



## RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet  
Avdeling for kriminalitetsforebygging  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

DERES REF.:

VÅR REF.:

2019/00022-011 BIS/ggr  
632.9

DATO:

26.06.2019

### **NOVA-RAPPORT OM EVALUERING AV BESØKSFORBUD ETTER STRAFFEPROSESSLOVEN § 222A – OPPFØLGING FRA PÅTALEMYNDIGHETEN**

Det vises til departementets oversendelse av rapporten *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a – En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner* ved brev 16. januar d.å., mottatt her 31. d.s.

Riksadvokaten har som kjent forelagt rapporten for statsadvokatembetene, politimesterne og Kripas for synspunkter og merknader, jf. vårt brev 15. februar d.å. sendt departementet som gjenpartsadressat. Brevet inneholder en foreløpig gjennomgang og vurdering av funn i rapporten. Vi har mottatt synspunkter og merknader fra seks politidistrikter og de overordnede (fem) statsadvokatembetene, samt Kripas. Nedenfor følger (I) merknader til rapportens funn av svakheter og forbedringspunkter og (II) en redegjørelse for hvordan rapporten er og vil bli fulgt opp fra påtalemyndighetens side.

Utsendelsen av rapporten herfra og den gjennomgang som er foretatt i den forbindelse har allerede ført til at flere politidistrikter og statsadvokatembeter har avdekket svakheter ved intern kommunikasjon, praksis, rutiner mm. Flere av statsadvokatembetene har varslet at disse svakheterne vil bli fulgt opp og at besøksforbud vil bli tema på påtalemøter og inspeksjoner. Vårt brev 15. februar d.å. og nærværende brev, som sendes statsadvokatembetene og politimesterne som gjenpartsadressater, understreker behovet for kontinuerlig oppmerksomhet om bruken av og oppfølgingen av brudd på besøksforbud.

#### *I. Terskelen for ileggelse av besøksforbud*

Som et av hovedfunnene i rapporten påpekes det at terskelen for ileggelse av besøksforbud er høy, noe som antas å redusere besøksforbudets effektivitet som beskyttelsestiltak. Det er vist til informantenes beskrivelse av at forutgående fysisk voldsutøvelse er en forutsetning for ileggelse av besøksforbud, og at tett kobling mellom anmeldelse og besøksforbud gjør at terskelen for ileggelse i praksis blir forholdsvis høy.

Etter vår oppfatning er det bare delvis treffende når rapporten beskriver det som utslag av "feil" lovforståelse og som en svakhet ved besøksforbudets effektivitet at dette først ilegges etter forutgående fysisk voldsutøvelse.

Saker som utelukkende gjelder psykisk mishandling i nære relasjoner kommer nok relativt sjelden til politiets kunnskap. Vår antakelse er at dette er en vesentlig forklaring på at det i praksis ofte foreligger opplysninger om en forutgående fysisk voldsutøvelse når besøksforbud ilegges i denne typen saker.

Det er også slik at det etter høyesterettpraksis skal en god del mer til for at ren psykisk vold skal rammes av mishandlingsbestemmelsen sammenlignet med saker som også omfatter fysisk vold. Selv om mistanke om straffbar handling ikke er et vilkår for å ilegge besøksforbud, er det likevel ikke uten betydning – herunder for forholdsmessighetsvurderingen – om det er mistanke om straffbart forhold og mistankens styrke. I saker mellom nærstående hvor det utelukkende er påstander om psykisk mishandling, er for øvrig både bevissituasjonen og spørsmålet om forholdet rammes av straffebestemmelsen særlig krevende.

Den psykiske belastningen som følge av trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser (ref. gjerningsbeskrivelsen i § 282) er samtidig nettopp det som kjennetegner den typen "regime" som rammes av mishandlingsbestemmelsen. Dette er beskrevet i høyesterettsavgjørelser, og det er vår oppfatning at både politiet og påtalemyndigheten – under etterforskningen og ved den påtalemessige behandling – i stadig økende grad retter oppmerksomheten mot de psykiske virkningene av ulike former for vold og krenkelser.

