steder for relokalisering. Trusselkoordinatorerne mener at bedre nasjonal kunnskap om diasporamiljøene kan styrke mulighetene for å finne egnet sted for relokalisering, og det kan redusere arbeidsbelastningen i distriktet.

På andre områder oppfatter trusselkoordinatorerne positiv støtte fra KRIPOS. KRIPOS har etablert jevnlig møter med trusselkoordinatorerne i alle politidistrikt og faggruppen på KRIPOS. Alle koordinatorerne oppfatter disse møtene som positive og nyttige. De oppfatter at de månedlige møtene har «[...] bedret samarbeidet og forståelsen på tvers av politidistrikt og fått opp flere problemstillinger», slik en koordinator formulerer det. I tillegg har det å møtes jevnlig og diskutere fag gitt anledning til å lære av hverandre på tvers av distriktene, noe som medfører likere praksis mellom politidistriktene på en del områder.

Trusselkoordinatorer trekker også frem den faglige støtten og veiledningen KRIPOS gir. En trusselkoordinator sier:

Vi får god backing der når vi trenger det. Når vi tar kontakt med KRIPOS og ber om bistand, eller vi ber om råd og veiledning, så får vi den med en gang. Det er veldig bra. Ellers ringer vi andre kollegaer i andre distrikter som vi vet har erfaring med samme type saker.

KRIPOS blir av trusselkoordinatorerne oppfattet som «serviceinnstilte» og raske med å bistå med råd og veiledning når de tar kontakt. Trusselkoordinatorernes erfaringer med KRIPOS' faggruppe synes samlet sett å være meget positive når det gjelder deres rolle som råd- og veileder til distriktene i konkrete saker. De savner imidlertid mer fagutvikling og ledelse. Koordinatorerne etterspør at både KRIPOS som faggruppe og Politidirektoratet som fagmyndighet tar mer ansvar for å utvikle faget. Trusselkoordinatorerne oppfatter Politidirektoratet som relativt fraværende på feltet, og som tidligere beskrevet oppfatter de at direktoratet heller ikke forvalter rollen som klageinstans tilfredsstillende.

4.9 Tiltakets fremtid

Har adressesperre en fremtid som beskyttelsestiltak? Dette er det litt ulik oppfatning om blant trusselkoordinatorene og ansatte i KRIPOS og Politidirektoratet. Enkelte er mer kritiske til tiltaket enn andre. Alle peker som belyst tidligere i dette kapitlet på sentrale utfordringer ved tiltaket, som kan oppsummeres i to hovedpunkter.

Det første punktet er at utfordringer med adressesperre som effektivt beskyttelsestiltak øker med den økende digitaliseringen i samfunnet. Flere og flere tjenester digitaliseres, og de digitale tjenestene er i økende grad koblet sammen. Dette gjør det vanskelig å ha oversikt over hvordan opplysninger i et system potensielt kan benyttes i andre tjenester. Samtidig er digitale tjenester og sosiale medier blitt en del av folks hverdag. Dette gjør at det er svært komplisert å unngå å legge igjen digitale spor. Det er også sosialt og praktisk utfordrende å ikke bruke digitale tjenester og sosiale medier. Den digitale utviklingen gjør at det er betydelig sjans for at trusselutsatte vil legge igjen digitale spor, noe som vil kunne føre til at den utsattes adresse blir kjent, og dermed til at de må relokaliseres igjen.

Enkelte fremhever imidlertid at det ikke kun er den digitale utviklingen som vanskeliggjør effektiviteten av adressesperretiltaket. De trusselutsatte kan også raskt bli avslørt ved fysiske møter. En spredt boligpolitikk når det gjelder minoriteter, gjør at spesielt personer med spesifikke bakgrunner lett kan bli avslørt da de raskt kan gjenkjennes av andre med lignende bakgrunn.

Det andre punktet er de omkostningene tiltaket har for personene som lever med adressesperre. For at personer skal kunne holde sitt bosted skjult, kreves det en betydelig forsiktighet i livsførsel, særlig digitalt, som gjør at enkelte trusselkoordinatorer omtaler tiltaket som å «gå fra et fengsel til et annet fengsel». I tillegg er det bred enighet om at tiltaket i seg selv er urettferdig overfor de trusselutsatte: at det er de utsatte som må bære byrden for volden og truslene de er utsatt for.

De vi har intervjuet, er av den oppfatning at tiltaket burde anvendes i så liten grad som mulig, og kun i de tilfeller hvor andre tiltak ikke vurderes som tilstrekkelige. Ingen har argumentert for å avvike tiltaket, da de vurderer det som et tiltak som er nødvendig, og som er effektivt i noen tilfeller. En trusselkoordinator sa: «Tiltaket vil nok kanskje aldri opphøre. Vi har saker der det overhodet ikke er mulig med andre tiltak, vi når ikke inn noe sted. Så det er jo saker der adressesperre ikke kan unngås.» Andre tilfeller er hvor trusselsituasjonen fremstår som så prekær at andre tiltak vurderes som ikke tilstrekkelige. Ved bruk av tiltaket er det imidlertid en bred oppfatning om at tiltaket bør behandles som et midlertidig tiltak inntil risikonivået er stabilisert. Lengden bør begrenses i så stor grad som mulig. Alle trusselkoordinatorene formidler at de allerede har blitt langt mer tilbakeholdne med å bruke tiltaket. De er av den oppfatning at i fremtiden bør det vurderes kritisk i hvilke tilfeller tiltaket

faktisk er det mest egnede, gitt alle de potensielle negative omkostningene ved tiltaket og risikoen for at geolokaliserende informasjon kan avsløres.

4.10 Alternativer til adressesperre

Trusselkoordinatorene tar også opp mulige alternativer til adressesperre. Det er bred enighet om at et av hovedproblemene med adressesperre er at byrden hovedsakelig legges på den trusselutsatte, og at trusselen først og fremst reduseres ved at den trusselutsatte flyttes. Tiltaket rettes ikke inn mot det opprinnelige problemet, trusselutøveren. En trusselkoordinator sier det slik: «Det kanskje aller viktigste vi kan gjøre fremover, er å få ansvarliggjort trussel- og voldsutøver, å ha fokuset der framfor å iverksette adressesperre.»

I den nasjonale instruksen for arbeid med trusselutsatte personer er det imidlertid ingen føringer for hvordan trusselgruppene kan arbeide med å ansvarliggjøre trusselutøver, og hvilke tiltak som kan eller bør være iverksatt før beslutning om adressesperre. Spørsmålet er dermed hvor godt integrert arbeidet med å ansvarliggjøre trusselutøver er i trusselgruppene, og i hvilken grad det settes inn alternative tiltak rettet mot trusselutøver.

Trusselkoordinatorene nevner to tiltak: omvendt voldsalarm og ulike former for dialog med trusselutøver. I det følgende skal vi vise hva trusselkoordinatorene har formidlet om disse tiltakene.

4.10.1 Omvendt voldsalarm

Omvendt voldsalarm (kontaktforbud med elektronisk kontroll, jf. strl. § 57) ble innført i Norge i 2013. Det innebærer at volds- eller trusselutøver idømmes et forbud mot å oppholde seg i nærheten av fornærmedes hjem, arbeidssted eller andre faste oppholdssteder. Vedkommende må bære en elektronisk fotlenke som utløser en alarm hos politiets operasjonssentral dersom vedkommende bryter forbudssonen. Hensikten med ordningen er å bedre beskyttelsen for utsatte for vold i nære relasjoner og å flytte belastningen fra den voldsutsatte til voldsutøver.

De fleste intervjuede i politiet oppfatter i utgangspunktet omvendt voldsalarm som et egnet tiltak og et tiltak de har oppmerksomhet på i deres distrikt. Enkelte viser til at i de tilfellene hvor det er brukt, har det hatt god effekt, og at det ikke har vært brudd på forbudssonen som har medført alvorlige nye hendelser. Trusselkoordinatorene i enkelte politidistrikter viser imidlertid til at det er brukt i få saker. Enkelte trusselkoordinatorer peker også på utfordringene med at retten i liten grad beslutter omvendt voldsalarm i saker om vold i nære relasjoner. Erfaringen til trusselkoordinatorer er at påtalemyndigheten ofte ikke får medhold i retten til idømmelse av kontaktforbud med elektronisk kontroll, og at domstolene har en høy terskel for bruk av tiltaket: «Vi har selvfølgelig omvendt voldsalarm, det er et tiltak vi har veldig langt fram i pannen. Men det er

ikke så mange vi har klart å få gjennom i rettssystemet her i (stedsnavn), men vi prøver, vi jobber intenst.»

Som sitatet indikerer, ønsker politiet å bruke tiltaket, men i en del saker får ikke påtalemyndigheten medhold i påstand om omvendt voldsalarm i retten. Trusselkoordinatorene peker også på at i og med at omvendt voldsalarm idømmes av domstolene, kan det ta tid før tiltaket blir etablert. Dette gjør at trusselutsatte fortsatt må leve med trusselen, og det kan være behov for andre beskyttelsestiltak i påvente av at saken kommer opp for domstolen, som adressesperre. Enkelte trusselkoordinatorene viste også til at selv om omvendt voldsalarm blir tatt mer i bruk, vil de trusselutsatte ofte ha behov for betydelig oppfølging som traumestabilisering, støtte fra NAV, barnevern og andre helse- og sosialtjenester.

Nå er imidlertid reglene for omvendt voldsalarm endret, ved at påtalemyndigheten nå kan ilegge elektronisk kontroll av et besøksforbud eller kontaktforbud dersom den forbudet retter seg mot, med skjellig grunn mistenkes for brudd på forbudet, og elektronisk kontroll anses nødvendig for at forbudet skal bli overholdt. For å dekke et behov for beskyttelsestiltak i andre tilfeller enn der det er mistanke om brudd på et eksisterende forbud, er det også innført en snever adgang til i særlige tilfeller å ilegge elektronisk kontroll av besøksforbud uten krav om et forutgående brudd. Påtalemyndighetens beslutning skal i begge tilfeller bringes inn for retten. Loven trådte i kraft 8. april 2024. Det gjenstår dermed å se i hvilken grad denne lovendringen kan bidra til å redusere bruk av adressesperre. I saker der det er flere trusselutøvere, både i inn- og utland, som i en del æresrelaterte saker, vil heller ikke omvendt voldsalarm være virksomt som et alternativt tiltak.

4.10.2 Dialog med trusselutøver

Det andre tiltaket for å beskytte voldsutsatte som de ansatte i politiet fremhever, er å gå i dialog med trusselutøver. Dialog med trusselutøver er et tiltak som direkte rettes inn mot å «gjøre noe» med det opprinnelige problemet, trusselutøveren. Dette forutsetter at politiet lykkes med å etablere en dialog med vedkommende. Dialog med trusselutøver er relevant både i den innledende fasen før adressesperre besluttes, for å kartlegge trusselsituasjonen og etter at adressesperretiltaket er besluttet og trusselutsatte er relokalisert.

Formålet med dialogen er hovedsakelig todelt, en trusselkoordinator sier:

Vi får jo i langt større grad avdekket intensjon og kapasitet gjennom å ha den typen samtaler. Det blir dobbeltsidig, både å bidra til hjelp og dermed reduksjon av utøvers sårbarhet, men òg at politiet kommer mye tettere på og får den informasjonen som vi ellers ikke ville fått om at vedkommende vurderes som farlig eller mindre farlig.

Dialog med trusselutøver har slik et tosidig formål, kartlegge trusselsituasjonen og redusere trusselen ved å gi hjelp til trusselutøver. Sentralt for politiet i kartlegging av trusselsituasjonen er å få bedre kunnskap om trusselutøvers vilje og kapasitet til å utføre vold og hva som potensielt kan «trigge» voldsutøvelse. Dialog med trusselutøver er en viktig kilde til å få slik kunnskap. Dialog med trusselutøver er også relevant for å få bedre kunnskap om familiesituasjonen og den helhetlige trusselsituasjonen. Et annet eksempel er samtale med domfelte voldsutøver som soner i fengsel, og som skal på permisjon, eventuelt løslates. Samtale med den innsatte er viktig for å prøve å få innsikt i hvilke tanker vedkommende har overfor familien, og hvordan trusselsituasjonen vil være når trusselutøver blir løslatt fra fengsel.

Det andre målet med dialog med trusselutøver er altså å redusere trusselen, ved at trusselutøverens vilje til å utøve vold reduseres. Hjelpen vil ikke være av terapeutisk karakter, men bestå av å lytte til trusselutøver og vedkommendes opplevelse av situasjonen og livs- og samlivsutfordringer. Trusselkoordinatorenes erfaringer er at for en del trusselutøvere kan det ha positiv betydning at noen fra politiet tar kontakt og ønsker å lytte til dem og høre deres opplevelse av situasjonen og hvordan de har det. En annen side ved «hjelpen» er å bidra til at trusselutøver får en bedre forståelse av hva politiet har besluttet, og hvorfor, at de får mer informasjon om situasjonen. Flere trusselkoordinatorer fremhevet erfaringer med at å gi slik informasjon til trusselutøver i noen tilfeller, men ikke alle, kan være med på å roe ned trusselutøver. Får trusselutøver ingen informasjon, vil det raskt kunne eskalere trusselen, mens å gi informasjon og gå i dialog med trusselutøver kan dempe trusselnivået.

Samtaler med trusselutøvere kan også ha et tredje formål, å tydeliggjøre overfor trusselutøvere at de ikke skal ta kontakt med trusselutsatte, og dersom de gjør det, vil politiet ta kontakt med dem. Dette er særlig relevant i tilfeller hvor adressesperre ikke er besluttet og trusselutsatte ikke er relokalisert. En trusselkoordinator fremhevet hvordan de viser tydelighet og autoritet i slike situasjoner: «Vi kan gå inn og sette skapet på plass for en trusselutøver. At hvis det skjer noe med NN, så kommer vi til deg med en gang. Altså vi kaller en spade for en spade. Det er ikke noe utenomsnakk for å si det sånn.» På denne måten har dialogen med trusselutøver formål om å tydeliggjøre grenser overfor trusselutøver og synliggjøre at politiet følger situasjonen og vil komme direkte til dem hvis den trusselutsatte kontaktes. Målet er at slik tydelighet skal virke avskrekkende på trusselutøver, og at vedkommende ikke oppsøker den trusselutsatte. Særlig på mindre steder hvor ansatte ved lensmannskontorene arbeider med mange deler av saken, og hvor det ikke er besluttet adressesperre, kan trusselkoordinatorene bistå de lokale enhetene ved å ta denne typen samtaler med voldsutøver. De kan i tråd med sin stilling bidra med ytterligere autoritet i saken.

Intervjuene med trusselkoordinatorene gir et tydelig inntrykk av at dialog med trusselutøver nå gis mer oppmerksomhet i politiet enn tidligere, også blant

trusselkoordinatorene. Det virker imidlertid som det er betydelige forskjeller mellom distriktene når det gjelder hvor systematisert dette arbeidet er. Mens enkelte distrikt de senere årene har utvidet arbeidet sitt til å omhandle dialogarbeid med trusselutøvere, og sågar har etablert faste kontaktpersoner for trusselutøvere, er dette arbeidet lite i fokus i andre politidistrikter. En grunn til det begrensede arbeidet med trusselutøvere kan være hva som er det overordnede mandatet og oppgaven til trusselkoordinatorene:

I løpet av de årene jeg har jobbet med trusselarbeid, så ser jeg jo at vi har hatt veldig fokus på trusselutsatte og beskyttelsen av dem. Og det er jo det faget vårt heter. Faget vårt heter arbeid med trusselutsatte personer, men i nesten alle sakene der vi har fokus på trusselutøver, så reduserer jo vi trusselnivået mye fortere.

Her peker altså trusselkoordinatoren på at mandatet som er å arbeide med trusselutsatte personer, har lagt føringer for hvem arbeidet har vært innrettet mot, og hvilke personer som har blitt prioritert – de trusselutsatte. En annen forklaring på at lite arbeid rettes mot trusselutøvere, kan være ressurs-situasjonen og prioriteringer. Ved å relokalisere trusselutsatte er også trusselen redusert, og politiet har fått «kontroll» på situasjonen, noe som fører oppmerksomheten over til neste sak. Trusselkoordinatorene peker på at i en hektisk arbeidshverdag med harde prioriteringer av oppgaver og saker kan beslutningen om adressesperre føre til at dialog med trusselutøver blir nedprioritert.

4.11 Sammenfatning av kapitlet

Temaet for dette kapitlet har vært å beskrive politiets arbeid med adressesperretiltaket og mulige utfordringer i dette arbeidet. Temaet er viktig, sett i lys av at lovverket som regulerer adressesperre, fremstår som fragmentert og lite tilgjengelig for rettsanvenderne. Potensielt kan et mangelfullt regelverk redusere effektiviteten av tiltakene, og det kan også føre til at adressesperretiltakene praktiseres ulikt av politidistriktene.

Vi har vist at etter at politiet overtok ansvaret for adressesperre for voksne i 2012, er det etablert en klar struktur for beslutning om adressesperre i politidistriktene. Det er utarbeidet en nasjonal instruks for politiets arbeid med trusselutsatte personer. Instruksen stadfester at beslutning om adressesperre skal fattes av en beslutningsgruppe forankret hos politimesteren. Instruksen beskriver også saksforløpet i trusselsaker, og instruksen stadfester at det er politimesteren som har det overordnede ansvaret for korrekt behandling av de trusselutsatte i eget distrikt. Videre er det etablert et nasjonalt kontaktpunkt for trusselarbeid ved KRIPOS. KRIPOS kvalitetssikrer beslutninger om adressesperre, og gir fagstøtte og veiledning til politidistriktene om praktiseringen av tiltaket.

Etableringen av beslutningsstrukturen for adressesperre, retningslinjene samt fagstøttefunksjonen ved KRIPOS fremstår som helt sentralt for at adressesperresakene skal underlegges en god og enhetlig behandling i politidistriktene. Det bidrar også til at adressesperre fremstår som et sikkert beskyttelsestiltak. I det materialet som ligger til grunn for evalueringen, er det ikke rapportert om alvorlige sikkerhetsbrudd i den forstand at den trusselutsatte har blitt oppsøkt av trusselutøver.

Politidistriktene beskriver like fullt arbeidet med adressesperresakene som komplekst og krevende. Et særlig viktig punkt dreier seg om *hvordan* politidistriktene skal komme frem til beslutning om adressesperre. Trusselkoordinatorene erfarer at det er uklarhet i trusselvurderingsarbeidet og hva som skal utgjøre beslutningsgrunnlaget for adressesperre, en risikovurdering eller en trusselvurdering. Det at det er uklarhet knyttet til dette, kan føre til at beslutningsgrunnlag for adressesperre er ulikt, og at adressesperretiltaket praktiseres forskjellig i politidistriktene.

Det er også krevende avveininger knyttet til vurderinger av den trusselutsattes egnethet for tiltaket. Politiet beskriver adressesperre som et inngripende tiltak og svært krevende å leve med. Det settes omfattende krav til de trusselutsatte som skal leve med adressesperre, for at det ikke skal skje sikkerhetsbrudd. Ikke minst pålegges de trusselutsatte begrensninger i tilgangen til digitale tjenester og sosiale medier. I dagens digitaliserte virkelighet gjør dette at tiltaket er svært krevende å leve med, og ikke alle trusselutsatte vil være egnet for tiltaket, særlig unge der sosiale medier utgjør en sentral del av hverdagslivet.

Adressesperre fremstår som et tiltak som ikke kan stå alene, det krever tett oppfølging av de trusselutsatte. Adressesperresakene er også svært ressurs- og arbeidskrevende for politidistriktene. Det inngripende og ressurskrevende ved tiltaket medfører at politidistriktene har en restriktiv bruk av tiltaket; det skal kun benyttes i saker der mindre inngripende tiltak ikke anses å være tilstrekkelige. For politidistriktene fremstår det også som viktig at lengden på adressesperretiltaket begrenses i så stor grad som mulig, og at tiltaket kun bør opprettholdes inntil risikonivået er stabilisert. Også ansvarliggjøring av trusselutøver fremstår som et viktig alternativ for å minimere bruk av adressesperretiltaket.

Selv om politiets arbeid med adressesperresakene åpenbart er styrket de senere årene, er det fremdeles utfordringer, og også dette kapittelet viser at adressesperretiltaket synes tjent med en helhetlig gjennomgang. Særlig ser det ut til å være behov for en klargjøring og tydeliggjøring av hvordan trusselvurderingsfunksjonen skal ivaretas i sakene, hva som skal være politiets rolle og oppgaver i oppfølgingen av de trusselutsatte, samt hvordan adressesperretiltaket kan håndteres i dagens digitaliserte virkelighet. Ikke minst ser adressesperretiltaket ut til å ville være tjent med at man styrker kompetansen om trusselarbeid i politidistriktene på generelt nivå herunder hvordan politiets arbeid med ansvarliggjøring av trusselutøvere kan styrkes.

5 Barnevernstjenestenes praktisering av adressesperretiltaket

5.1 Innledning

Som nevnt tidligere er det barnevernstjenesten som beslutter adressesperre for barn. Beslutningsmyndigheten ble overført fra skatteetaten til barnevernstjenesten i 2018. Når vi i dette kapitlet skal behandle barnevernstjenestens praktisering av adressesperretiltakene, inkluderer vi også et annet beskyttelses-tiltak som er hjemlet i barnevernsloven, såkalt skjult adresse. Skjult adresse vil si at foreldrene ikke skal vite hvor barnet er. Barnevernstjenesten kan bestemme skjult adresse i akuttsaker (jf. barnevernsloven § 7-2 tredje ledd). Når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, kan også barneverns- og helsenemnda – når det foreligger «spesielle og sterke grunner» – beslutte skjult adresse for et barn (jf. barnevernsloven § 7-2 tredje ledd).

Ved skjult adresse sperres ikke barnets adresse i folkeregisteret, og foreldre kan derfor få tilgang til opplysninger om barnets bostedsadresse gjennom registre eller systemer som kan benyttes til å lokalisere barnets bosted. Skjult adresse er dermed et mindre omfattende og mindre inngripende beskyttelses-tiltak enn adressesperre besluttet etter folkeregisterloven.

