

VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

«Omvendt voldsalarm»

En evaluering av kontaktforbud med elektronisk kontroll
(straffeloven § 57) i saker om vold i nære relasjoner

JANE DULLUM

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



«Omvendt voldsalarm»
En evaluering av kontaktforbud med
elektronisk kontroll (straffeloven § 57) i
saker om vold i nære relasjoner

Jane Dillum
med bidrag fra Sara Amundsen Faugli

Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Rapport 15/2020

Velferdsforskningsinstituttet NOVA er et institutt på Senter for velferds- og arbeidslivsforskning 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 2020

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-752-4
ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-753-1

ISSN 0808-5013 (trykt)
ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no
Desktop: Hussein Monfared
Trykk: Byråservice

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00

Nettadresse: www.oslomet.no/om/nova

Forord

Denne rapporten presenterer en evaluering av praktiseringen av straffelovens bestemmelse om kontaktforbud med elektronisk kontroll (§ 57) – eller det som i dagligspråk har blitt hetende «omvendt voldsalarm». Betegnelsen «omvendt» sikter til at ordningen innebærer at det er voldsutøver – ikke den voldsutsatte – som gjennom ordningen underlegges elektronisk kontroll. Evalueringen er gjennomført av Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet – storbyuniversitetet, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Jane Dullum har vært prosjektleder og hovedansvarlig for gjennomføringen av evalueringen. Master i rettsvitenskap, Sara Amundsen Faugli, har vært forskningsassistent, og har hatt hovedansvaret for kapittelet i rapporten som omhandler gjeldende rett.

Flere andre har bidratt til gjennomføringen av evalueringen. Først og fremst takk til de som velvillig har stilt opp til intervju, straffesaksaktører, representanter for kriminalomsorgen og krisesentre, samt to voldsutsatte som har bidratt med sine erfaringer om omvendt voldsalarm. En spesiell takk til Ingvild Hoel og Anders Lorentzen i Politidirektoratet, som raust har delt sine erfaringer og kunnskap om ordningen. Takk også til Justis- og beredskapsdepartementet for god oppfølging underveis.

Kristin Skjørten, forsker ved NKVTS – Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, har lest og kvalitetssikret rapporten. En stor takk for verdifulle og kvalifiserte innspill.

Rapporten er skrevet som del av NOVAs Forskningsprogram om vold i nære relasjoner (Voldsprogrammet), der vi nå er inne i en programfase 2 (2019–2024). Programmet finansieres av Justis- og beredskapsdepartementet.

Oslo, september 2020

Jane Dullum

– «Omvendt voldsalarm» –

Innhold

Sammendrag.....	7
1 Bakgrunn og problemstillinger	10
1.1 Problemstillinger	11
1.1.1 Et spørsmål om implementering	14
2 Materiale og metodiske tilnærminger.....	16
2.1 Intervjuer med straffesaksaktører.....	16
2.2 Andre intervjuer	16
2.3 Innholdsanalyse av dommer	17
2.4 Annet skriftlig materiale.....	17
2.5 Noen metodologiske refleksjoner	18
3 Veien fram til lovfesting	19
3.1 «Kvinnevoldsutvalget» – NOU 2003: 31.....	19
3.2 Soria Moria-erklæringen	20
3.3 Ot.prp. nr. 25 (2008–2009).....	20
3.3.1 Departementets overveielser	21
3.3.2 Lovforslaget.....	23
3.4 Oppsummering: Veien fram til lovforslag.....	26
4 Lovbestemmelsen og gjeldende rett	28
4.1 Bestemmelsen	28
4.1.1 Allmenne vilkår for kontaktforbud.....	29
4.1.2 Risikovurderingen.....	30
4.1.3 Hva kan et kontaktforbud innebære?	30
4.1.4 Spesielle vilkår for elektronisk kontroll med kontaktforbud	30
4.1.5 Nødvendighetsvilkåret	31
4.1.6 Kan-skjønnet etter § 57 femte ledd første punktum – forholdsmessighetsvurderingen.....	33
4.1.7 Omfanget og innholdet i kontaktforbudet	35
4.1.8 Plikt til å yte bistand og følge instruksjoner som er nødvendige for gjennomføring av kontrollen.	37
4.1.9 Hva gir loven hjemmel for? Tilstrekkelig lovhjemmel?.....	38
4.1.10 Varigheten av omvendt voldsalarm.....	38
4.1.11 Når trer kontaktforbud med elektronisk kontroll i kraft?	39
4.1.12 Ikke en kontinuerlig overvåkning.....	40
4.1.13 Brudd på kontaktforbud	40
4.1.14 Folkerettslige forpliktelser	41
4.2 Oppsummering: Lovbestemmelsen og gjeldende rett	43
5 Mellomspill: nye styringssignaler.....	44
5.1 Styringssignaler fra Stortinget og regjeringen.....	44
5.2 Riksadvokatens styringssignaler	45
5.3 Politidirektoratets styringssignaler.....	47
5.4 Oppsummering: Klare styringssignaler.....	49

6 Implementeringen av omvendt voldsalarm i politidistriktene	50
6.1 Utviklingen i antall påstander om OVA	50
6.2 Barrierer mot bruk av ordningen.....	52
6.2.1 Manglende nasjonale føringer og retningslinjer	52
6.2.2 Et paradigmeskifte	53
6.2.3 Et ressurs- og kompetansekrevende tiltak	54
6.2.4 Manglende ledelsesforankring i distriktet	55
6.3 Distrikter der ordningen er implementert	56
6.3.1 Pådrivere og dedikerte medarbeidere	56
6.3.2 OVA som en forholdsmessig og god ordning	56
6.3.3 Arbeidet med å implementere ordningen i distriktet	57
6.4 Begrensninger ved selve ordningen.....	59
6.4.1 Egnede saker, egnede utøvere, egnede fornærmede?	59
6.4.2 «Geografisk diskriminering»	60
6.4.3 Utfordringer med «falske alarmer».....	61
6.5 Oppsummering og diskusjon: Implementeringen av OVA i distriktene	62
7 Omvendt voldsalarm for domstolene: noen eksempler fra rettspraksis	65
7.1 Innledning	65
7.2 Tiltale- og domspraksiser i sakene	66
7.2.1 Brudd på besøksforbud og OVA	67
7.2.2 Samlet pådømmelse av familievold og brudd på besøksforbud	70
7.2.3 Vold	72
7.2.4 OVA som et tiltak for «gjengangere»	73
7.3 Varigheten av den elektroniske kontrollen.....	74
7.3.1 OVA som tillegg, ikke alternativ til straff	75
7.4 Forbudssonene	75
7.5 Oppsummering og diskusjon: Eksempler fra rettspraksis	77
8 Omvendt voldsalarm – virkninger for utøvere og utsatte?	79
8.1 OVA: Et virksomt tiltak overfor utøver?	79
8.2 Betydningen for fornærmede?	83
8.2.1 «Making your home a shelter».....	85
8.3 Oppsummering: OVA – virkninger for utøver og fornærmede?	86
9 Avslutning	87
9.1 Oppsummering av hovedfunn	87
9.1.1 Et lavt, men økende antall påstander om OVA	87
9.1.2 Høy terskel for bruk	88
9.1.3 Et virkningsfullt tiltak overfor utsatt og utøver.....	89
9.2 Et effektivt beskyttelsestiltak?	89
9.3 Sluttord	90
Summary	93
Litteratur.....	95

Sammendrag

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet – storbyuniversitetet, gjennomført en evaluering av praktiseringen av straffelovens bestemmelse om kontaktforbud med elektronisk kontroll (§ 57) i saker om vold i nære relasjoner. Prosjektet har vært tilknyttet NOVAs forskningsprogram om vold i nære relasjoner (Voldsprogrammet). Studien er basert på intervjuer med straffesaksaktører og andre med spesialkunnskap om ordningen, skriftlig dokumentasjon samt et utvalg dommer.

Om ordningen

Kontaktforbud med elektronisk kontroll, også benevnt omvendt voldsalarm, ble innført i 2013. Et kontaktforbud (strl § 57) er et beskyttelsestiltak som innebærer at hvis det er grunn til å tro at domfelte vil begå visse typer handlinger i fremtiden, kan vedkommende forbys å oppholde seg i bestemte områder, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. I tilfeller hvor det anses nødvendig for at et kontaktforbud skal bli overholdt, kan det suppleres med elektronisk kontroll. Formålet med omvendt voldsalarm er å bedre beskyttelsen av personer som utsettes for vold i nære relasjoner, og å flytte belastningen ved elektronisk kontroll fra den voldsutsatte til den som truer eller utøver vold.

Det å bli idømt kontaktforbud med elektronisk kontroll, betyr at den dømte må bære en elektronisk fotlenke som kontinuerlig blir posisjonert. Det registreres kun opplysninger om den domfeltes bevegelser innenfor områder omfattet av kontaktforbudet, og ved uteblitte signaler fra kontrollutstyret. Domfeltes posisjon utenfor forbudssonen er ikke underlagt overvåkning.

Evalueringsens problemstillinger

Evalueringsens overordnede problemstilling har vært å undersøke om omvendt voldsalarm til nå har fungert som et effektivt beskyttelsestiltak for voldsutsatte. For det første lar dette seg undersøke gjennom å kartlegge bruken av ordningen. Omvendt voldsalarm har imidlertid inntil nylig vært lite i bruk. Siden ordningen trådte i kraft, er det avsagt 35 rettskraftige dommer. Et viktig spørsmål i evalueringen har derfor vært å undersøke hvorfor tiltaket er lite brukt. Det har i flere år vært sterke signaler om at omvendt voldsalarm skal brukes mer, både fra politisk hold og fra overordnet politi- og påtalemyndighet. Hvorfor har ikke disse signalene ført frem? Hvorfor er ikke ordningen tatt i bruk i politidistriktene? Evalueringen viser også at bruken nå øker, men at det er store forskjeller mellom politidistriktene. Hva betinger økningen, og hva betinger forskjellen mellom politidistriktene?

Et annet viktig spørsmål i evalueringen dreier seg om hva som kjennetegner sakene der domstolene har idømt omvendt voldsalarm. Hvordan er ordningen brukt, og hvem er den brukt overfor? Et særlig spørsmål dreier seg om terskelen for bruk av ordningen. Lovgiver har uttalt at vilkåret for illeggelse av omvendt voldsalarm ikke er ment å praktiseres spesielt strengt. I hvilken grad er ordningen

brukt slik? Ved å undersøke dette gir evalueringen en indikasjon på i hvilken grad praktiseringen av bestemmelsen bidrar til virksam beskyttelse for voldsutsatte.

Et siste spørsmål knyttet til ordningens effektivitet, er om omvendt voldsalarm overholdes av utøver. Omvendt voldsalarm er et inngripende tiltak, og stiller krav til utøver knyttet til lading av utstyr og derigjennom visse krav til en regulert livsstil. I hvilken grad klarer utøverne å overholde forpliktelsene som følger med ordningen? I hvilken grad kan omvendt voldsalarm bidra til at voldsutøvelse og trusler opphører? Og ikke minst: I hvilken grad oppleves omvendt voldsalarm som et godt og egnet tiltak av den utsatte?

Funn og konklusjoner

Evalueringen viser at omvendt voldsalarm inntil nylig har vært lite kjent i politidistriktene, ordningen har vært svakt forankret i ledelsen i flere distrikter, og den har vært oppfattet som komplisert og ressurskrevende å ta i bruk. Omvendt voldsalarm kan også fremstå som lite egnet i flere saker, enten knyttet til kjennetegn ved utøvere eller de utsatte, eller at geografiske forhold i distriktet kan gjøre at ordningen fremstår som lite egnet. Sett fra politidistriktenes side, har dermed de sentrale føringene og styringssignalene om selve ordningen, hvordan den skal praktiseres, og hvilke ressurser som har fulgt med innføringen av ordningen, vært mangelfulle siden bestemmelsen trådte i kraft i 2013. Dette har ført til at tiltaket har vært lite kjent i politidistriktene, og derav lite benyttet.

Situasjonen er imidlertid i endring. I 2019 kom Riksadvokaten og Politidirektoratet med et eget rundskriv om ordningen. Det sendes dermed kraftigere styringssignaler fra overordnet politi- og påtalemyndighet om at ordningen skal tas i bruk. Vi ser nå en økende bruk av omvendt voldsalarm, noe som kan tyde på at dette er styringssignaler som bidrar til en økt implementering av ordningen.

Det som særlig ser ut til å ha hatt betydning for at ordningen er implementert i noen politidistrikter, er at det har vært ildsjeler i distriktene; svært kompetente og engasjerte medarbeidere med vold i nære relasjoner som spesialfelt, som har vært pådrivere for bruk av ordningen. Disse har sett betydningen av et tiltak som omvendt voldsalarm, og de har fått gehør for dette i politidistriktet. Ved at man har fått erfaring med ordningen, bidrar det i sin tur til at det er innarbeidet rutiner og systemer i distriktet som gjør at ordningen fremstår som enklere å ta i bruk, og bruken av ordningen øker.

Evalueringens hovedfunn er imidlertid at den lave bruken av omvendt voldsalarm i distriktene peker mot at ordningen til nå har hatt relativt liten betydning som beskyttelsestiltak for voldsutsatte i saker om vold i nære relasjoner, men at situasjonen kan være i endring.

Når det gjelder kjennetegn ved sakene, viser evalueringen eksempler på at påtalemyndigheten og domstolene har praktisert en svært høy terskel for bruk av ordningen, og langt høyere enn det som er intendert av lovgiver. De dømte har en omfattende voldshistorikk, og har også tidligere utholdt straffereaksjoner. Omvendt voldsalarm har kommet som en slags siste utvei der flere andre tiltak har vært

forsøkt, både blant annet besøksforbud og ubetinget fengselsstraff. Fornærmede har vært utsatt for omfattende og langvarig voldsutøvelse, og den omvendte voldsalarmen har i liten grad bidratt til å avverge skadene som følger av å ha vært utsatt for vold i lang tid.

En så høy terskel for praktisering av ordningen bidrar også til at ordningen blir mindre effektiv som beskyttelsestiltak enn det som er intendert av lovgiver. Men også her kan situasjonen være i endring. Nye og klare signaler fra Riksadvokaten om i hvilke saker det skal nedlegges påstand om omvendt voldsalarm, kan føre til en senket terskel for å nedlegge påstand om omvendt voldsalarm. Dette bør følges opp i en senere evaluering av ordningen.

For å kunne besvare spørsmålet om ordningens virkning for utøvere og utsatte, må man ha et bredere erfaringsgrunnlag enn det vi har til nå. Så langt evalueringen har kunnet avdekke, er det imidlertid ikke rapportert om brudd, i den forstand at de som er idømt omvendt voldsalarm har gjort forsøk på å bryte forbudssonen de er idømt. Vi har dermed indikasjoner på at OVA kan fungere som et preventivt virkemiddel overfor utøver. Når det gjelder de utsatte, har vi også her indikasjoner på at ordningen oppleves som et godt beskyttelsestiltak, og at den kan øke fornærmedes livskvalitet og handlingsrom. Også dette er imidlertid spørsmål som må følges opp i en eventuell senere evaluering av ordningen.

Samlet viser evalueringen at omvendt voldsalarm til nå har hatt relativt liten betydning som beskyttelsestiltak for voldsutsatte i saker om vold i nære relasjoner. Få saker og en høy terskel for bruk av ordningen peker i den retningen. Situasjonen er imidlertid i endring; antall saker er økende. Evalueringen viser også at omvendt voldsalarm kan vise seg å fungere godt som beskyttelsestiltak, og at en videre satsing på ordningen vil kunne bidra til å styrke beskyttelsen og livssituasjonen til voldsutsatte.

Overordnet viser evalueringen at både når det gjelder omvendt voldsalarm spesielt og vold i nære relasjoner generelt, er det behov for en sterk nasjonal forankring av feltet vold i nære relasjoner i ledende justispolitiske organer, i Politidirektoratet og i ledende påtalemyndighet. Det er behov for gode og stabile kompetansemiljøer på vold i nære relasjoner både nasjonalt og i hele straffesakskjeden. Evalueringen av omvendt voldsalarm viser at de justispolitiske virkemidlene når det gjelder bekjempelsen av vold i nære relasjoner og beskyttelsen av voldsutsatte, på ingen måte er uttømt.

1 Bakgrunn og problemstillinger

I 2013 ble det innført et nytt beskyttelsestiltak i norsk rett – kontaktforbud med elektronisk kontroll, også benevnt som «omvendt voldsalarm»¹. Et kontaktforbud (strl § 57) er et beskyttelsestiltak som innebærer at hvis det er grunn til å tro at domfelte vil begå visse typer handlinger i fremtiden, kan vedkommende forbys å oppholde seg i bestemte områder, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. I tilfeller hvor det anses nødvendig for at et kontaktforbud skal bli overholdt, kan det suppleres med elektronisk kontroll. Formålet med ordningen er å bedre beskyttelsen av personer som utsettes for vold i nære relasjoner, og å flytte belastningen ved elektronisk kontroll fra den voldsutsatte til den som truer eller utøver vold. Målet er at ansvaret «plasseres der det hører hjemme – hos voldsutøveren» (Innst.O.nr. 68 (2008–2009) s. 5).

Omvendt voldsalarm ble opprinnelig foreslått i 2003 av det såkalte Kvinnevoldsutvalget som et tiltak for å øke sikkerheten og beskyttelsen av kvinner som er utsatt for vold i nære relasjoner (NOU 2003: 13). På denne tiden hadde vi en form for elektronisk kontroll ved at voldsutsatte kvinner kunne få voldsalarm som beskyttelsestiltak. Kvinnevoldsutvalget mente imidlertid at det var urimelig at voldsutsatte kvinner skulle bære byrden som følger av voldsutøvelsen, og at det er den som utøver volden som bør bære denne byrden ved å bære alarm. Det å innføre omvendt voldsalarm ble også knyttet til utfordringer ved bruk av andre beskyttelsestiltak for voldsutsatte, bl.a. hemmelig eller sperret adresse, som kunne føre til at den utsatte måtte flytte fra sitt hjemmemiljø. I slike situasjoner framsto elektronisk kontroll av voldsutøveren som både et mer rimelig og et mindre inngripende alternativ. Utvalgets forslag ble fulgt opp, og ti år senere – i 2013 – trådte altså bestemmelsen om kontaktforbud med elektronisk kontroll i kraft.

Kort om ordningen

Vi har ulike tiltak som har som formål å beskytte volds- og trusselutsatte, som voldsalarm, adressesperre og besøksforbud. Kontaktforbud har likhet med besøksforbud, men mens besøksforbud er et tiltak med lav terskel – det er ikke definert som straff, det krever ikke forutgående straffbart forhold og det ilegges av påtalemyndigheten i politiet – har kontaktforbud en høyere terskel. Kontaktforbud er definert som straff (strl § 29), det kreves forutgående straffbart forhold for å kunne ilegge et kontaktforbud, og det idømmes av domstolen som en del av straffeutmålingen. Kontaktforbud er en type rettighetstap. Et rettighetstap har ikke primært som formål å straffe, men i å hindre den dømte i å foreta visse handlinger, eller å utøve en bestemt virksomhet.

¹ I rapporten benytter vi både forkortelsen OVA, omvendt voldsalarm og kontaktforbud med elektronisk kontroll som betegnelser på ordningen.

Det å bli idømt kontaktforbud med elektronisk kontroll, betyr at den dømte må bære en elektronisk fotlenke som kontinuerlig blir posisjonert. Det registreres kun opplysninger om den domfeltes bevegelser innenfor områder omfattet av kontaktforbudet, og ved uteblitte signaler fra kontrollutstyret. Domfeltes posisjon utenfor forbudssonen er ikke underlagt overvåkning. Formålet med alarmen er å hindre at den dømte nærmer seg fornærmede, og det er ikke nødvendig å vite hvor den som bærer fotlenken befinner seg til enhver tid for å oppnå dette. Det utløses en alarm hos politiets operasjonssentral dersom den dømte beveger seg inn i området der han har forbud mot å oppholde seg, eller dersom han saboterer lenken eller mister kommunikasjon med GSM-nettet. Ved alarm beslutter politiet om domfelte skal pågripes.