Etter foreleggelsen av rapporten for politimesterne og statsadvokatembetene, er vi for øvrig styrket i vår oppfatning av at den i rapporten nære koblingen mellom anmeldelse og besøksforbud, ikke uten videre kan tolkes som en indikasjon for at terskelen for å ilegge besøksforbud i saker som gjelder mishandling i nære relasjoner er høy. Tilbakemeldingene fra politidistriktene og Kripos er at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom anmeldelse og ileggelse av besøksforbud, men at det i praksis ofte vil inngis eller opprettes en anmeldelse. Som uttalt av Agder politidistrikt er anmeldelse ofte "første kunnskap" om at det foreligger en situasjon hvor ileggelse av besøksforbud kan være aktuelt. Det vises til drøftelsen i ovenfor nevnte brev 15. februar i år.

Vi vil ellers påpeke at det er domstolene som til syvende og sist legger føringer for påtalemyndighetens praksis i besøksforbudssaker. Gjennom domstolenes praksis fastsettes den nedre grense for ileggelse av besøksforbud. En gjennomgang av domstolenes kjennelser i saker som er brakt inn for retten enten etter avslag på begjæringer om besøksforbud eller for prøving av ilagte besøksforbud kunne trolig ha belyst terskelen for ileggelse av besøksforbud i saker om mishandling i nære relasjoner nærmere.

Selv om riksadvokaten ikke fullt ut deler rapportens premisser og konklusjoner hva gjelder terskelen for ileggelse av besøksforbud, er det likevel klare indikasjoner på at besøksforbud som forebyggende og beskyttende tiltak ikke benyttes i alle saker hvor det kunne og burde vært gjort, og at ilagte forbud heller ikke følges opp med tilstrekkelig hurtighet og fasthet. Det vises til funnene i statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse i 2016 som det er redegjort for i vårt brev 15. februar d.å. Det gjøres i punkt II nedenfor rede for hvordan dette vil bli fulgt opp.

#### *Besøksforbud overfor barn*

Innspillene fra politiet og statsadvokatembetene bekrefter at spørsmålet om ileggelse av besøksforbud overfor barn og i saker hvor barn er involvert er særlig utfordrende. Innlandet politidistrikt formulerer dette slik:

*"Dette [besøksforbud overfor barn] vurderes konkret i hver enkelt sak. Ved anmeldelser som gjelder familievold hvor det er barn, vil ofte hypotesene om pågående barnefordelingssak ha innvirkning på saksforholdet. I mange saker er det høyt konfliktnivå ved en separasjon eller barnefordeling, som ender ut i en familievoldssak, fordi konflikten eskalerer. Det er en vanskelig vurdering som politiadvokaten står overfor når det gjelder vurdering av barnets beste. Politiet skal ikke være delaktig i en barnefordelingssak, men sikkerheten for barnet skal vurderes. Sakens karakter, barnets alder, hvorvidt foreldrene er kjent av politiet fra tidligere og mulighet for hjelp til eventuelt samvær er typiske vurderingstemaer. Det er mulig å vurdere et kortere besøksforbud eller et besøksforbud med vilkår om at det er mulig med samvær med barna. Det er barnevernet som har hovedansvaret for barnets beste og barnevernet kontaktes ofte i slike saker. Barnehuset kan også kontaktes for barnefaglig råd i denne type saker."*

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter skriver at politiet og påtalemyndigheten forutsettes skikket til å foreta konkrete trusselvurderinger i forhold til de involverte, men at det som utgangspunkt bør være faginstanser innen barnevern og omsorg som vurderer hva som er til barnets beste.

Riksadvokaten understreker for ordens skyld at alle som har befattning med saker som involverer barn og som treffer beslutninger som berører dem, må ta i betraktning hva som vurderes å være til barnets beste. Det er både politi og påtalemyndighet innforstått med. Det er da også vår oppfatning at norsk politi og påtalemyndighet i stadig økende grad "ser" barna og vurderer hensynet til dem.