I dette kapitlet beskriver vi hvordan barnevernstjenestene vurderer bruk av adressesperre overfor barn, samt hvilke nødvendighets- og egnethetsvurderinger tjenestene gjør i beslutning om sperret adresse. Vi beskriver også hvordan tjenestene følger opp barn som lever med adressesperre, og mulige utfordringer i dette arbeidet. Vi har tidligere redegjort for den rettslige reguleringen av adressesperre og at regelverket fremstår som både komplisert, fragmentert og lite oppdatert. Dette reiser spørsmål om hvilken beslutningsstøtte, veiledning og annen fagstøtte barnevernstjenestene har i arbeidet med adressesperresakene. Som vi har vist når det gjelder politiets arbeid med adressesperresakene, fremstår det å ha en beslutningsstruktur, retningslinjer og fagstøtte som en betingelse for at sakene skal håndteres på en mest mulig enhetlig og kvalifisert måte. Det er derfor grunn til å undersøke i hvilken grad barnevernstjenestene har tilsvarende fagstøtte.

Et tilleggsmoment er at barnevernstjenesten skal ivareta barnets rett til beskyttelse, samtidig som barnets beste er et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn (barnevernsloven § 3). Adressesperre er svært inngripende overfor barn, og det er et spørsmål hvordan hensynet til barnets beste ivaretas av barnevernstjenesten innenfor rammen av tiltaket.

5.2 Omfang av adressesperre og skjult adresse

Fra skatteetaten har vi fått tall over antall barn som lever med adressesperre. I 2023 er det 46 barn som lever med fortrolig adresse (kode 7), og 113 barn som lever med strengt fortrolig adresse (kode 6). Dette viser at adressesperre er et beskyttelsestiltak som benyttes i begrenset grad av barnevernstjenestene.

I vår rekruttering av barnevernstjenester for intervju var svaret også ofte at det er svært sjelden at tjenesten har saker om sperret adresse, og at det kan være flere år mellom hver gang. Få saker reflekterer på den ene siden at det er sjelden at barnevernstjenestene vurderer at trusselnivået for et barn er så høyt at spørsmålet om adressesperre kommer opp. Det kan også være at barnevernstjenesten benytter alternative beskyttelsestiltak. En ansatt sier at den grove volden de ser i den barnevernstjenesten hun arbeider i, er partnervold med far som voldsutøver og mor som voldsutsatt, og da tenker de først og fremst beskyttelse av mor og barn på krisesenter. Hun mener at i de sakene som gjelder vold mot barn, kan det defineres som oppdragervold, og da ses adressesperre som lite aktuelt som beskyttelsestiltak. Nedenfor skal vi også vise at skjult adresse fremstår som et alternativt beskyttelsestiltak som barnevernstjenestene benytter fremfor adressesperre.

Vi skulle gjerne hatt tall som viser utviklingen i bruken av adressesperre for barn over tid, men ifølge skatteetaten er det ikke tall av god nok kvalitet som viser dette. Andre kilder gjør imidlertid at det er grunn til å tro at det har skjedd en betydelig nedgang i antall barn som lever med adressesperre besluttet av barnevernstjenesten. I forarbeidene til barnevernsloven (Prop. 84 L (2019–2020), s. 35) ble det for eksempel oppgitt at i begynnelsen av 2019 var det om lag 260 barn som levde med sperret adresse (fortrolig eller strengt fortrolig) etter beslutning fra barnevernet.

Som med politiets beslutning om adressesperre foreligger det ikke registerdata om hva som kjennetegner saker der barnevernstjenesten har besluttet adressesperre, om det er saker om vold i nære relasjoner, herunder hvilken type vold, eller annet. Det finnes heller ikke statistikk som viser varigheten av adressesperretiltaket for det enkelte barn. Videre har vi ikke tall som viser fordelingen av barnas alder og kjønn, idet det er vurdert at dette ikke kan offentliggjøres (etter offentlighetsloven § 24 tredje ledd første og andre punktum). I utgangspunktet hadde vi i denne evalueringen også et ønske om å vite i hvor mange saker en beslutning om skjult adresse ble fulgt opp med adressesperre. Slik statistikk finnes heller ikke.

Når det gjelder antall beslutninger tatt av barnevernstjenesten om skjult adresse i akuttsaker, finnes heller ikke her registerdata. Vi har imidlertid tall som viser antall saker der barneverns- og helsenemnda har besluttet skjult adresse i saker om omsorgsovertakelse. I 2023 (pr. november) var det besluttet skjult adresse i 24 saker, disse sakene omfattet i alt 34 barn.¹¹³ De siste årene har det

113 Opplyst av Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda.

vært en viss nedgang i antall beslutninger om skjult adresse fra nemndene, med 37 saker i 2019, 26 saker i 2020, 22 saker i 2021 og 16 saker i 2022, og altså nå en viss økning i 2023 til 24 saker.

Samlet peker tallene mot at barnevernstjenesten og barneverns- og helsenemndene er restriktive med å beslutte skjult eller sperret adresse for barn, og at det har skjedd en betydelig nedgang de senere årene. Dette sammenfaller med omfanget av adressesperre besluttet for voksne av politiet, der det som tidligere vist også har skjedd en betydelig nedgang.

5.3 «På utrygg grunn»

Et viktig utgangspunkt for dette kapittelet er en nyere studie av barnevernstjenestens arbeid med skjult og sperret adresse (Øverli, 2020). Studien ble gjort på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet og omfatter intervjuer med 24 ansatte innen ulike stillinger i barnevernstjenesten, fordelt over 19 barnevernstjenester fra kommuner spredt over hele landet. De barnevernstjenestene som er intervjuet, hadde sjelden plasseringssaker der trusselnivået mot et barn var så høyt at det ble vurdert å beslutte sperret adresse. I rapporten fremkom imidlertid flere utfordringer med barnevernets arbeid med adressesperresakene. Barnevernstjenesten hadde ikke et tilstrekkelig veiledningsmaterieell å basere arbeidet sitt på. Begrepsbruken var uklar, og barnevernstjenestene brukte ofte begrepet «adressesperre» både om skjult adresse etter barnevernsloven og sperret adresse etter folkeregisterloven. Veiledningsmaterieellet var oppstykket, uoversiktlig og til dels vagt, og barnevernstjenestene manglet nasjonal fagstøtte for sitt sikkerhetsarbeid. Manglende fagstøtte i arbeidet forvansket allerede krevende saker.

Det å påføre barn et inngripende og belastende sikkerhetsregime bød også på vanskelige avveininger for ivaretagelse av barnets beste. Gjennomføring av samvær i plasseringssaker der det var gjort vedtak om adressesperre, opplevdes som noe av det vanskeligste ved barnevernets sikkerhetsarbeid. Til tross for at barnevernstjenesten i mange tilfeller vurderte at samvær ikke var forenlig med å ivareta barnets beste, fikk de sjelden gjennomslag i barneverns- og helsenemnda for å nekte samvær.

Rapporten viser også at barnevernstjenestene hadde en ambivalent relasjon til politiet. På den ene siden var tjenestene, i mangel av fagstøtte og eget veiledningsmaterieell, i mange sammenhenger prisgitt trusselkoordinatorene i politiet sin kompetanse om sikkerhetsarbeid. På den andre siden kunne denne avhengigheten skape en relasjon der barnevernstjenestens egne barnevernsfaglige verktøy og vurderinger kom i skyggen av politiets fremgangsmåter. Flere opplevde imidlertid også å ha et samarbeid med politiet som var basert på respekt og gjensidig forståelse for hverandres fagfelt.

I rapporten fremkommer det også at flere av de barnevernsansatte hadde erfaringer med at sikkerheten hadde sviktet rundt et barn plassert på skjult eller

sperret adresse. Vi får ikke vite hva denne svikten består i, men det gis eksempel på at barnets skole var avslørt. Øverli viser til at slik svikt ble koblet til manglende eller utilstrekkelig oppfølging av tiltaket eller dårlig samarbeid og koordinering med andre tjenester. Et annet viktig funn i rapporten gjelder barnevernstjenestens utfordringer med å oppheve vedtaket om skjult eller sperret adresse. Dette kunne være en avgjørelse som mange kviet seg for. Mangel på kompetanse og mangel på rutiner og retningslinjer gjorde avgjørelsene ekstra vanskelige.

I rapporten gis det en rekke anbefalinger om hvordan barnevernets arbeid med adressesperretiltakene kan styrkes. Særlig fremheves behovet for styrking av barnevernets kompetanse og faglige grunnlag for sikkerhetsarbeid, gjennom at det utarbeides veiledningsmateriell som gir tilstrekkelig faglig grunnlag for sikkerhetsarbeid i barnevernssaker. Rapporten anbefaler at de kompetansehevende tiltakene utvikles i samarbeid med politietaten med sikte på å utvikle et tverrfaglig samarbeid.

Denne rapporten kom i 2020, og den gir viktig og oppdatert kunnskap om barnevernstjenestenes håndtering av saker som skjult og sperret adresse og viktige innspill til hvordan dette arbeidet kan styrkes.

Gjennom intervjuer vi har gjort med fem barnevernstjenester, politiet samt ulike andre profesjonelle instanser, skal vi gå over til å se på innen hvilke rammer barnevernstjenestens beslutninger om sperret adresse foregår i dag. Vi skal også undersøke i hvilken grad det er etablert rutiner og fagstøtte som har bidratt til å styrke barnevernstjenestene i arbeidet med adressesperresakene.

5.4 Saksbehandlingsrundskrivet 03/23¹¹⁴

De sentrale retningslinjene for adressesperre for barnevernstjenestene finnes i saksbehandlingsrundskrivet utformet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) (2023a)¹¹⁵. I det følgende skal vi presentere hvordan begrepsbruk, rutiner og ansvarsforhold når det gjelder saker om skjult og sperret adresse, fremstår i dagens saksbehandlingsrundskriv.

Rundskrivet redegjør for hvordan barnevernsloven hjemler skjult adresse etter barnevernsloven og sperret adresse etter folkeregisterloven. Øverli (2020) påpekte at den tidligere versjonen av saksbehandlingsrundskrivet benyttet «sperret adresse» eller «adressesperre» både for skjult adresse etter barnevernsloven og sperret adresse etter folkeregisterloven. Dette var egnet til

114 Vi har i kapittel 3 gitt en fremstilling av gjeldende rett når det gjelder barnevernets beslutning om adressesperre. For fremstillingens skyld vil noe bli gjentatt her.

115 Saksbehandlingsrundskrivet gir barnevernstjenesten en samlet oversikt over de regler som gjelder for barnevernstjenestens saksbehandling, samt en oversikt over grunnleggende regler og krav. Rundskrivet skal bidra til at oppgaver løses på en forsvarlig måte og i tråd med regelverket. Rundskrivet er oppdatert etter den nye barnevernsloven (som trådte i kraft 1. januar 2023).

å skape uklarhet på et område der kunnskapen er begrenset. Dette er nå avklart i den någjeldende versjonen av rundskrivet, med egne avsnitt for henholdsvis skjult og sperret adresse.

Barnevernsloven oppstiller ikke noen nærmere regler eller retningslinjer for i hvilke tilfeller adressesperre eller skjult adresse kan være aktuelt. Det tidligere saksbehandlingsrundskrivet stilte heller ikke opp noen klare vilkår for beslutning om henholdsvis skjult eller sperret adresse, og det ble også benyttet forholdsvis likelydende begreper om de to bestemmelsene. Dette ville kunne medføre uklarhet for en barnevernstjeneste om når det var behov for å beslutte sperret adresse etter folkeregisterloven.

I dagens rundskriv heter det at skjult adresse etter barnevernsloven § 7-2 først og fremst blir benyttet ved sikkerhetsrisiko for barnet, for eksempel ved fare for kidnapping eller ved trakassering av fosterforeldre eller institusjonspersonale. Når det gjelder adressesperre, heter det at adressesperre er et tiltak som kan iverksettes for å beskytte «[...] trusselutsatte personer. At et barn er trusselutsatt vil si at barnet står i fare for å bli utsatt for alvorlig kriminalitet rettet mot liv, helse eller frihet» (saksbehandlingsrundskrivet, s. 66). Det har dermed skjedd en presisering av vilkåret for adressesperre, og formuleringen er likelydende med politiets formulering om vilkåret for adressesperre. Det heter at barnevernstjenesten skal gjøre en forholdsmessighetsvurdering, og hvis risikoen for den trusselutsatte kan avhjelpes med mindre inngripende tiltak, skal disse mindre inngripende tiltakene tas i bruk.

Rundskrivet foreskriver dermed en høyere terskel for bruk av adressesperre enn for skjult adresse, idet tiltaket innebærer en ekstraordinær belastning for barnet og de som ivaretar omsorgen for barnet. Det påpekes også at adressesperre vil være et alvorlig inngrep overfor barnets foreldre.

Det er den enkelte barnevernstjenesten ved leder som beslutter sperret adresse. Det er også slik at det ikke skjer noen overprøving av barnevernstjenestens beslutning om adressesperre. Bufdir presiserer at «[...] beslutningen *skal ikke* legges fram til 'godkjenning' av nemnda¹¹⁶» (saksbehandlingsrundskrivet, s. 67). Det er ikke begrunnet nærmere, annet enn med at adressesperre er et beskyttelsestiltak. Det vises imidlertid til at beslutning om adressesperre er et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § første ledd bokstav b, og at det samme gjelder beslutninger om nedgradering av adressesperre. Barnevernstjenesten må ved behandling av saker om adressesperre følge bestemmelsene for enkeltvedtak. Vedtak som barnevernstjenesten fatter om adressesperre, kan påklages til statsforvalter (pkt. 11.1.3).

Beslutningsstrukturen for adressesperre er dermed helt annerledes for barnevernstjenesten enn for politiet. Vi har tidligere beskrevet hvordan arbeidet med adressesperre er organisert i politiet, der en beslutningsgruppe forankret hos politimester, sammensatt av ledere med beslutningsmyndighet fra relevante

116 Barneverns- og helsenemnda, vår tilføyelse.

fagområder i politidistriktet, beslutter hvilke beskyttelsestiltak som skal iverksettes. En trusselgruppe er ansvarlig for å legge frem saken for beslutningsgruppen. I barnevernet er det altså den enkelte barnevernstjenesten ved barnevernsleder som sitter med beslutningsmyndigheten. Dette er et viktig punkt. Det viser at de kompliserte og krevende avveiningene om hvorvidt det skal besluttes adressesperre for et barn, er omsluttet av en helt annen beslutningsstruktur i barnevernstjenestene enn i politiet. Mens det i politiet er bygget opp en forholdsvis detaljert struktur for beslutning om adressesperre der flere ledd er involvert, er det barnevernsleder som sitter med dette ansvaret alene. Det er heller ikke etablert noe fagorgan som kan gi barnevernstjenestene råd og veiledning i saker om adressesperre, slik som rollen KRIPOS har som fagforvalter i saker om adressesperre for voksne. Med et så inngripende tiltak som adressesperre er det grunn til å fremheve den manglende fagstøtten som barnevernstjenesten har i dette arbeidet, og vi kommer tilbake til en diskusjon rundt dette.

5.4.1 Risikoanalyse

Et særlig viktig punkt dreier seg om *hvordan* barnevernstjenesten skal komme frem til beslutningen om sperret adresse. I det nåværende saksbehandlingsrundskrivet er det presisert til at barnevernstjenesten skal gjennomføre en risikoanalyse. Det heter at barnevernstjenesten må

[...] gjennomføre en risikoanalyse der både risikofaktorer knyttet til trusselutøver og sårbarhetsfaktorer knyttet til den trusselutsatte må vurderes. Vurderingen av risiko og sårbarhetsfaktorene skal lede frem til et risikonivå som synliggjør nødvendige beskyttelsestiltak, slik at disse kan settes inn på et tidlig tidspunkt. (s. 66)

Det heter også at barnevernstjenesten, i den grad det er mulig, bør søke å involvere andre aktører i analysen, for eksempel politiet, men at vurderingen i hovedsak vil måtte baseres på barnevernsfaglig skjønn. Det kan ikke stilles for høye krav til å iverksette beskyttelsestiltak for barnet i en tidlig fase. Barnevernstjenesten må i en slik situasjon gjøre en kontinuerlig vurdering av behovet for å opprettholde tiltakene og ut fra mildeste inngreps prinsipp vurdere om det er andre tiltak som kan fjerne behovet, for eksempel for å holde barnets oppholdssted hemmelig.

5.4.2 Samarbeid med og melding til politiet

Saksbehandlingsrundskrivet har et eget punkt om barnevernstjenestens samarbeid med politiet. Det heter at i de aller fleste tilfeller vil det være nødvendig å varsle lokalt politi i saker om adressesperre, slik at politiet kan bistå dersom det skulle oppstå trusselsituasjoner rundt barnet. Det heter også at politiet kan anmodes om bistand til utarbeidelse av en risikoanalyse/trusselvurdering for barnet, at politiet har spesialkompetanse på trusselvurderinger og kan ha opplysninger om trusselutøver som ikke er tilgjengelige for barnevernstjenesten.

Politiet kan imidlertid ikke overprøve barnevernstjenestens vurderinger, men kan samarbeide, gi råd og bidra med å iverksette ytterligere beskyttelses- eller sikkerhetstiltak. «Et samarbeid i slike saker vil være avgjørende for kvaliteten på beskyttelsen barnet får», heter det (s. 68).

Rundskrivet viser til barnevernsloven § 13-5 som pålegger barnevernstjenesten, uten hinder av taushetsplikt, så snart som mulig å gi informasjon til politiet om at det er truffet vedtak om skjult adresse. Formuleringen er endret fra den tidligere barnevernsloven, der formuleringen var at barnevernet skulle «kontakte» politiet ved vedtak om skjult adresse. Barnevernstjenesten er nå altså er pålagt en plikt til å varsle politiet når det er besluttet skjult adresse.

Det er imidlertid verdt merke seg at barnevernstjenesten til nå ikke har hatt plikt til å informere politiet om beslutning om sperret adresse etter folkeregisterloven § 10-4. Saksbehandlingsrundskrivet oppfordrer kun barnevernstjenesten til å varsle politiet om slike beslutninger. For oss fremstår dette som påfallende, særlig siden regelverksendringen ser ut til å ha kommet som et resultat av et forslag basert på KRIPOS' bekymring over at politiet ikke fikk melding fra barnevernet om barn på *sperret* adresse ved flytting etter folkeregisterloven § 10-4. Dersom politiet ikke er informert om at barnevernstjenesten har besluttet adressesperre for et barn, eller at et barn på sperret adresse flytter til et nytt politidistrikt, vil det være vanskelig for politiet å ivareta barnets sikkerhet dersom det blir behov for det.

En annen konsekvens av reglene, slik de er utformet, kan være at regelverket oppleves som uklart med hensyn til krav om meldeplikt til politiet ved skjult og sperret adresse, og det kan gjøre det komplisert for barnevernstjenesten og politiet å håndtere bestemmelsene. Dette ble også påpekt av Riksrevisjonen i en undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner (2022). Dette er et eksempel på at regelverket som regulerer skjult og sperret adresse, fremdeles er ufullstendig og uklart. Nedenfor skal vi også vise at politiet ikke alltid får melding om barn der det er besluttet adressesperre av barnevernstjenesten.¹¹⁷

5.4.3 Andre rutiner

I tillegg til selve beslutningen om skjult og sperret adresse skal barnevernstjenesten også vurdere hvilke andre tiltak som bør iverksettes for å forhindre at barn lokaliseres. Dette kan innebære veiledning av andre tjenester for å forhindre at oppholdssteder som skole, barnehage osv. blir kjent for trusselutøver. Beskyttelsesverdig informasjon vil også være informasjon som er lagt igjen på smarttelefoner og annet utstyr som er koblet opp mot internett.

117 Dette kan nå bli endret. Barne- og familiedepartementet har foreslått at barnevernstjenesten også skal gi informasjon til politiet der det er truffet beslutning om adressesperre (*Høringsnotat – forslag til endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsreform)* 8. april 2024.)

Mens adressesperresaker som gjelder voksne, skal vurderes hvert tredje år, er det i barnevernssaker ikke krav om fornyelse av adressesperren. Sperren består frem til barnevernstjenesten sender melding til skatteetaten om avgradering. I saksbehandlingsrundskrivet heter det imidlertid at det er viktig at barnevernstjenesten opphever adressesperren når det faktisk ikke lenger er behov for den. Det heter også at adressesperre er et svært belastende tiltak å leve med for den trusselutsatte, og det er ment å være et midlertidig tiltak. Bufdir anbefaler derfor at det gjøres en fornyet vurdering av behovet for beskyttelsestiltaket minimum en gang i året.

Saksbehandlingsrundskrivet gir også en beskrivelse av hvordan det skal sendes melding til skatteetaten når det er fattet beslutning om adressesperre. Det heter at for at den sperrede adressen ikke skal eksponeres for uvedkommende, er det svært viktig at barnevernstjenesten følger prosedyren som er beskrevet i rundskrivet. Prosedyrene er manuelle og innebærer at leder for barnevernstjenesten fyller ut et skjema (RF1404 versjon 2019). Skjemaet skal sendes i dobbelt konvolutt, der den innerste konvolutten skal være merket «strengt fortrolig» der det er besluttet kode 6. Der det er besluttet kode 7, skal den innerste konvolutten merkes «fortrolig». Den innerste konvolutten skal forsegles. Skjemaet skal sendes rekommandert i posten til skatteetaten, og det skal sendes uten vedlegg. Skatteetaten foretar ingen prøving eller kontroll av barnevernstjenestens beslutning om sperret adresse og skal derfor ikke ha saksdokumenter, vedtak eller lignende.

Vi ser dermed at saksbehandlingsrundskrivet pålegger barnevernstjenestene omfattende oppgaver og krevende avveininger knyttet til håndteringen og praktiseringen av reglene om skjult og sperret adresse. Barnevernstjenestene skal gjennomføre en risikoanalyse og skalere tiltakene etter den trusselsituasjonen man vurderer at foreligger. Det er den enkelte barnevernstjeneste/-leder som er alene om beslutningen om henholdsvis skjult/sperret adresse. Barnevernstjenesten skal følge opp barnet, ivareta det barnevernsfaglige og også følge opp og informere andre tjenester slik at barnets adresse ikke avsløres.

Det er grunn til å påpeke at rundskrivet gir lite veiledning om ulike sider ved skjult/sperret adresse som barnevernstjenesten må håndtere ved praktiseringen av særlig adressesperretiltaket, eksempelvis hvordan tjenestene skal ivareta barnets beste innenfor rammen av adressesperre. Det er også lite tematisert hvordan tjenestene skal følge opp barna, hva tjenestene må være særlig oppmerksomme på for at det ikke skal oppstå sikkerhetsbrudd, og hva barnevernstjenesten skal gjøre dersom det oppstår sikkerhetsbrudd. Spørsmål om samarbeid med politiet og hvordan andre tjenester skal veiledes om hvordan de skal håndtere adressesperretiltak, gode rutiner for å håndtere barns tilstedeværelse på digitale medier, samt hvordan barnevernstjenestene skal håndtere saker der det er besluttet samvær når barnet lever med adressesperre, er heller ikke tematisert.