Selv om reaksjonen er en straff, har ikke kontaktforbud med elektronisk kontroll et pønalt formål, hensikten er først og fremst å beskytte fornærmede. Ordningen representerer ikke et alternativ, men skal som regel komme *i tillegg til* en ubetinget fengselsstraff. Det er heller ikke meningen at illeggelse av OVA sammen med kontaktforbud skal føre til kortere eller betinget straff (Ot.prp. Nr. 90 (2003–2004), pkt. 24.2.). Kontaktforbud med elektronisk kontroll betyr dermed en forlenget periode der man er underlagt strafferettslig kontroll.

Omvendt voldsalarm er politiets tjeneste. Det er Politidirektoratet som «eier» ordningen, og det er politidistriktene som er ansvarlige for oppstart, gjennomføring og avslutning av OVA. Det er Politiets IKT-tjeneste (PIT) som leverer den tekniske delen av ordningen. I tillegg har kriminalomsorgen ansvar for visse oppgaver i forbindelse med gjennomføringen. Det er bl.a. kriminalomsorgen som har ansvar for på- og avlenking av den dømte. Lenken er utviklet og produsert av det sveitsiske firmaet Geosatis, og den lenketypen som nå benyttes, ble tatt i bruk av norsk politi i 2017.

Elektronisk kontroll med personer er dermed et forholdsvis nytt fenomen i norsk strafferett. Omvendt voldsalarm er en ung ordning, og den representerer noe nytt i tenkningen om beskyttelsestiltak: At det er utøvers handlingsrom som skal begrenses gjennom å bære en elektronisk lenke. Dette er et brudd med hvordan man tidligere har praktisert og tenkt rundt beskyttelsestiltak, hvor det hovedsakelig har vært utviklet beskyttelsestiltak rundt den fornærmede.

1.1 Problemstillinger

De naturlige spørsmålene i en evaluering av ordningen, ville være å spørre i hvilken grad ordningen er et effektivt og virksomt beskyttelsestiltak, og om det har bidratt til å bedre beskyttelsen og situasjonen for utsatte for vold i nære relasjoner. Har tiltaket bidratt til å forebygge ny voldsutøvelse? Har det bidratt til å flytte byrden ved voldsutøvelsen fra trusselutsatte til trusselutøver ved at det er utøver som nå må bære alarm? Er lovgivers intensjon med ordningen innfridd? Hvis det er hindringer for at intensjonen ivaretas, hva kan disse være?

Ser vi på omfanget av bruk av kontaktforbud med elektronisk kontroll, er det imidlertid vanskelig å gi noen entydige svar på disse spørsmålene om ordningens effektivitet. Pr. september 2020, har vi 34 rettskraftige dommer på kontaktforbud med elektronisk kontroll. Det vil si at fra lovens ikrafttredelse, har det gjennomsnitt vært i underkant av to personer pr. år som er idømt omvendt voldsalarm. I Ot.prp. 25 (2008–2009) pekte Justisdepartementet på, at for å kunne evaluere om kontaktforbud med elektronisk kontroll er et tiltak som er egnet som beskyttelsestiltak, måtte tiltaket være idømt i «et tilstrekkelig antall saker». (s. 24). Det er ikke presisert hva departementet ser for seg som et tilstrekkelig antall, men slik vi ser det er det ikke grunnlag for å si noe entydig om ordningens effektivitet på bakgrunn av et så lavt antall saker.

Hovedproblemstillingen om hvorvidt ordningen til nå har fungert som et effektivt beskyttelsestiltak for voldsutsatte lar seg imidlertid også besvare på andre måter enn gjennom kun å telle saker. Vi gjør dette ved å behandle følgende delproblemstillinger:

Bakgrunnen for innføringen av ordningen

Kontaktforbud med elektronisk kontroll representerer noe nytt i norsk strafferett. Hva var begrunnelsen for innføring av en slik ordning, og hvordan ble den tenkt utformet? Hvilke diskusjoner ligger bak innføringen av ordningen, og hvem var de sentrale aktørene i disse diskusjonene? Var det innsigelser mot bruk av en slik ordning, eller var det stort sett enighet om å innføre et slikt tiltak i norsk rett?

Gjeldende rett

På grunn av at vi har få dommer på omvendt voldsalarm, er rettspraksis beskjeden. Men i en evaluering av ordningen er det viktig å redegjøre for innholdet av bestemmelsen og gjeldende rett.

Bruken av ordningen

Viktige betingelser for at en lov skal oppnå sin tilsiktede virkning, er at lovgivningen er kjent, den må brukes, og den må praktiseres og håndheves i tråd med lovgivers intensjoner. Dette kan synes åpenbart, men vi har en rekke eksempler på lover som blir nøytralisert fordi de blir lite brukt, eller de blir ikke praktisert i tråd med lovgivers intensjoner.

Et viktig tema når det gjelder omvendt voldsalarm de senere årene, er at ordningen er for lite i bruk, at påtalemyndigheten legger ned for få påstander om OVA, og at det er for få rettskraftige dommer på OVA. Det har i flere år vært sterke signaler om at ordningen skal brukes mer, både fra politisk hold og fra overordnet politi- og påtalemyndighet. Riksadvokaten har i flere sammenhenger understreket dette, bl.a. i de senere års mål- og prioriteringsskriv. Nå er denne innsatsen forsterket fra Riksadvokatens side, ved at han i 2019 kom med et eget rundskriv om ordningen. Her understrekes det ytterligere at ordningen skal benyttes mer, og at en videre utvikling av ordningen er avhengig av at hjemmelen benyttes. Også Politidirektoratet kom med et revidert rundskriv om ordningen i 2019.

Ifølge overordnede styringssignaler er altså ordningen for lite i bruk, noe som skulle tilsa at lovgivningen i liten grad har oppnådd sin tilsiktede virkning. I evalueringen har vi derfor sett det som sentralt å stille spørsmålene: Hvorfor har det vært et så lavt antall saker om OVA? Hva er eventuelle hindringer, og hva er det som kan fremme at tiltaket blir implementert i politidistriktene? Hva «driver fram» bruken av en slik ordning i distriktene? Lenge hadde vi kun lovteksten, samt overordnede føringer fra Riksadvokaten og Politidirektoratet om bruk av ordningen. Var dette tilstrekkelig for at en ordning som OVA skal bli implementert? Hvordan ble dette fanget opp i politidistriktene?

Men som vi skal vise har det den senere tid skjedd en økning i antall påstander om OVA nedlagt av påtalemyndigheten, men det er også en ganske stor forskjell mellom politidistriktene når det gjelder antall påstander om OVA. Det finnes politidistrikter der ordningen ikke er i bruk, mens det i andre distrikter er nedlagt påstand om OVA i flere saker. Hva kan betinge økningen, og hva kan betinge slike forskjeller mellom politidistriktene?

Kjennetegn ved sakene

Et annet viktig spørsmål dreier seg om hva som kjennetegner sakene der påtalemyndigheten har lagt ned påstand om omvendt voldsalarm, og der det er idømt OVA. Hvordan er ordningen brukt, og hvem er ordningen brukt overfor? Hva kjennetegner utøverne og de utsatte? Hva kjennetegner forbudssonene, og for hvor lenge idømmes OVA?

Et særlig spørsmål dreier seg om *terskelen* for bruk av ordningen. Lovgiver har uttalt at vilkåret for illeggelse av OVA ikke er ment å praktiseres spesielt strengt, bl.a. er tidligere brudd på besøksforbud et aktuelt virkeområde for ordningen. I hvilken grad er tiltaket brukt slik? Hvor høy er påtalemyndighetens terskel for å nedlegge påstand om OVA? Hva er domstolenes terskel for å idømme OVA? Og hva kan være årsakene til at tiltaket er brukt på den ene eller andre måten? I hvilken grad kan terskelen for bruk av ordningen ha sammenheng med måten ordningen er implementert i straffesakskjeden?

Virkninger for utsatte og utøvere

Et siste helt sentralt spørsmål, er selvfølgelig: Overholdes OVA av utøver? Som vi skal vise, stiller OVA endel krav til utøver knyttet til lading av utstyr og derigjennom visse krav til en regulert livsstil. I hvilken grad klarer utøverne å overholde forpliktelsene som følger med ordningen? Omvendt voldsalarm er også et inngripende tiltak overfor utøver. I hvilken grad kan det bidra til at voldsutøvelse og trusler opphører? Og ikke minst: I hvilken grad oppleves OVA som et godt og egnet tiltak av den utsatte? På grunn av få saker og personvern hensyn har vi ikke hatt anledning til å gå i dybden på slike spørsmål, men behandler disse spørsmålene i et eget kapittel i rapporten.

Det er også grunn til å framheve at OVA representerer et skifte og noe nytt i straffesakskjeden ved at det nå er voldsutøver som skal bære en alarm, og gjennom dette bære en større byrde som følger av voldsutøvelsen. Tradisjonelt er

det den voldsutsatte som har måttet beskytte seg, enten ved å bære voldsalarm, eller også å måtte flytte, eventuelt med adressesperre. Vi har derfor også funnet grunn til å spørre om hvordan et slikt skifte har vært tematisert og diskutert ved innføring av ordningen.

1.1.1 Et spørsmål om implementering

Overordnet behandler vi spørsmålet om innføring av OVA i straffesakskjeden som et spørsmål om *implementering* av ordningen i politidistriktene. Vi skal kort si noe om rammeverket vårt:

I vid forstand handler implementering om å få tiltak til å virke, det vil si å iverksette eller gjennomføre tiltak, planer og beslutninger i praksis. Vi henter her inspirasjon fra et forholdsvis nytt forskningsfelt; den såkalte implementeringsforskningen, her definert som forskning som kan «... avdekke forhold og strategier som fremmer og hemmer systematisk anvendelse av forskningsfunn i praksis.» (Sørliet m.fl. 2010, s. 6). Bakgrunnen er Everett Rogers etter hvert klassiske arbeid «Diffusion of innovations» (2003, opprinnelig publisert i 1962), der han viste at ikke alle praktikere er like interessert i å ta nyvinninger i bruk. Mens noen er tidlig ute, såkalt «early adopters», vil andre innta en mer avventende holdning og først endre praksis når nyvinningen er blitt mer anerkjent og utbredt («late adopters»). Det ligger interessante perspektiver i å finne ut hva som kan ligge bak slike holdninger og påfølgende praksisendringer.

Vi har sett implementeringsforskning anvendt i helsefaglig forskning og i skoleforskning, men ikke i studier av straffeapparatet.² Denne forskningen er derfor ikke direkte overførbart til studier av straffeapparatet, men vi skal nevne noen forhold man har pekt på som fremmer god implementering. Vi kan anta at det her er noen generelle tendenser på tvers av ulike organisasjoner.

Sørliet et al (2010) peker på at implementeringsprosesser sjelden foregår knirkefritt og uten hindringer eller motstand. Kunnskapsoversikter har imidlertid vist at det er noen forhold som har betydning for om at et tiltak blir implementert i en organisasjon: «Langsiktig finansiering og prioritert ressursbruk, positivt arbeidsklima, felles beslutning om iverksetting av et bestemt intervensjonsprogram, koordinert innsats og samarbeid med andre etater og instanser, oppgavespesifisering, ledelse, «ildsjeler», administrativ støtte, programformidlernes kompetanse, opplæring, veiledning og praktisk-teknisk assistanse.» (s. 318).

Vi har hatt med oss momenter fra dette rammeverket når vi har undersøkt hva som har betydning for innføringen av OVA i politidistriktene. Vi har sett på hva som

² Et unntak er kanskje Difis pågående evaluering av Nærpolitireformen, der evalueringen skal bidra til innsikt i hvordan endret struktur, tiltak rettet mot utvikling av ledelse, kultur og holdninger osv. virker inn på måloppnåelsen (Difi 2019, s. 3).

kjennetegner implementeringen av ordningen, bl.a. når det gjelder styrings-signaler, oppfølging av styringssignaler og tilstedeværelse eller fravær av forhold som antas å ha betydning for at tiltak blir implementert. Dette i sin tur kan bidra til mulige forklaringer på hvordan ordningen er tatt i bruk, og i sin tur kanskje også til at ordningen kan få det virkeområdet den er tiltenkt.

Overordnet reiser dette også viktige spørsmål knyttet til hvordan man styrer selve feltet vold i nære relasjoner i justissektoren, og eventuelle styringsutfordringer på dette feltet. Vi har flere eksempler på at lovgivning som regulerer vold i nære relasjoner ikke blir praktisert fullt ut i tråd med lovgivers intensjon. Dette gjelder f.eks. besøksforbudsbestemmelsen, der en evaluering av bruk av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner viste mangler knyttet til politiets og påtalemyndighetens praktisering og håndheving av bestemmelsen. Påtalemyndigheten hadde en langt høyere terskel for illeggelse av besøksforbud enn det som er intendert av lovgiver, bl.a. ble det ofte stilt krav om forutgående anmeldelse og straffbart forhold for å ilegge besøksforbud, noe loven ikke krever (Dullum 2019). Flere undersøkelser (bl.a. Aas og Andersen 2017, Dullum og Bakketeig 2017) har også avdekket utfordringer knyttet til straffesakskjedens håndheving av den såkalte familievoldsbestemmelsen (strl §§ 282 og 283). Ved å undersøke implementeringen av et forholdsvis nytt tiltak som omvendt voldsalarm, kan denne evalueringen kanskje bidra til å belyse utfordringer ved implementeringen også av andre tiltak på feltet vold i nære relasjoner, og hva som kan gjøres for å styrke dette feltet.

2 Materiale og metodiske tilnærminger

I dette kapittelet beskriver vi det empiriske materialet og de metodiske tilnærmingerne som ligger til grunn for evalueringen. Vi bygger på ulike typer skriftlig materiale, og vi har intervjuet straffesaksaktører og andre aktører som på ulike måter har erfaring med ordningen, til sammen 24 intervjuer. I og med at vi har relativt lite erfaring med ordningen siden den trådte i kraft i 2013, har vi et begrenset datatilfang når det gjelder selve praktiseringen av ordningen. Vi mener allikevel at ved å bygge på ulike datakilder bidrar evalueringen til å gi et dekkende bilde av den nåværende situasjonen for implementeringen av ordningen. Bruken av ordningen er imidlertid økende, og vi ser det derfor som viktig at det gjøres en ny evaluering av ordningen når ordningen har fått «satt seg» i større grad, og flere politidistrikter har opparbeidet seg erfaring med ordningen.

Følgende materiale ligger til grunn for evalueringen:

2.1 Intervjuer med straffesaksaktører

For å besvare problemstillingene om implementering av ordningen og eventuelle utfordringer knyttet til denne, har vi gjennomført strukturerte intervjuer med straffesaksaktører. Intervjuene er gjennomført enten som telefonintervju eller som personlige intervjuer. Vi sendte en e-posthenvendelse til samtlige politidistrikter med forespørsel om intervjuer med aktuelle påtalejurister eller familievoldskoordinatorer. På den tiden vi gjennomførte intervjuene var det tre politidistrikter som ikke hadde noen erfaring med ordningen i form av at det ikke var lagt ned noen påstander om OVA. Vi fant det likevel interessant å komme i kontakt med disse distriktene for å kartlegge mulige grunner til at ordningen ikke var i bruk.

Gjennom disse henvendelsene endte vi opp med i alt 19 intervjuer. Intervjuene omfatter påtalejurister/påtaleansvarlige, SARA-/familievoldskoordinatorer, samt fag- og opplæringsansvarlige i distriktene. To av de intervjuede er statsadvokater, og en av de intervjuede er bistandsadvokat.

Erfaringsmessig er det svært tidkrevende å rekruttere informanter fra politidistriktene, så også i denne evalueringen. Vi tok sikte på å få dekket erfaringer fra samtlige politidistrikter, men etter purringer var det to politidistrikter som ikke hadde svart. På grunn av tidsrammen for evalueringen måtte vi til slutt sette strek for datainnsamlingen.

2.2 Andre intervjuer

For å supplere materialet, har vi intervjuet også andre aktører som på ulike måter har erfaring med ordningen. Dette gjelder to representanter fra kriminalomsorgen, samt at vi har intervjuet en leder ved et kriesesenter.

Etter ønske fra oppdragsgiver, har vi også intervjuet to fornærmede der det i saken til den ene var idømt OVA, mens den fornærmede i den andre saken hadde sterk tilknytning til en annen sak der det var idømt OVA. Dette er selvfølgelig et alt for lite materiale til å kunne trekke noen slutninger om hvordan OVA fungerer for voldsutsatte, men begge intervjuene gir viktige innspill til hvordan et tiltak som OVA kan oppleves av fornærmede, og hvordan tiltaket bidra til å styrke situasjonen for utsatte for vold i nære relasjoner. Begge intervjuene er gjennomført ved at det er innhentet informert samtykke.

2.3 Innholdsanalyse av dommer

Som nevnt innledningsvis, har vi også sett det som viktig å få kunnskap om hva som kjennetegner saker der det er lagt ned påstand om og idømt OVA. Ved å belyse håndhevingspraksis, får vi vite noe om hvilke terskler påtalemyndigheten og domstolene kan ha for å bruke tiltaket, og om lovgivers intensjon med ordningen følges opp. Det er også viktig å se håndhevingspraksis i lys av måten ordningen er implementert på, og om dette kan bidra til å forstå praktiseringen av ordningen.

Vi har hentet inn 10 rettskraftige dommer på OVA. Av personvern hensyn har vi kun benyttet dommer som er tilgjengelig i Lovdata, og på tidspunktet for evalueringen var det disse 10 dommene som var tilgjengelige. To av dommene er Høyesterettsdommer, og åtte er lagmannsrettsdommer.

Dommene vi har hentet inn er offentlig tilgjengelig gjennom Lovdata. Men siden det er så få dommer på OVA, har vi valgt å anonymisere materialet ved at vi ikke gir referanse til dommene når vi presenterer kjennetegn ved sakene. Dette med unntak av dommene vi benytter i kapittelet om gjeldende rett. For ytterligere å anonymisere, har vi valgt å presentere materialet i en form som gjør at dommene ikke er identifiserbare. I flere av dommene har også Lovdata av personvern hensyn fjernet hvilke kartkoordinater dommen omfattes av, dvs. hva forbudssonen omfatter. Også dette bidrar til at materialet er anonymisert.

2.4 Annet skriftlig materiale

For å belyse bakgrunnen for innføring av kontaktforbud med elektronisk kontroll samt lovgivers intensjon med ordningen, bygger vi på ulike typer skriftlig materiale, hvorav lovforarbeidene er en viktig kilde. I tillegg er de styringsdokumentene som foreligger om ordningen sentrale, både fra Justisdepartementet, fra Riksadvokaten som overordnet påtalemyndighet og fra Politidirektoratet som øverste ledelse av politiet. Dette er viktige dokumenter både for å få kunnskap om hvilke styrings-signaler som er gitt, samt at de danner grunnlaget for å undersøke hvordan signalene er fulgt opp i de ulike politidistriktene.

2.5 Noen metodologiske refleksjoner

Det har vært forholdsvis krevende å evaluere en ordning der erfaringsgrunnlaget har vært så vidt lite. Det er behov for et bredere erfaringsgrunnlag for å kunne si noe fyllestgjørende om ordningens effektivitet og virkninger. Denne evalueringen kan derfor i noen grad preg av at beskrivelsene kan være kasuistiske, som det ikke er grunnlag å generalisere fra. Vi tror like fullt at beskrivelser av enkeltsaker og enkelterfaringer kan gi gode innspill til diskusjoner om hvorvidt ordningen er et godt beskyttelsestiltak, og hva som kan være veier å gå i en videreutvikling av ordningen.