Vurderingen av hva som er til barnets beste er like fullt vanskelig, og må nødvendigvis i noen grad forankres i den enkelte etats samfunnsoppdrag. Vurdert utfra strafferettens beviskrav er det i svært mange av sakene som gjelder mishandling i nære relasjoner uklart både om vold er utøvd og eventuelt i hvilket omfang. Ofte er det tilsvarende uklart hva barnet er kjent med og hvordan relasjonen mellom foreldrene og barnet er påvirket. Som nevnt over er ikke dette helt uten betydning når besøksforbud vurderes ilagt. Det er både naturlig og riktig at politi og påtalemyndighet, som har tilgang til svært inngripende virkemidler og som skal være objektive og vurdere ulike hypoteser, er tilbakeholdne også med bruk av besøksforbud hvor bevissituasjonen er uklar og hvor et forbud samtidig har betydelige negative konsekvenser for den som ilegges forbudet.

Som påpekt i rapporten skal det mye til for å stanse samvær mellom barn og foreldre, og politi og påtalemyndighet er ikke de som *primært* er skikket til og ment å ta disse avgjørelsene. At dette påvirker beslutninger som vil påvirke muligheten for samvær mellom barn og en forelder, og som i noen grad innebærer en stillingtaken til påstander om ikke ferdig etterforskede straffbare forhold, er etter vår oppfatning uunngåelig. Hvorvidt og i hvilke tilfeller besøksforbud skal ilegges til beskyttelse av barn mot en av foreldrene er del av en større problemstilling om hva som er til barnets beste i saker hvor det er en eller annen grad av mistanke om at barnet er utsatt for vold eller overgrep fra foresatte, og hvilken etat og hvilket samfunnsoppdrag som skal ha forrang ved mulig interessekonflikt mellom – typisk – politi og barnevern.

*Tidsaspektet: Avhør av den forbudet retter seg mot. Rutiner for rask vurdering*

Lang saksbehandlingstid før besøksforbud ilegges er berørt i rapporten på s. 55 og 56. Her kommenteres kort forutgående avhør av den forbudet skal rette seg mot før beslutningen om besøksforbud tas, noe som ofte vil føre til noe lengre saksbehandlingstid.

Tilbakemeldingene fra politiet viser at det varierer om hovedregelen er at den som forbudet retter seg mot, blir avhørt før forbudet ilegges. Noen oppgir som forklaring at den lokale domstolen "krever" at avhør er gjennomført før saken om besøksforbudet skal prøves i retten.

At den uttalte hovedregelen er ulik trenger imidlertid ikke bety at det er større variasjoner i praksis i sammenlignbare saker. Tilbakemeldingene tyder på at det foretas konkrete vurderinger hvor det ses hen til sakens alvor, bevisituasjonen – herunder om man er i tvil om det er grunnlag for besøksforbud, om den som forbudet skal rettes mot allerede er pågrepet og skal avhøres mv. Det er da også det som er viktig – at beslutning om forutgående avhør eller ei er gjennomtenkt og begrunnet i den enkelte sak.

Selv om det ikke er påkrevd at den som får forbudet mot seg har fått uttale seg før forbudet ilegges, kan det etter omstendighetene være god grunn til å avvente avhør av vedkommende. Det bemerkes at kvaliteten på avhør regelmessig blir bedre når det foretas av politiettersforsker fremfor i retten av påtalejurist og dommer. I akutte saker hvor det er behov for umiddelbare tiltak, oppfatter en ikke tilbakemeldingene slik at beslutning om besøksforbud utstår til etter at avhør av den forbudet retter seg mot er gjennomført. I noen av disse sakene vil det for øvrig være grunnlag for og grunn til å foreta pågrep og evt. fremstilling for fengsling, noe som igjen fører til at siktede raskt blir avhørt.

Samlet sett synes den praksis det er meldt tilbake om å ivareta hensynet til den som besøksforbudet skal beskytte.

Tilbakemeldingene tyder ellers på at vurderingen av om besøksforbud skal ilegges, tas raskt, og at politiet jevnt over har gode rutiner for å sørge for dette.