Det finnes imidlertid annet nytt veiledningsmateriell som gir noe veiledning om hvordan barnevernstjenesten skal forholde seg i slike spørsmål. Seksjon for operative tjenester i KRIPOS har utformet en veiledning for behandling av opplysninger om personer med adressesperre (Politiet/KRIPOS, datert 13. januar 2023). Selv om veilederen retter seg mot saker der politiet har besluttet adressesperre for voksne, er den relevant også for barnevernstjenesten. Målgruppen for veiledningen er blant annet ulike hjelpetjenester som barnevernstjenesten, helsetjenestene, barnehage, skole, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og private leverandører som leverandører av e-komtjenester, posten og andre leverandører av kommunikasjonstjenester, strømleverandører og utryknings- og redningstjenester. Vi skal kort omtale innholdet i veiledningen.

5.5 Veiledning om behandling av opplysninger om personer med adressesperre

Veiledningen gir oversikt over det relevante lovverket som regulerer adressesperre, herunder folkeregisterloven, beskyttelsesinstruksen, personopplysningsloven, personvernforordningen, forvaltningsloven og offentlighetsloven. Veiledningen beskriver effekten av adressesperre og viser til at for at en adressesperre skal være et effektivt beskyttelsestiltak, kreves høy grad av egeninnsats fra den trusselutsatte. Det påpekes at adressesperre er en stor belastning for den trusselutsatte og eventuelle andre som berøres av tiltaket, at tjenester som krever at man oppgir adresse, i mange tilfeller ikke kan brukes, og at sosiale medier i mange tilfeller er utelukket.

Veiledningen beskriver også hvordan geolokaliserende opplysninger om den trusselutsatte kan beskyttes. Det vises til at det hviler et selvstendig ansvar på hver enkelt aktør for å sikre etterlevelse av personregelverket, og at det må utarbeides nødvendige rutiner for å sikre etterlevelse. Opplysningene kan beskyttes for eksempel gjennom merking, tilgangsstyring, sperring og restriktiv behandling. Tilgangsstyring kan brukes for å sørge for at beskyttelsesverdige opplysninger om personer som bor på adressesperre, ikke er tilgjengelige for alle brukere av et informasjonssystem. I tilfeller der geolokaliserende opplysninger ikke kan beskyttes på tilfredsstillende måter, kan man beslutte at opplysningene skal behandles manuelt. Det understrekes at personer med adressesperre «[...] i utgangspunktet har rett til det samme tilbudet fra offentlige myndigheter som personer uten adressesperre. For personer med adressesperre må imidlertid sikkerhetsaspektet veie svært tungt» (Veilederen, s. 9).

Rutiner for kommunikasjon med den trusselutsatte beskrives, som hvilken postadresse som skal brukes dersom man ikke har tilgang til den trusselutsattes postadresse i folkeregisteret. Det heter at det er en fordel for personer med adressesperre å motta post digitalt, og at offentlige myndigheter kan benytte

seg av kontakt- og reservasjonsregisteret ved digital kommunikasjon (KRR)¹¹⁸ med trusselutsatte. Digipost og Altinn kan også benyttes til kommunikasjon.

Et viktig punkt i veilederen omhandler forhold som kan påvirke risiko. Følgende momenter omtales:

- Delt foreldreansvar. Hvis den trusselutsatte og trusselutøver har felles barn, kan trusselutøveren ha del i foreldreansvaret til tross for at den trusselutsatte og barna bor på sperret adresse. Ved leveranse av tjenester hvor foreldre skal kunne utøve rettigheter eller kontakte det offentlige på vegne av sine barn, fremheves det som viktig at kun foreldre som bor på sperret adresse sammen med barna, kan utøve rettigheter på vegne av barnet.
- Dersom den trusselutsatte er under vergemål, er informasjon om hvem som er verge, å anse som geolokaliserende opplysninger. Derfor må opplysninger om vergen også skjermes.
- Dersom det er registrert fullmakter på den trusselutsatte fra før adressesperren ble iverksatt, må disse fullmaktene fjernes.

Veilederen understreker hvor store konsekvenser et sikkerhetsbrudd kan ha, og at det er viktig å forstå konsekvensene av at geolokaliserende opplysninger om personer med adressesperre kommer uvedkommende i hende.» (s. 10). Det understrekes at dersom det skulle oppstå et sikkerhetsbrudd, kan det være av meget stor betydning for den trusselutsatte og politiet at det kan fastslås *hvem* som har fått tilgang til opplysningene, og *hvilke* opplysninger de har hatt tilgang til. For å sikre nødvendig oppfølging av den eller de trusselutsatte ved et sikkerhetsbrudd understrekes det at den behandlingsansvarlige snarest mulig kontakter sitt lokale politidistrikt eller KRIPOS for å orientere om sikkerhetsbruddet.

Vi ser dermed at det nå foreligger mer oppdatert veiledningsmateriell om barnevernstjenestens håndtering av saker om adressesperre, slik at situasjonen har bedret seg noe på dette området. I det følgende skal vi belyse om dette har bidratt til faktisk å lette barnevernstjenestens arbeid med adressesperresakene.

5.6 Barnevernstjenestene om skjult/sperret adresse

- *Et inngripende tiltak for barn*

Det er grunn til å fremheve hvordan de barnevernsansatte beskriver både skjult og særlig sperret adresse som et svært inngripende og krevende tiltak for barn å leve med, og de er opptatt av den store belastningen det er for barn å leve med tiltaket. De barnevernsansattes erfaringer er helt i tråd med hva trusselkoordinatorene i politiet formidler om omkostningene med å leve med

118 Digitaliseringsdirektoratet er ansvarlig for kontakt- og reservasjonsregisteret. KKR inneholder bl.a. en e-postadresse til den trusselutsatte.

adressesperre. Barna kan ha store belastninger fra tiden før de ble flyttet, og disse belastningene skal håndteres innenfor rammen av adressesperretiltaket. En av de intervjuede beskriver dette slik:

Man forstår ikke rekkevidden av hva barn bærer på når de er gjenstand for de truslene som er bakgrunnen for sperret adresse. Og så har barnet ansvar for å holde alt hemmelig, man forstår ikke hva man påfører barna med dette. Det er barna som betaler prisen, det er en utrolig byrde for dem.

De formidler også hvordan barna lurer på hvorfor det er de som må bære belastningen av det de har vært utsatt for: «Barna sier 'hvorfor er det jeg som må begrense meg, det er jo ikke jeg som har gjort noe galt?'»

De barnevernsansatte fremhever også at det som gjør tiltakene svært krevende for barn, er den digitale utviklingen, der sosiale medier er en svært viktig del av barns sosiale liv. De ansatte mener at for barn i dag er det nesten ikke mulig å leve et sosialt og vanlig liv på strengt fortrolig adresse på grunn av den digitale utviklingen. En ansatt spissformulerer det slik: «Med sosiale medier, cctv og kameraovervåkning må man nesten bo i ødemarken for at det skal kunne fungere.» Tidligere studier, blant andre Bredal og Melbys studie (2018) av minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll, viser også at bruk av sosiale medier gjør det vanskelig å forhindre at barnet blir funnet eller utsettes for press fra familien.

Det at barnevernstjenestene ser adressesperretiltaket som så inngripende for barn, gjør at de tjenestene vi har intervjuet, har en svært høy terskel særlig for beslutning om adressesperre. Sperret adresse skal komme inn som et siste tiltak, der andre muligheter har vært forsøkt og ikke ført frem. Barnevernstjenestene beskriver imidlertid at det er svært krevende å komme frem til en beslutning om sperret adresse, og de formidler en betydelig usikkerhet i dette arbeidet. I det følgende skal vi beskrive hvordan de beslutter adressesperre, herunder hvilke nødvendighets- og egnethetsvurderinger de gjør.

5.7 Vurderinger som ligger til grunn for beslutning om adressesperre

5.7.1 Risikovurdering?

Vi har vist at saksbehandlingsrundskrivet foreskriver at barnevernstjenestene må gjennomføre en risikoanalyse der risikofaktorer ved trusselutøver og sårbarhetsfaktorer ved den trusselutsatte må vurderes. Dette skal lede frem til et risikonivå som synliggjør nødvendige beskyttelsestiltak.

Vi finner imidlertid at barnevernstjenestene i liten grad gjennomfører risikovurderinger, og at dette er noe de opplever å ha liten kompetanse på. En erfaren barnevernsansatt sier:

Jeg tenker at det største dilemmaet for oss er å ta gode vurderinger, når trengs det og ikke. Det å drive risikovurderinger har vi ikke mye opplæring i i barnevernstjenestene, det kommer med erfaring. Og jeg mener 100 prosent at barnevernstjenestene må ha mer opplæring, verktøy og metoder – det hadde vært veldig viktig. Det er ikke alltid vi kan lene oss på politiet i en akutfase, så vi må drøfte og diskutere hypoteser sammen.

Dette er et viktig punkt. Ved at barnevernstjenesten ikke har etablerte rutiner for risikovurdering som beslutningsgrunnlag for skjult eller sperret adresse, øker muligheten for at det fattes beslutninger på et for svakt grunnlag. Dette kan i sin tur føre til at trusselutsatte barn enten ikke får den beskyttelsen de har behov for, eller at det fattes beslutning om beskyttelsestiltak der sikkerhetsutfordringer kunne vært løst med mindre inngripende tiltak.

Øverli (2020) fant også at det var en omfattende forvirring i barnevernstjenestene om hva som legges i begrepene «risikovurdering» og «trusselvurdering». Vi har tidligere vist at dette er en begrepsforvirring som også preger politiets arbeid med adressesperresakene, slik at dette er noe som ser ut til å prege begge sektorer. En konsekvens av dette kan være, slik Øverli også påpeker, at man både internt i den enkelte barnevernstjeneste og i samarbeidet mellom barnevern og politi kan misforstå hverandre, og at kommunikasjonen mellom tjenestene blir uklar. Dette tydeliggjør behovet for fagutvikling på dette området, også for barnevernstjenestene.

5.7.2 Barnevernets nødvendighets- og egnethetsvurderinger

Et viktig spørsmål er hvordan barnevernstjenestene da beslutter adressesperre, og hvordan de skalere bruk av tiltaket: hvilke nødvendig- og egnethetsvurderinger de gjør. Vi finner at beslutningene i stor grad er skjønnsbaserte, og at det i stor grad er forhold knyttet til barnet eller barnets foreldre som utgjør beslutningsgrunnlaget. «Vi gjør en barnefaglig vurdering», som en av de ansatte formulerer det. Barnets alder og muligheten for dialog med foreldre er viktige vurderingsgrunnlag. Tjenestene beslutter også i tråd med det minste inngreps prinsipp, ved at de fremfor å beslutte adressesperre benytter skjult adresse som beskyttelsestiltak. Skjult adresse oppleves som et mindre inngripende tiltak enn adressesperre, og tjenestene mener at skjult adresse i en del tilfeller kan være tilstrekkelig som beskyttelsestiltak. I det følgende skal vi gi noen eksempler.

Barnas alder

Barnets alder er pekt på som en viktig egnethetsvurdering i beslutning om adressesperre. Dette har nær sammenheng med at når barn blir større, vil de være på sosiale medier, og da er det vanskelig å ivareta sikkerheten. En ansatt sier: «I 2023 er det ganske umulig med kode 6, for barn på seks–åtte år kan det være mulig, da kan de ikke gjøre så mange aktive grep i forhold til sosiale

medier etc. Etter seks–åtte år får de fleste telefon, klokke, da begynner det å bli vanskeligere å regulere det.»

Men egnethetsvurderingen av barnas alder kan også ha sammenheng med at når barna blir eldre, er det mer krevende for dem å holde oppholdsstedet skjult for andre. Det å ikke kunne fortelle noen om familieforhold og bakgrunnen sin er også mer krevende for eldre barn. En ansatt sier:

Vi var mer firkanta før, nå prøver vi å finne løsninger som passer alle. En ting er når barna er veldig små, da kan det fungere. Det at barn skal pålegges ikke å si hvor de kommer fra, hva foreldrene heter – det er vanskelig når barna blir større. Så om vi ikke er mer restriktive nå, bruker vi det kanskje mest på de minste barna så lenge det går, og så de litt eldre barna der de klarer å håndtere det.

Barnevernstjenestenes vurderinger av adressesperretiltakets manglende egnethet for litt eldre barn sammenfaller med politiets vurderinger, slik vi viste i forrige kapittel. Dette viser også hvor inngripende beskyttelsestiltaket er for barn, både ved at barna får restriksjoner på bruk av sosiale medier, og ved at de ikke kan snakke om familieforhold, oppvekstsituasjon m.m.

Dialog med foreldre

Muligheten for dialog med foreldre er et annet beslutningsgrunnlag for barnevernstjenestene og et viktig innslagspunkt for beslutning om skjult eller sperret adresse. Barnevernstjenestene er bevisste på at det også er en belastning for foreldre dersom det besluttes skjult eller sperret adresse, som en ansatt sier:

Når det gjelder foreldrene, det er ens egne barn, det er sterke krefter hos foreldre, det kan være mye ære – det er ikke vanskelig å forstå foreldres desperasjon når de føler urett. Klarer vi å ha en dialog med foreldre, sånn at det ikke blir skjult eller sperret adresse, det er det vi bestreber oss på.

Øverli (2020) fant at dersom foreldrene ikke oppførte seg truende mot fosterhjemmet, og ikke var del av eller hadde en bakgrunn fra kriminelle nettverk som gjorde det mer sannsynlig at de kunne komme med trusler, var det flere barnevernstjenester som vurderte at det ikke var nødvendig med et så inngripende tiltak som adressesperre. Det å unngå adressesperre ga også barnevernstjenesten en større mulighet til å opprettholde en dialog med foreldre. Øverli skriver: «Om barnevernstjenesten vedtar en form for skjerming av barnets adresse kan de ha lukket døra helt til samtale med foreldrene fordi foreldrene kan se dette som en avvisning eller et tillitsbrudd.» (s. 38).

Dialog- eller familiearbeid som alternativ for å unngå belastende beskyttelsestiltak for barn er en viktig problemstilling (jf. Dullum, 2020b). Det er imidlertid spørsmål om hvordan et slikt arbeid kan og bør organiseres når barnet befinner seg i en situasjon som er preget av vold og alvorlige trusler, og hvordan barnets behov for beskyttelse kan ivaretas innenfor rammen av dialogarbeid utført av

barnevernstjenesten. En fagleder i en barnevernstjeneste fremhever også utfordringer med familiearbeid: «Det kan representere en risiko, familiene vil ofte snakke en etter munnen, og hvordan kan vi vite at det de sier, er reelt? Det er vanskelig å få trusselutøver til å være ærlig.»

Grunnleggende dreier dette seg også om spørsmål om muligheter for å regulere trusselutøver, slik at adressesperre kan unngås. Det er også et viktig spørsmål knyttet til politiets arbeid med adressesperre for voksne, og vi kommer tilbake til dette avslutningsvis i rapporten.

Skjult adresse som alternativ

Barnevernstjenestene vurderer imidlertid at det er behov for beskyttelsestiltak for barn i noen saker. For oss nevnes det at behovet oppstår spesielt i saker der familiearbeid ikke fører frem, og i saker der de ser en fare for at barnet kan bli ført ut av landet. De tjenestene vi har intervjuet, beslutter da først og fremst skjult adresse etter barnevernsloven. De kan enten fatte beslutning om dette i akuttsaker, eller de kan legge skjult adresse frem som tiltak for barneverns- og helsenemnda i saker om omsorgsovertakelse. Tjenestene ser skjult adresse som mindre inngripende for barn og beslutter skjult adresse i tråd med det minste inngreps prinsipp.

En ansatt viser til at de har mange voldssaker ved den barnevernstjenesten hun arbeider i, og i disse sakene vurderer de oftest skjult adresse som beskyttelsestiltak. Hun forteller følgende om hvilke vurderinger som ligger til grunn for beslutningen:

Det må tas en vurdering av hvordan vil disse foreldrene reagere hvis barn blir flyttet ut. Vil de samarbeide, har de advokat, hvilken fremtreden har de? Hvis det er en familie som har vært på rømmen, blir det ofte skjult adresse, eller der det er fare for at de tar med seg barn til utlandet. Det er mange miljøer som har stor engstelse for barnevernet, det er noen miljøer som forsvinner fortere ut av landet enn andre. Så vi vurderer hvor kritiske de er til barnevernstjenesten, og hvilken kjennskap vi har til dem fra tidligere.

Tjenestene sier også at de ofte bruker skjult adresse som et akuttiltak for å få oversikt over situasjonen og eventuelt komme i dialog med foreldrene. Hvis de så finner en løsning, opphever de beslutningen om skjult adresse. Som lederen for en barnevernstjeneste sier:

Vi bruker skjult adresse som et akuttvedtak, det er lettere for en kortere periode. Kode 6 og 7 er mer krevende. Det er noe med å få oversikt over situasjonen i de tilfellene når barn må flyttes ut av hjemmet. Målet er å komme i dialog med foreldrene, man ønsker ikke å gjøre noe mer inngripende enn nødvendig, men det er barnets sikkerhet som går først.

Også Øverli (2020) fant i sin studie at de i barnevernstjenestene i større grad benyttet skjult adresse etter barnevernsloven, fremfor sperret adresse etter

folkeregisterloven. Samtidig fortalte noen av de intervjuede om en viss grad av erkjennelse eller etterpåklokskap i spesielt alvorlige saker og at i noen saker burde adressesperre fremfor skjult adresse vært besluttet for å sikre barnet. Barnevernstjenestene erfarte dermed at de hadde hatt en for høy terskel for å beslutte adressesperre i noen saker.

Vi har ikke grunnlag for å si i hvilken grad barnevernstjenesten fatter «riktige» beslutninger om henholdsvis skjult eller sperret adresse, og om barn gis tilstrekkelig beskyttelse gjennom de beslutningene som fattes av barnevernstjenesten. På bakgrunn av at barnevernstjenesten først og fremst ser ut til å bruke skjult adresse som beskyttelsestiltak, er det imidlertid av interesse å vite mer om kjennetegn ved saker om vold i nære relasjoner der det er besluttet skjult adresse, og hva som ligger til grunn for beslutningene. Innenfor denne rapportens rammer har vi ikke hatt mulighet til å gjøre en gjennomgang av saker der det er besluttet skjult adresse. Sakene er også taushetsbelagt. Vi har imidlertid gjennomgått et lite utvalg saker offentliggjort i Lovdata der det er besluttet skjult adresse enten i forbindelse med klage på at et barn er akutt-plassert av barnevernstjenesten, eller at barneverns- og helsenemnda har besluttet omsorgsovertakelse.

Der barnevernstjenesten har lagt ned påstand om skjult adresse i saker om vold i nære relasjoner, er det en omfattende voldshistorikk som ligger til grunn. Volden er i særlig grad rettet mot mor, men også barna kan ha vært utsatt for eller vært vitne til volden. Sakene fremstår som komplekse og alvorlige, og foreldrene, særlig fedrene, synes å ha betydelige utfordringer, enten når det gjelder psykisk helse og/eller rus, eller ved at de har en alvorlig voldshistorikk. Foreldrene har gjerne lite tillit til barnevernstjenesten, og de ønsker ofte ikke samarbeid.

Vi har ikke grunnlag for å si om barnet er gitt tilstrekkelig beskyttelse gjennom at det er besluttet skjult og ikke sperret adresse. Det er imidlertid viktig å understreke at skjult adresse gir en helt annen beskyttelsesgrad enn adressesperre; ved skjult adresse skjer det ingen sperring av barnets adresse i folkeregisteret. Når det er risiko for at barnet kan bli utsatt for alvorlig vold, kan dermed skjult adresse gi for dårlig beskyttelse. Desto viktigere er det å fremheve det skjønnsbaserte ved barnevernstjenestens vurderinger og at det fremstår som at risikovurderinger i liten grad danner beslutningsgrunnlaget. Hvordan man skal risikovurdere barns beskyttelsesbehov, og i hvilken grad dette adskiller seg fra risikovurdering for voksne, fremstår også som utematisert i det foreliggende veiledningsmateriellet.

I det følgende skal vi vise at barnevernstjenestene også står overfor utfordringer når det gjelder ivaretagelsen og beskyttelsen av barn som lever med adressesperre.

5.8 Ivaretagelse og beskyttelse av barn som lever med adressesperre

De barnevernsansatte vi har intervjuet, fremholder at oppdateringen av saksbehandlingsrundskrivet har gjort det noe enklere å arbeide med adressesperresakene, og at barnevernstjenestene i noen situasjoner har fått hjelp av politiet eller KRIPOS i håndteringen av sakene. Det er imidlertid ikke formalisert et samarbeid med politiet i disse sakene, og arbeidet er krevende. En erfaren barnevernsansatt sier:

Når jeg skulle begynne å jobbe med kode 6 for noen få år siden, begynte jeg å ringe til de store barnevernstjenestene, og ingen hadde rutiner. Ingen hadde noen informasjon eller noe de kunne dele med oss av erfaringer, rutiner og hvordan de lagret opplysninger.

Men hun sier at situasjonen nå er blitt noe bedre, både ved at saksbehandlingsrundskrivet er forbedret, og ved at politiet og KRIPOS har vært og er en hjelp i saken hun har ansvar for nå. Hun påpeker imidlertid at sakene er krevende fordi hun sitter veldig alene med dem. Andre ansatte på barnevernskontoret skal ikke vite at hun jobber med en sak, foruten barnevernslederen. Hun sier: «Andre saker kan jeg diskutere med kolleger, men det kan jeg ikke med disse sakene.»

Dette betyr at det i stor grad er den enkelte barnevernstjenesten, ofte den enkelte barnevernsarbeideren, som sitter alene med ansvaret for å ivareta barnets behov for både omsorg og beskyttelse i saker der det er besluttet adressesperre. Det fremholdes at dette både krever dyp forståelse og fenomenkunnskap, samtidig som det å jobbe med trusselsaker er en særlig påkjenning for de ansatte. Det krever mer enn i andre saker, det oppstår en rekke situasjoner der man må ta avgjørelser, og dette kan være vanskelige avgjørelser. En ansatt formulerer det slik:

Det er veldig krevende å ta vare på et barn som foreldrene ikke skal vite hvor bor. For de barnevernsansatte ligger det en stor belastning i at det ikke skal avsløres hvor barnet befinner seg. Det er så mange som kjenner barnet, som må huske på ikke å si noe, det er et usikkert sikkerhetsnett. Sjansen for at det sprekker, er stor, og da er prisen man betaler, så høy. I den digitale verden spres også informasjon fort. Det holder med et bilde der noe er gjenkjennbart. Og da blir det barnet som ikke kan være med på felles skolebilde, håndballbilde.