Et annet forhold er at intervjuene som ligger til grunn for evalueringen, alle er foretatt høsten 2019. Dette er like etter at Riksadvokaten kom med et eget rundskriv om ordningen (20. mai 2019), og hvor Politidirektoratet kom med et revidert rundskriv. Med disse rundskrivene skjer det en styrking av styringssignalene knyttet til bruk av ordningen, og det kan allerede nå se ut til at dette representerer et skifte i politiets og påtalemyndighetens praksiser ved at ordningen nå tas mer i bruk. Også dette understreker behovet for en ny evalueringen av ordningen om en tid, for å se hvordan de nye styringssignalene har «satt seg» i politiorganisasjonen.

Personvern og forskningsetiske hensyn

Evalueringen er gjennomført i tråd med de samfunnsvitenskapelige retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Vi vil understreke at rapporten ikke omhandler personopplysninger av noen art, og at samtlige intervjuer er fullt ut anonymisert. Ingen sitater eller uttalelser kan tilbakeføres til noen enkeltperson.

3 Veien fram til lovfesting

I dette kapitlet skal vi redegjøre for veien fram til lovfesting av kontaktforbud med elektronisk kontroll. Vi skal vise hva som har vært argumentene for innføring av ordningen, og hvordan lovgiver har begrunnet forslagene til utforming av loven. Som nevnt innledningsvis var det en lang vei fram til lovfesting; det skulle ta 10 år fra ordningen ble foreslått første gang i 2003 til bestemmelsen trådte i kraft i 2013.

3.1 «Kvinnevoldsutvalget» – NOU 2003: 31

Et av de første forslagene om å innføre omvendt voldsalarm kom fra det såkalte «Kvinnevoldsutvalget»; et regjeringsoppnevnt utvalg til å utrede problemstillinger omkring vold mot kvinner fra nåværende eller tidligere samlivspartner. Utvalget ble bedt om å vurdere hvordan situasjonen til kvinner utsatt for menns³ vold i nære relasjoner kunne styrkes, herunder behov for lovendringer, forbedring av forebyggende tiltak og styrking av hjelpeapparatet.

Utvalget foreslo flere tiltak for å styrke beskyttelsen og sikkerheten for voldsutsatte kvinner, bl.a. styrking av politi og påtalemyndighetens håndheving av brudd på besøksforbud. I denne sammenhengen foreslo også utvalget innføring av «elektronisk overvåkning», som var betegnelsen utvalget brukte, et tiltak som til nå ikke hadde vært anvendt i Norge. Utvalget viste til erfaringer bl.a. fra USA og Sverige, som viste at elektronisk overvåkning ville kunne føre til større trygghet for voldsutsatte, og det ville gi en større mulighet til å bevise lovbrudd, særlig brudd på besøksforbud. Ordningen kunne også ha en viss psykologisk effekt ved at den minner mannen som bærer brikken, på alvoret i besøksforbudet.

Kvinnevoldsutvalget viste til at man i Norge på dette tidspunktet hadde en form for elektronisk overvåkning ved at en del voldsutsatte kvinner hadde voldsalarm. Utvalget mente imidlertid at det var urimelig at voldsutsatte kvinner skulle bære byrden ved elektronisk overvåkning, og at det ikke var «... urimelig at den som utøver volden er den som må bære alarm. Det er også viktig å merke seg at det i en del situasjoner der en mann bryter et besøksforbud og utsetter en kvinne for fare, vil alternativet være at kvinnen lever på flukt. I slike tilfeller fremstår elektronisk overvåkning av voldsutøveren som mindre inngripende.» (NOU 2003: 31, s. 164)

Utvalget ba derfor Justisdepartementet om å utrede de tekniske og praktiske mulighetene for å iverksette et prøveprosjekt der menn som hadde brutt et besøksforbud, og som utgjorde en vesentlig trussel mot en kvinnes liv og helse, kunne bli pålagt elektronisk overvåkning.

³ Utvalget valgte en språkbruk med en klar kjønnsretning. I dag er det mer vanlig med kjønnsnøytral språkbruk.

3.2 Soria Moria-erklæringen

Forslaget ble fulgt opp i den såkalte Soria Moria-erklæringen, regjeringen Stoltenberg IIs tiltredelseserklæring. Regjeringen ville styrke innsatsen mot familievold og vold mot kvinner og barn, og foreslo flere tiltak i denne forbindelse. Her nevnes det som nå gis betegnelsen «omvendt voldsalarm», og i erklæringen heter det at regjeringen vil «... utrede et prøveprosjekt med omvendt voldsalarm, der brudd på besøksforbud medfører tvungen bruk av alarm som varsler fornærmede ved nærvær.» («Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09» s. 69).

3.3 Ot.prp. nr. 25 (2008–2009)

I 2008 fremmet regjeringen Stoltenberg forslag om endringer i straffeloven 1902 § 33 for å kunne innføre elektronisk kontroll ved kontaktforbud. Bakgrunnen for forslaget var Soria Moria-erklæringens formål om å bedre beskyttelsen av personer som er utsatt for vold eller trusler om vold av kjent gjerningsperson, samt Kvinnevoldsutvalgets anbefaling. Justisdepartementet viste også til at en høy andel kvinner var utsatt for vold etter samlivsbrudd, og at volden da eskalerer i grovhet og omfang. Ivaretagelse av sikkerhet var derfor særlig viktig i denne fasen, både for å beskytte kvinner som risikerer å bli utsatt for livstruende vold, og for sikkerheten til eventuelle barn (Ot.prp. nr. 25 (2008–2009)).

Det ble også framhevet at ved de eksisterende beskyttelsestiltakene, som besøksforbud, mobil voldsalarm, sperret adresse og rett til å benytte fiktive personopplysninger, er det som regel den truede personen som bærer byrdene ved tiltaket, ved at det er den utsattes bevegelsesfrihet som innskrenkes. Med unntak av besøksforbud, var det få tiltak som hadde som målsetting å begrense den potensielle volds- og trusselutøverens handlingsrom. En mindre gruppe av voldsutøvere respekterte heller ikke ilagte besøksforbud, og dette kunne tyde på at det gjeldende sanksjonssystemet ikke virket avskrekkende. En studie av mobil voldsalarm, viste også at flere av kvinnene i studien var utsatt for trusler eller truende situasjoner i den perioden de hadde hatt alarm (Bakketeig 2006). På bakgrunn av dette mente departementet at det var behov for virkemidler som i større grad innskrenket trusselutøverens, og ikke den truedes, bevegelsesfrihet. Trussel om at brudd på besøksforbud regelmessig ville kunne føre til tiltale og eventuell domfellelse med tilhørende pålegg om elektronisk kontroll, kunne også ha en preventiv effekt overfor utøvere.

Forslaget var sendt på høring i 2006, og de fleste høringsinstansene var positive til forslaget, bl.a. flere politidistrikter og statsadvokatembeter, Barneombudet, Kriesesentersekretariatet, Norsk kriesesenterforbund og Reform – ressurscenter for menn. Kriesesentersekretariatet antok at elektronisk kontroll ville gi utsatte en god trygghetsfølelse.

Det var imidlertid også kritiske røster. Politiembetsmennenes Landsforening stilte spørsmål ved om tiltaket var egnet til å gi fornærmede økt sikkerhet: «PEL tror ikke at forslaget vil avhjelpe behovet på en god nok måte. Det er gode intensjoner

som dessverre vil ha liten effekt, og vår innvending er i hovedsak at dette vil innebære en falsk trygghet for fornærmede. Det er særlig de tekniske begrensningene som for vår del er avgjørende. Dette sammen med det forhold at det vil få store praktiske konsekvenser å tilrettelegge en teknologi som gjør dette praktisk.» (Ot.prp. nr. 25 (2008–2009), s. 14)

Jussbuss var kritisk til elektronisk merking som straff, mens Riksadvokaten på sin side etterlyste en grundigere og mer prinsipiell utgreiing av denne typen tiltak. I Riksadvokatens høringsuttalelse heter det: «Spørsmålet om en straffedømt – etter at den ordinære straffen er sonet – skal utstyres med en sender som vesentlig innskrenker vedkommendes bevegelsesfrihet og som teknisk sett gjør det mulig å spore alle bevegelser, er etter riksadvokatens skjønn et av de større prinsipielle spørsmål som har kommet opp i norsk strafferett de senere år. Samtidig er vern av personer som kan være utsatt for overgrep særdeles viktig. Det gjør behovet for grundige og gode overveielser påtrengende.» (s.st., s. 15).

I Riksadvokatens høringsuttalelse påpekes videre at «... de «fredede områdene» i enkelte tilfeller kan omfatte store områder. På mindre steder vil dette kunne føre til at overgriperens bevegelsesfrihet blir meget begrenset og vil kunne hindre vedkommende i å utføre dagligdagse gjøremål. Det reises også en del spørsmål om den praktiske gjennomføringen, herunder om utstyret kan tas av dersom det for eksempel ikke tåler vann eller ikke kan brukes på flyreiser.» (s.st.)

Andre kritiske innspill til forslaget gikk ut på at nødvendigheten og forholdsmessigheten av forslaget burde vært utredet nærmere (Politihøgskolen), at det kunne medføre at enkelte menn ville oppfatte elektronisk merking som så krenkende at de kunne forholde seg på en måte som ville true kvinnens sikkerhet (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress), men også at straffeloven § 33 ble benyttet så lite at den foreslåtte lovendringen ville bli uten betydning (Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter). Personvern hensyn var et annet kritisk ankepunkt, samt begrensninger som lå i teknologien. Det ble også sett som en klar ulempe at den som bærer fotlenken, selv må sørge for at utstyret virker ved å lade batteriet en gang i døgnet. Signalene kunne også forstyrres dersom utøver beveget seg i områder der det ikke var dekning, og det ble derfor advart mot at tiltaket ville gi noen god beskyttelse. Det ble imidlertid vist til at man kunne bøte på disse ulempene ved å sørge for at alarmen ble utløst hos politiet dersom signalene fra fotlenken skulle opphøre.

3.3.1 Departementets overveielser

Departementet viste til at et klart flertall av høringsinstansene var positive til forslaget, og valgte å gå videre med forslaget fra høringsnotatet. Kontaktforbud med elektronisk kontroll var et skritt i riktig retning i «... kampen mot vold i nære relasjoner og i arbeidet med å øke beskyttelsen av personer som utsettes for slik vold eller trusler om vold.» (s.st., s. 16).

Det er imidlertid viktig å understreke at departementet også understreket at illeggelse av elektronisk kontroll innebar et betydelig inngrep overfor den som blir

ilagt slik kontroll. Det skulle ikke underslås at politiets overvåking av at domfelte ikke beveger seg innenfor forbudt område, i seg selv innebærer en belastning for domfelte. Dette, sammen med reglene i straffegjennomføringsloven § 16 om soning utenfor fengsel, representerte noe nytt i norsk strafferett: «Elektronisk kontroll innebærer at den som skal kontrolleres, må også kunne motta beskjeder og samtaler fra alarmsentralen og forholde seg til ordrer fra politiet. Slik kontroll bør derfor ikke tas i bruk uten at tungtveiende hensyn taler for det.» (s.st., s. 16).

Når departementet likevel valgte å foreslå en hjemmel for elektronisk kontroll ved kontaktforbud, var dette resultat av «... en avveining hvor det er lagt størst vekt på interessene til den som kontaktforbudet skal beskytte.» (s.st., s. 16). Departementet mente at elektronisk kontroll ville bedre sikkerheten for den utsatte, ved at enhver overtredelse av kontaktforbudet ville bli registrert. Det var imidlertid usikkert hvor mye bedre sikkerheten ville bli, men det var særlig tidsaspektet som ville bli den største forskjellen mellom mobil voldsalarm og omvendt voldsalarm. Mobil voldsalarm utløses først når den som er ilagt et kontakt- eller besøksforbud befinner seg i umiddelbar nærhet av den fornærmede, mens ved omvendt voldsalarm varsles politiet så snart gjerningspersonen beveger seg inn i det området forbudet gjelder for. Den tidlige varslingen ville kunne føre til at politiet oftere ville rekke fram til fornærmede i tide, og også varsle fornærmede i de tilfeller hvor politiet så at de ikke kunne rekke fram tidsnok. Departementet så ikke bort fra at denne kombinasjonen av mer tid og bedre oversikt som ville gi politiet flere handlingsalternativer, kunne vise seg å innebære «... en betydelig – i noen tilfeller kanskje avgjørende – forbedring av den truedes sikkerhet.» (s.st., s. 16).

Tiltaket kunne imidlertid ikke gi noen garanti for fornærmedes sikkerhet, noe fornærmede måtte informeres om. Det skulle heller ikke være slik at elektronisk kontroll skulle bli obligatorisk ved dom på kontaktforbud. Departementet mente at elektronisk kontroll f.eks. neppe være egnet overfor personer som «... vurderes som særlig farlige og som derfor må underlegges andre og strengere tiltak, eller personer som av ulike årsaker ikke har forutsetninger for å kunne følge de retningslinjer som et pålegg om elektronisk kontroll vil innebære. I andre tilfeller vil trusselvurderingen kunne resultere i at det iverksettes andre og mindre inngripende tiltak overfor den som idømmes kontaktforbudet.» (s.st., s. 17).

Teknologiske begrensninger kunne utgjøre en annen hindring. Personer som skulle ilegges kontaktforbud med elektronisk kontroll skulle kunne bevege seg fritt med unntak av et nærmere geografisk område. Dette innebar at de måtte kunne forlate landet, og kunne reise med fly innenlands. Dette ville bety at utstyret kunne være slått av i lengre perioder, og politiet ville ikke vite hvor vedkommende befant seg. At den som er ilagt kontrollen selv skal sørge for vedlikehold, herunder opplading av det tekniske utstyret, gjorde det også usikkert hvor godt tiltaket ville fungere i praksis. Det kunne ikke utelukkes at enkelte av de som kunne idømmes kontaktforbud med elektronisk kontroll, ville ha vanskeligheter med å følge politiets instruksjoner. I tillegg måtte det antas at motivasjonen for å følge opp ofte ville være lav. De generelle svakhetene ved GMT- og GPS-teknologien, herunder

manglende dekning, ville også gjøre seg gjeldende. Departementet mente imidlertid at de teknologiske begrensningene ikke burde føre til at «... man unnlater å prøve ut en ordning med elektronisk kontroll.» (s.st., s. 17).

Et siste forhold som gjorde at departementet valgte å gå inn for ordningen, var at den kunne ha en forebyggende effekt ved å redusere antall brudd både på besøksforbud og kontaktforbud. Departementet antok at elektronisk kontroll ville oppleves som et atskillig større inngrep enn et vanlig kontaktforbud, og dermed at motivasjonen for å overholde besøks- og kontaktforbud ville øke. Det ville dessuten bli enklere for politiet å bevise brudd på kontaktforbud, fordi teknologien gjør at man kan dokumentere at vedkommende har oppholdt seg i det området kontaktforbudet gjelder for. Også politiets bedrede mulighet for å bevise brudd på kontaktforbud ville kunne bidra til å forebygge nye brudd.

På bakgrunn av dette fremmet Justisdepartementet et lovforslag, og vi skal gjengi hovedtrekkene i forslaget.

3.3.2 Lovforslaget

Vilkårene for illeggelse av elektronisk kontroll

Elektronisk kontroll skulle kunne ilegges sammen med et kontaktforbud etter straffeloven § 33, men ikke alene eller uavhengig av kontaktforbud. Videre kom departementet til at elektronisk kontroll skulle kunne ilegges som rettighetstap etter straffeloven av 1902 § 15, jf. straffeloven 2005 § 29. Rettighetstap kan idømmes ved siden av eller istedenfor annen straff, men bare som eneste straff hvis det ikke er fastsatt minstestraft på fengsel i ett år eller mindre for den straffbare handlingen. En forutsetning for å illegge elektronisk kontroll var at de generelle vilkårene for kontaktforbud måtte være oppfylt.

Med denne løsningen kunne elektronisk kontroll altså bare fastsettes ved dom på grunnlag av at tiltalte er funnet skyldig i en straffbar handling. Departementet drøftet om elektronisk kontroll også skulle kunne brukes som forebyggende tiltak ved besøksforbud etter straffeprosessloven, men fant å ikke ville foreslå en slik hjemmel. Noen høringsinstanser hadde gitt uttrykk for at det burde kunne brukes ved straffeprosessuelt besøksforbud, og at krav om domfellelse ville føre til at elektronisk kontroll ikke ville bli brukt i et stort antall saker. Departementet var ikke uenig i dette, særlig fordi «... all erfaring tilsier at trusler og overgrep forekommer hyppig i den første tiden etter samlivsbruddet.» (s.st., s. 19). Departementet mente imidlertid at elektronisk kontroll i forbindelse med et straffeprosessuelt besøksforbud kunne være problematisk i forhold til EMK artikkel 5. Elektronisk kontroll er en form for frihetsberøvelse, og da ville det være vanskelig forenlig med EMK artikkel 5 å gi pålegg om elektronisk merking uten dom.

I proposisjonen foreslo departementet at det spesielle vilkåret om at elektronisk kontroll må anses *nødvendig* for å sikre at kontaktforbudet ble overholdt, måtte være oppfylt. Likevel, påpekes det, skal domstolen gis stor frihet ved å vurdere om

elektronisk kontroll bør ilegges. Bakgrunnen for at man anså et vilkår om nødvendighet – nødvendig, var fordi formuleringen innebærer et krav om at domstolene må begrunne illeggelse av elektronisk kontroll, enten med henvisning til partenes forhistorie, uttalelser fra domfelte, eller tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud.

Departementet la også til grunn at dersom domfelte tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud, skulle dette normalt føre til at kontaktforbudet ble kombinert med elektronisk kontroll. Utover dette, ønsket ikke departementet å begrense muligheten for elektronisk kontroll ytterligere. Men det er imidlertid verdt å merke seg at departementet i proposisjonen ikke legger opp til en spesielt høy terskel for bruk av tiltaket, noe som kommer til uttrykk ved at et tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud, normalt skulle føre til at elektronisk kontroll ble idømt.

Plikt til å yte bistand

Videre foreslo departementet en hjemmel for at domfelte skulle være pliktig å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet, og som ville være nødvendig for gjennomføring av kontrollen. Hva som ville anses nødvendig innebar en skranke for hva slags pålegg politiet skulle kunne gi, og samtidig hva slags bistand domfelte måtte yte (s.st., s. 21).

Varigheten av elektronisk kontroll

Departementet falt ned på at elektronisk kontroll burde kunne ilegges for fem år av gangen, men aldri på ubestemt tid. Bakgrunnen for dette var at et pålegg om elektronisk kontroll med kontaktforbud er svært inngripende for den det retter seg mot. Av samme grunn ble det også foreslått å gi en adgang for domfelte til å prøve kontrollen hver sjette måned.

Betydningen for straffeutmålingen forøvrig

Når det gjaldt betydningen av elektronisk kontroll ved kontaktforbud som rettighetstap for straffeutmålingen for øvrig, understreket departementet at «... det ikke er meningen at illeggelse av elektronisk kontroll sammen med et kontaktforbud skal føre til kortere eller betinget fengselsstraff». (s.st., s. 23) Det var altså ikke slik at idømt elektronisk kontroll skulle være å anse som formildende ved straffeutmålingen, og heller ikke som et argument for betinget fengselsstraff. Departementet skriver videre: «Kontaktforbud ilegges normalt sammen med, og ikke som et alternativ til, fengselsstraff. Formålet er å beskytte fornærmede mot uønsket oppmerksomhet fra domfelte. Kontaktforbud har således mer preg av et tiltak som skal beskytte fornærmede og har i mindre grad et pønalt formål. Det samme vil gjelde for kontaktforbud med elektronisk kontroll.» (s.st.)