#### *Varigheten av og forlengelse av besøksforbud*

NOVA-rapporten peker på varierende praksis for oppfølging av besøksforbud når det er i ferd med å gå ut. Enkelte politidistrikter har meldt tilbake at de ikke har gode nok rutiner eller tilfredsstillende praksis for vurdering av forlengelser.

En forlengelse av et besøksforbud besluttes i form av en ny beslutning om besøksforbud.

Verken straffeprosessloven, påtaleinstruksen eller retningslinjer legger opp til noen rutinemessig vurdering av om et besøksforbud skal forlenges. Utgangspunktet for påtalejuristen er at besøksforbud ilegges for den tid det antas å være behov for det, men heller ikke lenger, og at det løper ut uten forlengelse når tidsfristen er utløpt. Vurderingen av om det er behov for forlengelse bør i første omgang initieres og foretas av etterforsker eller familievoldskoordinator. Bistandsadvokaten har også en sentral rolle i så måte. Det er neppe tilstrekkelig grunn til at spørsmålet om forlengelse av besøksforbud skal være noe som standardmessig vurderes av påtalejuristen.

#### *Håndhevingen av brudd på besøksforbud*

Et annet hovedfunn i rapporten er manglende, mangelfull og varierende oppfølging av brudd på besøksforbud. Tilbakemeldingene fra politi og statsadvokatembeter viser at reaksjonsmåten ved mistanke om brudd varierer, og at det også varierer hvorvidt politidistriktene oppfatter egen praksis for håndheving som tilfredsstillende.

#### *Behovet for registerdata*

Riksadvokaten er enig i at det er behov for bedre registrerings- og statistikkverktøy og en ensartet praksis for registrering av begjæringer om og illeggelser av besøksforbud, varighet, brudd,

reaksjoner på brudd mm. Dette vil lette både politiets eget arbeid og tilsynet med det, og det vil utvilsomt bedre kunnskapsgrunnlaget for overordnede myndigheter.

## *II. Overordnede rammer og føringer for oppfølging*

Til grunn for politiet og påtalemyndighetens plikter knyttet til besøksforbud ligger – i tillegg til de relevante bestemmelser i straffelov og straffeprosesslov – de føringer som er gitt særlig i riksadvokatens rundskriv nr. 3/2008 om familievold, se punkt IV nr. 3. Politiet og påtalemyndighetens ansvar for ivaretagelse av fornærmede i straffesaken er for øvrig understreket i punkt 4.8 i riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 om kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet) som en av flere kvalitetsmarkører for disse etatenes straffesaksarbeid.

### *Oppfølging av NOVA-rapporten. Kvalitetsundersøkelser av politiets straffesaksbehandling*

Den første nasjonale kvalitetsundersøkelsen av saker om mishandling i nære relasjoner i regi av statsadvokatembetene ble gjennomført i 2016. I likhet med NOVA-rapporten indikerer også den at besøksforbud ikke vurderes i alle saker hvor det kunne og burde vært gjort og heller ikke følges opp med tilstrekkelig hurtighet og fasthet. Nasjonal rapport fra undersøkelsen, hvor det blant annet er redegjort for resultatene, forelå ultimo april 2017. Herfra siteres (s. 46):

"Besøksforbud/voldsalarm er benyttet i en større andel av disse sakene enn voldtektssakene; det er benyttet i 33 %, mens det ikke er brukt i 37 %. Det er for lavt. I 29 % av sakene ble det ikke ansett aktuelt. Dersom det først er benyttet, er det også fulgt opp på tilfredsstillende måte og med tilfredsstillende notoritet, med noen få unntak."

Ettersom anmodningsvedtaket som NOVA-rapporten er en oppfølging av er fra april 2017, og ettersom rapporten var ferdigstilt i januar 2019, går vi ut fra at intervjuene som rapporten er basert på er foretatt i 2018. Det bemerkes at dette er kort tid etter den læring som forutsettes å ligge i oppfølgingen av den nasjonale rapporten fra kvalitetsundersøkelsen.