Den enkelte barnevernsarbeideren må gjøre en rekke avveininger og valg når det gjelder ivaretagelsen av barn som lever med adressesperre. Det kan oppstå situasjoner som kan være krevende å håndtere – dette gjelder for eksempel håndtering av barnas tilstedeværelse på sosiale medier, at det kommer en bekymringsmelding om et barn som lever med adressesperre, at foreldre kommer med gaver til barnet, leker eller klær, som de vil at barnevernstjenesten skal gi til barna. En barnevernsarbeider har erfart at det har vært lagt inn

sporing i en leke som en forelder ville gi til et barn, og her var det politiet som hjalp til med å avdekke dette. Saker der det er besluttet at foreldre skal ha samvær med barn som lever med adressesperre, beskrives som spesielt utfordrende, og dette har særlig blitt utfordrende i lys av den senere tids EMD-dommer der tilbakeføringshensynet er sterkere vektlagt.

Vi skal beskrive hva tjenestene sier om dette.

5.8.1 Oppfølging av barna

De barnevernsansatte forteller at de har tett oppfølging av barna som lever med adressesperre, og at de gjør det de kan for at det skal bli minst mulig belastende for barna. «Vi kan ikke låse barn inne», som en sier det. En annen sier:

Det er viktig for meg at de skal ha et mest mulig normalt liv. Og det er viktig å få roet situasjonen ned, tiltaket er fælt for den som skal leve med det. Hvis oppholdsstedet skulle bli røpet, og hun/han må flytte, vil det være en kjempebelastning. Så da må du følge godt med.

Vi har ulike eksempler på hvordan de barnevernsansatte legger til rette for at belastningen skal bli minst mulig for barna som lever med adressesperre. Dette kan innebære å legge til rette for at barnet kan ha kontakt med personer fra tiden før de ble flyttet:

Vi gir hen lov til å ha litt kontakt med folk fra fortiden, hen får lov til å ha kontakt med en ansatt fra den forrige skolen, det er viktig for hen. Og hen får ringe fra skjult nummer til noen få gamle venner. Jeg må forberede enormt når hen skal ha kontakt – hva hen kan si og ikke si. Du kan ikke fortelle hvor du har vært på fotballkamp. Hva hen kan fortelle og ikke fortelle, det bruker vi veldig mye tid på. Det ville ikke fungert uten min oppfølging. Jeg gjør det lille ekstra og jobber for at de skal få et så normalt liv som mulig.

De ansatte beskriver også at noen barn i perioder kan ha et ambivalent forhold til kontakt med foreldrene sine, og at de kan ha håp om å gjenopprette kontakt. Denne motsetningsfylte situasjonen, det å veksle mellom et ønske om å ha og ikke å ha kontakt med familien, er beskrevet av Bredal og Melby (2018). Også dette gjør arbeidet krevende for barnevernstjenestene. En ansatt sier:

Barn kan i perioder være ambivalente til å ha kontakt med foreldre, vi vet om unger som har vært utsatt for massiv vold, men som leter etter foreldrene sine på ulike sosiale medier, oppsøker dem – enda så redde de er. Det å beskytte de som har et ambivalent forhold til de de skal beskyttes mot, er svært krevende. Det kan også være barn som er utsatt for menneskehandel, som rømmer for å oppsøke familien, for de er redde for konsekvensene for de som de forsvant fra.

En annen ansatt peker på at barn kan være nysgjerrige på hvem foreldrene er, og de kan ønske å ha en tilhørighet, noe som gjør at de kan ha et ønske om

kontakt med familien. Hun sier: «Voksne kvinner vet hva vi må gjøre til enhver tid, men at barn skal ta innover seg hva du kan utsettes for, er en stor byrde for barnet å bære.»

En annen ansatt legger vekt på at fordi adressesperre er en så krevende situasjon å leve i over tid, har barna behov for hjelp, og de må få ivarettatt sin psykiske helse og utvikling. Dette innebærer også å gi veiledning til andre tjenester om belastningene for barn ved å leve med adressesperre:

Hvis man har et barn på en skole, som lever under kode 6, er det viktig at skoleledelsen får informasjon om hva det betyr å leve på kode 6, også i forhold til reaksjoner og uttrykk. Det gjelder også barnehagene som er i kontakt med de barna det gjelder. Vi må ha en traumerelatert forståelse, de fleste vil ha behov for hjelp i en eller annen form.

5.8.2 Bruk av sosiale medier

Vi har tidligere vist at for politiet fremstår unges bruk av sosiale medier som særlig utfordrende å håndtere innenfor rammen av adressesperretiltaket, og politiet har ulike vurderinger av i hvilken grad tilstedeværelse på sosiale medier er forenlig med å leve med adressesperre. Slik er det også for barnevernstjenestene.

En tjeneste ser adressesperre som uegnet dersom det viser seg at de unge er på sosiale medier, og avslutter dermed tiltaket. Mens en annen tjeneste legger til rette for at barn skal kunne være på sosiale medier og digitale plattformer. En ansatt sier:

Jeg er ikke avvisende til det. Jeg gir opplæring, både til den trusselutsatte og fosterforeldrene. Vi tar opp hva kan vi gjøre, hvilke bilder kan legges ut, hvilket navn ønsker du å bruke, hun kan for eksempel kalle seg for xx. «Går det an å gjøre noe annet?» spør jeg og gir noen alternativer. Og jeg må lære opp fosterforeldre, og de må sjekke hva barnet gjør på nett. Spill er viktig, det får ofte liten oppmerksomhet, hva chatter de om i spill? Det er veldig viktig at fosterforeldrene har kontroll, og at barnet ikke kan legge til apper uten at det er godkjent av fosterforeldrene. De må kunne få være på nett i en eller annen form, det er ikke meningen at de ikke skal få leve et godt liv når de er på kode. Politi og jeg har også sittet sammen og veiledet. Og vi kan ikke overreagere hvis de har gjort noe feil, vi må veilede. Hvis ikke kommer de ikke til oss neste gang de har gjort noe feil. Vi må møte dem med genuin forståelse av hvorfor de gjorde det, og så veilede.

Vi har tidligere vist at også blant trusselkoordinatorene i politiet er det en viss aksept for at unge kan benytte sosiale medier etter at adressesperre er iverksatt. Vi ser imidlertid at det er ulike praksiser innad i barnevernstjenesten om hvorvidt bruk av sosiale medier ses som forenlig med adressesperre for barn. Dette tydeliggjør behovet for en drøfting av bruk av sosiale medier

innenfor rammen av adressesperretiltaket, og det er behov for retningslinjer som gjør at barnevernstjenestene får en god og sikker håndtering av dette slik at barna blir godt ivaretatt.

5.8.3 Samvær i saker om adressesperre

En annen stor utfordring med adressesperresakene slik de barnevernsansatte beskriver det, dreier seg om de sakene om vold i nære relasjoner der det er besluttet adressesperre for barnet, og der det også er besluttet at barnet skal ha samvær med foreldrene. Samvær kan være besluttet enten av barneverns- og helsenemnda eller av domstolene. De ansatte vi har intervjuet, erfarer at det ofte besluttes samvær i adressesperresaker, noe som samsvarer med Øverlis funn (2020) om at det skal mye til før barneverns- og helsenemnda begrenser eller stanser samvær. Tjenestene kan ha søkt nemnda om begrensning eller opphør av samvær uten at de har fått medhold.

En ansatt forteller om et barn hun har ansvar for, der trusselutøverne har fått samvær to ganger i året. Hun beskriver barnet som svært redd i forkant av samvær og at samværet er en stor belastning for barnet: «Det skjer i veldig kontrollerte former, jeg er med barnet hele tiden, og jeg ville gjerne også hatt med politi. Vi har en høy beredskap her. Barnet vi har nå, er veldig redd, hen har mareritt i forkant av samvær, men vil treffe dem.» Generelt mener hun at det ikke er ønskelig med samvær i adressesperresakene: «Det er ikke heldig, domstolene innvilger samvær, men ingen dommere har vært med på samvær i kode-sakene, de vet ikke hva det handler om.»

En annen ansatt er også opptatt av at samvær gjør at barnets oppholdssted kan bli avslørt, og at dette kan gjøre adressesperre til et mindre sikkert tiltak. Hun sier:

Adressesperre er så sikkert som at barnet selv skjønner at det ikke skal si til foreldrene noe som kan identifisere hvor de bor, når de er på samvær. Samvær med tilsyn, det er også krevende fordi er ordet sagt, så er det sagt. Og det å skulle pålegge barn taushet på den måten er veldig krevende, og det er et veldig stort ansvar for barn. Og vi kan ikke forsikre oss om at foreldre ikke spør, hvilken skole går du på, hva heter fotballaget du spiller på, osv.

Våre intervjuer samsvarer med hva de barnevernsansatte i Øverlis studie uttaler om samvær i saker der det er besluttet adressesperre. Hun fant at de ansatte har kvaler rundt hvorvidt det overhodet er til barnets beste å ha samvær i mange av sakene: «Barnets relasjon til foreldre kan være utrygg, da barna enten kan ha hatt vonde opplevelser med foreldrene i fortida eller ha så lite minne om foreldrene at de nærmest oppleves som fremmede» (s. 59). I saker om vold i nære relasjoner kan barna også selv ha vært voldsutsatte, eller de kan ha vært vitne til vold.

Samværsspørsmålet har ifølge barnevernstjenestene blitt ytterligere komplisert etter at Norge gjentatte ganger er blitt dømt av den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) for brudd på retten til familieliv etter den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. Avgjørelsene i EMD gjelder i hovedsak spørsmål om samvær etter omsorgsovertakelse og tvangsadopsjon. Høyesterett avsa i 2020 tre avgjørelser for å avklare norsk rettstilstand etter EMD-dommene. Høyesterett presiserer blant annet at samvær etter omsorgsovertakelsen skal bygge opp under målet om gjenforening. Det skal imidlertid foretas konkrete, individuelle vurderinger.

En barnevernsansatt opplever disse dommene som krevende for saker om adressesperre: «Utfordringer vi har nå, er gjennomføring av samvær, i lys av EMD-dommene. Gjenforeningshensynet står mye sterkere nå enn før, det gjør at det er viktig for foreldre å ha kjennskap til barna sine. Hvordan skal du få til det når de ikke vet hvor barna er?»

Mens barneloven § 43 b bestemmer at den som har forbud mot å kontakte eller besøke barnet ved å være ilagt besøksforbud (strprl § 222 a) eller kontaktforbud (strl. § 57), som den klare hovedregel ikke skal ha samvær med barnet, er det grunn til å peke på at det ikke er gitt noen tilsvarende bestemmelse ved beslutning om adressesperre. På bakgrunn av materialet finner vi at barnevernet blir stilt overfor en rekke utfordringer når det gjelder samvær der barnet lever med adressesperre, og det er grunn til å spørre i hvilken grad barnets beste blir ivaretatt når det besluttes samvær i saker om vold i nære relasjoner der det er besluttet adressesperre.

Det er ikke vårt tema i denne rapporten å undersøke barneverns- og helse-nemndenes eller domstolenes praksiser når det gjelder samvær i adressesperresaker. Temaet er berørt i Alvik (2021), der hun gir et eksempel på en lagmannsrettsdom der det var fastsatt samvær for to barn, og der barna var plassert på sperret adresse. Retten fant at det var fare både for bortføring og for at barna kunne bli utsatt for seksuelle overgrep, men fant at risikoen ikke var stor nok til at dette utgjorde sterke og spesielle grunner til at samvær kunne nektes. Det ble fastsatt samvær fire ganger per år i inntil fire timer med tilsyn. Generelt fant Alvik at det i lagmannsrettsdommer og nemndsvedtak varierte hvilken vekt det ble tillagt at barnet kunne ha blitt utsatt for vold og overgrep under foreldrenes omsorg. I nemndspraksis var det i flere saker gjengitt dokumentasjon som klart pekte i retning av at barna hadde vært utsatt for vold og/eller overgrep, men likevel uten at dette ble vurdert i vedtaket. Alvik reiser spørsmålet om nemndenes plikt til å beskytte barna i disse tilfellene ble overholdt (s. 201–202).

5.8.4 Hr-2022-1639-A

Et viktig spørsmål er dermed hva terskelen bør være for når samvær er eller ikke er til barnets beste, i saker om adressesperre. Høyesterett har nylig gitt en avklaring, og vi skal beskrive hovedinnholdet i dommen (HR-2022-1639-A).

En far hadde begjært samvær med en fire år gammel datter som bodde fast sammen med moren på sperret adresse. Barnet var fire år og gikk i barnehage noen dager i uken. Hun hadde helsemessige utfordringer, og det var planlagt ytterligere operasjon for å bøte på helseplagene. Jenta hadde en aldersadekvat utvikling, og hun hadde et bevisst forhold til at B var faren hennes. Det var ingen opplysninger om at faren hadde vært voldelig mot barnet, eller at hun hadde vært vitne til vold eller direkte trusler fra fars side overfor mor. Mor og far var uenige om i hvilken grad forholdet dem imellom hadde vært voldelig, og om det var grunn til å frykte vold fra far i tiden fremover.

I denne saken avgjorde Høyesterett at faren ikke fikk rett til samvær med barnet. Far var flere ganger mistenkt eller siktet for legemsfornærmelse/kroppskrenkelse, trusler og mishandling i nære relasjoner, både mot mor og familiemedlemmer. Samtlige anmeldelser var henlagt enten på grunnlag av bevisets stilling, tvil om tilregnelighet eller manglende påtalebegjæring. Politiet hadde vurdert det slik at det var høy risiko for vold mot mor og moderat risiko for drap. Politiet vurderte det slik at far var sårbar for stress, og en kombinasjon av vrangforestillinger og lav impuls kontroll kunne få dødelig utgang selv om intensjonen ikke var å drepe. Bruk av kniv, strupetak og vold mot hode ga grunn til bekymring. Han var stor og sterk, og det krevdes mange for å overmanne ham, og han hadde fremsatt drapstrusler mot mange. Politiet vurderte saken til å være en sak som kunne ende i gruppen «varslede drap».

Far var ilagt besøksforbud mot mor, og det var for Høyesterett ikke holdpunkter for at han hadde brutt besøksforbudet. Høyesterett fant likevel at det var velbegrunnet og forståelig at mor fryktet at han ville utsette henne for vold, og at faren fremsto som reell. Samvær i en slik situasjon ville skape utrygghet som ville gjøre det krevende for mor å gi barnet den omsorgen barnet hadde behov for. Omsorgsbasen var også sårbar, fordi mor ikke hadde familie i Norge.

Høyesterett avgjorde at far ikke ble gitt rett til samvær med datteren. Høyesterett begrunnet dette slik:

C er fire år, og det vil neppe være mulig å få henne til å forstå at hun under et samvær med far ikke må fortelle om sin tilværelse på en måte som røper hvor hun og moren nå bor. Risikoen for at adressesperren mister sin effekt som følge av et samvær, må anses som betydelig. Å sette strenge begrensninger for hva som kan være samtaleemner under samværene, ville uansett være en urimelig belastning for et så ungt barn, og i verste fall kunne det virke negativt inn på forholdet til far. Jeg viser til lagmannsrettens vurdering av at C (barnet) kun har vage minner om B (faren). Relasjonen dem imellom må langt på vei etableres på nytt. Et samvær vil dessuten måtte gjennomføres under beskyttet tilsyn etter barneloven § 43 a, hvilket ville kreve bruk av tolk og ytterligere komplisere samværssituasjonen. Det er i det hele tatt vanskelig å legge til rette for gode samvær slik sikkerhetssituasjonen nå er.

Det spiller også inn at dersom mors adresse blir kjent for far, kan hun og C måtte flytte langt av sted nok en gang. Det vil bryte med behovet de i dag har for stabilitet og trygghet.

Det er et viktig prosjekt å undersøke hvordan domstolene i tiden fremover følger opp Høyesteretts avgjørelse, og også hvordan barneverns- og helsenemndene gjør vedtak om samvær i saker om skjult/sperret adresse.

Oppsummeringsvis bekrefter våre intervjuer – i tråd med tidligere undersøkelser – at barnevernstjenesten står i svært krevende vurderinger når det gjelder sperret adresse. Dette gjelder både beslutning om skjult/sperret adresse og ivaretagelse og beskyttelse av barn som lever med beskyttelsestiltakene.

I intervjuene med trusselkoordinatorene i politiet har vi også tatt opp hvordan de vurderer barnevernstjenestens arbeid med adressesperresakene, og de støtter langt på vei opp under de utfordringene barnevernstjenesten selv opplever å stå i i adressesperresakene. Avslutningsvis i dette kapitlet skal vi se på hvordan trusselkoordinatorene beskriver dette.

5.9 De politiansatte om barnevernstjenestens arbeid med adressesperresakene

Trusselkoordinatorene opplever at de barnevernsansatte gjør så godt de kan i saker om adressesperre, og at de i flere sammenhenger opplever et godt samarbeid, men at det er stor mangel på kompetanse hos de barnevernsansatte. De retter også til dels sterk kritikk mot barnevernets håndtering av adressesperresakene, og dette gjelder særlig spørsmålet om risikovurdering av sakene. Kritikken er også fundert i konkrete eksempler på at det har skjedd feil, og at de har opplevd at adresser eller informasjon om barn glipper fordi barnevernstjenestene ikke har gode nok systemer for skjerming av informasjon i sine systemer.

Koordinatorerne løfter ikke frem dette med sikte på en kritikk av den enkelte barnevernstjeneste eller barnevernsarbeider. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, fremstår dette mer som et systemisk problem, som en konsekvens av at barnevernstjenestene har et helt annet beslutningsgrunnlag og en helt annen fagstøtte enn det politiet har i sitt arbeid med adressesperresakene. Konsekvensen er, slik en ansatt i en annen etat som også håndterer adressesperretiltaket¹¹⁹ påpeker, at barn som lever med adressesperre, får dårligere beskyttelse enn voksne som lever med adressesperre. Vedkommende spør: «Hvorfor skal barn ha dårligere beskyttelse enn voksne?» I det følgende skal vi peke på noen av de utfordringene de politiansatte har erfart ved barnevernstjenestens håndtering av adressesperretiltaket.

119 Av anonymitetshensyn oppgir vi ikke hvilken etat dette er.

5.9.1 Manglende kompetanse i risikovurderinger

Den største utfordringen trusselkoordinatorene beskriver, er manglende kompetanse i barnevernstjenestene til å gjøre trussel-/risikovurderinger. De politiansatte bekrefter det de barnevernsansatte selv formidler, at risiko-/trusselvurderinger er noe barnevernstjenestene har liten kompetanse i. En politiansatt sier: «Barnevernet har ikke kompetanse til å gjøre trusselvurderinger. Barnevernet kan ikke tenke sikkerhet og risiko.»

Flere koordinatører har erfart at barnevernstjenestene ber politiet om bistand til å gjennomføre en risikovurdering. Men dette representerer en utfordring, fordi politiet ikke kan dele en trusselvurdering med barnevernstjenesten. En koordinator sier: «Politiet kan ikke dele trusselvurderingene med hvem som helst, og barnevernsansatte kan ikke få denne hemmelige informasjonen. Så informasjonsdelingen er et problem.» En annen opplever samarbeidet med barnevernstjenestene som utfordrende fordi tjenestene ber politiet om å foreta trusselvurderinger:

Vi får stort sett en telefon fra en saksbehandler på lokalt nivå som ber politiet om å gjøre en trusselvurdering. Men vi skriver ikke trusselvurderinger for andre etater. En trusselvurdering er et internt arbeidsverktøy for å hjelpe oss i politiet til å identifisere utfordringer og finne beslutningsstøtte.

Et grunnleggende problem er slik koordinatorene ser det, at barnevernstjenesten ikke har et etablert fagnettverk og kompetanse på risikovurderinger, og at dette er grunnen til at de ber politiet om bistand til dette. Flere distrikter sier at de ikke gjør trusselvurderinger for barnevernstjenestene, at dette er kompetanse tjenestene selv må etablere og få på plass.

Det er imidlertid nyanser i bildet, og vi har eksempler på distrikter som gir barnevernstjenestene bistand til risikovurdering av saker, ut fra at også barn må få så god beskyttelse som mulig. I ett distrikt har de løst utfordringen med informasjonsdeling ved å legge saken frem for beslutningsgruppen, der det besluttes hva som kan deles med barnevernstjenesten og ikke. Et annet distrikt er også hjelpelige:

Jeg vet at vi internt i politiet er litt uenige om hvorvidt vi skal bistå når barnevernstjenesten anmoder oss om trusselvurderinger. Vi har vært litt på tilbudssiden her, fordi vi tenker at vi kan mer om å skrive trusselvurderinger enn barnevernstjenesten kan. Vi har mer ekspertise, og er det noen vi skal beskytte, så er det i hvert fall barn.

I et tredje distrikt sier koordinatoren at de bistår med risikovurdering, men at de understreker overfor barnevernstjenesten at det er de som har ansvaret for å beslutte adressesperre for barn. Han sier: «Noen ganger sitter barnevernet og forventer at vi skal gjøre risikovurdering for barn, men det er jo de som skal relokalisere, dette gjelder jo barn under 18 år. Vi sier at ok, vi kan hjelpe dere, men det er deres beslutning.» Politiet kan også tilby de barnevernsansatte

veiledning om hvordan de kan gjennomføre en risikovurdering. En koordinator sier:

Det vil si at vi sier noe om hvilke risikofaktorer de må tenke på, men at de selv må innhente informasjon dersom noe er taushetsbelagt. Vi kan ikke dele det med dem, men de har jo sine kilder, de også, så de må jo se på hva de finner der. Ofte ber de oss om en risikovurdering og ber oss dele den. Men nei, det er ikke så enkelt.

Koordinatorerne opplever også varierende praksiser i de ulike barnevernstjenestene knyttet både til beslutning om adressesperre og ivaretagelsen av barn som lever med adressesperre. De setter dette i sammenheng med at arbeidet er lagt til den kommunale barnevernstjenesten, der en rekke kommuner, store eller små, skal håndtere adressesperresaker – saker som barnevernstjenestene som regel svært sjelden kommer i befatning med. En trusselkoordinator sier:

Jeg opplever at barnevernet ofte ikke forstår hva de holder på med i disse sakene, og det er veldig problematisk. De har ikke tilnærming til dette som eget fag i barnevernet, og det største problemet her er at barnevernet er en kommunal tjeneste. Det bidrar til at du får mye ulik praksis og ulike kompetanser. Du har store kommuner som kanskje har anledning til å ha noen med fagansvar for adressesperre, og så har du små kommuner som kanskje får én sak på 20 år. Så jeg opplever at hver gang jeg skal ha en dialog med barnevernet om noe som har med adressesperre å gjøre, så starter vi ofte på scratch igjen og igjen.