Utformingen av ordningen: Hybridovervåkning

Et viktig spørsmål er hvordan departementet tenkte seg at kontrollen av den dømte skulle foregå. Departementet pekte på at teknologien i prinsippet gjør det mulig å følge en merket person kontinuerlig. Dette var imidlertid ikke et aktuelt alternativ, siden formålet med kontrollen kun er å hindre at den dømte nærmer seg den truede. For å oppnå dette var det ikke nødvendig å vite hvor den som bærer lenken

befinner seg til enhver tid, så lenge vedkommende holder seg unna visse områder. En kontinuerlig overvåkning av domfelte ville dessuten være i strid med loven. Departementet valgte derfor å foreslå en løsning med såkalt hybridovervåkning, som innebærer at det i tillegg til posisjonering av personen som bærer fotlenken, etableres fredede områder rundt den som er truet. Den som idømmes kontrollen gjøres kjent med de fredede områdene, og forutsettes å ikke bevege seg innenfor disse. Disse områdene kunne omfatte den utsattes bosted, arbeidsplass eller lignende. Videre skriver departementet: «Rent teknisk er det mulig å gjøre de fredede områdene så vidt store at den som trues, under nærmere angitte forhold kan komme seg i sikkerhet og/eller at politiet kan rekke frem til den truede før den kontrollerte gjør det. Juridisk må det imidlertid foretas en interesseavveining mellom den truedes beskyttelsesbehov og den kontrollertes behov for å kunne bevege seg fritt, og hvor forholdsmessighetsvurderingen kan føre til at de fredede områdene begrenses.» (s.st., s. 18).

Brudd på kontaktforbud med elektronisk kontroll

Brudd på kontaktforbud var straffbart etter straffeloven 1902 § 342. Departementet kom også til at det skulle være straffbart dersom domfelte ikke medvirket til den elektroniske kontrollen. Forslaget innebar en endring av straffeloven § 342 slik at den etter lovendringen skulle lyde: «rammer den som forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll kan iverksettes, eller hindrer pågående kontroll» (s.st., s. 23). Bakgrunnen for at man anså det nødvendig også å gjøre grovt uaktsomme handlinger straffbare, var fordi det ville være vanskelig å føre bevis for eksempelvis unnlatelser av å lade batteriet. Strafferammen var bøter eller fengsel inntil seks måneder. Samtidig skulle det tas med i betraktning ved straffeutmålingen at det var tale om brudd på sideforpliktelser og ikke brudd på selve kontaktforbudet.

Personvern

Under høringsrunden ble det som nevnt antydnet at hensynet til personvern kunne være problematisk. Departementet foreslo derfor at det skulle lovfestes at påtalemyndigheten var pliktig å sørge for at opplysninger som blir lagret i forbindelse med kontrollen, så snart som mulig måtte slettes når opplysningene ikke lenger var av betydning. En slik plikt skulle hjemles i straffeprosessloven § 216.

Forholdet til EMK

For å kunne innføre en hjemmel i straffeloven om elektronisk kontroll ved kontaktforbud, var det en forutsetning at lovgivningen harmoniserte med Norges folkerettslige forpliktelser. Den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven § 3. En hjemmel for å sikre overholdelse av et kontaktforbud gjennom GPS-overvåkning av en person, måtte ikke være i strid med EMK artikkel 5 om rett til frihet og sikkerhet, og/eller artikkel 2 i 4. tilleggsprotokoll om frihet til valg av oppholdssted.

Hvorvidt elektronisk kontroll kunne sies å innebære frihetsberøvelse, måtte bero på de konkrete omstendighetene i den enkelte sak, blant annet hvor omfattende

kontaktforbudet er, og om det forbyr opphold i områder som domfelte har et legitimt behov for å bevege seg innenfor (s.st., s. 18). Etter departementets vurdering ville et forslag om elektronisk kontroll som del av straffeutmålingen i forbindelse med domfellelse, ikke være i strid med EMK art 5 nr. 1 bokstav a.

3.4 Oppsummering: Veien fram til lovforslag

I dette kapittelet har vi vist bakgrunnen for at det ble fremmet et lovforslag om kontaktforbud med elektronisk kontroll, såkalt omvendt voldsalarm, samt hva lovforslaget innebar. Det var det såkalte Kvinnevoldsutvalget som i NOU 2003:31 opprinnelig foreslo ordningen innført, og forslaget ble fulgt opp i den såkalte Soria Moria-erklæringen; regjeringen Stoltenberg IIs tiltredelseserklæring. Viktige hensyn bak lovforslaget var økt beskyttelse for utsatte for vold i nære relasjoner. Det var også et ønske om å plassere belastningen ved beskyttelsestiltak hos trusselutøver og ikke hos trusselutsatte.

Slik ordningen ble foreslått utformet, skulle elektronisk kontroll kun idømmes sammen med et kontaktforbud, og kun ilegges av domstolen. Med denne løsningen kunne elektronisk kontroll altså bare fastsettes ved dom på grunnlag av at tiltalte er funnet skyldig i en straffbar handling. Man tenkte seg at ordningen særlig kunne være aktuell dersom tiltalte tidligere hadde brutt et besøks- eller kontaktforbud. Det foreslås dermed ikke en spesielt høy terskel for bruk av ordningen, men samtidig en betydelig høyere terskel enn hva som er tilfelle ved straffeprosessuelle besøksforbud, som ikke krever forutgående straffbart forhold eller anmeldelse, og som ilegges av påtalemyndigheten i politiet.

Ordningen ble ikke foreslått å være et alternativ til straff – den skulle komme i tillegg til straff. Det var heller ikke slik at idømt elektronisk kontroll skulle være å anse som formildende ved straffeutmålingen. Dette fordi ordningen ikke er tenkt å ha et pønalt formål, det er beskyttelse av voldsutsatte som er hovedformålet. Man anså like fullt at dette er en inngripende ordning, og dermed at ordningen kunne virke avskrekkende for utøver. Ordningen ville dermed kunne bidra til å redusere antall brudd på kontakt- og besøksforbud, samtidig som ordningen også ville gjøre det lettere for politiet å bevise eventuelle fysiske brudd.

Ordningen som ble foreslått er såkalt hybridovervåkning, dvs. at det ikke skulle skje noen kontinuerlig overvåkning av den dømte. Den elektroniske kontrollen skulle bare søke å hindre brudd på kontaktforbudet, det åpnes ikke for å legge begrensninger på siktedes livsutfoldelse for øvrig utover at den domfelte plikter å yte bistand og følge restriksjoner fra politiet.

Med dette lovforslaget fremmes altså et helt nytt tiltak i norsk strafferett: At trussel- eller voldsutøvere nå skal kunne underlegges elektronisk kontroll. Dette til forskjell fra hvordan praksisen hadde vært til nå, der elektronisk kontroll var et beskyttelsestiltak som kun var benyttet overfor voldsutsatte. Det var stor enighet om forslaget, men det var også kritiske røster: I tillegg til at det ble etterlyst mer prinsipielle og overordnede overveielser knyttet til innføring av en slik ordning, ble

det stilt spørsmål ved i hvilken grad dette faktisk ville bli et effektivt beskyttelses-tiltak. Ville ordningen bli brukt? Hvem ville ordningen bli brukt overfor? Hvordan ville den virke? Var den teknologiske løsningen god nok? Ville de dømte klare å overholde forpliktelsene som følger med en slik ordning? Hvordan ville en slik ordning bli opplevd av de voldsutsatte, ville ordningen faktisk bidra til en byrdeoverføring fra voldsutsatte til voldsutøver?

Dette er sentrale spørsmål som vi skal tematisere i senere kapitler, først hva som ble lovens ordlyd når loven om kontaktforbud med elektronisk kontroll trådte i kraft 1. februar 2013, og hva som er gjeldende rett.

4 Lovbestemmelsen og gjeldende rett

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

4.1 Bestemmelsen

Dagens bestemmelse om kontaktforbud med elektronisk kontroll finner vi i straffeloven 2005 § 57. Bestemmelsen lyder slik:

§ 57. Forbud mot kontakt

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

- a) begå en straffbar handling overfor en annen person,
- b) forfølge en annen person, eller
- c) på annet vis krenke en annens fred.²

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

- a) å oppholde seg i bestemte områder, eller
- b) å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person.

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

Kontaktforbudet kan begrenses på nærmere angitte vilkår.

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

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

Bestemmelsen om kontaktforbud med elektronisk kontroll er plassert i straffeloven § 57, om rettighetstap. Rettighetstap er definert som straff (strl § 29), og kan dermed idømmes som straffereaksjon ved dom. Et kontaktforbud kan idømmes

som eneste straff (hvis det ikke er fastsatt en minstestraft på fengsel i 1 år eller mer for handlingen, strl § 57), eller sammen med andre former for straff (fengselsstraff, samfunnsstraff, bot og forvaring, strl. § 59). Rettighetstapet kan også ilegges ved forelegg, dvs. hvis påtalemyndigheten finner at en sak bør avgjøres med rettighetstap, kan den utferdige forelegg i stedet for å reise tiltale (strprl § 255). Et kontaktforbud kan dermed også ilegges sammen med en bot, som igjen kan forsterkes med elektronisk kontroll.

Plasseringen i den alminnelige delen av straffeloven innebærer at kontaktforbud med elektronisk kontroll kan anvendes som straff i alle saker der vilkårene er oppfylt. Både de allmenne vilkårene om kontaktforbud, og de spesielle vilkår for elektronisk kontroll må være oppfylt. De egne vilkårene for elektronisk kontroll kom som følge at det gjennom høringsrunden ble foreslått strengere vilkår for elektronisk kontroll enn for idømmelsen av selve kontaktforbudet.⁴ De allmenne vilkårene er imidlertid sammenfallende med vilkårene for nedleggelse av besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a. Et besøksforbud kan nedlegges dersom det er grunn til å tro at en person ellers vil begå en straffbar handling (bokstav a), forfølge en annen person (bokstav b), på annet vis krenke en annens fred (bokstav c), eller begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person (bokstav d). I tillegg må vilkåret om forholdsmessighet etter strpl. § 170a være oppfylt. Kontaktforbud med elektronisk kontroll vil være en del av straffeutmålingen, og vil kunne påankes som del av anke over straffeutmålingen jf. strpl. § 314 første ledd nr. 2. Domfelte vil etter straffeloven § 58 tredje ledd andre punktum kunne prøve påbudet om elektronisk kontroll for tingretten etter 6 måneder.

4.1.1 Allmenne vilkår for kontaktforbud

De allmenne vilkårene for å idømme kontaktforbud følger av straffeloven § 57 første ledd. Den forbudet retter seg mot må for det første ha begått en straffbar handling. Kravet om en forutgående straffbar handling er for øvrig det som skiller bestemmelsen om kontaktforbud fra bestemmelsen om besøksforbud. Besøksforbud er et straffeprosessuelt forebyggende tiltak, hvor det ikke oppstilles vilkår om at vedkommende har begått en straffbar handling. Bestemmelsens anvendelsesområde avgrenses ikke til enkelte straffbare handlinger, eller oppstiller krav om en bestemt strafferamme, og innebærer derfor at enhver straffbar handling vil kunne danne grunnlag for kontaktforbud. Derimot er det enkelte straffbare handlinger som er mer aktuelle enn andre, slik som straffeloven §§ 282 og 283 (mishandling og grov mishandling i nære relasjoner). Også straffelovens kapittel 25 om voldslovbrudd, og kapittel 26 om seksuallovbrudd er særlig relevante.

⁴ Ot.prp.nr. 25 (2008-2009) side 20

4.1.2 Risikovurderingen

Det må være grunn til å tro at vedkommende i fremtiden vil begå en straffbar handling overfor en annen person, forfølge en annen person eller på annen måte krenke en annens fred. De opplistede handlingene det må være fare for, innebærer at det ikke kun gjelder fremtidige straffbare handlinger, men også krenkende eller forfølgende handlinger som ikke nødvendigvis er straffbare. Den subjektive opplevelsen/vurderingen av risikoen for handlingen står sentralt, men er selvsagt ikke alene tilstrekkelig for å ilegge kontaktforbud. Det må foreligge konkrete holdepunkter for at de fremtidige handlingene vil inntreffe dersom kontaktforbud ikke ilegges. Risikoen for de fremtidige handlingene må vurderes ut fra ordlyden «grunn til å tro». Her foreligger det ikke et krav om sannsynlighetsovervekt, men det må være noe i det konkrete saksforholdet som danner grunn til å tro, og en teoretisk risiko er ikke nok. Hvorvidt det foreligger grunn til å tro baserer seg på tidligere handlinger, trusler eller andre særlige forhold, og det følger av rettspraksis at risikoen må være nærliggende og reell.⁵ Et grunnvilkår for illeggelse av kontaktforbud er, som tidligere nevnt, at vedkommende allerede har begått en straffbar handling, som danner utgangspunktet for den fremtidige risikoen.

4.1.3 Hva kan et kontaktforbud innebære?

Et kontaktforbud kan etter bestemmelsens andre ledd innebære at den forbudet retter seg mot, forbys å oppholde seg i bestemte områder (bokstav a), eller å forfølge, besøke eller på annet vis ta kontakt med en annen person (bokstav b). I saker om elektronisk kontroll med kontaktforbud er det alternativet i bokstav a som er aktuelt. Bestemmelsen presiserer ikke omfanget av en eventuell forbudssone. I forarbeidene uttales det imidlertid at en forbudssone kan være et større avgrenset område som for eksempel et tettsted, en by eller en kommune.⁶ Hvor stor forbudssonen mer konkret kan være, må avgjøres ut ifra en vurdering i den enkelte sak. Forholdsmessighetsvurderingen vil være avgjørende, og det er klart at i mer alvorlige saker vil det tillates større forbudssoner enn i mindre alvorlige tilfeller. Vi kommer tilbake til dette under redegjørelsen av forholdsmessighetsvurderingen som avgjørende for forbudssonens størrelse.

4.1.4 Spesielle vilkår for elektronisk kontroll med kontaktforbud

Bestemmelsens femte ledd hjemler de særlige vilkårene som må være oppfylt for å ilegge elektronisk kontroll med kontaktforbud. Kontrollen må for det første anses «nødvendig» for at kontaktforbudet overholdes, og dersom vilkåret om nødvendighet er oppfylt «kan» retten bestemme at det ilegges kontroll med kontaktforbudet, men da med maksimal varighet på fem år.

⁵ Ot.prp.nr. 109 (2001-2002)

⁶ Ot.prp.nr. 90 (2003-2004)

Etter femte ledd tredje punktum plikter den domfelte å yte den bistand og følge de instruksjoner som er nødvendig for at kontrollen kan gjennomføres.

Spørsmålene blir i det følgende hva som skal til for at det anses «nødvendig» med elektronisk kontroll, og hvilket krav til forholdsmessighet som ligger i begrepet «kan». Videre må det fastlegges hvor langt plikten til å medvirke strekker, herunder hva loven gir hjemmel for.

4.1.5 Nødvendighetsvilkåret

Grunnvilkåret for å ilegge elektronisk kontroll er at det må anses «nødvendig» for at kontaktforbudet blir overholdt.

Lovteksten utdyper ikke hvordan nødvendighetsvilkåret skal forstås. Men en alminnelig språklig forståelse tilsier at der det ikke finnes andre gode alternativer for å sikre at de mulige fremtidige handlingene inntreffer, vil det være nødvendig med elektronisk kontroll (jfr. Wik 2017). Hvorvidt det anses *nødvendig* å ilegge elektronisk kontroll må basere seg på en fremtidsrettet vurdering hvor tidligere hendelser danner grunnlaget for vurderingen. Etter forarbeidene vil tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud i det konkrete tilfellet kunne utløse en vurdering av om vedkommende er egnet for omvendt voldsalarm. Lovgivers intensjon har derfor vært at brudd på besøks- eller kontaktforbud i de fleste tilfeller fører til at nødvendighetskriteriet anses oppfylt.

Innholdet i nødvendighetsvilkåret er behandlet og presisert noe i rettspraksis.

I HR-2017-1840-A gjaldt saken et tidligere samboerpar. Tiltalte (A) hadde tidligere blitt ilagt besøksforbud overfor fornærmede (B). A ble i to dommer i 2013 og 2014 dømt for en rekke brudd på besøksforbud mot B, samt for en legemsfornærmelse, og alvorlige trusler mot B. I saken fra 2014 ble straffen i tingretten satt til fengsel i 1 år og 3 måneder, og kontaktforbud overfor B i 5 år. Det var fra aktorats side lagt ned påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll, men tingretten kom til at det ville være uforholdsmessig. A ble på den annen side uttrykkelig advart om at et nytt brudd på besøksforbudet overfor B «svært sannsynlig» ville kunne medføre idømmelse av slik elektronisk kontroll.⁷ I 2016 ble A dømt på nytt for trusler mot en kamerat av Bs sønn, og flere tilfeller av brudd på besøksforbud overfor B. Straffen ble fengsel i 77 dager, og han (A) ble ilagt kontaktforbud med elektronisk kontroll. A anket dommen, men lagmannsretten opprettholdt rettighetstap med elektronisk kontroll for ett år. A anket videre til Høyesterett over reaksjonsfastsettelsen. Ved vurderingen av om nødvendighetsvilkåret er oppfylt viser Høyesterett til forarbeidene og uttaler at: «Dette tyder ikke på at vilkåret er

⁷ HR-2017-1840-A avsnitt 1 til og med 5

ment å skulle praktiseres spesielt strengt». ⁸ Høyesteretts uttalelse om at nødvendighetsvilkåret ikke er ment å skulle praktiseres spesielt strengt, er viktig for forståelsen av «nødvendighetsvilkåret» i fremtidige saker.

I en sak for Borgarting lagmannsrett⁹ i 2017 ble vilkåret om nødvendighet vurdert uten at det forelå tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud. Saken gjaldt en mann som ble funnet skyldig i mishandling av samboer over en periode på ca. 2 år. Retten fant spørsmålet om nødvendighet krevende, da tiltalte ikke tidligere hadde vært ilagt besøksforbud eller kontaktforbud, og uttalte at «... det er vanskelig å vurdere hvorvidt han vil respektere et kontaktforbud». Likevel kom retten til at det ville være nødvendig med kontaktforbud med elektronisk kontroll på bakgrunn av «historikken mellom partene» som viste at tiltalte, også samtidig som han var under etterforskning og tiltalt for mishandling i nære relasjoner, fortsatte å mishandle fornærmede. «Dette bekrefter ... en vedvarende manglende evne til å avstå fra krenkende adferd mot B». ¹⁰ Tiltalte ble dømt til elektronisk kontroll i fire år - for hele perioden kontaktforbudet gjaldt.

I LE-2018-37316 gjaldt saken langvarig mishandling av tidligere samboer. En mann ble dømt etter straffeloven § 283 jfr. § 282 for mishandling i nære relasjoner. I tillegg til langvarig mishandling forelå det også gjentatte brudd på besøksforbud. Han ble ilagt kontaktforbud med elektronisk kontroll. I vurderingen av grunnlaget for å ilegge elektronisk kontroll vurderte retten først nødvendighetskriteriet, og viste til uttalelsene i HR-2017-1840-A om at vilkåret ikke er ment å skulle praktiseres spesielt strengt. Lagmannsretten kom enstemmig til at et ordinært kontaktforbud var nødvendig, da det kunne vises til tiltaltes tidligere mangel på respekt for Bs ønske om å få være i fred for ham. Flertallet på fire kom videre til at elektronisk kontroll var nødvendig, og at inngrepet heller ikke var uforholdsmessig: «B trenger det vernet som en slik kontroll vil kunne gi henne». ¹¹ Kontrollen ble satt til fem år, som er øvre grense for ileggelse av elektronisk kontroll. Mindretallet mente at elektronisk kontroll ville være et uforholdsmessig inngrep, og viste til at tiltaltes alkoholproblemer hadde vært «roten til mye av problemene», og at det måtte påregnes at han ved løslatelse ville ha det under kontroll. Dermed ville risikoen for at tiltalte igjen oppsøkte fornærmede være redusert slik at nødvendighetsvilkåret ikke var oppfylt.