Kvalitetsundersøkelsen fra 2016 skal følges opp med nye undersøkelser i fremtiden, slik at man kan måle utviklingen innen faget (for voldtektssakenes del, som også ble undersøkt i 2016, skjer dette allerede i 2020). En bør ved neste undersøkelse trolig være enda tydeligere i veilederen på at statsadvokatene skal vurdere om besøksforbud skulle eller burde vært ilagt, eller om det mangler notoritet omkring vurderingen.

### *Rundskriv om kontaktforbud med elektronisk kontroll – forventning om rask og følbar oppfølging av brudd på besøksforbud*

I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2019 om kontaktforbud med elektronisk kontroll av 20. mai d.å. er det gitt en føring om at dersom et tidligere ilagt besøksforbud er brutt ved at vedkommende har oppsøkt eller forsøkt å oppsøke den som forbudet skulle beskytte, skal dette normalt føre til at det i påfølgende straffesak nedlegges påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll. Det er i samme rundskriv gitt pålegg om at påtalemyndigheten skal vurdere separat på dømmelse av brudd på besøksforbud uten å avvente hovedforhandling i bakenforliggende familievoldssak. Politidistriktene er også bedt om å sørge for at personer som ilegges besøksforbud blir informert om at brudd på forbudet kan føre til at det påstås ilagt kontaktforbud med elektronisk kontroll i en senere straffesak, idet slik informasjon antas å kunne forebygge brudd på besøksforbudet.

Oppfølging av disse føringene forventes å virke preventivt og er – på sikt – egnet til å redusere antall brudd på besøksforbud. Føringerne og påleggene som er gitt i rundskrivet om kontaktforbud med elektronisk kontroll forventes å føre til økt oppmerksomhet i politiet og påtalemyndigheten om behovet for og viktigheten av å følge opp brudd på besøksforbud.

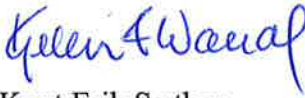
### *Vurdering av behovet for rutiner for registrering, vurdering og oppfølging av brudd på besøksforbud*

God oppfølging av brudd forutsetter at melding om brudd registreres, at denne registreringen gjenfinnes og er tilgjengelig for de i politiet som har behov for opplysninger om forbudet, at det tas stilling til om det skal iverksettes etterforskning av bruddmeldingen og at det – gitt etterforskning – til sist treffes en påtaleavgjørelse. Dette forutsetter, blant annet, at både operativt mannskap, operasjonssentral og straffesaksmottak er innforstått med hva som utgjør eller kan utgjøre brudd på besøksforbud, hvordan dette skal følges opp og av hvem.

Riksadvokatens føring er at brudd på besøksforbud skal og må følges opp adekvat og raskt, jf. mål- og prioriteringsrundskrivet for inneværende år, punkt 3. I Politidirektoratets veileder for politiets arbeid med vold i nære relasjoner<sup>1</sup> er det gitt pålegg om etablering av rutiner ved det enkelte distrikt for registrering og kontroll med besøksforbudene.

Tilbakemeldingene fra politidistriktene viser at det flere steder mangler rutiner for håndtering av brudd på besøksforbud og at det heller ikke fungerer tilfredsstillende i praksis, blant annet grunnet sviktende intern informasjonsutveksling i politiet. Det varierer også hvordan det reageres på brudd, herunder om det reageres umiddelbart og i hvilken form.

Riksadvokaten vil diskutere behovet for ytterligere sentrale retningslinjer, evt. pålegg om lokale rutinebeskrivelser, med Politidirektoratet.

  
Knut Erik Sæther  
ass. riksadvokat

  
Birgitte Istad  
statsadvokat

Gjenpart: Samtlige statsadvokatembeter per e-post til postmottakene  
Kripos per e-post til [kripos@politiet.no](mailto:kripos@politiet.no)  
Politimesterne per e-post til postmottakene  
Politidirektoratet per e-post til [politidirektoratet@politiet.no](mailto:politidirektoratet@politiet.no)

---

<sup>1</sup> "Politiets arbeid med vold i nære relasjoner. En veiledning fra Politidirektoratet" (2008) pkt. 2.4.