Adressesperre for voksne håndteres av bestemte grupper og personer i 12 politidistrikter, noe som vil legge grunnlag for en helt annen mengdetrening i politiet enn i barnevernstjenestene. Det er grunn til å nevne at det er 242 barnevernstjenester i Norge, av disse er 63 såkalt interkommunale samarbeid. 35 barnevernstjenester har færre enn fem ansatte som ikke inngår i interkommunale samarbeid (Bufdir, barnevernsstatistikk, 2023). Tidligere har vi beskrevet at mengdetrening fremstår som sentralt for at adressesperretiltaket skal praktiseres på en god og enhetlig måte. Ved at beslutning om adressesperre for barn er lagt til den enkelte barnevernstjeneste, er det vanskelig å se hvordan tjenestene skal kunne ha mulighet til å opparbeide seg noen mengdetrening. Dette kan bidra både til ulik praksis og til at sikkerheten for barn ikke blir godt nok ivarettatt.

5.9.2 Glippsoner

Som vi har vist tidligere, har ikke barnevernstjenesten plikt til å informere politiet om barn som er flyttet på sperret adresse, kun om barn som lever på skjult adresse. Trusselkoordinatorerne beskriver varierende praksiser når det gjelder i hvilken grad de har fått varsel om barn som har flyttet på sperret adresse til sitt distrikt. De opplever at det kan være tilfeldig om de får informasjon eller ikke.

Koordinatorerne har opplevd at de heller ikke alltid har fått varsel, og at det kan få alvorlige konsekvenser. En sier:

Jeg opplever ofte at barnevernet ikke melder fra til oss, det er ikke så lenge siden de flyttet et barn til en ny adresse og ikke varslet oss sånn at vi får etablert en ny objektplan. Det kan føre til at vi rykker ut på feil adresse fordi vi er ikke oppdatert. Så rutinene med å samarbeide er ikke så bra som de burde være.

Koordinatorerne erfarer også at de ofte får lite informasjon om barn som er plassert på sperret adresse i sitt distrikt, og hva som er grunnlaget for adresse-sperren. Det kan da være krevende å ivareta sikkerheten for dette barnet, og det kan være vanskelig å vurdere hvilken type beskyttelse barnet har behov for. Dette kan også bunne i at barnevernet har taushetsplikt og i liten grad informerer politiet. En koordinator sier:

Jeg har opplevd at ansatte i barnevernet har ringt meg og sagt at nå vil den utsatte, altså barnet de har ansvar for, vite hva hun egentlig heter, personnummeret sitt, eller noe annet, og de spør oss om de kan si det til barnet. Men jeg har jo ingen formening om hva barnevernet har lov å holde tilbake av opplysninger om et barn som de har ansvar for. Jeg har også opplevd å få en telefon fra barnevernet om at de trenger hjelp. Og jeg spør om hvem vedkommende er, og hvor barnet er. Men det kan ikke barnevernstjenesten opplyse om. Så hva skal vi gjøre da? Utfordringen her er at det ikke finnes veiledere eller enhetlige instruksjoner som sier noe om hvordan vi skal håndtere dette.

Koordinatorerne etterlyser dermed avklaringer om hvordan politiet og barnevernstjenesten skal forholde seg i saker om adressesperre for barn, og hvordan dette samarbeidet skal være regulert.

De politiansatte beskriver også erfaringer med at barnevernstjenesten ikke har klart å skjerme informasjonen om barna som lever med adressesperre. En trusselkoordinator sier:

Jeg har veldig mange barnevernssaker, og det er krevende. Ofte må jeg følge opp med barnets nettverk, omgivelser. Om det er en rektor ved en skole som trenger å få kunnskap om hva dette dreier seg om, og etablere tiltakskortene. Så jeg tenker det hadde vært bra hvis barnevernet selv ivaretok dette bedre og fikk god rutine for sakene. Jeg opplever at de får etablert kode 6, men når de skal håndtere tiltaket, glipper det, det glipper på informasjon, det kan for eksempel glippe på en heading på helsestasjon som gir en geolokalisering. Det kan glippe ved at barnemor fortsatt har samvær og får tilsendt dokumentasjon om barnet gjennom sin bistandsadvokat eller forsvarer. Dette skjer fordi barnevernet ikke har gode nok føringer på å klare skjerme informasjonen i sine systemer. Og så er det stor variasjon, jeg kan godt ta en sak for tre–fire forskjellige saksbehandlere fordi de er sykemeldt, eller fordi de slutter. Det er stadig mye å forholde seg til som du på mange måter, du må lære på nytt igjen.

De politiansatte er også bekymret for de alvorlige konsekvensene for barna hvis det skjer feil, for eksempel at barnets adresse er blitt kjent:

Det er veldig belastende for barnet. For man må starte på nytt igjen hvis det har skjedd en eller annen dum feil, så må man kanskje bytte navn på nytt, man må relokaliseres på nytt, kanskje akkurat når man har begynt å få litt ro og ting har begynt å falle på plass. Så må man flyttes til et helt nytt sted, og da må man kanskje reise fra et sted man virkelig har fått lyst til å være.

Øverli (2020) fant i sin studie at politiansatte opplevde at noen barnevernstjenester kunne gå langt i å overlate sikkerhetsarbeidet til politiet. Politinformantene i denne studien etterlyste satsing på kompetanseheving og etablering av gode verktøy og rutiner i barnevernstjenesten, slik at barnevernsansatte i større grad selv kan foreta en kartlegging og vurdering av risiko. Hun skriver, og vi skal gjengi et lengre sitat:

Politiet opplever at barnevernsansatte som kontakter dem har omfattende behov for støtte og veiledning, og at de ønsker bistand til å ta beslutninger i konkrete saker, noe som fra politiets side er problematisk. Polit og barnevern har ulikt lovverk og mandat å forholde seg til, og politiet har ikke myndighet til å ta beslutninger i barnevernssaker. Når en barnevernstjeneste har lite erfaring fra før, opplever politiet å bruke mye ressurser på å både gi råd og veiledning, drøfte forhold knyttet til den enkelte saken, sammenstille eventuell informasjon knyttet til konkrete personer og miljø, og utarbeide en helhetlig trusselvurdering av saken og personer tilknyttet. Kort sagt opplever de at barnevernstjenesten overlater for mye av jobben til politiet, fordi de selv er usikre og mangler kompetanse. (Øverli, 2020, s. 55)

Disse erfaringene bekreftes ytterligere gjennom vårt materiale.

5.10 Hvorfor er barnevernstjenestens arbeid så utfordrende?

I dette kapittelet har vi beskrevet store utfordringer med barnevernstjenestens praktisering av adressesperre for barn. Utfordringene gjelder både beslutning om adressesperre og hvordan barn som lever med adressesperre, skal følges opp og ivaretas.

Slik vi ser det, er det ingen grunn til å rette kritikk mot den enkelte barnevernsleder eller barnevernsansatte for den svake håndteringen av adressesperretiltaket fra barnevernstjenestenes side. Slik vi ser det, handler dette i langt større grad om systemiske utfordringer. Det er et stort misforhold mellom hva barnevernsansatte står i i arbeidet med adressesperresakene, og hva de har av beslutningsstøtte, veiledning, rutinebeskrivelser og fagstøtte for dette arbeidet. I og med at adressesperre er et så alvorlig inngrep i barns liv, og at trusselnivået kan være høyt, er det svært betenkelig at det råder så stor usikkerhet i barnevernstjenestene når det gjelder beslutning om adressesperre

og hvordan tjenestene skal ivareta barns behov for beskyttelse i sakene. Vi skal løfte frem noen utfordringer.

Vi har tidligere nevnt saksbehandlingsrundskrivet som den helt sentrale veiledningen for barnevernstjenestene når det gjelder hvordan de skal håndtere og praktisere lovgivningen om skjult og sperret adresse. I tillegg har KRIPOS utarbeidet en veileder om behandling av opplysninger om personer med adressesperre, der målgruppen blant annet er barnevernstjenestene. Utover dette finnes det ikke mye veiledningsmateriell. Det er ulike veiledere og retningslinjer som berører barnevernets sikkerhetsarbeid, men dette materialet er fragmentert, som *Politi og barnevern – nasjonale retningslinjer for samhandling* (Bufdir, 2020, men som ikke er oppdatert etter den nye barnevernsloven) og *Akuttarbeid i barnevernstjenesten – kunnskapsbasert retningslinje* (Bufdir, 2023b). I veilederen *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barnevernstjenesten* (Bufdir, 2021) er skjult og sperret adresse så vidt tematisert. I Bufdirs *Veileder ved plasseringer hvor det er risiko for bortføring av barnet* finnes noen retningslinjer for hvordan sikkerhet skal ivaretas i adressesperresaker. Denne veilederen er datert 8. april 2013.

Vi ser også at det ligger en helt annen beslutningsstruktur til grunn for barnevernets beslutning om adressesperre enn det som er strukturen i politiet. Mens alle politidistriktene skal ha en beslutningsgruppe, en trusselgruppe og en funksjon for utarbeidelse av trusselvurderinger, finnes ingen lignende struktur i barnevernstjenesten. KRIPOS foretar også en kvalitetskontroll av beslutningen om adressesperre og melder beslutningen til skatteetaten. Det er ingen instans som kvalitetssikrer barnevernstjenestens beslutning om adressesperre. Barnevernstjenesten ved leder fatter beslutning om adressesperre alene. Det er heller ikke etablert veiledningsmateriale for hvordan barnevernstjenestene skal gjennomføre risiko-/trusselvurderinger.

Man kan undre seg over at et så inngripende tiltak som adressesperre er for barn, er overlatt til den enkelte barnevernstjenestes/leders skjønn, og at det ikke er etablert noen beslutningsstøtte eller lederstøtte for barnevernstjenesten i dette arbeidet. Dette vil kunne øke risikoen for at det foretas beslutninger om adressesperre som ikke har tilstrekkelig kvalitet.

Det er også grunn til å fremheve høy turnover i barnevernet, noe som kan få konsekvenser for praktiseringen av adressesperretiltakene. Det kan føre til liten kontinuitet i arbeidet med å ivareta barn som lever med adressesperre, og den enkelte barnevernsansatte vil i liten grad ha andres erfaring å bygge på. En ansatt fremhever dette: «Jenta som vi har nå, blir veldig sårbar hvis jeg slutter, og min nye leder kjenner ikke saken.» Det er også grunn til å påpeke at den enkelte barnevernstjenesten, med enkelte unntak, gjennomgående har svært få saker der adressesperre besluttet. Vi har eksempler på at det kan være års mellomrom mellom hver gang det besluttet adressesperre i en sak i en barnevernstjeneste, om det er saker overhodet. Dette betyr at de ansatte i liten grad får opparbeidet seg mengdetrening, noe som ofte vil være en grunnforutsetning

for å gjøre et godt faglig arbeid. Noe som kompliserer ytterligere, er at de ansatte har liten mulighet til å drøfte sakene internt på det enkelte barnevernskontoret, siden andre ansatte ved barnevernskontoret ikke skal involveres i disse sakene, kun barnevernsleder.

Mens KRIPOS har et nasjonalt fagansvar for adressesperretiltakene for voksne, inkludert ansvar for kompetanse- og metodeutvikling, samt at politiet har en egen faggruppe for arbeid med adressesperresakene der samtlige politidistrikter deltar, er det ikke en tilsvarende ordning for barnevernstjenestene. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har koordineringsansvaret for utarbeidelse av retningslinjer for håndtering av barn som bor på skjult eller sperret adresse, men utover det er det ikke etablert noe nasjonalt kontaktpunkt og ingen faggruppe.

De barnevernsansatte vi har intervjuet, fremhever behovet for fagstøtte i arbeidet med adressesperresakene. En ansatt understreker dette:

Jeg skulle ønske vi kunne ha et drøftingsforum, et team, eventuelt i KRIPOS, der vi kunne ringt og diskutert, der ressurspersoner fra nøkkeltjenestene kunne være inne, som NAV og HELFO. Hva må vi være obs på, og ikke. Det burde vært et nasjonalt senter for å få lik praksis på kode 6, nå lager man mange lokale varianter. Jeg savner det å bare kunne ringe noen som kunne være spesialisert på dette, at vi kunne snakke ordentlig sammen, og at vi kan drøfte saker anonymt.

Det at barnevernstjenesten ikke har en slik fagstøtte, er påpekt tidligere og i flere sammenhenger, blant annet i Bredal og Melbys undersøkelse av barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll fra 2018. I rapporten påpeker de at barnevernstjenestens beslutninger om adressesperre er mindre institusjonalisert enn i politiet, og at det ikke finnes noen nasjonal kompetanseenhet. KRIPOS påpekte også dette i sitt høringssvar om ny barnevernslov i 2017, der de viste til at barnevernstjenestene ikke har enhetlige kriterier for når adressesperre skal besluttes.

Det er også grunn til å vektlegge at det ikke finnes formaliserte rutiner for samarbeid mellom barnevern og politi i sakene der barnevernstjenesten har besluttet adressesperre. De vi har intervjuet i barnevernstjenestene, beskriver et godt samarbeid med politiet som en betingelse for at de har evnet å gjøre et godt arbeid i adressesperresakene. En barnevernsansatt sier:

Jeg må berømme politiet, uten dem hadde jeg aldri klart å jobbe med disse sakene. For meg er det sånn at ingen ting skal få skje dette barnet, hun skal få bli voksen og ta sine egne valg, og hun skal ikke bli drept. Jeg er veldig fornøyd med at det er politiet jeg forholder meg til.

Det er betenkelig at slikt samarbeid mellom politi og barnevern ser ut til å være forholdsvis tilfeldig og avhengig av det enkelte politidistriktets og den enkelte trusselkoordinators tid og velvilje.

Et siste punkt det er grunn til å fremheve, er utfordringene ved at barnevernstjenesten ifølge saksbehandlingsrundskrivet må foreta en risikoanalyse for å komme frem til hvilke beskyttelsestiltak som vil være egnet. Her er det flere momenter som kan være relevante å trekke frem. For det første er det, oss bekjent, ikke utformet noe eget risikovurderingsverktøy til bruk for barnevernstjenesten. Det er heller ikke noen rutiner for hvem som skal gjennomføre risikovurderingene i barnevernstjenesten. I politiet er ansvaret for å utarbeide risiko-/trusselvurderinger adskilt fra oppgaven med å iverksette tiltak og å følge opp de trusselutsatte. Dette er for å sikre objektivitet i vurderingene. Vi har ikke sett noen lignende ansvarsfordeling i barnevernstjenesten. Det er også grunn til å peke på at barnevernet har et langt smalere grunnlag for å ta sine beslutninger om adressesperre enn det politiet har. Barnevernstjenesten har ikke tilgang til straffesaksopplysninger, etterretningsinformasjon mv., noe som står sentralt i utarbeidelsen av politiets risikovurderinger. Også dette kan føre til at barnevernstjenestens beslutninger om adressesperre for barn blir tatt på et svakt grunnlag, og på et langt svakere grunnlag enn beslutning om adressesperre for voksne.

5.11 Sammenfatning av kapitlet

Temaet for dette kapitlet har vært å beskrive og analyse barnevernstjenestenes praktisering av adressesperretiltaket for barn. Det sentrale i kapitlet er hvordan barnevernstjenestene beslutter adressesperre, hvordan tjenestene ivaretar barn som lever med adressesperre, og eventuelle utfordringer i dette arbeidet.

Det er barnevernstjenesten som beslutter adressesperre for barn, og beslutningen fattes av den enkelte barnevernstjeneste ved leder. Det er også den enkelte barnevernstjeneste som følger opp og ivaretar barn som lever med adressesperre. I så måte foregår barnevernstjenestenes arbeid med adressesperresakene innenfor helt andre rammer enn politiets arbeid med tiltaket. Det er ikke etablert noen beslutningsstruktur for barnevernstjenestenes beslutning om adressesperre, og det er heller ikke etablert noen fagstøtte- eller veiledningsfunksjon for tjenestene i dette arbeidet. Dette gjør barnevernstjenestens arbeid svært krevende.

Tjenestene beskriver adressesperre som et svært inngripende tiltak overfor barn og forsøker derfor å benytte tiltaket minst mulig. Ofte forsøkes mindre inngripende beskyttelsestiltak, som skjult adresse etter barnevernsloven. Det gjøres også en rekke skjønsmessige vurderinger ved beslutning om adressesperre, der barnas alder og muligheter for dialog med foreldrene er viktige momenter. Risikovurderingsfunksjonen ser ut til å være lite ivaretatt. Tjenestene

opplever å ha lite kompetanse om risikovurdering, og det er heller ikke gitt retningslinjer for hvordan barnevernstjenestens risikovurderinger skal foretas. I noen tilfeller kan tjenestene få bistand av politiet, men her oppstår begrensninger knyttet til informasjonsdeling. I så måte har barnevernstjenestene et svakt kunnskapsgrunnlag for en beslutning om adressesperre.

Tjenestene opplever også utfordringer når det gjelder oppfølging av barn som lever med adressesperre. Barnevernstjenestene skal ivareta barns behov for beskyttelse samtidig som barnets beste er et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Barn som lever med adressesperre, er i en helt annen situasjon enn voksne, og det knytter seg helt særegne utfordringer til barnas situasjon. De må etablere seg i et nytt miljø der de ikke må formidle opplysninger om seg selv til noen. Barn kan også ønske kontakt med foreldre eller familie, og dette krever ekstra oppfølging og ivaretagelse av barnevernstjenestene. Ikke minst er barns tilstedeværelse på sosiale medier utfordrende å håndtere for tjenestene. Det er et grunnleggende spørsmål om og hvordan barnets beste blir ivaretatt i adressesperresakene.

Et annet særlig problem ved bruk av adressesperretiltaket for barn gjelder spørsmålet om samvær i saker der det er besluttet adressesperre. Mens tjenestene kan oppleve samvær som uforenlig med adressesperretiltaket og at det ikke er til barnets beste, opplever de at både domstolene og barneverns- og helsenemnda ofte beslutter samvær i sakene. Høyesterett har nylig kommet med en avklaring, og det gjenstår å se hvordan dette blir fulgt opp i lavere instanser.

Kapittelet understreker at det er nødvendig at barnevernets utfordringer i arbeidet med adressesperretiltaket forstås som et strukturproblem. Barnevernstjenestene er gitt oppgaver, juridiske rammer og ansvar for et tiltak der det bare i begrenset grad er gitt føringer og fagstøtte for hvordan dette arbeidet skal utføres. Gitt regelverkets kompleksitet og det svært inngripende ved adressesperretiltak for barn er det grunn til å fremheve det alvorlige ved at det i så liten grad er gitt tydelige og klare rammer for barnevernstjenestenes arbeid med adressesperresakene. Konsekvensene av dette kan potensielt være alvorlige, ved at trusselutsatte barn ikke får den beskyttelsen de har behov for, og som adressesperretiltaket skal ivareta. En annen konsekvens kan være at det skjer sikkerhetsbrudd for barn som lever med tiltaket, noe som vil påføre dem ytterligere belastninger gjennom at de må flyttes og etablere seg på nytt. Det er dermed behov for en vesentlig styrking av barnevernstjenestens arbeid med adressesperretiltaket.

6 Å leve med adressesperre

6.1 Innledning

Et gjennomgående tema i denne rapporten er hvordan både politiet og barnevernstjenestene fremhever adressesperre som et svært inngripende og krevende tiltak å leve med for trusselutsatte, både voksne og barn. De har derfor en høy terskel for beslutning om adressesperre. Viktige spørsmål er: Hvordan ser dette ut fra de trusselutsattes eget perspektiv? Hvordan oppleves det å leve med adressesperre? Hva oppleves som utfordringer ved å leve med tiltaket? I hvilken grad opplever de at adressesperre har gitt beskyttelse mot alvorlig og/eller livstruende vold, som er formålet med tiltaket?

I dette kapittelet skal vi presentere hvordan åtte personer, sju kvinner og én mann, opplever å leve med adressesperre, hva de erfarer som særlige utfordringer, og hva de mener kan bidra til å avhjelpe utfordringene ved å leve et liv med adressesperre. De vi har intervjuet, er voksne, og adressesperren er dermed besluttet av politiet. Dette betyr at de trusselutsattes erfaringer med politiet blir særlig vektlagt i dette kapittelet, men vi beskriver også de intervjuedes erfaringer med andre hjelpetjenester.

De intervjuede har vært utsatt for svært alvorlig fysisk og psykisk vold, en kvinne har også vært utsatt for tvangsgifte. Fire av de intervjuede har barn. En av sakene dreier seg ikke om vold i nære relasjoner, men vi har likevel valgt å inkludere denne, dette intervjuet gir også innsikt i hvordan det oppleves å leve med adressesperre. Seks av de intervjuede lever på kode 6 og to på kode 7. Det er ulikt hvor lenge de har levd med tiltaket, den som har levd lengst med kode 6, har levd med adressesperre i ti år. I tre av sakene er det flere trusselutøvere, og i disse sakene er det nettverk med familiemedlemmer både i inn- og utland som er potensielle trusselutøvere.

Før vi går over til å presentere de intervjuedes erfaringer, skal vi vise hva tidligere studier sier om trusselutsattes erfaringer med å leve med adressesperre. Dette danner et viktig bakteppe for vurderingen av i hvilken grad dagens organisering og praktisering av tiltaket har løst disse utfordringene.

6.2 Tidligere studier

I 2007 gjennomførte Solgunn Eidheim studien *Å leve på sperret adresse*, der hun undersøkte situasjonen til 15 kvinner utsatt for vold i nære relasjoner som levde med adressesperre kode 6. På denne tiden var det Skattedirektoratet som var beslutningsmyndighet for adressesperre.