I en sak for Borgarting lagmannsrett i 2015 (LB-2015-199452) ble en mann dømt til 120 dagers fengsel for to brudd på besøksforbud overfor tidligere ektefelle og

⁸ Ibid. avsnitt 35

⁹ LB-2017-26372

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

barn, og kontaktforbud med elektronisk kontroll i 18 måneder. Han var et par år tidligere dømt for både å ha vært voldelig og framsatt trusler over en periode på nesten 20 år mot sin tidligere ektefelle og hennes/deres barn. I denne dommen ble det lagt ned kontaktforbud, som mannen brøt to ganger. Det var disse bruddene som var opp for retten i 2015 saken. Lagmannsretten viste til tingrettens utførlige redegjørelse for gjeldende rett og sakens faktum.¹² Tingretten la til grunn at forbud mot å oppsøke de fornærmede ikke alene vil være tilstrekkelig, og at nødvendighetsvilkåret derfor var oppfylt. Særlig vektlegges det at domfelte ikke viste noen forståelse for at han hadde gjort noe galt, og at de fornærmede var redde for ham.

Oppsummert viser gjeldende rett at vilkåret om at elektronisk kontroll må være nødvendig for at kontaktforbudet overholdes, kan sies å ha en relativt lav terskel. Tidligere manglende respekt for et ønske om ikke å ha kontakt, samt overtrådte besøks- og kontaktforbud vil være avgjørende. Også i saker hvor det tidligere ikke har vært ilagt besøks- eller kontaktforbud kan elektronisk kontroll være nødvendig. Særlig vil adferd som viser til en manglende respekt for fornærmedes ønske om å være i fred kunne tyde på at et kontaktforbud ikke vil bli overholdt uten elektronisk kontroll.

4.1.6 Kan-skjønn etter § 57 femte ledd første punktum – forholdsmessighetsvurderingen

Det fremgår av straffeloven § 57 at retten «kan» bestemme at det skal ilegges elektronisk kontroll for at kontaktforbudet skal bli overholdt. Vurderingen må ses i sammenheng med vilkåret om at illeggelsen må være nødvendig. I forarbeidene utales det at «domstolene (gis) likevel stor frihet ved vurderingen av om elektronisk kontroll bør ilegges».¹³ I forarbeidene ble det vurdert om elektronisk kontroll skulle være obligatorisk ved dom på kontaktforbud, men departementet kom til at en slik løsning trolig ikke ville være den beste i alle sakstyper.

At retten «kan» ilegge omvendt voldsalarm innebærer at det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak. Det vil være enkelte saker og personer som ikke er egnet for en slik kontroll. Departementet uttaler: «Elektronisk kontroll vil eksempelvis neppe være egnet overfor personer som vurderes som særlig farlige, og som derfor må underlegges andre og strengere tiltak, eller personer som av ulike årsaker ikke har forutsetninger for å kunne følge de retningslinjer som et pålegg om elektronisk kontroll vil innebære».¹⁴

¹² TOSLO-2015-155376

¹³ Ot.prp.nr. 25 (2008-2009) s. 21

¹⁴ Ibid. s. 17

I HR-2017-1840-A, redegjort for ovenfor, kommer Høyesterett til at elektronisk kontroll ikke er en uforholdsmessig reaksjon. Utgangspunktet for drøftelsen er at de ulemper som forbudet innebærer for den som får det ilagt, må veies opp mot behovet for vern for fornærmede.¹⁵ Forholdsmessighetsvurderingen knyttes først og fremst opp mot forbudssonens størrelse, men også andre belastninger ved å bære omvendt voldsalarm har betydning, for eksempel opplading av batterier og plikten til å oppholde seg på steder med mobildekning. Høyesterett uttaler om forbudssonens betydning for forholdsmessighetsvurderingen: «Det avgjørende må være om domfelte har et reelt behov for å bevege seg i sonen, for eksempel om han har arbeid, familie eller venner der».¹⁶ I saken hadde ikke tiltalte gjort gjeldende et slikt behov, og heller ikke plikten til å oppholde seg på steder med mobildekning var anført som problematisk. Høyesterett uttaler at dersom tiltalte ville ha behov for å fly, måtte dette kunne ordnes ved hjelp av politiet. Behovet for å fly er derfor ikke et avgjørende moment som taler mot bruk av elektronisk kontroll. Tiltalte hevdet at han hadde helsemessige utfordringer som kunne gjøre det vanskelig å bære fotlenke. Heller ikke dette la Høyesterett avgjørende vekt på. I dommen skriver Høyesterett at disse utfordringene måtte kunne løses med bistand fra politiet eller helsepersonell som i eventuelle akutte situasjoner måtte bistå for å fjerne lenken. Høyesterett veide ulempene som tiltalte ville oppleve ved elektronisk kontroll, opp mot fornærmedes behov for trygghet, og kom etter dette til at: «Behovet for vern er så tungtveiende at inngrepet ikke anses uforholdsmessig».¹⁷ Det alvorlige saksforholdet med flere tilfeller av vold og trusler mot fornærmede og hennes krets, veide altså tyngre enn de innskrenkninger alarmen ville ha på domfeltes livsutfoldelse.

I HR-2016-783-A gjaldt saken brannstiftelse, og tiltalte anket over straffeutmålingen. Tiltalte anførte at: «.. fengselsstraffen allerede isolert sett er noe for lang, og at den i hvert fall er for streng når det også idømmes et kontaktforbud med elektronisk kontroll. Et slikt kontaktforbud vil i vesentlig grad begrense hans livsutfoldelse. Det bestrides ikke at vilkårene for et kontaktforbud er oppfylt, men forbudet må utformes på en måte som gir ham en mulighet til å besøke familiemedlemmer som bor innenfor den forbudssone som fastsettes, og han må gis praktiske muligheter for å forflytte seg gjennom området. Forbudssonen er dessuten vesentlig for omfattende.».

Tiltalte var funnet skyldig i å ha tent på et bolighus. Familien som bodde i huset (fornærmede B og familien) var bortreist da brannstiftelsen fant sted, men huset ble totalskadd. Brannstiftelsen var en videreføring av krenkelser ovenfor familien. Tiltalte var tidligere dømt til fire års fengsel for overgrep. Etter løslatelse ble han igjen dømt for å true sin tidligere ektefelle med kniv og for fire brudd på ilagt besøksforbud. Etter dette ble han også dømt for en bombetrussel, videre tre brudd

¹⁵ HR-2017-1840-A avsnitt 38

¹⁶ Ibid. avsnitt 42

¹⁷ HR-2017-1840-A avsnitt 45

på besøksforbud og ett simpelt skadeverk (medlemmer av B's familie var fornærmet i alle sakene). Forbudssonen var av betydning for forholdsmessighetsvurderingen, og var i saken fastslått ut ifra politiets vurdering av responstid i det aktuelle området til 25 minutter. Vurderingen baserte seg på hvor lang tid det realistisk ville ta før politiet kunne være fremme hos fornærmede eller iverksette andre sikringstiltak. Forbudssonens størrelse var på 1500 kvadratkilometer, og således omfattende. Høyesterett anerkjenner at den omfattende forbudssonen rammet domfelte hardt, da det vanskeliggjorde kontakt med familie og venner. Derimot vurderte retten at de krenkelsene som i saken begrunnet forbudet var så alvorlige og vedvarende at hensynet til fornærmede måtte være avgjørende. Høyesterett kom imidlertid til at forbudssonen var satt for stor med et tilleggsareal som ikke var begrunnet. Forbudssonen ble derfor begrenset og endret noe av Høyesterett, men var omfattende også etter endringen. Avgjørelsen viser at det særlig i saker som gjelder alvorlige og vedvarende forhold, må aksepteres en omfattende forbudssone for domfelte, ut ifra en forholdsmessighetsvurdering hvor fornærmedes behov for beskyttelse veier tungt.

Når det gjaldt forholdsmessighetsvurderingen i en sak for Borgarting lagmannsrett i 2018, dreide vurderingen seg om hvorvidt påbudet om omvendt voldsalarm var et uforholdsmessig inngrep i domfeltes frihet, særlig på grunn av de tekniske utfordringene ved kontrollutstyret.¹⁸ De tekniske utfordringene knyttet seg særlig til falske utløste alarmer, i alt 193 alarmer i perioden 22. februar 2017 til 10. oktober 2018. Årsakene var at batteriet hadde gått tomt, sonebrudd, mulighet for sonebrudd og lenke uten kommunikasjon. Til tross for at lagmannsretten kom til at de utløste alarmene var beklagelige og utilsiktede, ble det ikke ansett uforholdsmessig opp imot behovet de fornærmede hadde for fortsatt trygghet.¹⁹

4.1.7 Omfanget og innholdet i kontaktforbudet

Etter bestemmelsens andre ledd bokstav a, kan den kontaktforbudet retter seg mot forbys å oppholde seg i bestemte områder. Lovteksten presiserer ikke ytterligere hva omfanget av forbudssonen kan være.

Forarbeidene til besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a kommer med presiserende uttalelser. Forbudssonen kan gjelde et større avgrenset område som for eksempel tettsted, en by eller kommune.²⁰ Videre legger departementet i Ot.prp.nr. 25 (2008–2009) særlig vekt på at forbudssonen må settes til en størrelse som etter en vurdering av politiets reaksjonstid er tilstrekkelig til at politiet når frem dersom alarmen utløses.

¹⁸ LB-2018-189245

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ot.prp.nr. 90 (2003-2004) s. 322

I dommen fra Høyesterett i 2016 (redegjort for ovenfor) vises det til lagmannsrettens dom hvor reaksjonstiden ble fastsatt etter hvor lang tid det realistisk sett ville ta før politiet kunne være hos fornærmede eller gjennomføre alternative sikringstiltak. Det anslås at 25 minutter er tilstrekkelig. Høyesterett viser til at denne forståelsen må være i tråd med det som var forutsetningen for lovendringen etter forarbeidene, hvor nettopp tidsaspektet er den avgjørende forskjellen fra for eksempel voldsalarm. I saken var det tale om en forbudssone på 1500 kvadratkilometer. «Forbudssonen må avgrenses på en praktisk og klar måte».²¹ I saken var det tatt med et tilleggssområde uten tilstrekkelig begrunnelse, og som gikk utover arealet som responstiden tilsa. Høyesterett innskrenket derfor forbudssonen noe.

I en sak for Borgarting lagmannsrett i 2017²² gjaldt saken et tidligere ektepar, hvor tiltalte (ektemann/far) gjennom mange år hadde mishandlet fornærmede. Lagmannsretten viser til tingrettens redegjørelse for forbudssonen. Forbudssonen skal «fastsettes så vid at politiet gis en tilstrekkelig responstid ved et eventuelt brudd.»²³ For tiltalte ville dette innebære at han måtte flytte fra sitt eget hjem, der han også hadde vokst opp, og der han hadde sine venner og sine barn. Til tross for tilknytningen til forbudssonen kom retten til at «tiltalte må tåle både kontaktforbud og elektronisk kontroll, og at forbudssonen settes som foreslått».²⁴ Tiltalte må tåle mer inngripende tiltak, jo mer alvorlig saken er. I denne saken var det tale om en person som tidligere hadde vist at han uansett tiltak i form av besøksforbud, varetektsfengslinger, og lengre ubetingede fengselsstraffer ikke avstod fra å utsette fornærmede for vedvarende grove krenkelser. Retten kom frem til at det ikke var uforholdsmessig med en omfattende forbudssone, da det ville være fornærmede som ble nødt til å flytte dersom tiltak med elektronisk kontroll ikke ble iverksatt. Hensynet til fornærmedes rett til beskyttelse måtte således gå foran hensynet til tiltaltes bevegelsesfrihet. I avgjørelsen knyttes nødvendighetskriteriet opp til forbudssonens størrelse. Retten uttalte at tiltalte må tåle elektronisk kontroll med forbudssone tilnærmet et helt fylke – nettopp fordi en så omfattende størrelse er nødvendig for å beskytte fornærmede. Nødvendighetskriteriet vil altså virke inn på omfanget av den elektroniske kontrollen.

Det er etter en gjennomgang av rettspraksis klart at forbudssonen har stor betydning. Forbudssonen settes ut fra en vurdering av politiets responstid, da det er nødvendig for å gi fornærmede reell beskyttelse at politiet kan rekke frem. Fra praksis har vi eksempler på at der sonen gjøres større enn det responstiden skulle tilsi, er domstolene mer villig til å innskrenke sonen. Fornærmedes behov for beskyttelse må veies opp mot tiltaltes ønske om å kunne bevege seg mest mulig

²¹ HR-2016-783-A avsnitt 25

²² LB-2017-73373

²³ LB-2017-73373 «kontaktforbud».

²⁴ Ibid.

fritt. For at omvendt voldsalarm skal være et effektivt beskyttelsestiltak, må forbudssonen settes slik at politiet har en realistisk mulighet til å respondere. Det er store forskjeller i responstid rundt om i landet, noe som gir utfordringer i forhold til fastsettelse av forbudssonene. Disse kan bli svært ulike i størrelse avhengig av hvor i landet du bor.

4.1.8 Plikt til å yte bistand og følge instruksjoner som er nødvendige for gjennomføring av kontrollen.

Etter bestemmelsens femte ledd, tredje punktum, vil domfelte være pliktig å «yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet, og som er nødvendig for gjennomføring av kontrollen». Bestemmelsen er vidt utformet, og gir ingen videre føringer på hva slags plikter det er tale om. Hva som vil være nødvendig representerer en skranke for hva slags pålegg politiet kan gi.

Forarbeidene peker på at bestemmelsen gir politiet hjemmel «... for, når kontaktforbud elektronisk kontroll er idømt, å gi de pålegg som er nødvendig for gjennomføringen».²⁵ Videre utdypes hvilke pålegg som kan gis. Først og fremst vil det innebære plikten til å lade utstyret, og til å være tilgjengelig for politiet på telefon. Presiseringen av hva som nærmere bestemt kan pålegges, kan ikke utledes av forarbeidene. Imidlertid åpnes det for at det også kan innebære andre plikter, gjennom uttalelsen «... politiet kan også pålegge andre plikter så fremt de er nødvendige for gjennomføringen».²⁶

Etter at kontaktforbud med elektronisk kontroll ble innført, har det vist seg at det er tvil om hva slags pålegg politiet faktisk har hjemmel for å ilegge domfelte. Legalitetsprinsippet vil her legge føringer for hva som faktisk kan anses som rettmessige pålegg. Spørsmålet har blitt vurdert i avgjørelsene fra Høyesterett.

I HR-2017-1840-A var det ikke bestridt at selve ordningen med elektronisk kontroll hadde tilstrekkelig hjemmel, og heller ikke medvirkning for domfelte til oppladning av batterier. Derimot ble det gjort gjeldende at de andre tilleggsbelastningene ikke hadde den nødvendige forankringen i bestemmelsen.²⁷ Særlig knyttet det seg til forbud mot å reise til utlandet, påbudet om å befinne seg i områder med mobildekning og forbudet mot å fly. Høyesterett tolker ordlyden, som de uttaler «er så vidt formulert at den kan åpne for pålegg og begrensninger som kontrollen medførte for domfelte». Høyesterett viser deretter til forarbeidene, og tolker uttalelsene der som at: «Når ordlyden i § 57 leses i sammenheng med disse forarbeidsuttalelsene, gir loven etter mitt syn et tilstrekkelig klart uttrykk for at

²⁵ Ot.prp.nr. 25 (2008-2009), s. 36

²⁶ Ibid.

²⁷ HR-2017-1840-A avsnitt 21

domfelte må finne seg i betydelige begrensninger i bevegelsesfriheten, også ut over dem som følger av forbudet mot å bevege seg inn i et angitt område».²⁸ Høyesterett kommer på den bakgrunn til at domfelte må akseptere daglig batteriladning og de begrensninger som mobildekningen gir. Et forbud mot flyreiser vil det derimot ikke være tilstrekkelig hjemmel for. Også her etterspør Høyesterett en avklaring fra lovgivers hold om rekkevidden av § 57 femte ledd.

4.1.9 Hva gir loven hjemmel for? Tilstrekkelig lovhjemmel?

Legalitetsprinsippet er hjemlet i Grunnloven § 96 første ledd, hvor det heter at «ingen skal dømmes uten lov». Bestemmelsen innebærer et krav om lovhjemmel for å idømme straff. At idømmelsen av kontaktforbud med elektronisk kontroll har tilstrekkelig hjemmel i lov er ikke omtvistet. Lovhjemmelen i straffeloven § 57 er klar. Det som har vært omdiskutert, er hvor mye mer enn å ikke bevege seg i et bestemt område domfelte må finne seg i. I Høyesteretts dom (HR-2017-1840-A) uttaler Høyesterett følgende (avsnitt 31):

Når ordlyden i § 57 leses i sammenheng med disse forarbeidsuttalelsene, gir loven etter mitt syn et tilstrekkelig klart uttrykk for at domfelte må finne seg i betydelige begrensninger i bevegelsesfriheten, også ut over dem som følger av forbudet mot å bevege seg inn i et angitt område. Domfelte må akseptere daglig batteriladning og de begrensninger som mobildekningen gir. På bakgrunn av lovgivers klare uttalelser i proposisjonen, er det derimot vanskelig å se at politiet kan nedlegge et forbud mot flyreiser. Ved behov må politiet medvirke til at domfelte kan reise med fly ved å demontere/montere fotlenken ved henholdsvis avreise og ankomst. Det kan reises spørsmål også ved adgangen til å forby opphold utenlands. Et slikt forbud kan i hvert fall ikke gå lenger enn det som er nødvendig for at kontrollen skal kunne fungere effektivt.

Selv om mye er avklart rundt hvilke tilleggsbelastninger domfelte må finne seg i når vedkommende blir dømt til kontaktforbud med elektronisk kontroll, mener Høyesterett i dommen fra 2017 (jfr. ovenfor) at noe fremdeles er uavklart. Førstvoterende uttaler i avsnitt 33 at: «Jeg ser det som viktig at rekkevidden av § 57 femte ledd nå avklares fra lovgiverhold.»

4.1.10 Varigheten av omvendt voldsalarm

Mens et kontaktforbud kan ilegges på livstid, er muligheten for å ilegge elektronisk kontroll begrenset til en varighet på fem år jf. straffeloven § 58 andre ledd andre punktum. Dette er både av hensyn til kontrollens inngripende karakter, men også

²⁸ Ibid. avsnitt 31

begrunnet med at det i tilfeller hvor det vil være behov for beskyttelse med elektronisk kontroll med kontaktforbud utover fem år, vil det trolig være nødvendig med sterkere beskyttelsestiltak slik som sperret adresse og/eller fiktive personopplysninger.²⁹

Varigheten av elektronisk kontroll med kontaktforbud må foretas etter en konkret vurdering i den enkelte sak.

Reaksjonsfastsettelsen skal samlet sett være rimelig jf. straffeloven § 29. Det vil si at der det ilegges kontaktforbud i etterkant av fengselsstraff, kan dette få betydning for den totale reaksjonsfastsettelsen. I LB-2015-199542 (redegjort for ovenfor), bemerker retten at til tross for at kontaktforbud i utgangspunktet etter norsk rett anses som et beskyttelsestiltak for fornærmede, og i mindre grad har straff av domfelte som formål, vil forbudet utvilsomt være belastende. Derfor må reaksjonen inngå i en totalvurdering, hvor forholdsmessigheten står sentralt. «Hvis den samlede reaksjonen overfor domfelte blir uforholdsmessig streng, må det således være rom for å lette på beskyttelsestiltaket og/eller straffen.»³⁰ Videre uttales det at en bestemmelse om elektronisk kontroll med kontaktforbud «vil ... utvilsomt også være belastende for den domfelte, og må inngå i totalvurderingen av om reaksjonen er forholdsmessig».³¹

4.1.11 Når trer kontaktforbud med elektronisk kontroll i kraft?

Det har tidligere vært noe uklarhet omkring varigheten av kontaktforbud med elektronisk kontroll, og når kontrollen iverksettes. Etter rundskriv fra Politidirektoratet i 2013 (2013/003) er det klart at kontrollen ikke påbegynnes før etter endt soning, men at den påsettes ved permisjoner eller i andre situasjoner der vedkommende er utenfor fengselet. I enkelte dommer presiseres det i domsslutningen at kontaktforbud med elektronisk kontroll først starter fra løslatelse. I 2019 kom Riksadvokaten med et rundskriv (Rundskriv nr. 2/2019) der noen av disse forholdene avklares. I rundskrivet står det følgende:

Kontaktforbudet trer i kraft når dommen blir rettskraftig, jf. straffeloven § 58 første ledd. Fra dette tidspunkt gjelder også påbudet om elektronisk kontroll, med den følge at kontrollen kan iverksettes. Av hensyn til fornærmedes sikkerhet bør kontrollen iverksettes straks med mindre det ikke anses som nødvendig, eksempelvis fordi domfelte soner i fengsel med høyt sikkerhetsnivå.³²

²⁹ Ot.prp.nr. 25 (2008-2009) s. 21

³⁰ LB-2015-199542 under lagmannsretten bemerker.

³¹ Ibid

³² Rundskriv Riksadvokaten (2019) s. 12

Og videre:

I tråd med tradisjonell oppfatning av at soning avsluttes ved prøveløslatelse, legges det til grunn at de gjennomføringsformene som er angitt i straffegjennomføringsloven § 10 første ledd bokstav a til d er å anse som soning av frihetsstraff, med den følge at fristen ikke løper under disse gjennomføringsformene. Denne forståelsen er imidlertid ikke opplagt og bør avklares nærmere, gjennom lovendring eller rettspraksis.

Dersom domfelte underlegges elektronisk kontroll med kontaktforbudet under soning, for eksempel pga. soning i åpent fengsel eller ved frigang eller permisjon, må fjerde ledd forstås slik at denne tiden ikke kommer til fradrag ved beregningen av når påbudet om elektronisk kontroll utløper. Dette har gode grunner for seg ettersom det ellers vil bli vanskelig for påtalemyndigheten og retten å vurdere og fastsette varigheten av kontrollen.³³

4.1.12 Ikke en kontinuerlig overvåkning

Etter straffeloven (2005) § 58 kan den elektroniske kontrollen «... bare omfatte registrering av opplysninger om at den domfelte beveger seg innenfor områder omfattet av kontaktforbudet, opplysninger om at den domfelte beveger seg i nærheten av fornærmede, og opplysninger om uteblitte signaler fra kontrollutstyret.» I straffeloven 1902 var bestemmelsen hjemlet i § 33a, og i Norsk Lovkommentar beskrev Magnus Matningsdal bestemmelsen slik: «Annet punktum innebærer at opplysninger om den domfeltes bevegelser først kan registreres dersom han eller hun beveger seg inn i områdene som er omfattet av kontaktforbudet. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for noen kontinuerlig overvåkning.

I tillegg kan det registreres uteblitte signaler fra kontrollutstyret. Det kan være mange ulike årsaker til signaler uteblir, herunder manglende GPS- og/eller GSM-dekning i området, eller at den domfelte har brutt plikter som vedkommende er pålagt med hjemme i tredje punktum.» (note 195). Omvendt voldsalarm innebærer med andre ord ikke en kontinuerlig overvåkning av den som bærer alarmen.

4.1.13 Brudd på kontaktforbud

Etter straffeloven § 168 første ledd, bokstav a, er det straffbart å bryte et kontaktforbud. «Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som (a) ved dom er forvist til eller fra bestemte deler av riket og som rettsstridig igjen oppholder seg på et sted der dette er forbudt for vedkommende, eller som på annen måte bryter kontaktforbud i medhold av straffeloven § 57».³⁴ Skyldkravet fremkommer ikke eksplisitt i bestemmelsen, og derfor kommer straffeloven § 21 jf. § 22 til anvendelse, hvor skyldkravet er forsett.

³³ Ibid. s. 13

³⁴ Straffeloven § 168, første ledd, bokstav a.

Brudd på medvirkningsplikten som følger av § 57 femte ledd, tredje punktum er straffbart etter § 168 første ledd bokstav c. På samme måte som ved et brudd på kontaktforbud er strafferammen bot eller fengsel inntil 1 år dersom vedkommende «forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av § 57 kan iverksettes eller hindrer pågående kontroll». Første delen sikter til iverksettelsen av alarmen etter dom. Forarbeidene viser til at dette vil være tilfeller der domfølte ikke møter hos politiet som avtalt eller nekter at alarmen monteres på.³⁵ Brudd på medvirkningsplikten vil for øvrig innebære at det ikke lades som avtalt hver dag, eller at man unnlater å befinne seg i områder med mobildekning, manipulering av alarmen osv.

4.1.14 Folkerettslige forpliktelser

Det har vært diskutert hvordan bruken av kontaktforbud med elektronisk kontroll står seg i forhold til menneskerettighetene. Det er særlig Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) som har stått sentralt i diskusjonen om kontaktforbud med elektronisk kontroll. I denne fremstillingen er det ikke rom eller fagkunnskap til å gå langt inn i de juridiske drøftelsene. Vi nøyer oss her med å nevne noe av det som har vært sentralt i diskusjonen. Det mange først og fremst tenker på når de tenker på menneskerettighetene er enkeltpersoners rett til beskyttelse mot inngrep fra staten.

EMK artikkel 5 sikrer at enhver har rett til frihet og personlig sikkerhet, og at ingen må berøves friheten utenom i nærmere angitte tilfeller. Herunder pågrep eller annen frihetsberøvelse av en person. Vurderingen av om det foreligger frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5, beror etter praksis fra EMD på de konkrete omstendigheter i hver enkelt sak, hvor en rekke kriterier, slik som inngrepets art, varighet, virkning og måten det blir gjennomført på, er av stor betydning. I vurderingen er det et spørsmål om grad og intensitet om hvorvidt det er tale om frihetsinnskrenkning eller frihetsberøvelse. I forarbeidene til bestemmelsen om kontaktforbud med elektronisk kontroll står det følgende. «Det vil blant annet måtte vurderes etter hvor omfattende kontaktforbudet er, og om det forbyr opphold i områder som også domfelte i utgangspunktet har et legitimt behov for å bevege seg innenfor»³⁶.

Etter tilleggsprotokoll 4, artikkel 2 heter det at «enhver som lovlig befinner seg på en stats område, innenfor dette området skal ha rett til å ferdes fritt å velge sitt oppholdssted». Retten er derimot ikke absolutt, og det kan etter blant annet artikkel 2 nr. 3 gjøres inngrep i retten hvis det er i overensstemmelse med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller

³⁵ Ot.prp.nr. 25 (2008-2009) s. 36

³⁶ Ot.prp.nr. 25 (2008-2009) side 18

den offentlige trygghet, for å opprettholde den offentlige orden, for å forebygge forbrytelser, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Unntaket i EMK artikkel 5(1)(b) karakteriseres som et unntak med proaktivt siktemål, og åpner for berøvelse av friheten som ledd i straffeforfølgning.³⁷ Kontaktforbud etter strl. § 57 kan sies å være et rettighetstap som ilegges i preventiv hensikt for å hindre at vedkommende begår en straffbar handling eller andre krenkelser overfor en annen. Bruken av kontaktforbud med elektronisk kontroll er i tråd med disse folkerettslige forpliktelsene.

Menneskerettighetene beskytter imidlertid ikke bare borgerne mot inngrep fra staten, de pålegger også staten en plikt til å iverksette tiltak og myndighetsinngrep for å forhindre at private krenker andres menneskerettigheter. I Riksadvokatens rundskriv (nr. 2/2019) referert ovenfor er statens plikter beskrevet slik:

«Staten, herunder politiet og påtalemyndigheten, plikter aktivt å hindre at private parter krenker hverandre ved bruk av vold, trusler, hensynsløs atferd, personforfølgelse eller på annen måte. Grunnloven § 102 om retten til respekt for privat- og familieliv og statens plikt til å sikre vern om den personlige integritet, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 om retten til privatliv og artikkel 3 om forbud mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling, jf. Sikringsplikten i artikkel 17, samt Grunnloven § 92 om statens plikt til å sikre menneskerettighetene, er sentrale bestemmelser. Europarådets konvensjon av 11. mai 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen), spesifiserer og understreker statens forpliktelser på dette området ytterligere. Konvensjonens formål er å forebygge og bekjempe alle former for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner samt beskytte rettighetene til kvinner som er utsatt for slike overgrep.

Folkerettslige forpliktelser pålegger staten å iverksette slike beskyttelsestiltak som med rimelighet kan forventes, og påse at tiltakene gjennomføres på en måte som gir fornærmede en reell beskyttelse. Dette må tas i betraktning både ved vurderingen av om det skal påstås kontaktforbud, eventuelt med elektronisk kontroll, og ved utformingen av forbudssonen.

Sviktende håndheving, etterforskning og oppfølging av brudd på kontaktforbudet kan utgjøre brudd på fornærmedes rettigheter etter EMK.»

Det er i dette spenningsforholdet mellom den enkeltes rett til frihet og beskyttelse mot inngrep fra staten og på den andre siden statens plikt til å beskytte borgerne mot vold og overgrep fra andre borgere, at reglene om kontaktforbud med elektronisk kontroll befinner seg. I denne fremstillingen går vi ikke nærmere inn på denne diskusjonen ut over å konstatere at reglene om kontaktforbud med

³⁷ Auglend, (2016) kapittel 5

elektronisk kontroll ikke er i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser (dette er blant annet grundig drøftet i forarbeidene).

4.2 Oppsummering: Lovbestemmelsen og gjeldende rett

Vi har sett av fremstillingen ovenfor at kontaktforbud med elektronisk kontroll er hjemlet i straffeloven § 57 5. ledd. Kontaktforbud ilegges ved dom, det er et vilkår at vedkommende som dømmes har begått en straffbar handling, det stilles for øvrig ikke noe vilkår om at det skal være en bestemt type straffbar handling eller en alvorlig straffbar handling. For å idømme kontaktforbud må det «være grunn til å tro» at den som dømmes ellers vil;

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

For at man skal kunne bruke kontaktforbud med elektronisk kontroll kreves det etter § 57 5. ledd at elektronisk kontroll må anses nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt. Høyesterett har uttalt at dette nødvendighetsvilkåret ikke skal praktiseres spesielt strengt. Det står videre at kontaktforbud med elektronisk kontroll «kan» idømmes. Dette betyr at det ikke skal være noe automatikk i idømmelse av kontaktforbud med elektronisk kontroll, fornærmedes behov for beskyttelse må veies mot de belastninger et kontaktforbud med elektronisk kontroll vil påføre domfelte. Vedkommende får forbud mot å oppholde seg i et bestemt område, må lade fotlenken hver dag, må befinne seg innenfor et område med GPS dekning osv. Vi har sett av gjennomgangen av rettspraksis at det er særlig spørsmål om forbudssonens størrelse og tilleggsbelastninger for domfelte som har vært diskutert. Fremdeles kan det virke som om det er behov for en rettslig avklaring av noen spørsmål knyttet til hva domfelte må finne seg i av sideeffekter av å bære alarm.

5 Mellomspill: nye styringssignaler

Loven om kontaktforbud med elektronisk kontroll trådte altså i kraft i 2013. Et iøyenfallende trekk ved styringssignalene i årene etter at loven trådte i kraft, var imidlertid at ordningen var for lite i bruk, og at det måtte iverksettes tiltak i politidistriktene slik at ordningen ble tatt mer i bruk. I det følgende skal vi se på hvilke styringssignaler som fulgte i denne perioden, både fra Storting og regjering, fra overordnet påtalemyndighet og fra Politidirektoratet, samt hvilke tiltak som ble satt iverk for at ordningen skulle bli tatt mer i bruk.

5.1 Styringssignaler fra Stortinget og regjeringen

I 2014–2015 ble det utformet et såkalt Dok 8-forslag fra et utvalg stortingsrepresentanter der forslagsstillerne mente OVA måtte brukes langt mer enn det ble gjort, og henstilte til at regjeringen måtte gjennomgå ordningen (Representantforslag 74S – 2014–2015). Stortinget fattet følgende vedtak i 2015: «Stortinget ber regjeringen sikre at ordningen med omvendt voldsalarm gjøres kjent slik at ordningen kan benyttes i større grad enn i dag.» (Vedtak nr 612, 8. juni 2015).

Justis- og beredskapsdepartementet fulgte opp dette på følgende måte i Opptrappingsplanen mot vold og overgrep (2017–2021):

Politiet erfarer at ordningen med bruken av omvendt voldsalarm er svært omfattende og ressurskrevende. Politiet må, i tillegg til de rent politifaglige oppgavene, også håndtere oppgaver som ligger innenfor andre etaters ansvarsområder, som for eksempel helsesektoren og NAV. For at ordningen skal fungere optimalt kreves det et godt samarbeid og ansvarsfordeling mellom sektorene.

Justis- og beredskapsdepartementet vil iverksette en utredning og ta initiativ til å etablere retningslinjer for politiets samarbeid med øvrige tjenester ved bruk av omvendt voldsalarm. Departementet vil også utrede en utvidelse av ordningen med omvendt voldsalarm til også å omfatte straffeprosessuelt besøksforbud. Det kan også være aktuelt å vurdere bruk av omvendt voldsalarm i tilknytning til seksuallovbrudd og i stalking-saker. (Prop. 12 S 2016–2017, s. 76).

Stortinget fattet et nytt vedtak i 2017, der Stortinget ba regjeringen «... etablere retningslinjer for politiets samarbeid med øvrige tjenester ved bruk av omvendt voldsalarm, og sikre at bruken av omvendt voldsalarm blir kraftig utvidet.» (Vedtak nr. 623, 25. april 2017). Justis- og beredskapsdepartementet fulgte opp dette ved at Politidirektoratet skulle anmodes om å utvikle retningslinjer for politiets samarbeid med øvrige tjenester ved bruk av omvendt voldsalarm (Prop 1 S 2017–2018, s. 356).

Dette ble ytterligere fulgt opp i statsbudsjettet for 2017–2018 for Justis- og beredskapsdepartementet. Det vises til Stortingets vedtak i 2015, og departementet skriver: «Per 1. juni 2017 var det nedlagt påstand om omvendt voldsalarm i 15 saker. Alle landets politidistrikter har fått tilsendt orientering om ordningen. Videre er distriktene orientert om ordningen både skriftlig og muntlig i en rekke sammenhenger. Både Riksadvokatembetet og Politidirektoratet har informert om ordningen til politidistriktenes ledelse/ledere. Den tekniske løsningen, juridiske problemstillinger samt erfaringer fra konkrete OVA-saker er flere ganger presentert på samlinger for politidistriktenes familievoldskoordinatorer, familievoldsetterforskere og påtaleledere.

Riksadvokaten har i mål- og prioriteringsskrivene for straffesaksbehandlingen i politiet og statsadvokatene, på nytt minnet om muligheten til å påstå idømt elektronisk kontroll med kontaktforbud. (...) Vedtaket anses med dette som fulgt opp.» (Prop. 1 S 2017–2018, s. 342).

Av det ovenstående ser vi at det både fra Stortinget og regjeringen har vært sterke signaler om at kontaktforbud med elektronisk kontroll brukes for lite, og at bruken av ordningen bør utvides.

5.2 Riksadvokatens styringssignaler

Mål- og prioriteringsskriv

Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for påtalemyndigheten og straffesaksbehandlingen. Et viktig styringsmiddel for Riksadvokaten er de årlige mål- og prioriteringsskrivene, samt rundskriv om ulike spesialområder. Disse er styrende for statsadvokatene og politiadvokatene.

Helt fra 2015 har OVA vært et tema i de årlige mål- og prioriteringsskrivene for straffesaksbehandlingen i politiet og statsadvokatene. Både i 2015, 2016 og 2017 minnet Riksadvokaten om muligheten til å påstå idømt elektronisk kontroll ved kontaktforbud, og understreket viktigheten av at dette vurderes. Også i mål og prioriteringsskrivene i 2018 og 2019 understreket Riksadvokaten betydningen av at påtalemyndigheten påstår kontaktforbud med elektronisk kontroll ved siden av annen straff. I Riksadvokatens mål- og prioriteringsskriv for 2020 (Rundskriv 1/2020) er det ytterligere understreket at påtalemyndigheten skal være en pådriver for bruk av kontaktforbud med elektronisk kontroll, og riksadvokaten ber påtalemyndigheten intensivere innsatsen. Politiet skal også øke bruken av besøksforbud, og det understrekes at brudd på besøksforbud i form av at utøver har oppsøkt eller forsøkt å oppsøke den forbudet skulle beskytte, normalt skal føre til at det i påfølgende straffesak nedlegges påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll. Riksadvokaten skriver: «Det er meget viktig at påtalemyndigheten er aktiv på dette feltet.»

Riksadvokatens rundskriv 2/2019

Som nevnt i forrige kapittel kom også Riksadvokaten med et eget rundskriv om kontaktforbud med elektronisk kontroll i 2019 (Rundskriv 2/2019). Dette må sies i

være et særlig sterkt styringssignal til påtalemyndigheten om å ta ordningen mer i bruk. Riksadvokaten fremholder også at rundskrivet «... skal bidra til at det nedlegges påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll som del av straffen når en slik reaksjon er adekvat, og at påstanden utformes på hensiktsmessig måte.» (s. 1). Riksadvokaten understreker også at selv om domstolene kan idømme kontaktforbud med elektronisk kontroll uavhengig av om det er lagt ned påstand om det, vil hyppigere bruk i stor grad være betinget av at påtalemyndigheten oftere nedlegger påstand om slik reaksjon.

I rundskrivet understrekes også at formålet med bestemmelsen særlig er å bedre beskyttelsen av personer som har vært utsatt for vold og trusler om vold fra nåværende eller tidligere samlivspartner, og at bekjempelse av slik vold er høyt prioritert. Og videre: «En forutsetning for å kunne bekjempe denne kriminalitetstypen er at den voldsutsatte har tillit til at politiet og påtalemyndigheten er i stand til å beskytte mot nye overgrep og krenkelser fra voldsutøveren.» (s. 2). Riksadvokaten erfarer at det så langt ikke er registrert trusselsituasjoner – definert som tilfeller av alarm utløst pga. bevisste forsøk fra domfelte på å nærme seg den som forbudet skal beskytte. Og videre: «Det er derfor grunn til å anta at denne typen reaksjon både øker den utsattes trygghet og trygghetsfølelse.» (s. 2)

I rundskrivet gir nå Riksadvokaten regler for i hvilke saker OVA skal vurderes (også uthevet i rundskrivet). OVA skal vurderes i saker om mishandling i nære relasjoner.³⁸ Dette representerer således en skjerping i forhold til Riksadvokaten tone i tidligere mål- og prioriteringsskriv. Det er ikke et vilkår for ileggelse at den som dømmes tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud, men dersom den som dømmes tidligere har brutt slikt forbud i form av å ha oppsøkt eller forsøkt å oppsøke den som forbudet skal beskytte, «... skal dette normalt føre til at kontaktforbudet påstås kombinert med elektronisk kontroll.» (s. 5). Det samme gjelder dersom vedkommende har utøvd vold eller andre krenkelser mot samme fornærmede tidligere. Dersom det ikke påstås, skal det sørges for notoritet omkring vurderingen som er gjort, den må nedtegnes og følge saken. Det understrekes at ileggelse av OVA må være nødvendig og forholdsmessig. De ulemper som kontrollen innebærer for domfelte, må veies opp mot vern av fornærmede.