Ingen av de 15 intervjuede kvinnene hadde blitt ytterligere skadet av trusselutøveren mens de bodde på sperret adresse. Samtlige av de intervjuede hadde opplevd adressesperre som en beskyttelse og som noe kjærkomment, fordi livet deres ville vært i alvorlig fare dersom de ikke hadde hatt adressesperre. Adressesperren hadde imidlertid alvorlige konsekvenser for den enkeltes hverdagsliv. Flytting til et nytt og ukjent sted hadde ført til store omstillinger, for barn i form av nye skoler og nye barnehager. Det var utfordringer med å få tilgang til post, brev og regninger, å finne strømleverandør, å få abonnement på en dagsavis og det å skaffe seg bil fordi bilen måtte registreres, og betalinger av veiavgifter var betinget av fast adresse. Å anskaffe møbler og inventar var komplisert, fordi kvinnene måtte oppgi hjemadresse. De hadde hatt ulik tilgang på arbeid, og flere hadde hatt flere sykmeldinger i løpet av tiden på sperret adresse. Noen hadde gjeld fra tiden de bodde sammen med trusselutøveren. Flere hadde flyttet flere ganger, og det hadde kostet dem dyrt. Tap av nettverk og familie var en ytterligere belastning, og venner kunne ha trukket seg ut som følge av adressesperren. Å opprettholde kontakten med foreldre og søsken økte faren for at trusselutøveren kunne finne dem. Svært få hadde etablert nytt nettverk, selv etter å ha levd på samme sted i flere år med adressesperre. Adressesperren medførte også at kvinnene mistet kontroll over hvor trusselutøver befant seg, noe som medførte en ytterligere utrygghet og en opplevelse hos kvinnene av å være i konstant beredskap. Den mest alvorlige konsekvensen var kvinnenes og barnas isolasjon fra samfunnet. Eidheim fant at kvinner med barn var hardest rammet. For å unngå de problemene deltakelse kunne føre med seg, var det flere som levde uten særlig kontakt med andre mennesker. For noen var det snakk om en nesten total isolasjon fra omverdenen.

Et viktig punkt i studien dreier seg om i hvilken grad instanser som barnevern, politi og (det som på den tiden het) sosialkontor bidro til å avhjelpe kvinnenes situasjon. Kvinnene var i stor grad overlatt til seg selv, men de hadde opplevd seg forstått og imøtekommet av barnevern og politi. Politiet hadde vært inne med ulike hjelpe- og støttetiltak, som å være samtalepartner og en informasjonssentral, og de hadde ytt hjelp som strakte seg langt ut over den tradisjonelle politirollen. Dette var på en tid da familievoldskoordinatorordningen var nylig etablert, og Eidheim legger særlig vekt på denne ordningens betydning for oppfølgingen av kvinnene.

Nyere studier har tematisert unge minoritetskvinnens opplevelse av å leve på adressesperretiltak på grunn av risiko for æresrelatert vold (Nadim & Orupabo, 2014; Bye et al., 2016; Haugen et al., 2017; Bredal & Melby, 2018). Samtlige studier viser at det å leve med et så strengt sikkerhetsregime som adressesperre medfører, er svært belastende for de unge. Studiene dokumenterer også at hjelpetjenestene og politiet har ulike tilnærminger i sin praktisering av adressesperretiltakene. Bye og kollegers studie fra 2016 fant at det var krevende for de unge å etterleve beskyttelsestiltakene, som å avstå fra å bruke sosiale medier og å opprettholde en oppdiktet historie i møte med spørsmål fra

klassekamerater og andre. De fant også at det var psykisk og emosjonelt belastende å leve med de begrensninger som adressesperre legger på den enkelte.

Hvordan er det å leve med adressesperre i dag? I det følgende skal vi presentere hva de vi har intervjuet til denne evalueringen, formidler om dette.

6.3 Dagens erfaringer

Overordnet formidler de intervjuede at de i stor grad opplever adressesperre som et trygghetsskapende tiltak, og de ser adressesperre som et helt nødvendig tiltak for sin situasjon. De som har barn, opplever også at tiltaket gir trygghet for barna. De kvinnene vi har intervjuet har vært utsatt for svært alvorlig vold i nære relasjoner, og de opplever at adressesperretiltaket bidrar til å beskytte dem mot livstruende vold. En av de intervjuede uttrykker dette slik: «Jeg må ha kode 6 hvis jeg ønsker å leve. Jeg kan bli drept. For min del vet jeg at jeg ikke har noe annet valg.»

Men samtidig viser intervjuene at adressesperre også i dag er et svært belastende og inngripende tiltak. De intervjuede forteller om en rekke belastninger ved å leve med adressesperre, så som brudd med familie og venner, flytting, navneskifte og etablering på et helt nytt sted. Livet med adressesperre innebærer også store begrensninger i det å etablere nettverk og i valg av utdanning og arbeid. Livet med adressesperre innebærer også i stor grad et digitalt utenforskap. En kvinne oppsummerer disse erfaringene slik:

Det er ikke lett å leve slik. Jeg kan ikke leve på en vanlig måte, du lever ikke et normalt liv. Det er ubehagelig å si at jeg lever på kode 6, og jeg kan ikke snakke med andre om det. Du kan ikke formidle hvem du egentlig er, og gang på gang blir du minnet på begrensningene. Nå har jeg tenkt å søke jobb, men jeg kan ikke si at jeg lever på kode 6, så det blir vanskelig. Ikke alle opplever det som ok å ansette noen som lever på kode 6. Noen synes det er ubehagelig å være venner med meg siden jeg lever på kode 6. Jeg kan ikke være på sosiale medier. Hvis jeg ser noe på nett som jeg ønsker å kjøpe, kan jeg ikke gjøre det. De som sier at det er lett med kode 6, prøv selv i to dager.

Det er også grunn til å fremheve hvor urimelig de opplever det at det er de som voldsutsatte som må bære belastningen med beskyttelsestiltaket, og at det er de som får sitt handlingsrom begrenset. En kvinne sier: «Det jeg ikke forstår, er at jeg er straffet for resten av livet, men familien min kan leve fritt og leve som de vil. Jeg må være forsiktig hele tiden – det er så urettferdig at det skal være sånn.»

En annen kvinne sier: «Det er veldig interessant hvordan de trusselutsatte må bære belastningene mens trusselutøverne får gå fritt rundt. Det er viktig at vi får leve som en vanlig borger i Norge, at vi får de samme rettighetene, vi skal ikke bli straffet.»

Og en tredje kvinne sier:

Man er offer i systemsammenheng, man blir ofte en svak part. Og man har ikke ressurser til advokat. Man kan ikke gå ut i avisen, og det er ingen som står opp for oss. Vi burde hatt en offeromsorg, hans rettigheter beskyttes av kriminalomsorgen, men hvem tar vare på vår frihet? Det blir overgriperes frihet versus ofrenes – ofrenes frihet blir avhengig av hvor stor frihet overgriper har.

Det er imidlertid viktig å understreke at det er variasjoner i hvordan de utsatte opplever å leve med tiltaket. Mens noen opplever store utfordringer, er det andre som formidler at de etter hvert har klart å etablere et ganske normalisert liv med adressesperre. Blant de intervjuede er noen som har fått etablert et lite nettverk rundt seg, som er i utdanning eller arbeid, og som opplever at de kan leve et forholdsvis vanlig liv til tross for at de lever med adressesperre. Også barna deres er etablert på skole og har etablert nytt nettverk med venner og fritidsaktiviteter.

En kvinne, utsatt for svært alvorlig fysisk og psykisk vold, forteller om hvordan det er å leve med tiltaket:

Det er veldig bra.

Er det bra?? spør intervjuer

Ja, det er det – du vet, jeg føler meg trygg, kode 6 beskytter meg. Jeg hører at noen sier at det er veldig vanskelig å leve med kode 6, men jeg har aldri opplevd det som vanskelig. Det er ikke kode 6 som gjør det vanskelig for meg, det er eksmannen min og hans familie.

Hun har levd i et svært alvorlig kontroll- og voldsregime i mange år og sier at hun aldri har sett for seg at hun kan leve som hun gjør nå, «[...] fritt, med barna mine».

Denne kvinnen peker på at for henne gir adressesperre en viktig beskyttelse mot en voldsutøver som har påført henne store skader i form av at hun har vært underlagt et langvarig volds- og kontrollregime, og tiltaket gir beskyttelse mot en voldsutøver og et familienettverk som fremdeles utgjør en alvorlig trussel mot henne og barna.

Noen forteller om det å leve med adressesperre som en slags tilvenningsprosess, at det var svært krevende i begynnelsen, men at det går bedre etter hvert, og også at opplevelsen av tryggheten ved å leve med tiltaket øker etter en viss tid. En kvinne sier: «Nå skjønner jeg ting bedre enn jeg gjorde tidligere, jeg har gått gjennom en prosess.» Hun sier at hun nå føler seg trygg ved å leve med tiltaket:

Så lenge jeg er på kode 6, føler jeg meg veldig trygg, selv om klokken er elleve eller tolv om kvelden, kan jeg gå ut – jeg føler meg trygg på tur eller i

byen, jeg er ikke på vakt. Den første tiden var jeg veldig mye på vakt, nå er jeg trygg. Jeg kontakter ikke familiemedlemmer. Jeg kan sove trygt, jeg føler meg trygg når jeg er ute eller hjemme. Men samtidig gjør det at livet blir kontrollert, det er en del ting du ikke kan gjøre.

Vi har tidligere vist at politiet har en høy terskel for beslutning om adresse-sperre, og det vil gjennomgående være slik at det er et svært alvorlig trussel-bilde som ligger til grunn for beslutningene. Av anonymitetshensyn går vi ikke spesifikt inn på de intervjuedes voldserfaringer, men kvinnene som har vært utsatt for vold i nære relasjoner, forteller om svært alvorlig vold og også at volden har pågått over tid. Det er dermed et komplekst og omfattende trussel-bilde i sakene. To av kvinnene forteller også om frykt for å bli drept dersom de skulle bli funnet av trusselutøver(ne). Volden og belastningene kvinnene har vært utsatt for, gjør at trygghet og beskyttelse er det som fremstår som det absolutt viktigste for kvinnene, noe de opplever at adressesperre gir. Det er viktig å fremheve dette – at adressesperre kan gi beskyttelse og trygghet for voldsutsatte som har vært utsatt for svært alvorlig vold, og som fremdeles lever under trussel om livstruende vold.

Det er heller ikke noen av de vi har intervjuet, som har opplevd alvorlige sikkerhetsbrudd, i den forstand at adressen er blitt avslørt, og at de har måttet relokaliseres, det vil si flytte og etablere seg på et nytt sted. De har imidlertid opplevd enkelte hendelser, som en som opplevde at skolen hadde lagt ut bilde av elever der sønnen også var avbildet. Moren måtte da kontakte rektor. Rektor visste at sønnen levde med adressesperre, men det som hadde skjedd, var en glipp. En svært viktig grunn til at det ikke har skjedd sikkerhetsbrudd, er at kvinnene selv utviser stor forsiktighet. De har også fulgt opp alle råd og pålegg fra politiets side.

Et viktig spørsmål er hva som må til for at det skal være mulig å leve et både trygt og noenlunde normalisert liv med adressesperre. I det følgende skal vi vise at dette i stor grad ser ut til å være betinget av den oppfølgingen og støtten man får til å håndtere de utfordringene et liv med adressesperre medfører. Det å møte forståelse hos politi og hjelpetjenester om den særlig sårbare livs-situasjonen man befinner seg i, fremstår også som særlig viktig. Uten slik støtte er livet med adressesperre langt mer krevende. En kvinne sier dette når vi spør om hun føler seg trygg:

Det varierer, jeg kan ikke tenke på det hele tiden, man må gjøre så godt man kan. Man vil aldri være 100 prosent trygg, Norge er et lite land og et åpent samfunn. Følelsen av trygghet er koblet til de utfordringene man møter, og hvordan ting er tilrettelagt i hverdagen.

I det følgende skal vi vise hvilken type tilrettelegging som fremstår som særlig viktig for de vi har intervjuet.

6.4 Erfaringer med politiet

Vi har tidligere vist at politiet erfarer at mange trusselutsatte som får innvilget adressesperre, er sårbare individer med komplekse utfordringer som trenger tett oppfølging, men at politiet har ulike former for oppfølging av voldsutsatte som lever med adressesperre. Noen praktiserer en oppfølging basert på stor grad av nærhet, tilgjengelighet og personlig oppfølging, og de bistår med ulike praktiske og psykiske utfordringer som følger av det å leve på sperret adresse. De kan også følge opp de trusselutsattes barn. Andre har en mer distansert tilnærming, der man vektlegger en profesjonell distanse til de trusselutsatte og en tydelig bevissthet om hva man hjelper til med og ikke. Det settes også tydeligere grenser for når man kan hjelpe.

Det er i liten grad nedfelt noen direkte føringer for hvordan politidistriktene skal organisere oppfølgingen av de trusselutsatte, og politidistriktene står dermed fritt til å avgjøre hvordan oppfølgingen skal gis. Resultatet er altså at det er variasjoner mellom politidistriktene, og de gir ulike tjenester til de trusselutsatte. I det følgende skal vi se på hvordan de intervjuede har opplevd politiets oppfølging, hva de ser som betydningsfullt for sin opplevelse av trygghet, og hva som er god hjelp.

For de vi har intervjuet, fremstår den mer personlige politistilen, preget av nærhet og tilgjengelighet fra politiets side, som svært viktig for at adressesperretiltaket skal være håndterlig. De forteller imidlertid om litt ulike behov alt etter hvor de er i prosessen med adressesperre. Det som fremstår som en særlig sårbar periode, er den første tiden med adressesperre. Det å flytte og etablere seg på et nytt sted og bryte med familie og venner er en svært krevende prosess, også for barna. En kvinne sier: «Det var veldig vanskelig for barna i begynnelsen, vi fikk beskjed om at vi måtte flytte, vi måtte finne nye navn, og så måtte det skje dagen etter. Barna fikk ikke sagt farvel til vennene sine. Men nå har barna mange venner, og det går fint.»

I denne første perioden fremstår det som særlig viktig med tett oppfølging fra politiets side. Én er svært fornøyd med politiets oppfølging i denne perioden: «Politiet etablerte kode 6, det var en fin prosess og en trygg ramme rundt det. Jeg hadde veldig stor tillit til vedkommende i politiet og ble fulgt veldig godt opp. Det var punktlighet og grundighet og god informasjon.»

Kvinner vi har intervjuet som ikke behersket norsk på tidspunktet for etableringen av adressesperre, formidler at de da sto i helt ekstraordinære utfordringer. En kvinne er utsatt for tvangsgifte i et annet land. Hun fikk hjelp til å komme tilbake til Norge og å komme ut av det «helvetet hun var i», som hun beskriver det. Politiet vurderte saken hennes, og hun formidler at hun fikk beskjed om at hun var på kode 6, og hun fikk nytt navn og flyttet til en annen kant av landet. Hun beskriver den første tiden slik:

På den tiden kunne jeg ikke godt norsk, jeg trengte tolk. Jeg skjønnte ikke hva kode 6 var, men de ga meg informasjon på mitt språk, hva jeg kunne gjøre og ikke, hva jeg hadde lov til og ikke. De første årene skjønnte jeg ikke min situasjon, det tok lang tid. Politiet skjønnte den situasjonen jeg var i, bakgrunnen min og familien – jeg stoler på den vurderingen de gjorde. Den første tiden var det mye følelser, jeg fikk ikke lov til å ha kontakt med familie, de du er glad i, venner. Men jeg hører på hva politiet sier, og stoler på at det de gjør, er det beste for meg. Tenk å komme til et nytt land, ikke ha mulighet til å ta kontakt med de du kjenner, du har vært gjennom en traumatisk opplevelse, vært utsatt for fysisk og psykisk vold, du er i en veldig vanskelig situasjon. Det å miste de man er glad i. Det er mange følelser. Men det første du tenker, er sikkerhet, du vil føle deg trygg.

Også en annen minoritetskvinne, som på tiden for etableringen av adresse-sperre ikke kunne norsk, og som hadde liten kjennskap til ulike sider ved det norske samfunnet, beskriver den første tiden som særlig krevende. Hun illustrerer dette slik: «[...] jeg visste ikke en gang hvordan man kjøper en bussbillett.» Hun forteller at hun var svært sårbar i denne perioden, savnet familien sin, hun var alene uten noen i familien som kunne støtte henne, og det eneste hun hadde, var et profesjonelt støtteapparat. Særlig viktig for at hun klarte seg i denne perioden, var at hun hadde en politikontakt som forsto situasjonen hennes, og som hjalp til: «Jeg hadde en politikontakt, en fantastisk politidame, hun visste hvordan hun skulle håndtere ting, hun viste tålmodighet, hun var fantastisk.»

Måten politiet forholder seg til de trusselutsatte på i denne tidlige perioden, kan også ha betydning for ens eget valg om adressesperre som beskyttelsestiltak. De intervjuede forteller om at politiet stiller krav til dem for at det skal gjøres beslutning om adressesperre. Vi har tidligere vist at politiet gjør en egnethetsvurdering før beslutning om adressesperre, og avgjørende punkter er den trusselutsattes motivasjon til å leve med tiltaket og vilje og evne til samarbeid med politiet. Også her ser det ut til at politiets fremgangsmåte er viktig, at politiet forsikrer om at de vil bistå med flytteprosess og alt det tilhørende. En kvinne forteller at hun hadde flere samtaler med politiet før beslutningen om adressesperre. Hun opplevde dette som en god prosess:

De sa til meg at for å leve et normalt liv måtte vi flytte. «Vi hjelper dere, men hva som skjer, er også ditt ansvar. Hvordan kan dere forandre dere, hvor langt er du villig til å gå for din og dine barns sikkerhet?» Jeg sa at jeg kunne gå veldig langt, sikkerhet er det viktigste for meg. Da begynte prosessen med å flytte.

Men vi har også eksempler på at politiet har en mer kontrollorientert stil ved beslutning om adressesperre, der det ene og alene er den trusselutsattes vilje til å følge opp politiets instruksjoner som har vært det sentrale. Dette illustrerer at det er en forskjell mellom politidistriktene i hvordan de trusselutsatte følges opp i denne initialfasen av tiltaket. En kvinne opplever en slik mer kontroll-

orientert stil ved politiets fremgangsmåte i egnethetsvurderingen som belastende. Hun sier: «Politiet i ett distrikt sa at jeg må følge det de sier, ellers ble jeg ansett som ikke egnet for tiltaket, jeg fikk en opplevelse av at jeg skulle være takknemlig for at de tok hensyn til meg.»

Vi ser også at politiets måte å følge opp de trusselutsatte på etter at tiltaket er etablert, er viktig for at livet med adressesperre skal være håndterbart. En politistil preget av personlig oppfølging og tilgjengelighet fremstår som viktig. Dette kan også gjelde for ivaretagelse av barn. En kvinne forteller om oppfølgingen hun får fra politiet:

Jeg kan ta kontakt hvis det er noe jeg trenger, hvis jeg har spørsmål – for eksempel i begynnelsen, når jeg levde med adressesperre: Hvis barna var forsinket fra skolen med ett kvarter, ringte jeg politiet. Da kom de med en gang. Nå ringer jeg hvis de ikke har kommet etter en halvtime, de svarer og bistår.

En annen kvinne har også blitt fulgt av politiet på reiser hun har måttet foreta, som da hun flyttet til det stedet hun nå bor. Dette var svært betydningsfullt for henne:

Når jeg flyttet fra det forrige stedet og hit, måtte vi reise via x. Da var jeg veldig redd, men det var to politimenn som var med oss hele tiden på reisen, de ventet sammen med oss, og det gikk veldig bra. Vi har også vært på ferieopphold i [et hjelpetilbud] – når vi reiste dit, fulgte politiet oss, og de fulgte oss når vi skulle hjem. Det gjorde det mulig for oss å reise, og barna fikk kommet på ferie, det var så viktig.

Også en annen kvinne har gode erfaringer med at politiet har fulgt opp barna i skolesituasjonen deres: «Vi blir fulgt, politiet snakker med skolen, de er veldig flinke, de passer på at det ikke blir tatt bilder av barna på skolen, på aktiviteter – de gjør det på en veldig fin måte.» Hun sier at politiet hadde mye kontakt med skolen i begynnelsen, men mindre etter hvert. Skolen har forstått at de ikke kan bli registrert på vanlig måte, og skolen har forstått hvordan de skal forholde seg: «Skolen har fått beskjed fra politiet at det er veldig strengt, og skolen forholder seg til det.»

Det har imidlertid kommet opp situasjoner som politiet har sett som sikkerhetsutfordringer, og der de intervjuede har måttet avstå fra ting de har ønsket seg, som valg av type jobb eller utdanning. Det som også her fremstår som viktig, er at politiet bruker tid på å begrunne og forklare hvorfor dette valget kan representere en sikkerhetsutfordring. For en kvinne gjelder det for eksempel valg av arbeidsplass. Hun hadde hatt en jobb på et sted hun trivdes veldig godt, men politiet vurderte at arbeidsplassen ikke var trygg nok, og anbefalte henne å skifte jobb. Her hadde politiet gjort en grundig vurdering og forklart hvorfor arbeidsplassen representerte en sikkerhetsutfordring. Da ble det lettere å frasi seg denne jobben:

Jeg skjønner det, det er et veldig åpent sted, det var risiko. Kollegene der, sjefen, det var veldig flinke folk. Men det var ikke verdt det, du vet – det er ikke bare meg, det er barna også. Det blir traumatisk for dem hvis vi må flytte. De går på skole her, de har aktiviteter og venner.

Også her ser vi at en mer kontrollorientert politistil, som kan innebære at de vil bli tatt av tiltaket dersom de ikke følger politiets instruksjoner, oppleves lite ivaretagende. En kvinne opplevde dette gjennom at hun ønsket å sende et brev til familien sin. Hun sier:

Jeg har alltid vært veldig lojal mot politiet, jeg er veldig ansvarsfull, og jeg gjør det jeg får beskjed om. Men en gang ville jeg sende et brev til familien min, jeg ville at familien skulle vite at jeg ikke er en dårlig person. Men da fikk jeg vite av politiet at hvis jeg gjorde det, ville de ta fra meg kode 6. Jeg har slitt med depresjoner og PTSD, og dette skapte en angst i meg. Får jeg ikke lov til å sende et brev?

Etter hvert hadde imidlertid politiet gjort en vurdering, og det ble ordnet sånn at hun fikk sendt et brev på en trygg måte. Dette var svært betydningsfullt for henne.

En kvinne forteller at familien hennes ikke vet hvor hun er, de har flere ganger spurt om hun kunne besøke dem, eller om de kunne besøke henne, men at det var slutt på det nå:

Etter anbefaling fra politiet, de sier at det ikke er trygt, og at familien min kan bli fulgt etter, så jeg sa ok. Jeg føler ansvar for barna og at vi kan bli skadet. Så jeg tar ikke sjansen nå. Men kanskje, når barna blir eldre, da kan det gå. De bestemmer jo også selv etter hvert, om de vil leve på kode 6 eller ikke.