I rundskrivet gis også mer detaljerte beskrivelser for framgangsmåten ved påstand om OVA, både når det gjelder forberedelse og utforming av påstand om OVA, og det understrekes at det er viktig med tidlig identifisering, slik at en unngår at forberedelsen av straffepåstanden forsinker saksbehandlingen. Påstanden om OVA må for øvrig forberedes og utformes i tett samarbeid mellom politi og påtaleansvarlig. Det skal foretas en politifaglig vurdering av trusselsituasjonen og av hvorvidt elektronisk kontroll er egnet. Det skal utformes et begrunnet forslag til

³⁸ Det påpekes i rundskrivet at OVA ikke er forbeholdt enkelte sakstyper og bestemte relasjoner, og kan i prinsippet ilegges alle som blir idømt kontaktforbud. Vi går ikke nærmere inn på dette her, siden vi i denne rapporten kun behandler vold i nære relasjoner.

forbudssone med kartkoordinater. Dette krever operative vurderinger og teknisk støtte. Både den utsatte og mistenkte skal som hovedregel gis mulighet til å uttale seg om et eventuelt kontaktforbud med elektronisk kontroll. Forbudet må utformes klart og tydelig.

Når det gjelder utformingen av og størrelsen på forbudssonen beror dette på flere forhold: Politiets faktiske responstid til bestemte adresser, tekniske forhold, den trusselutsattes evne og mulighet til å komme seg i sikkerhet på egen hånd etter varslings, og hvilke steder og områder domfelte har et ellers reelt og saklig behov for å oppsøke, oppholde seg eller reise gjennom. Også forholdsmessighetsvurderingen kan få betydning for utformingen av og størrelsen på forbudssonen. Som hovedregel skal påstanden utformes slik at dersom den domfelte beveger seg inn i forbudssonen og utløser en alarm, skal det være mulig for politiet å nå frem til og beskytte den trusselutsatte.

5.3 Politidirektoratets styringssignaler

Politidirektoratet (POD) er politidistriktenes overordnede myndighet, og direktoratets hovedoppgaver er faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. Politidirektoratet har også ansvar for å utvikle politietaten, både når det gjelder metoder, ledelse og kompetanse.

Det er Politidirektoratet som er såkalt «eier» av ordningen med OVA. Sett på bakgrunn av Politidirektoratets rolle og ansvarsområder, er det av interesse å undersøke hvilke føringer for bruken som er gitt av POD, og hvordan det er lagt opp til metodeutvikling og kompetansetilførsel til politidistriktene om OVA.

Politidirektoratets rundskriv

Politidirektoratet kom allerede i 2013 med et rundskriv om ordningen (Rundskriv 2013/003). Rundskrivet gir retningslinjer for praktisering av ordningen, og bidrar dermed til å gi retning for politidistriktene for hvordan loven skal håndheves og praktiseres. I rundskrivet blir formålet med ordningen beskrevet, når det kan være aktuelt å illegge elektronisk kontroll, målgruppen for ordningen og hva forbudssonen kan omfatte. Kravene til domfelte under gjennomføringen ble også presisert, samt hvordan tiltaket anvendes i forhold til fornærmede. Det ble også beskrevet hva en gjennomføringsplan for domfelte skulle inneholde, hvordan brudd skulle håndteres, samt hvordan politiet skulle følge opp domfelte og fornærmede underveis.

Samme dato som Riksadvokatens rundskriv om OVA (i 2019) kom det et revidert rundskriv om OVA fra Politidirektoratet. Her beskrives hvordan reglene skal praktiseres, og hvordan politi og påtalemyndighet skal manøvrere i dette farvannet. Vi skal gjengi hovedtrekkene også i dette rundskrivet.

Politidirektoratets rundskriv 2013/003: Kontaktforbud med elektronisk kontroll

I dette rundskrivet redegjøres for de politifaglige spørsmålene knyttet til forberedelse, gjennomføring og oppfølging av OVA. Det gis utfyllende regler, av typen:

Kravene til domfelte presiseres, som at han/hun må ha tilgang til egnet bolig med innlagt elektrisitet GSM- og mobiltelefondekning. Den domfelte plikter å møte på angitt tid og sted for pålenking av enheten, og stille seg og boligen til rådighet for vurdering av egnethet og installasjoner. Den domfelte plikter også å vedlikeholde og å lade enheten, og han plikter å varsle om mulige feil med enheten. Slik teknologien er nå, må enheten lades hvert døgn.

Domfelte må til enhver tid bære med seg mobiltelefon, som må være slått på og oppladet. Den domfelte må kunne motta beskjeder og samtaler fra politiet, og forholde seg til ordrer fra politiet. Hvis domfelte ikke har egen telefon, skal politiet låne ut en mobiltelefon. Den domfelte har også ansvar for å oppholde seg på steder med GSM-dekning. Eksempler på steder for GSM-dekning kan forsvinne er kino, enkelte kjøpesentre, i garasjeanlegg eller på tog, t-bane. Domfelte kan ikke uten særskilt avtale med politiet oppholde seg på steder eller foreta reiser som fører til at personen er uten GSM-dekning.

Det fremheves også at politiet skal utarbeide en gjennomføringsplan for domfelte som skal inneholde informasjon om det tekniske utstyret og vedlikehold, soner med kart, varigheten av den elektroniske kontrollen, informasjon om rettigheter og plikter, kontaktpersoner og kontaktnummer til politiet/kriminalomsorgen, eksempler på brudd og følger av brudd. Domfelte skal underskrive på at han/hun har mottatt og blitt gjort kjent med innholdet og med konsekvensene av brudd.

Politidirektoratet påpeker at OVA ikke vil være noen garanti for fornærmedes sikkerhet. OVA skal derfor ikke anvendes der risikoen for overtredelse og skadevoldelse er så stor at hemmelig adresse eller skiftet av identitet er bedre egnede virkemidler. Ellers kan også fornærmede få tildelt mobil voldsalarm. Når fornærmede er innenfor forbudssonene er det imidlertid OVA som er beskyttelsen. Det beror på en politifaglig vurdering om fornærmede skal informeres om utløste alarmer og brudd på kontaktforbudet.

I rundskrivet presiseres også at det er politiet som har ansvaret for oppfølgingen av domfelte og fornærmede. Det skal oppnevnes en fast kontaktperson i politiet for domfelte og fornærmede, som vil være familievoldskoordinator eller den som etterforsker saken.

Det understrekes også at systemet går ut på såkalt hybridovervåkning, dvs. at domfeltes posisjon utenfor forbudssonen ikke er underlagt overvåkning så lenge alarmen ikke blir utløst. Det vises til forarbeidene, der det ble påpekt at formålet med kontrollen er å hindre at en som tidligere har utøvd vold eller trusler, ikke nærmer seg fornærmede. For å oppnå dette, er det ikke nødvendig å vite hvor den domfelte befinner seg til enhver tid, så lenge vedkommende holder seg unna visse områder.

Utfyllende informasjon om OVA

I tillegg til rundskrivene, har Politidirektoratet som nevnt ovenfor informert politidistriktene om ordningen, også om juridiske problemstillinger og spørsmål om de tekniske løsningene.

Det har også vært gitt utfyllende informasjon om ordningen på KO:DE; politiets nasjonale nettsted for kompetansedeling. Her er det flere dokumenter som gir praktisk informasjon om hvordan ordningen kan implementeres. Vi skal si litt om dokumentene som er lagt ut på KO:DE.

Det er slik at politiet kan overføre oppgaver til kriminalomsorgen etter avtale. Det ble utformet en samarbeidsavtale mellom politiet og kriminalomsorgen i 2014, som ligger i KO:DE. Her heter det om ansvarsfordelingen mellom politiet og kriminalomsorgen at det er politiet som har ansvar for ordningen, men at politiet bistår politiet med følgende oppgaver: På- og avlenking, håndtering av tekniske hendelser som registreres i OVA-sentralen, og avdekke, håndtere og rapportere tekniske feilsituasjoner. I 2017 ble det også utformet Rutiner for samarbeid mellom politiet og kriminalomsorgen om ordningen. Her er hvem som har hvilket ansvar tydeliggjort, hvilke rutiner som skal følges ved påstand om OVA, og hvilke rutiner som skal følges ved rettskraftig dom.

I tillegg er det flere dokumenter som gir praktisk informasjon om hvordan politiet kan håndtere ordningen, som tiltakskort for operasjonssentralen og et eksempel på en gjennomføringsplan. Det ligger også informasjon fra Politiets IKT-tjenester (PIT) om hvilke opplysninger PIT må ha for å klargjøre den systemtekniske løsningen for å iverksette pålenking av OVA. Det ligger brukermanual for en OVA-dømt, som gir lettfattelig og kortfattet informasjon om hvordan den dømte skal forholde seg når han bærer lenken.

5.4 Oppsummering: Klare styringssignaler

I dette kapittelet har vi vist at det både fra Storting og regjering, samt overordnet politi- og påtalemyndighet gjentatte ganger vært understreket at loven om kontaktforbud med elektronisk kontroll skal tas mer i bruk. Særlig sterke styringssignaler må sies å ha kommet i 2019, da Riksadvokaten kommer med et eget rundskriv om ordningen, samt at Politidirektoratet følger opp med et revidert rundskriv om ordningen. Da gis det også klare regler for i hvilke sakstyper påtalemyndigheten skal nedlegge påstand om OVA, samt at det er gitt retningslinjer for hvordan politi- og påtalearbeidet skal gjennomføres i praksis, både i forhold til selve saksarbeidet, samarbeidsrutiner, hvilke krav som skal stilles til domfelte og hvordan domfelte og fornærmede skal følges opp. Både Riksadvokaten og Politidirektoratet har også presentert og diskutert ordningen på samlinger med aktuelle representanter i politi og påtalemyndighet.

Spørsmål er så om og i hvilken grad disse styringssignalene har materialisert seg i politiets og påtalemyndighetens praksiser. Dette er tema i neste kapittel.

6 Implementeringen av omvendt voldsalarm i politidistriktene

Temaet for dette kapittelet er å gi en presentasjon av hvordan OVA er implementert i politidistriktene. Vi skal først vise utviklingen i antall påstander om OVA som har vært nedlagt av påtalemyndigheten, og hvordan disse fordeler seg på politidistriktene. Derneft skal vi vise hvordan politidistriktene selv begrunner bruk – henholdsvis manglende bruk – av ordningen. Vi spør: Hvordan har de sentrale styringssignalene om bruk av ordningen vært oppfattet? Hva sier distriktene selv om hva som kan hemme, eventuelt fremme bruk av ordningen? Opplevs det å være ulike barrierer for å ta ordningen i bruk, og hva kan disse i såfall bestå i? Vi spør også: Hva kjennetegner de distriktene der ordningen i større grad er implementert? Hva har hatt betydning for at ordningen er tatt i bruk i disse distriktene?

Det er viktig å få kunnskap om hva politidistriktene selv anser som viktig for at en ordning som OVA skal bli implementert, og hva som kan være eventuelle hindringer. Gjennom slik kunnskap kan man finne måter å styrke ordningen på, noe som i sin tur kan gjøre at ordningen får sin tiltenkte funksjon.

6.1 Utviklingen i antall påstander om OVA

I perioden siden ordningen trådte i kraft i 2013, har det i alt vært nedlagt 67 påstander om OVA i politidistriktene. Tabellen nedenfor viser antall påstander om OVA som er lagt ned av påtalemyndigheten i perioden 2014–2020 fordelt på politidistrikt.

Tabell 1. Antall påstander om OVA fordelt på politidistrikt³⁹

Distrikt	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
1		1		1			1	3
2		2	4	2	2	6	10	26
3					1		1	2
4		1				3	2	6
5		2				3	1	6
6			1	1	1	2	4	9
7						1	2	3
8								0
9	2					1	6	9
10							1	1
11							1	1
12						1		1
Sum	2	6	5	4	4	17	29	67

Kilde: PIT

For det første ser vi at ordningen var lite i bruk de første årene. Frem til 2018 nedla påtalemyndigheten påstand om OVA i mellom 2 og 6 saker årlig. Men fra 2019 har skjedd endringer. Da ble det nedlagt påstand om OVA i 17 saker, og i 2020 (pr. september 2020), er det nedlagt påstand om OVA i 29 saker. Antall saker der det er nedlagt påstand om OVA er dermed økende. 2020 representerer også noe helt nytt i forhold til at dette er første gang at forelegg er forsterket med kontaktforbud med elektronisk kontroll. Av de 67 sakene med påstand om OVA, er tre gitt ved forelegg.

Vi ser altså at med unntak av noen få politidistrikter har ordningen gjennomgående vært lite benyttet i politidistriktene, men at antall påstander om OVA øker ganske betydelig fra 2019. Men samtidig er det verdt å merke seg forskjellen mellom politidistriktene når det gjelder bruken av ordningen. Mens det i ett politidistrikt er nedlagt i alt 26 påstander i hele perioden, er det politidistrikter der ordningen nesten ikke er tatt i bruk.

Det at ordningen har vært lite i bruk i flertallet av politidistriktene inntil forholdsvis nylig, kan fremstå som overraskende, gitt den politiske oppmerksomheten det har vært rundt tiltaket de senere årene, og de klare styringssignalene fra overordnet politi- og påtalemyndighet om å ta ordningen i bruk.

³⁹ Vi har valgt å ikke navngi politidistriktene, siden hovedpoenget her er å vise utviklingen i bruken av ordningen, og hvordan denne er fordelt på politidistriktene. De store forskjellene i bruken av ordningen mellom politidistriktene danner også et viktig utgangspunkt for dette kapittelet og senere drøftinger.

Dette gir grunnlag for å spørre hvorfor det er slik. Hvorfor har ordningen vært lite i bruk? Hvorfor er ikke de sentrale styringssignalene fulgt opp i distriktene? Hva sier politidistriktene selv om dette? Og hva kan betinge at det er forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder bruken av ordningen? Hva kjennetegner implementeringen av ordningen i de distriktene der ordningen er tatt i bruk? Dette er temaet i det følgende, og her er det intervjumaterialet som ligger til grunn. Først hva som fremheves som hindre for at ordningen er tatt i bruk.

6.2 Barrierer mot bruk av ordningen

Et gjennomgående tema i intervjuene, er at politidistriktene har opplevd flere hindringer mot at ordningen blir tatt i bruk. For det første pekes på at ordningen har vært lite kjent, og at det er lite kompetanse i distriktene om ordningen. Som en SARA-koordinator⁴⁰ spissformulerte det høsten 2019: «Slik det har vært til nå, har OVA vært den best bevarte hemmeligheten vi har.» Også en annen SARA-koordinator sier om sitt distrikt: «Det er merkelig at dette har vært mulig siden 2013. Operasjonssentralen her kjenner lite til det, statsadvokatene har lite kunnskap og erkjenner at de ikke har vært gode nok på det, og påtalejuristene har heller ikke god nok kompetanse.»

Det kan virke lite sannsynlig at en ordning som ble lovfestet i 2013 over flere år har vært lite kjent i politidistriktene. Men kanskje illustrerer dette et generelt retts-sosiologisk poeng om at man sjelden ser noen «lysbrytereffekt» av lovgivning, i den forstand at lovgivning fører til raske sosiale endringer (Eckhoff 1983, s. 35). Det vi ser her, kan tyde på at dette poenget også kan være gyldig for straffesaksaktører. Det er ikke gitt at når man innfører en lov, at denne vil bli tatt i bruk og praktisert i tråd med lovgivers intensjoner. Det må iverksettes tiltak som bidrar til å gjøre lovgivning kjent i politi og påtalemyndighet, og man må sørge for at lovgivningen blir kjent på alle nivåer i politiorganisasjonen. Vi kommer tilbake til dette i en diskusjon avslutningsvis i rapporten.

6.2.1 Manglende nasjonale føringer og retningslinjer

Nå har det jo, som vi viste i forrige kapittel, vært tatt nasjonale styringsgrep for å gjøre ordningen kjent, og i tillegg til loven kom også Politidirektoratet med et eget rundskriv om ordningen allerede i 2013. Ifølge de intervjuede har imidlertid dette ikke vært tilstrekkelig. Et gjennomgående tema i intervjuene er at man har savnet et overordnet nasjonalt styringsgrep og felles nasjonale retningslinjer for hvordan ordningen skal innføres i distriktene. Særlig Politidirektoratets rolle er kritisert. Man har savnet et nasjonalt opplegg for hvordan ordningen skal praktiseres, hvordan samarbeidet mellom etater skal foregå, hvilke oppgaver som skal ivaretas av

⁴⁰ Ordningen med SARA-koordinatorer ble offisielt etablert i politidistriktene i 2002. SARA-koordinatoren skal blant annet etablere et forebyggende spor for familievoldssaker i politidistriktet, og sørge for at utførelsen av risikovurdering og risikohåndtering i familievoldssaker er koordinert.

kriminalomsorgen, hvordan operasjonssentralene skal forholde seg til ordningen osv. Det mangler også et opplæringsprogram på nasjonalt nivå, er det påpekt. Dette gjaldt særlig perioden før riksadvokatens rundskriv kom i 2019. En påtaleleder sier at Riksadvokatens rundskriv i 2019 kom noe overraskende på distriktet: «Det kom brått på at Riksadvokaten strammet det sånn til med rundskrivet. Det burde ha vært mer forberedt.»

Slik politidistriktene ser det, har dermed ikke den styringen for innføringen av OVA man har praktisert, dvs. lovregulering, mål- og prioriteringsskriv fra Riksadvokaten samt rundskriv fra Politidirektoratet, vært tilstrekkelig for at ordningen skal bli implementert og tatt i bruk i distriktene. Det er flere som også etterlyser et felles praktisk opplegg for hvordan ordningen skal implementeres. En påtalejurist påpeker at det er utviklet en del tiltakskort fra Politidirektoratet, men at det er veldig lite konkret: «De praktiske tingene, hvordan PIT, distriktet og kriminalomsorgen skal samhandle, dette er veldig lite konkretisert. Det er en samarbeidsavtale, ikke mer.» Det er også påpekt at ordningen innebærer at politiet gjennom ordningen skal ta seg av oppgaver som tradisjonelt har ligget til kriminalomsorgen, som oppfølging av utøver i perioden han bærer lenken. Denne typen arbeid med utøvere er noe politiet ikke har tradisjon for, er det hevdet, og dette krever en langt grundigere tematisering innad i politi og påtalemyndigheten enn det som har vært gjort.

Dette fører i sin tur til at ordningen har blitt tung i implementere. En SARA-koordinator sier: «Gode tanker kommer fra Politidirektoratet, men lite føringer. Når alle politidistriktene skal lage sine egne retningslinjer, blir det mye dobbelt- og ekstraarbeid.»

6.2.2 Et paradigmeskifte

Et annet tema i intervjuene dreier seg om at selve ideen bak og intensjonen med ordningen har vært for lite kommunisert ut i politiorganisasjonen, er det fremholdt overfor oss. Ordningen representerer noe nytt ved at det er utøver, ikke den utsatte, som nå skal få begrenset sitt handlingsrom ved å bære alarm, og som skal bære byrden av beskyttelsestiltaket. Dette er en snuoperasjon som ikke er godt nok innarbeidet politiets og påtalemyndighetens holdninger og kultur, er det framhevet. Dette er en stor omveltning; det er et «paradigmeskifte» som det er uttalt. Også dette skiftet krever et større nasjonalt grep, med en mer omfattende diskusjon av hva denne typen endringer betyr og innebærer. Når dette har manglet, kan det være en barriere mot at tiltaket blir tatt i bruk.