I sum har de vi har intervjuet gode erfaringer med politiet, men det er også variasjoner. Det som fremstår som viktig, er å få hjelp med praktiske utfordringer som oppstår, at politiet har en forstående og empatisk tilnærming og forklarer hvilke begrensninger de ser som nødvendige for at den beskyttelsen adresse-sperre gir, skal bli opprettholdt. En kvinne understreker:

Man må møte oss med empati og vite at dette er en sårbar gruppe. Politiet kan bli flinkere til å kommunisere, forstå deg, og ikke true med å ta fra deg koden hvis du ikke gjør som de sier, eller hvis du har noen ønsker. Når du tar kontakt med politiet, er det veldig viktig at politiet tar deg imot på en fin måte. Hvis jeg kontakter politiet, må de møte deg der du er, og være en god lytter. Og det handler om hvordan de sier nei. De kan ikke si at da tar de koden fra deg, det skaper panikk og angst. Hvis du ikke blir forstått av den som skal beskytte deg, opplever vi bare at de vil kontrollere oss. Politiet må vise empati og forståelse, de kan si nei, men de må forklare hvorfor. Man må ikke gjøre det så vanskelig for oss at vi ikke kan puste en gang.

6.5 Digitalt utenforskap

Det de intervjuede opplever som det mest krevende, og som er minst tilrettelagt, er utfordringer med at alle tjenester nå er digitalisert. De beskriver i stor grad et digitalt utenforskap, ved at de ikke kan benytte seg av digitale tjenester, og ikke være på sosiale medier. En kvinne som lever på kode 6, sier: «De som lever med adressesperre, er en gruppe som ofte blir glemt. Vi er kanskje den svakeste og mest sårbare gruppen i den teknologiske utviklingen.»

Vi har tidligere vist at både politi og barnevernstjenester ser bruk av digitale medier som lite forenlig med adressesperretiltaket. Om de trusselutsatte vil klare å avstå fra bruk av sosiale medier, er et sentralt spørsmål i egnethetsvurderingen. Det synes imidlertid å være en oppmykning blant trusselkoordinatorene i oppfatningen av bruk av sosiale medier, men i de ulike politidistriktene er det noe ulik aksept for bruken. Enkelte er mer restriktive enn andre. Tendensen fremstår imidlertid som tydelig: Mens bruk av sosiale medier tidligere ble ansett som uaktuelt ved beslutning om adressesperre, er forsiktig bruk av sosiale medier nå mer akseptert i flere saker selv om det ikke er ønskelig. Trusselkoordinatorene ser det imidlertid som viktig å veilede de som velger å bruke sosiale medier, om hvordan de best kan gå frem for ikke å avsløre ny identitet og bosted.

Også de voldsutsatte er opptatt av begrensningene ved bruk av sosiale medier, og i den grad de overhodet er på sosiale medier, er det grunn til å understreke den store forsiktigheten de utviser. De tar selv et stort ansvar for at adressen deres ikke skal bli avslørt. En som lever på kode 7, sier: «Jeg er på sosiale medier, men jeg er kjempenøye med aldri å legge ut steder jeg er, jeg legger aldri ut sånne ting. Med forsiktighet går det an å være på sosiale medier.»

De som lever på kode 6, opplever imidlertid langt større begrensninger. En kvinne som lever på kode 6 med barna sine, har fått formidlet av politi at de ikke kan være på sosiale medier. Men for henne er det ikke veldig problematisk, og for henne veier sikkerheten tyngst. Hun sier:

Jeg fikk ikke ha sosiale medier når jeg levde med eksmannen min, heller. Han kontrollerte alt. Så jeg er ikke avhengig av sosiale medier, og vi er ikke på noen sosiale medier, verken jeg eller barna mine. Ikke i det hele tatt. Jeg snakker med barna om det. Hvis noe skjer, blir vi flyttet herfra, før han finner oss. Det blir traumatisk for dem hvis vi må flytte. De går på skole her, de har aktiviteter, venner.

En annen kvinne som også lever på kode 6, opplever restriksjoner på bruk av sosiale medier som mer belastende:

Jeg forstår at sosiale medier gir familien mange muligheter til å finne meg, hvis jeg legger ut et bilde på Facebook, vet de hvor jeg er. I mange år hadde jeg ikke lov til å ha Facebook, men på grunn av skole har jeg nå fått mulighet til å ha Facebook. Jeg er helt anonym og har veldig få venner, bare noen i

klassen. Jeg publiserer ingen ting. Tidligere sa jeg til politiet at jeg hadde gitt noen likes, det sa politiet at jeg ikke kunne gjøre. Det er ikke lett, og det er ikke lett å leve slik.

De som er under utdanning, opplever også utfordringer dersom de blir tatt bilde av, og de må da be om at bildet slettes. Dette kan vekke reaksjoner hos medstudenter. En kvinne sier: «Jeg kan ikke være med på et klassebilde. Snapchat, Instagram, sosiale medier, jeg kan ikke være på de tingene. Hvis noen tar bilde av meg, må jeg be dem slette bildet. Jeg opplever å bli ekskludert, og folk blir nysgjerrige og synes det er rart.» En kvinne som er i arbeid, beskriver også at adressesperren legger begrensninger på hvilke oppgaver hun kan utføre i sitt arbeid.

Det er grunn til å understreke at de vi har intervjuet, er voksne, og at det for dem kan være mindre belastende å være utelukket fra å bruke sosiale medier enn det er for barn og unge. Voksne opplever imidlertid også andre typer digitale utfordringer. De beskriver i stor grad et digitalt utenforskap ved at de ikke får tatt del i det digitale tjenestetilbudet, som å velge strømleverandør eller bestilling av renovasjon. De nevner også en rekke andre eksempler, som å bestille internasjonalt helsekort, søke ESTA-visum, det å bruke betalings-terminal hos fastlegen, få kjøpt medisiner på apotek. En som lever med kode 7, sier at problemene har blitt ytterligere forsterket etter innføringen av GDPR.

En forteller for eksempel at hun skulle fornye strømabonnement, men da hun ville velge strømavtale fra, fikk henne ikke opp i systemet sitt. Hun måtte velge den gamle strømleverandøren. Hun sier: «Hvorfor skal jeg bli straffet for at jeg er på sperret adresse? Som forbruker burde jeg kunne velge dette selv. Det er viktig at vi, som vanlige borgere i Norge, får de samme rettighetene, at det ikke er oss som blir straffet.» De intervjuede opplever også at det tar lang tid før de får tak i de personene som har tilgang til ulike systemer, og som kan bistå. Dette kan gjelde forsikringsselskaper, banker. En som lever på kode 6, sier:

Strøm, bolig, internett, renovasjon – det leveres av private leverandører, og man må registrere seg. Jeg har ikke mulighet til å bestille ting på nett. Strøm, renovasjon, internett – det er helt grunnleggende ting. Og det er veldig fordyrende å leve på adressesperre, for du har ikke valgmuligheter.

Men også dagligdagse ting, som å kunne kjøpe noe på nett, som mat, klær, hvitevarer eller andre ting, er ikke mulig når man lever med adressesperre. Noen av de vi har intervjuet, har imidlertid selv funnet ulike løsninger på de digitale utfordringene de står i i det daglige. En sier: «Jeg har bygget et eget nettverk for å kunne leve så normalt som mulig, og jeg har funnet alternative løsninger. Jeg har for eksempel venner som hjelper til med netthandel.» Også en annen kvinne forteller at for å kunne få kjøpt det hun trenger, over nett, er hun avhengig av andre, og hun har en venninne som hun bestiller gjennom.

Men ikke alle har et nettverk rundt seg som kan hjelpe til. En kvinne sier at hun har blitt vant til at hun ikke kan kjøpe ting på nett, «[...] det finnes butikker der man kan handle.» Problemet er imidlertid at man ikke kan ha garanti på varer man har kjøpt, da blir adressen registrert. Det som hjelper i hennes situasjon, er at hun har en saksbehandler på NAV som hun opplever som hjelpsom og forståelsesfull. En gang hadde en hvitevare blitt ødelagt, og hun hadde ikke garanti – men hadde fått hjelp til å kjøpe nytt. «Så lenge det er folk rundt deg som forstår, får vi det til.»

De intervjuede beskriver dermed i stor grad et digitalt utenforskap, og de formidler at de ikke får tilgang til offentlige og private tjenester som skal være tilgjengelige for alle og tilrettelagt for alle innbyggere. En vi har intervjuet, er opptatt av at for de som lever med adressesperre, må det innføres tiltak som gjør at de får tilgang til avgjørende og lovpålagte tjenester og ytelser de har rett på.

6.6 Familie, venner og etablering av nettverk

Adressesperre innebærer at man må bryte med tidligere nettverk, både venner og familie. Flere fremhever hvor isolert man kan bli av å leve med adressesperre. Man må lage en ny bakgrunnshistorie, man kan ikke fortelle om situasjonen sin, og det er krevende å etablere nye nettverk. En krisesenteransatt vi har intervjuet, fremhever isolasjon og ensomhet hos flere som lever med adressesperre. Dette kan representere en sårbarhet og kan føre til at man gjør ting som er risikofylte – for eksempel å være på sosiale medier. Dette kan demme opp for ensomhet. Hun forteller om en kvinne hun nå har kontakt med, som «[...] føler seg helt alene i verden – sosiale medier er hennes nettverk». Dette understreker hvor viktig det er at utsatte får hjelp til å etablere et nytt nettverk, og at det kan demme opp for sårbarheten ved å leve med adressesperre.

De kvinnene vi har intervjuet, understreker hvor viktig det er med nettverk, som en sier: «Man kan ikke være helt alene, vi trenger noen som er her for oss. Dine egne behov er ikke bare mat på bordet og tak over hodet, man må ha den sosiale og emosjonelle kontakten med folk.»

En kvinne opplever store utfordringer med å etablere nytt nettverk rundt seg, og mye av grunnen til det er de begrensningene adressesperre påfører henne, i form av at hun ikke kan fortelle andre om hvilken situasjon hun er i. En annen kvinne forteller at hun har venner, men at de ikke vet at hun lever på kode 6, og at hun aldri forteller det, heller ikke når vennene kommer på besøk. Hun understreker at hun ikke kan ha venner fra hjemlandet sitt, og at hun aldri kan gå på feiringer av den religiøse høytiden i religionen hun praktiserer, der kan hun risikere å møte folk fra hjemlandet sitt.

Også her er imidlertid bildet nyansert. De intervjuede forteller om brudd med familie, men at de etter hvert har fått etablert seg på nytt med noen nye venner og kontakter på det nye bostedet, og at barn er etablert på skole og med nye venner. En kvinne sier: «Vi har ikke familie, men vi har fått venner her vi bor nå.

Før jeg flyttet, hadde jeg familie, men jeg har ikke noe kontakt med dem. Det er ikke trygt, fordi noen av dem er i familie med eksmannen min.» En kvinne forteller at hun har et godt nettverk, og at dette gjør det levelig å leve med adressesperre: «Livskvaliteten min er veldig mye bedre ved at jeg har et godt nettverk.»

En kvinne sier at hun har noen få sosiale kontakter, men et svært begrenset sosialt liv. Hun sier imidlertid at det som er viktig for henne, er at hun lever som hun vil, det gjør barna også, og at det er det som er det viktigste. Hun har levd i en svært voldelig relasjon over flere år, der eks-mannen fullstendig kontrollerte livet hennes.

6.7 Erfaringer med hjelpetjenester

De intervjuede fremholder også hvordan oppfølging og støtte fra det profesjonaliserte hjelpeapparatet er viktig for å kunne håndtere livet med adressesperre. Dette kan gjelde hjelpetjenester som krisesentre, NAV, familievern, fastleger, utdanningsinstitusjoner og psykisk helsevern. Også her har de intervjuede ulike erfaringer. En forteller om langvarig og god oppfølging fra kontaktpersoner i NAV og familievern:

De har fulgt meg i flere år, uten dem hadde jeg ikke klart det. De har aldri misforstått meg, og de fordømmer meg ikke. Jeg er så glad for at NAV har støttet meg, uten all hjelpen jeg har fått fra myndighetene, vet jeg ikke hvor jeg hadde vært, jeg vet ikke om jeg hadde levd en gang. Jeg er stolt av meg selv over ting jeg har klart å gjennomføre, men jeg er svært takknemlig for NAV, hjelpeapparat, skole – de gjør at jeg er der jeg er, og den jeg er i dag.

Det er imidlertid varierende praksiser. En kvinne hadde opplevd å bli dårlig behandlet av NAV-kontakten sin:

Jeg fikk nesten ikke penger, jeg fikk høre at jeg ville få etterbetalt etter hvert, men jeg sa: «Hva skal jeg gjøre nå?» Jeg hadde spart litt, så jeg klarte meg så vidt. Men hun i NAV sa bare at du og barna dine er heldige som bor her i Norge, mange andre har større problemer. Men jeg fikk jo problemene mine når jeg bodde her i Norge, og jeg lurte på hva hun prøvde å si med det. Hun sa at barna dine er så heldige, hun var veldig vanskelig. Man kan ikke si sånt. Det er det eksmannen min ofte har sagt til meg, «du har det så bra, se på andre», det var som om hun gjentok det han ofte har sagt.

For to av kvinnene har det vært viktig å få hjelp av psykisk helsevern. En kvinne forteller om sine erfaringer med å gå til psykolog:

Før var jeg veldig imot å gå til psykolog, jeg er ikke en så åpen person, men jeg ble anbefalt å gå flere ganger, så jeg gjorde det, men nå er jeg ferdig. Jeg var en liten periode hos en mannlig terapeut, men det var vanskelig, jeg klarte ikke å åpne meg for ham, det er mange ting jeg ikke kan si til en mann. Så fikk jeg byttet til en dame. Det var veldig bra. Og det er godt å snakke med en

som du vet har taushetsplikt. Så var jeg med i en gruppe, det var godt å høre at det er flere som har opplevd det som jeg har, at vi er flere.

Kvinnene har også hatt gode erfaringer med frivillige organisasjoner og har fått etablert et nettverk gjennom dem. Overfor oss har noen også understreket betydningen av at noen frivillige organisasjoner har ferie og fritids-tilbud til barn som lever med adressesperre. En kvinne har erfaring med disse tiltakene, og hun sier:

Jeg kan ikke reise hvor som helst, eksen min har et stort nettverk, flere steder i Europa og i Norge. Så det å kunne ha et trygt sted å reise, som de som tilbyr ferieopphold for barn. Barna trenger også å komme litt bort. Man blir stuck på samme sted, og det er barna som trenger mest å komme litt bort, de ser jo også at vennene deres reiser på ferie.

Politiet hadde fulgt henne og barna på reisen til og fra ferieopphold, noe som gjorde dette til en trygg og fin opplevelse for henne og barna.

6.8 Sammenfatning av kapittelet

I dette kapittelet har vi vist at de trusselutsatte vi har intervjuet, opplever adressesperre som et trygghetsskapende tiltak, men også som et svært inngripende og krevende tiltak å leve med. Det medfører store begrensninger i de trusselutsattes liv, ved at tiltaket legger begrensninger på familieliv og sosialt liv, utdannings- og arbeidsliv og tilgang til ulike velferdstjenester. Det at offentlige og private tjenester i dag i så stor grad er digitaliserte, gjør det å leve med adressesperre ytterligere komplisert, og det medfører i stor grad et digitalt utenforskap.

Det er også grunn til å understreke hvor urettferdig og urimelig de trusselutsatte opplever det er at voldsutøver får gå fri, mens det er de som voldsutsatte som får begrenset sin handlefrihet. Samtidig synes de intervjuede å akseptere de begrensningene et liv med adressesperre innebærer, fordi trusselsituasjonen de befinner seg i, er så alvorlig og oppleves så livstruende.

Det svært inngripende ved tiltaket slik de trusselutsatte opplever det, synes å understøtte den restriktive holdningen både politiet og barnevernstjenestene har til å beslutte adressesperre. Samtidig understreker de utsattes erfaringer betydningen av at det gjøres gode og kompetente beslutninger om adressesperre, både for voksne og for barn, og at adressesperre kun benyttes der andre beskyttelsestiltak har vært forsøkt og ikke ført frem. De trusselutsattes erfaringer understreker også hvor viktig det er med god oppfølging både av politi og hjelpetjenester for at tiltaket skal være mulig å håndtere. God oppfølging og tilrettelegging er trygghetsskapende, og det kan bidra til å avhjelpe den krevende situasjonen man står i ved å leve med adressesperretiltaket.

Et så inngripende tiltak som adressesperre krever dermed at systemer og rutiner rundt den trusselutsatte er på plass, og at adressesperre ikke bare handler om den trusselutsattes skikkethet, men også systemets.

7 Avslutning

I dette sluttkapittelet skal vi først oppsummere hovedfunnene i evalueringen. Dernest skal vi løfte frem utvalgte utfordringer både ved reguleringen og praktiseringen av adressesperretiltaket, og vi skal gi noen overordnede anbefalinger om hvordan tiltaket kan styrkes, både i politiet og i barnevernstjenestene.

7.1 Oppsummering av hovedfunn

Den overordnede problemstillingen i denne evalueringen er i hvilken grad adressesperre er et virksomt og egnet beskyttelsestiltak for utsatte for vold i nære relasjoner. For å belyse dette har evalueringen undersøkt hvordan adressesperretiltaket er regulert, og politiets og barnevernstjenestenes praktisering av adressesperretiltaket, og vi har undersøkt trusselutsattes erfaringer med å leve med adressesperre.

Adressesperre er et inngripende beskyttelsestiltak, ikke minst for barn. Det innebærer at den trusselutsatte må flytte, ofte til en annen landsdel, han/hun blir anbefalt å skifte navn, eventuelt bytte jobb og skole, bytte bank og bryte kontakten med fastlege, helsestasjon, skolekrets og alle fritidsaktiviteter, og den trusselutsatte må holde oppholdsstedet skjult for omverdenen. Adressesperre betyr dermed at det er den voldsutsatte som får sitt handlingsrom innskrenket, og som må bære belastningen av beskyttelsestiltaket.

Evalueringen viser også at det er svært krevende å leve med adressesperretiltaket. Intervjuer med trusselutsatte viser at adressesperre medfører store begrensninger i de trusselutsattes liv, ved at tiltaket legger begrensninger på familieliv og sosialt liv, utdannings- og arbeidsliv. Det at offentlige og private tjenester i dag i så stor grad er digitaliserte, gjør det å leve med adressesperre ytterligere komplisert, og det medfører i stor grad et digitalt utenforskap. Evalueringen viser imidlertid også at adressesperre kan oppleves trygghets- skapende, og de vi har intervjuet, har heller ikke opplevd alvorlige sikkerhetsbrudd. I så måte kan trusselutsatte akseptere begrensningene et liv med adressesperre medfører, fordi trusselsituasjonen de befinner seg i, er så alvorlig og oppleves så livstruende. God oppfølging og støtte fra politi og hjelpetjenester fremstår helt avgjørende for å avhjelpe utfordringene med å leve med adressesperretiltaket.

Det er politiet som beslutter adressesperre for voksne. Ved en slik beslutning sperres også adressen til eventuelle barn og resten av husstanden. Barnevernstjenesten beslutter adressesperre for barn. Beslutning om adressesperre krever at det er en situasjon med fare for liv og helse. Dette innebærer at det

skal være en høy terskel for bruk av tiltaket, og det skal kun benyttes i de tilfellene hvor mindre inngripende tiltak ikke anses tilstrekkelige.

Siden tiltaket er såpass inngripende, er det viktig at det gjøres kompetente beslutninger om adressesperre. God håndtering av tiltaket, både av politiet og barnevernstjenestene, har også stor betydning for ivaretagelsen av og sikkerheten til den trusselutsatte. Sikkerhetsbrudd kan potensielt være livstruende for den trusselutsatte, og det kan også medføre at den trusselutsatte må flytte og etablere seg på nytt, med de belastninger det medfører.

Evalueringen har vist at det er flere utfordringer knyttet til praktiseringen av adressesperretiltaket:

Et fragmentert og lite tilgjengelig regelverk

Evalueringen viser at det er utfordringer med den rettslige reguleringen av adressesperretiltaket. Regelverket fremstår som fragmentert og vanskelig å få oversikt over. Både vilkårene for og rettsvirkninger av adressesperre er spredt i ulike lover, og sentrale regler følger ikke av noen lovbestemmelser. Deler av regelverket er lite oppdatert, og det er ikke tilpasset dagens digitaliserte saksbehandling. Et lite tilgjengelig regelverk kan gjøre det vanskelig for rettsanvenderne, som i saker om adressesperre er ikke-jurister (politiet og barnevernstjenestene), å forstå hva adressesperre går ut på, og å anvende det. Da riktig anvendelse av regelverket kan ha stor betydning for den faktiske sikkerheten til den trusselutsatte, kan det fragmenterte og lite oversiktlige regelverket potensielt redusere effektiviteten av beskyttelsestiltaket.

Tiltak som vil kunne kompensere for et mangelfullt regelverk, er at politidistriktene og barnevernstjenestene har beslutningsstøtte i arbeidet med adressesperresakene, samt at det er utarbeidet rutinebeskrivelser og veiledninger for arbeidet. Ikke minst vil god fagstøtte kunne bidra til å styrke beslutningen om adressesperre og oppfølgingen og ivaretagelsen av de trusselutsatte. Her er situasjonen svært ulik for politiet og barnevernstjenestene.

Politiets praktisering av adressesperretiltaket

Politiet overtok beslutningsmyndigheten for adressesperre for voksne fra skatteetaten i 2012. Begrunnelsen for overføringen var at politiet ville kunne ivareta trusselutsatte på en sikkerhetsmessig bedre måte. Politiet kan også innhente informasjon om trusselutøver og trusselsituasjonen. Politiet ville dermed være bedre i stand til å vurdere hvilke beskyttelsestiltak som er hensiktsmessige. I forbindelse med overføringen til politiet ble det også etablert et nasjonalt kontaktpunkt for adressesperre ved KRIPOS.

Evalueringen viser at det de senere årene er utviklet en klar beslutningsstruktur for politiets beslutning om adressesperre. Det er utarbeidet en nasjonal instruks for politiets arbeid med trusselutsatte personer. Instruksen stadfester at beslutning om adressesperre skal fattes av en beslutningsgruppe.

Beslutningsgruppen skal være forankret hos politimesteren og være sammensatt av ledere med beslutningsmyndighet fra relevante fagområder i politidistriktet. Beslutningsgruppen skal sikre en objektiv vurdering av trusselsaker og beslutte om og eventuelt hvilke beskyttelsestiltak som skal iverksettes, etter anbefaling fra distriktets trusselgruppe. Instruksen beskriver også saksforløpet i trusselsaker, og instruksen stadfester at det er politimesteren som har det overordnede ansvaret for korrekt behandling av de trusselutsatte i eget distrikt.

Evalueringen viser at politidistriktene langt på vei har organisert arbeidet med trusselutsatte personer etter instruksen. Det fremstår som at denne organiseringen har bidratt til en klar styrking av politiets beslutning om adressesperre. Ved at beslutningen om adressesperre er forankret på ledelsesnivå i politidistriktet, og at det er innført klare rutiner for behandling av sakene, styrkes kvaliteten i arbeidet. Som en ytterligere foranstaltning foretar KRIPOS en kvalitetskontroll av beslutningen om adressesperre og melder beslutningen til skatteetaten. KRIPOS gir også råd og veiledning til distriktene, og denne fagstøttefunksjonen fremstår som helt sentral for å sikre god kvalitet i politiets arbeid med adressesperretiltaket.

Etter at politiet overtok ansvaret for adressesperretiltaket for voksne, har antall personer som lever med adressesperre, blitt betydelig redusert. Den viktigste årsaken til dette ser ut til å være at politiet ser adressesperre som et svært inngripende tiltak for trusselutsatte, og at tiltaket kun bør benyttes der andre beskyttelsestiltak og -virkemidler ikke gir tilstrekkelig beskyttelse.

Politiets arbeid med adressesperresakene fremstår like fullt som komplekst og krevende på en del punkter. Et særlig viktig punkt dreier seg om *hvordan* politidistriktene skal komme frem til beslutning om adressesperre. Det er uklarheter knyttet til trusselvurderingsarbeidet, og hva som skal utgjøre beslutningsgrunnlaget for adressesperre, en risikovurdering eller en trusselvurdering. Også vurderingen av den trusselutsattes egnethet for adressesperretiltaket kan by på utfordringer. Det at det er uklarhet knyttet til dette, kan føre til at beslutningsgrunnlaget for adressesperre er ulikt, og at adressesperretiltaket blir praktisert forskjellig i politidistriktene.

Sist, men ikke minst er oppfølgingen av de trusselutsatte som lever med adressesperre, utfordrende for politidistriktene. For at de trusselutsatte skal klare å «stå» i tiltaket, kreves det at politiet gir god oppfølging og veiledning, ikke minst når det gjelder de trusselutsattes bruk av digitale tjenester og sosiale medier. Dette arbeidet er i liten grad formalisert og vil dermed i stor grad avhenge av det enkelte politidistrikts kapasitet og ressurser.

Samlet sett viser evalueringen at det har skjedd en styrking av politiets arbeid med adressesperretiltaket de senere årene, og at den organiseringen og fagstøttefunksjonen som er utviklet for politiet i dette arbeidet, har bidratt til

denne styrkingen. Det er imidlertid rom for ytterligere avklaringer og forbedringer av politiets arbeid.

Barnevernstjenestenes praktisering av adressesperretiltaket

Det er barnevernstjenestene som beslutter adressesperre for barn, og beslutningen fattes av den enkelte barnevernstjeneste ved leder. Det er også den enkelte barnevernstjeneste som følger opp og ivaretar barn som lever med adressesperre. I så måte foregår barnevernstjenestenes arbeid med adressesperretiltaket innenfor helt andre rammer enn politiets arbeid med tiltaket. Det er ikke etablert noen beslutningsstruktur for barnevernstjenestene i deres beslutning om adressesperre, og det er heller ikke etablert noen fagstøtte- eller veiledningsfunksjon for tjenestene i dette arbeidet. Dette gjør barnevernstjenestens arbeid svært krevende.

Evalueringen viser at barnevernstjenestene beskriver adressesperre som et svært inngripende tiltak overfor barn, og de forsøker derfor å benytte tiltaket minst mulig. Antall barn som lever med adressesperre, er også redusert de senere årene. Ofte forsøker barnevernstjenestene mindre inngripende tiltak enn adressesperre i saker der barnets sikkerhet er truet, så som skjult adresse etter barnevernsloven. Det gjøres også en rekke skjønsmessige vurderinger ved beslutning om adressesperre, der barnas alder og muligheter for dialog med foreldrene er viktige momenter. Risikovurderingsfunksjonen ser ut til å være lite ivare tatt. Tjenestene opplever å ha lite kompetanse om risikovurdering, og det er heller ikke gitt retningslinjer for hvordan barnevernstjenestens risikovurderinger skal foretas. I noen tilfeller kan tjenestene få bistand av politiet, men her oppstår begrensninger for informasjonsdeling. I så måte har barnevernstjenestene et langt svakere kunnskapsgrunnlag enn politiet for sin beslutning om adressesperre.

Tjenestene opplever også utfordringer når det gjelder oppfølging av barn som lever med adressesperre. Barnevernstjenestene skal ivareta barns behov for beskyttelse samtidig som barnets beste er et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Barn som lever med adressesperre, er i en helt annen situasjon enn voksne, og det knytter seg helt særegne utfordringer til barnas situasjon. De må etablere seg i et nytt miljø der de ikke må formidle opplysninger om seg selv til noen. Barn kan også ønske kontakt med foreldre eller familie, og dette krever ekstra oppfølging og ivaretagelse av barnevernstjenestene. Ikke minst er barns tilstedeværelse på sosiale medier utfordrende å håndtere for tjenestene. Det er et grunnleggende spørsmål om og hvordan barnets beste blir ivare tatt i adressesperresakene.

Et annet særlig problem ved bruk av adressesperretiltaket for barn, er spørsmålet om samvær i saker der det er besluttet adressesperre. Mens tjenestene kan oppleve samvær som uforenlig med adressesperretiltaket og at det ikke er til barnets beste, opplever de at både domstolene og barneverns- og helse- nemnda ofte beslutter samvær i sakene.

Evalueringen understreker at det er nødvendig at barnevernets utfordringer i arbeidet med adressesperretiltaket forstås som et strukturproblem. Barnevernstjenestene er gitt oppgaver, juridiske rammer og ansvar for et tiltak der det bare i begrenset grad er etablert en beslutningsstruktur, og det er heller ikke etablert en fagstøttefunksjon for tjenestene. Det er heller ikke formalisert hvordan barnevernstjenesten og politiet skal samarbeide i disse sakene.

Gitt regelverkets kompleksitet og det svært inngripende ved adressesperretiltak for barn er det grunn til å fremheve det alvorlige ved at det i så liten grad er gitt tydelige og klare rammer for barnevernstjenestenes arbeid med adressesperresakene. Det er grunn til å fremheve at barnevernstjenestenes utfordringer i saker om adressesperre er påpekt i en rekke studier de senere årene. Det har imidlertid vært liten utvikling på feltet. Konsekvensene av manglende rammer og fagstøtte for arbeidet kan potensielt være alvorlige, ved at trusselutsatte barn ikke får den beskyttelsen de har behov for, og som adressesperretiltaket skal ivareta. En annen konsekvens kan være at det skjer sikkerhetsbrudd for barn som lever med tiltaket, noe som vil påføre barn ytterligere belastninger gjennom at de må flytte og etablere seg på nytt.

7.2 Avsluttende diskusjon og anbefalinger

Innledningsvis i rapporten stilte vi spørsmål om i hvilken grad adressesperre er et egnet og virksomt beskyttelsestiltak for personer som er utsatt for vold i nære relasjoner, og som lever i en trusselsituasjon som medfører fare for liv og helse. På bakgrunn av evalueringens hovedfunn er det vanskelig å gi et entydig svar på dette. Vi har i liten grad fått formidlet at det har skjedd alvorlige sikkerhetsbrudd for de som lever med tiltaket. Men utfordringer med praktiseringen av adressesperretiltaket kan potensielt redusere tiltakets effektivitet. Vi kommer nærmere tilbake til mer konkrete forslag til hvordan arbeidet kan styrkes, nedenfor.

En hovedutfordring med tiltaket, slik vi ser det, er imidlertid at det er så inngripende, og at det legger så store belastninger på de trusselutsatte. Det er den trusselutsatte som må bære belastningen med beskyttelsestiltaket. Et tydeligere regelverk og en god praktisering av tiltaket, både fra politiets og barnevernstjenestenes side, vil kunne redusere belastningen for de trusselutsatte, men selve kjernen i tiltaket vil bestå: Den trusselutsatte vil måtte flytte og etablere seg på nytt, holde oppholdsstedet skjult for omverdenen samt forholde seg til alle de utfordringer et liv med adressesperre medfører.

Overordnet kan det derfor være grunn til å se med et kritisk blikk på selve tiltaket, herunder å vurdere om alternative tiltak kan bidra til å redusere bruken av adressesperretiltaket til et minimum. Her vil tiltak rettet mot trusselutøverne kunne være sentralt. Trusselkoordinatorene i politiet viser til omvendt voldsalarm og dialog med trusselutøver som tiltak som kan bidra til å redusere bruken av adressesperre. Hvordan politiets trusselarbeid skal omfatte tiltak

rettet mot trusselutøverne, og hva dette arbeidet skal bestå i, ser imidlertid ikke ut til å være godt integrert i politiorganisasjonen. Det er vilje og interesse for dette, samtidig mangler det tydelige føringer for hva arbeidet med å forhindre og forebygge en trusselutøvers gjentatte og alvorlige vold skal omfatte, og de legale grensene for dette.

Det er imidlertid et spørsmål om slike tiltak hver for seg vil ha effekt, og om ikke arbeidet med å etablere et alternativ til adressesperretiltaket krever en langt mer helhetlig innsats, der politiet må komme inn på et tidlig tidspunkt og rette seg både mot trusselutøver og den trusselutsatte, både proaktivt og reaktivt, og der både politiet og påtalemyndigheten og hjelpetjenester er involvert. Sikkerheten må ivaretas, samtidig som den trusselutsatte må følges opp underveis når det gjelder psykososiale behov.

Det kan være verdt å nevne den såkalte RISK-modellen – en modell der innsatsen retter seg mot både voldsutsatte, voldsutøvere og voldsutsattes barn. Modellen innebærer risikovurdering, beskyttelsestiltak, informasjon og veiledning, stabilisering, støttesamtaler og koordinering med andre hjelpeinstanser. RISK-modellen ble først etablert ved seksjon for risikoanalyse og kriminalitetsforebygging av vold i nære relasjoner i enhet øst ved Oslo politidistrikt. Her arbeider politispesialister og sosial- og helsefaglige ansatte sammen i team for å forebygge ny vold i enkeltsaker.

I et intervju vi har gjort med ansatte ved RISK i Oslo, fremkommer det at de gjennom å anvende RISK-modellens metodikk og de inngrepsmuligheter modellen gir overfor trusselutøvere, langt på vei unngår bruk av adressesperre. Regjeringen vil nå etablere RISK i alle politidistrikter og starter etableringen av RISKs arbeidsform og metodikk i geografiske driftsenheter i tre av landets politidistrikter (Prop. 36 S (2024–2028), s. 106). Implementeringen skal fortløpende evalueres. Gjennom dette vil man kunne få økt kunnskap om i hvilken grad RISK-modellen kan bidra til å forebygge og forhindre alvorlig og gjentatt vold i nære relasjoner, og om dette i sin tur vil kunne bidra til å redusere bruken av adressesperre.

Men overordnet synes det altså å være behov for en styrking av de justispolitiske signalene om at politiets voldsforebyggende arbeid også skal omfatte trusselutøvere. Det er i tillegg behov for en styrking av føringene for hva dette arbeidet skal omfatte, og hvordan dette arbeidet skal innpasses i politiorganisasjonen. Evalueringen av adressesperretiltaket viser også med all tydelighet at det er behov for en fortsatt styrking av den samfunnsmessige innsatsen for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner.

Når det er sagt, gir funnene i evalueringen også grunnlag for en rekke mer konkrete anbefalinger om hvordan politiets og barnevernstjenestenes arbeid med adressesperretiltaket kan styrkes. Vi skal løfte frem følgende punkter:

- *Bedre registerdata*

Det utarbeides ikke registerdata over antall beslutninger om adressesperre verken for voksne eller barn, hva som kjennetegner sakene og de trusselutsatte og trusselutøverne (alder, kjønn, antall barn i sakene osv.), og mulige variasjoner i bruk av tiltaket på landsbasis. Vi vet heller ikke noe om varigheten av adressesperretiltakene for den/de enkelte, med sikte på om tiltaket er brukt midlertidig for å avverge en mer akutt trusselsituasjon, eller om tiltaket har en mer langvarig karakter. Videre har vi ikke registerdata som belyser om det er satt i verk andre mulige tiltak for å beskytte voldsutsatte, som besøksforbud eller omvendt voldsalarm. Begrunnelsen for at det ikke foreligger slike registerdata, er at slike opplysninger er taushetsbelagte, og at slike data kan bidra til å identifisere personer som lever med adressesperre. Det er imidlertid et spørsmål om denne svært begrensede registerføringen tjener adressesperretiltakene som sådan. Det kan argumenteres for at bedre kunnskap om sakene vil kunne tjene praktiseringen av tiltakene på landsbasis, både internt i politiet og i barnevernstjenestene. Det vil kunne belyse mulige distriktvis forskjeller i bruken av tiltaket, og det vil kunne bidra til en bedre periodevis oppfølging av adressesperresakene og en bedret styring av tiltaket som sådan.

- *En helhetlig og systematisk gjennomgang av lovverket*

Lovverket som regulerer adressesperre, synes tjent med en helhetlig og systematisk gjennomgang. Dette gjelder både utformingen av og innholdet i gjeldende rett. Regelverket bør utformes med tanke på at det anvendes av ikke-jurister, både i politi og barnevern og i forvaltningen.

- *Styrking av politiets arbeid med adressesperretiltaket*

Evalueringen viser at det er behov for å styrke politiets grunnlag for beslutning om adressesperre, særlig med henblikk på trusselvurderingsfunksjonen. Her er det behov for en avklaring av om det er en trusselvurdering eller risikovurdering som skal ligge til grunn for beslutningen om adressesperre. Generelt ser det ut vil å være behov for å styrke kunnskapen om trusselarbeid og trusselvurderinger i politidistriktene. Det er også behov for en likere forståelse av vurderingen av de trusselutsattes egnethet/skikkethet for tiltaket samt klarere retningslinjer for oppfølgingen av de utsatte. Herunder fremstår det som viktig å sikre balansen mellom sikkerhet og det å gjøre tiltaket «levelig» for de trusselutsatte, inkludert hvilke tilpasninger som kan gjøres uten at det i for stor grad går ut over sikkerheten. Dette gjelder særlig ved bruk av digitale tjenester og sosiale medier.

Det er også behov for å styrke og effektivisere Politidirektoratets klagebehandling, herunder å avklare ansvarsforholdene mellom Politidirektoratet og KRIPOS.

- *Styrking av barnevernstjenestenes arbeid med adressesperretiltaket*

Det er behov for en betydelig styrking av barnevernstjenestenes arbeid med adressesperretiltaket. For barnevernstjenesten er det helt sentralt at tjenestene får en bedre beslutningsstruktur og ikke minst bedre rutinebeskrivelser og fagstøtte i arbeidet. Dette gjelder både hvordan og når adressesperre skal besluttes, ivaretagelse av risikovurderingsfunksjonen og hvordan barn som lever med adressesperre, skal følges opp. Hvordan samvær skal håndteres i saker der det er besluttet adressesperre, fremstår som særlig viktig. Det er også behov for å etablere formaliserte rutiner for samarbeidet mellom barnevernstjenestene og politiet i adressesperresakene.

Adressesperre er et særlig inngripende tiltak overfor barn. Barnevernstjenestene skal ivareta barns behov for beskyttelse samtidig som barnets beste er et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Et overordnet spørsmål er om adressesperretiltaket overhodet er forenlig med hensynet til barnets beste. Det kanskje viktigste spørsmålet som derfor bør utredes, er hvordan barns behov for beskyttelse kan ivaretas på andre måter enn gjennom adressesperretiltaket.

Summary

This report presents an evaluation of the Norwegian protection measure Protected address – providing anonymity mandated by law – in cases of domestic violence. Protected address is a measure that can be implemented to protect people who are at risk of being exposed to serious and potentially life-threatening violence. The overarching issue in the evaluation is the extent to which protected address is an effective protection measure against exposure to violence in close relationships. The evaluation is conducted by Norwegian Social Research (NOVA) at OsloMet – Oslo Metropolitan University. It is based on analyzes of written material (legislative measures, guidelines), interviews with the police, child welfare services and other support services, as well as people living under this protection measure.

It is the police who decide to provide the protected address measure for adults. And it is the child protection service that decides on providing protected address for children. There are two types of protected address, “strictly confidential address” and “confidential address”, also known as code 6 and code 7. “Strictly confidential address” (code 6) means that information about the threatened person’s address must not be released to anyone. “Confidential address” (code 7) means that the victim’s address must not be disclosed to private parties. Address information is nevertheless available to all public authorities that have access to information from the National Population Register.

The evaluation shows that protected address does provide protection for victims of domestic violence. However, the measure is highly invasive both for adults and not least for children. The measure implies that the threatened person must move from their home, often to another part of the country, she/ he will need to change their name, possibly change jobs and schools, change banks, break contact with their GP, health centres, school district and all leisure activities – thus having to keep their whereabouts hidden from the outside world.

Support from the police and the child protection services appear to be crucial for safeguarding the safety of those exposed to threats, and for remedying the challenges of living under the protected address measure.

The evaluation provides a number of recommendations on how the measure can be improved, including how both the police and the child welfare services better can support persons living under the protected address measure. However, since the measure is so invasive for victims, there may be reason to take a critical look at the measure itself, including directing attention to the development of measures that can contribute to reduce the use of protected address to a minimum. Here, the development of measures aimed at perpetrators is crucial. Further, the evaluation also shows that a reduction in the use of the measure will require a holistic effort that targets both the perpetrator

and the victims of domestic violence, and where the police, the public prosecution authority, and the help services are involved. The evaluation of the Protected address measure clearly shows that there is a need for a continued strengthening of societal efforts to prevent and combat domestic violence.

Litteratur

- Alvik, I.F. (2021). *Samvær etter omsorgsovertakelse – en undersøkelse av praksis fra fylkesnemnder og lagmannsretter* (Skriftserie 2021 nr. 4). OsloMet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2013). *Veileder ved plasseringer hvor det er risiko for bortføring av barnet*. https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Bufdir_2013_Veileder_ved_plasseringer_hvor_det_er_risiko_for_bortforing_av_barnet.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2020). *Politi og barnevern – nasjonale retningslinjer for samhandling*. Utarbeidet av Bufdir og Politidirektoratet. https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/politi_og_barnevern_nasjonale_retningslinjer_for_samhandling
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021). *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barnevernstjenesten*. https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/negativ_sosial_kontroll_tvangsekteskap_og_aeresrelatert_vold_en_veileder_til_barnevernstjenesten
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023a). *2023.03. Rundskriv for barnevernstjenestens saksbehandling (saksbehandlingsrundskrivet)* [Rundskriv]. <https://www2.bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gRSz2DSAKSBEHANDLINGSRUNDSKRIVETz282023z29>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023b). *Akuttarbeid i barnevernstjenesten – kunnskapsbasert retningslinje*. <https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/akuttarbeid-i-barnevernstjenesten--kunnskapsbasert-retningslinje>
- Barne- og familiedepartementet. (2024, 8. april). *Høringsnotat – forslag til endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsreform)* [Høringsnotat]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3e8bfa8c92e74cd08cffb20449e3f29c/horingsnotat-kvalitetsreform.pdf>
- Bredal, A. & Melby, E.R. (2018). *Sårbarhet og styrke. Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll* (NOVA Rapport 9/18). NOVA/OsloMet.
- Bye, M.T., Eggebø, H. & Thunem, G. (2016). *Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold* (KUN-rapport 2016/3). KUN.

- Dullum, J. (2020a). «Omvendt voldsalarm»: En evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll (straffeloven § 57 i saker om vold i nære relasjoner (NOVA-rapport 15/20). NOVA/OsloMet.
- Dullum, J. (2020b). *Sikkerhet gjennom familiearbeid. Et samarbeidsprosjekt mellom politi og familievern ved Stovner politistasjon* (NOVA-rapport 17:2020). NOVA/OsloMet.
- Eidheim, S. (2007). *Å leve på sperret adresse. En forstudie av kvinner som lever på sperret adresse grunnet vold i nære relasjoner* (PHS Forskning 2007:1). Politihøgskolen.
- Haugen, G., Paulsen, V. & Caspersen, J. (2017). *Barnevernets arbeid med vold i minoritetsfamilier*. NTNU Samfunnsforskning AS.
- Innst. 301 S (2016–2017). *Innstilling fra justiskomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner*. Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-301s/?all=true>
- Larsson, P., Eriksen, T., Pedersen, C. & Allvin, A. (2022). *Langsiktige trender i kriminalitetsbildet: Vurderinger av metoder for beskrivelse av fremtidig kriminalitetsutvikling* (Rapport, PHS Forskning;2022: 8). Politihøgskolen.
- Lid, S. & Christensen, T.W. (2023). *Risikovurderinger og reintegrering av radikaliserede individer i Norden* (NIBR-rapport 2023:6). NIBR/OsloMet.
- Nadim, M. & Orupabo, J. (2014). *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold. Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet* (ISF-rapport 2014/13). Institutt for samfunnsforskning.
- NOU 2016: 16. (2016). *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. [Barne- og familiedepartementet](#).
- NOU 2016: 19. (2016). *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsverdier i en omskiftelig tid*. [Forsvarsdepartementet](#).
- NOU 2019: 5. (2019). *Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. [Justis- og beredskapsdepartementet](#).
- NOU 2020: 17. (2020). *Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning*. [Justis- og beredskapsdepartementet](#).
- Ofstad, K. & Skar, R. (2015). *Barnevernloven med kommentarer* (6. utg.). Gyldendal juridisk.

- Ot.prp. nr. 38 (1964–1965). *Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 102 (2004–2005). *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 42 (2006–2007). *Om lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven og enkelte andre lover (kredittforening som konsernspiss mv.)*. Finansdepartementet.
- Politiet/KRIPOS 2023. *Behandling av opplysninger om personer med adressesperre. Veiledning*. Seksjon for operative tjenester.
- Prop. 164 L (2015–2016). *Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven)*. Finansdepartementet.
- Prop. 66 S (2016–2017). *Samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner*. Utenriksdepartementet.
- Prop. 153 L (2016–2017). *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 84 L (2019–2020). *Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.)*. Barne- og familiedepartementet.
- Prop. 128 L (2022–2023). *Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud)*. [Justis- og beredskapsdepartementet](#).
- Prop. 36 S (2024–2028). *Opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Trygghet for alle*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner* (Dokument 3:8 (2021–2022)). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-nare-relasjoner2.pdf>
- Øverli, I.T. (2020). *På utrygg grunn. Barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet ved plassering* (NOVA-rapport 10/20). NOVA/OsloMet.
- Aall, J. (2022). *Rettsstat og menneskerettigheter 1* (4. utg.). Fagbokforlaget.