En påtaleleder er opptatt av dette: «Jeg har fått høre at påtaleleder ikke har sørget for god nok opplæring, men jeg har savnet den nasjonale driven, dette er en stor omveltning i forhold til at det til nå har vært fornærmede som skal gå med alarmen. Dette er større enn det man egentlig har sett for seg. Vi er et stort politidistrikt, det er vanskelig å nå ut til alle i påtale. Vi har heller ikke så mye tid til faglige oppdateringer, og ikke denne typen dypdykk, OVA er jo et voldsomt paradigmeskifte. Jeg kunne tenkt meg at Riksadvokaten hadde tatt opp dette i påtalemøte, og at vi

hadde hatt en egen sesjon om dette, og lagt opp til en felles praksis nasjonalt. I stedet for at man må finne opp kruttet på egen hånd. Det er vanskelig å være ett politi når vi må være 12 forskjellige politidistrikter på denne måten.

Det kommer mye faglige retningslinjer fra Politidirektoratet, Riksadvokaten og lokal statsadvokat, og det er greit, men de store endringene må det lages felles opplegg på. Og dette – OVA – er en stor endring.»

På bakgrunn av det ovenstående kan det være grunnlag for å diskutere hva som må til for at en ordning som OVA skal implementeres i politidistriktene. Ifølge våre informanter har måten ordningen har vært søkt innført på ikke vært tilstrekkelig, det har vært behov for et større nasjonalt og helhetlig grep for at ordningen skal bli implementert.

Når Riksadvokaten kommer med et eget rundskriv om ordningen i 2019, er det imidlertid åpenbart at dette har betydning for at det nå er langt større oppmerksomhet rundt ordningen. Rundskrivet representerer et sterkt styrings-signal, og oppfattes som en sterk føring om å ta ordningen i bruk. En påtalejurist sier: «Riksadvokatens rundskriv er første oppskrift for påtalejuristen. Når han kommer med et rundskriv, er det rett inn i vår praksis. Riksadvokaten har vært opptatt av å skjerper rutinene for besøks- og kontaktforbud, og det er klart dette går inn.» Også en familievoldskoordinator understreker dette: «Etter at Riksadvokaten kom med rundskrivet om OVA er ikke dette valgfritt lenger, man skal.»

Men heller ikke et eget rundskriv fra Riksadvokaten om ordningen oppfattes som tilstrekkelig for at ordningen skal bli tatt i bruk. Flere peker på at det går trådt, og at det fremdeles er ulike hindringer i organisasjonen for at tiltaket skal bli implementert. Som en familievoldskoordinator sier: «Det er sterke føringer både fra Riksadvokaten og statsadvokaten her om at det skal brukes, dette er ikke noe valgfag. Men vi har en lang vei å gå, dette er et langt lerret å bleke.» Særlig oppleves både tid- og ressursmangel som et hinder for at ordningen blir tatt i bruk.

6.2.3 Et ressurs- og kompetansekrevende tiltak

Det er understreket at det kan være krevende å få tatt OVA i bruk fordi det oppleves som et komplisert og ressurskrevende tiltak, som blir en tilleggs-belastning i en situasjon med ressursknapphet. Dette kan særlig gjelde for de som har vold i nære relasjoner som arbeidsfelt. En analytiker ved et familievoldsavsnitt tar opp dette: «Det handler mye om ressurser, vi (dvs. familievoldsavsnittet) er kritisk underbemannet nå. Også analyse/forebygging er kritisk underbemannet. Når ikke vi kan bli med, blir påtale sittende alene med dette. Men påtale har ofte ikke innsikt og fenomenforståelse. Man må ha etterforsker med i dette.»

Og en familievoldskoordinator sier: «Jeg lurer på hvordan vi skal få dette til å gli. Jeg ser opplæring av de som jobber med SARA som viktig, sånn at de kan spille inn. Men jeg opplever ikke mye vilje, for å si det rett ut. Det handler om at det er mange som er neddyngnet i jobb, og at vi ikke vet helt hva det handler om, dette er nytt. Det er veldig understreket fra høyeste hold at det skal brukes, og vi har også

hatt det oppe på påtalemøte. Jeg opplever at det er motstand, særlig hos de som får en ekstra oppgave. Dette gjelder særlig påtale, de opplever at dette er noe nytt, og at det er en tilleggsbelastning. Det går på ressurser. Men det må avmystifiseres hvor komplisert det er. For det er ikke så komplisert. Og jeg mener det er ressursbesparende i lengden, og vi må tenke hvem vi er til for, og vi må ha et forebyggende fokus. Det tar tid å snu den tankegangen over hele linjen, vi har vært veldig reaktive, vi må tenke forebyggende.»

Det er dermed et gjennomgående tema hos samtlige av de intervjuene at ressurs-situasjonen i distriktene kan legge begrensninger på bruk av ordningen. En fagansvarlig i et distrikt sier: «Alt som er nytt, krever overskudd og ekstra tid. Det krever ikke så veldig mye for oss som har hatt saker med OVA, men ressurs-situasjonen har gjort at det er aktuelle saker der det ikke er påstått fordi den ansvarlige påtalejuristen ikke har hatt tid. Men dette jobber vi kontinuerlig med å forbedre.»

Når man må prioritere innen eksisterende ressursrammer, kan det føre til en høy terskel for bruk av ordningen, dette kommer vi nærmere tilbake til i neste kapittel.

6.2.4 Manglende ledelsesforankring i distriktet

En annen hindring som har vært påpekt for at ordningen er blitt tatt i bruk, er at tiltaket ikke har hatt god nok ledelsesforankring i flere av politidistriktene. En familievoldskoordinator sier: «Politidistriktet har ikke tatt dette godt nok på alvor og gjort den jobben som kreves. Vi prøvde å informere i startfasen, i 2014 og 2015, men vi fikk lite gjennomslag og gehør. Politidistriktet var ikke modent for dette tiltaket, og det ble ikke prioritert godt nok. Vi fikk ikke forankret det i ledelsen, og ikke i fagmiljøet. Her var nok kapasiteten den viktigste, folk hadde så mye å gjøre fra før at de så dette som uoverkommelig. Det er alltid utfordringer når vi skal iverksette nye ting som er arbeidskrevende. Så kom også politireformen med de følgene det fikk.»

Også en annen familievoldskoordinator understreker behovet for at tiltaket må være forankret i ledelsen i distriktet: «Det må være et tungt trykk fra ledelsen om at dette skal på plass.»

Ledelsesforankring ser dermed også ut til å være viktig for at et tiltak som OVA skal implementeres i politidistriktene. Dette er i tråd med hovedfunn i den såkalte implementeringsforskningen, jfr. rapportens kapittel 1, som viser at tydelig ledelse og prioriteringer har betydning for at tiltak skal bli implementert.

Vi ser altså at politidistriktene selv framhever ulike grunner til at omvendt voldsalarm er lite brukt, dette dreier seg særlig om et det har manglet nasjonale føringer og retningslinjer for hvordan ordningen skal implementeres i politidistriktene. De styringssignalene som har vært gitt om å bruke ordningen mer, har ikke vært oppfattet som tilstrekkelige. Når Riksadvokaten kommer med et eget rundskriv om ordningen, oppfattes imidlertid dette som et langt sterkere styringssignal om å ta ordningen i bruk.

Men så er ikke det foregående en helt dekkende beskrivelse av hvordan ordningen er tatt i bruk i politidistriktene. Det er politidistrikter der ordningen er tatt mer i bruk enn andre steder, også før Riksadvokatens og Politidirektoratets rundskriv kom i 2019. Og det er distrikter der antall påstander om OVA har økt ganske betydelig den senere tid. Hva har kjennetegnet implementeringen av ordningen i disse distriktene? I det følgende skal vi peke på noen slike forhold.

6.3 Distrikter der ordningen er implementert

6.3.1 Pådrivere og dedikerte medarbeidere

Den viktigste enkeltfaktoren for at tiltaket er tatt i bruk, ser ut til å være at det er enkeltpersoner i distriktet som har tatt et initiativ og grep for at ordningen skal tas i bruk. Iøynefallende er hvordan det peker seg ut noen som er aktive og engasjerte pådrivere for bruken av ordningen. Dette er familievolds- eller SARA-koordinatorer, med bred erfaring og kunnskap om vold i nære relasjoner. Gjennom arbeidet har de erfart en uforholdsmessighet knyttet til eksisterende beskyttelsestiltak, særlig tiltak som hemmelig adresse eller adressesperre, der fornærmede er den som må flytte og får begrenset sitt handlingsrom. De ser dermed behovet for å flytte denne byrden over på utøver, og at OVA er en ordning som oppfyller dette behovet på en måte som er forholdsmessig. De har dermed tatt initiativ til å finne egnede saker for OVA, og bruken av ordningen har kommet i gang.

Det er flere som understreker at man ikke kan underspille betydningen av å ha en aktiv pådriver for OVA i distriktet. Som en fagansvarlig sier: «Ansettelse av NN er det viktigste vi har gjort, og at vi har en stilling i distriktet som har ansvar for å ha ekstra fokus på det. Dette blir lett personavhengig, men det er svært viktig å ha en person i distriktet som følger opp.» Det er påpekt at dette også kan gjelde for påtalejuristene. Som en bistandsadvokat sier om politiadvokaten i en OVA-sak hun nå er inne i: «Hun er en av de beste aktorene vi har her i området. Hun står på til tross for stort arbeidspress.»

Det at man har hatt slike pådrivere i distriktene har hatt betydning for at det er tatt initiativ til tidlig identifisering av saker som kan være aktuelle for OVA, samt innføring av rutinebeskrivelser og samarbeidsordninger om OVA i distriktet. Vi skal beskrive noen hovedtrekk i dette arbeidet.

6.3.2 OVA som en forholdsmessig og god ordning

En SARA-koordinator som har lang erfaring fra det såkalte forebyggingssporet og med å iverksette tiltak for å sikre fornærmede, sier dette: «Jeg har sett at det er behov for andre tiltak som for det første fungerer, og for det andre tiltak der ansvaret ligger på den som bør ha ansvaret for handlingen. OVA kan være et slikt tiltak. Vi ved vår seksjon har alle som bor på hemmelig/strengt fortrolig adresse, det er et enormt arbeid og en enorm inngripen for de som har det, særlig barn. Det oppleves veldig urettferdig overfor de menneskene som ikke har bedt om å bli slått eller trua, at de må bære den enorme byrden som disse beskyttelsestiltakene påfører dem.»

Også en familievoldskoordinator, som har vært en aktiv pådriver for bruk av OVA i sitt distrikt, sier: «OVA er ikke inngripende når vi ser hvilke tiltak vi må sette i verk i forhold til fornærmede. I dag er det fornærmede som må bære belastningen. Det er enda mer stigmatiserende for fornærmede hvis hun må flyttes. Fornærmede og barna må bære store byrder ved det, vi har barn som ikke får god nok skolegang og sosial omgang, mor kan ikke jobbe, kanskje må de bo på krisesenter i månedsvis. Det er betydelige belastninger på fornærmede i akutt- og høyrisikosaker. Det bekymrer meg ikke at det er voldsutøver som nå skal bære denne byrden.»

Disse ser heller ikke OVA som veldig inngripende sett i forhold til hvordan selve den teknologiske løsningen for OVA er utformet. Som tidligere nevnt, innebærer den løsningen man har valgt såkalt hybridovervåkning, det betyr at det er kun innenfor forbudssonen at utøver ikke kan bevege seg og at han kan spores. Når utøver er utenfor sonen, kan han, med visse unntak, bevege seg forholdsvis fritt. En SARA-koordinator sier det slik: «Dette er ikke en veldig inngripende ordning. Så lenge de oppfører seg, kan de bevege seg nesten hvor de vil utenfor sonen.» En bistandsadvokat sier også: «Skal vi forvente at den utsatte skal flytte til en annen kant av landet? Det er ikke godt nok. Man må bruke fornuft i forhold til hvor store soner det skal være, men bortsett fra sonen har jo han resten av verden.»

I det følgende skal vi beskrive noen hovedtrekk i hvordan arbeidet med implementering har foregått i de distriktene der ordningen er tatt i bruk.

6.3.3 Arbeidet med å implementere ordningen i distriktet

En SARA-koordinator forteller om sitt arbeid med å komme i gang med OVA i sitt distrikt: «Lenge var det sånn hos oss at det lå jo bare der, det var ingen som brukte det. Muligheten var der, men det var veldig lite informasjon, ingen retningslinjer, vi hadde noen samarbeidsavtaler med kriminalomsorgen, men politiet og kriminalomsorgen snakket ikke sammen, mye var basert på misforståelser, det var uklart hvem som skulle ha ansvar for oppfølging og alle de praktiske tingene. Det var ikke system for noen ting, ingen føringer fra Politidirektoratet.»

Denne SARA-koordinatoren så at det innenfor hennes arbeidsområde lå et potensiale i ordningen, og begynte arbeidet med utformingen av retningslinjer for distriktets arbeid med OVA. Hun så det følgende som kjernepunkter for å komme i gang med å implementere ordningen: «Det er helt essensielt at noen sitter og monitorerer disse sakene, og at vi fanger opp personer som kan være aktuelle for OVA. Hovedtyngden av sakene hvor OVA kan være aktuelt, er i familievoldssakene og æresrelatert vold. Det er naturlig at sakene dukker opp i vårt spor i min seksjon (felles enhet for forebygging), vi søker opp saker, og så henger vi på juristene ute i distriktet. Alle må være på OVA-ballen, patruljer, etterforsker, jurist – alle må ha forståelsen for det, og noen må sikre at det følges opp i etterforskningssporet. Man må ha en OVA-koordinator i distriktet, som har det overordnede ansvaret, som er en superbruker. I tillegg må alle som er pålenket ha en kontaktperson i politiet.»

Særlig viktig for at tiltaket blir tatt i bruk, ser ut til å være at man har fått gehør hos en påtalejurist for å prøve den «første saken». Dette fører i sin tur til at man ser at tiltaket er gjennomførbart, og at terskelen for å bruke tiltaket senkes, som en fag- og opplæringsansvarlig sier: «Hvis du ikke har gjort dette før, blir det en høy terskel.»

En påtaleleder som har erfaring med tiltaket bekrefter dette: «For påtale er ikke OVA den helt store biten, det er mer at man skal være oppmerksom og legge opp etterforskningen i forhold til om det er aktuelt med OVA, og man må besvare om det har vært gjort hvis domstolen tar det opp eller foreslår det på eget initiativ. Etterforskerne må ta inn et nytt element, i forhold til hva dette vil bety for vedkommende når det gjelder jobb og nettverk. Det behøver ikke være en svær bøyg for påtale, det faller inn under den vurderingen som man må gjøre i enhver sak. Forskjellen her er at man må tenke på det allerede på startstreken av etterforskningen.»

Vi ser at det dermed også er påtalejurister som har tatt tak i ordningen, og som bidrar inn i arbeidet med å utvikle rutinebeskrivelser, samhandlingsrutiner osv. En påtalejurist understreker dette poenget: «Vi har fokus på dette nå, vi har en SARA-koordinator som gjorde at vi skjønnte at vi var dårlige på dette, hun har begynt å se etter aktuelle saker. Vi har opparbeidet oss litt erfaring, men vi har sett at selv om det er retningslinjer, er det en del praktiske ting som ikke er avklart. Det er utforma en del tiltakskort fra POD, men det er veldig lite konkret. De praktiske tingene for hvordan PIT, distriktet og kriminalomsorgen skal samhandle – de konkrete tingene, det er det ikke gjort noe med. Det er en samarbeidsavtale, ikke noe mer. Vi hadde behov for en praktisk rutine for hvordan vi skal gjøre dette hos oss, og nå utarbeider vi det. Vi har laget rutiner og planer til operasjonssentralen, objektplan, konkret informasjon osv. Ellers er det bare å plukke det opp og begynne å bruke det.»

Det at det er slike pådrivere i distriktene, som har fått utviklet et samarbeid med en eller flere påtalejurister, ser dermed ut til å ha vært svært viktig for at ordningen er tatt i bruk i flere distrikter. Disse pådriverne har så tatt initiativ til å utvikle rutiner for identifisering av saker som kan være aktuelle for OVA, samt retningslinjer og føringer internt i politidistriktet. Når også ledelsen i distriktet har vært støttende i forhold til dette, har det hatt betydning for at tiltaket blir tatt i bruk. En SARA-koordinator framhever hvor viktig ledelsesforankring er for hennes arbeid med OVA: «Ledelsen her heier veldig på det, vi opplever at vi har bred støtte både innen påtale og forebyggende. De tenker at dette er et ressurskrevende, men bra tiltak, og dette er det bred enighet om. Det motiverer når ledelsen støtter.»

Det at implementeringen av ordningen til nå i så stor grad ser ut til å være betinget av pådrivere internt i politidistriktene, kan imidlertid ha utilsiktede virkninger. Det kan bidra til at den beskyttelsen som OVA kan gi, vil avhenge av hvilket politidistrikt man tilhører. Det at implementeringen av ordningen ser ut til å være person-avhengig, gjør også ordningen sårbar for personutskiftninger. En SARA-koordinator som er helt sentral for at ordningen nå er iferd med å implementeres i sitt distrikt,

sier: «Det kan ikke være sånn at ordningen er avhengig av at det er ildsjeler i politiet. Hva hvis jeg blir syk eller slutter? Sånn som det er nå, er det svært sårbart og personavhengig.» Vi kommer tilbake til en diskusjon av dette avslutningsvis i rapporten.

I det følgende skal vi løfte fram sider ved ordningen som etter vært skjønner har vært lite påaktet i diskusjonene der man ønsker økt bruk av ordningen. De intervjuede fremhever sider ved ordningen som også kan bidra til å forklare at det ikke nødvendigvis blir mange OVA-saker i et distrikt. Vi skal presentere dette i det følgende.

6.4 Begrensninger ved selve ordningen

Som vi tidligere har påpekt, er OVA en ordning som krav til egnethet både når det gjelder sakene, domfelte og fornærmede, teknologien må fungere, og teknologien skal være tilpasset geografiske og befolkningsmessige forhold. Når disse kriteriene ikke er oppfylt, vil det bli få saker der det er aktuelt å legge ned påstand om OVA, er det hevdet. Vi skal vise hva de intervjuede sier om dette.

6.4.1 Egnede saker, egnede utøvere, egnede fornærmede?

Først: Det er framhevet at det ikke til enhver tid er aktuelle saker for ordningen i de ulike politidistriktene. En påtaleleder sier at i hans distrikt er det etablert systemer for å fange opp aktuelle saker for OVA, men at det ikke har vært aktuelle saker så langt: «Vi har etablert flere systemer for å fange opp potensielle kandidater og aktuelle saker, SARA og Patriark. Så langt har vi strengt tatt ikke funnet saker som er aktuelle for å påstå denne typen reaksjon. Vi har funnet noen gamle saker, men ikke noen aktuelle saker siden systemet ble innført. Det går både på alvorligheten i sakene og relasjonen mellom partene. Ellers har vi en del familiesaker, men de ligger i det lavere sjiktet. Det er i de veldig alvorlige sakene domstolene har gått med på OVA, for det er veldig inngripende for de som idømmes OVA. Vi har mye 'slemme' folk, men ikke så slemme.»

Denne påtalelederen fremhever også at en hovedutfordring ved familievolds-sakene er at det ofte ikke er nok bevis til å ta ut tiltale i sakene. OVA krever anmeldelse, etterforskning og domfellelse. Flere utøvere kan utgjøre en alvorlig trussel mot fornærmede, men siden OVA forutsetter straffesak og domfellelse, er ikke OVA noe alternativ i saker der bevissituasjonen ikke er god nok. Dette er et «alvorlig paradoks» ved ordningen, slik han ser det.

Det er heller ikke gitt at det til enhver tid er egnede utøvere for ordningen. Ordningen stiller krav til den domfelte, han/hun må ha tilgang til egnet bolig med innlagt elektrisitet og GSM- og mobiltelefondekning (dvs. at det må være lade- og mottaksforhold i boligen), vedkommende må kunne lade utstyret. Den domfelte må dermed være egnet. En analytiker peker på at ordningen kan fungere avhengig av om domfelte er «regulerbar» eller ikke. Han sier: «OVA kan fungere hvis det er en strukturert domfelt. Det er forventninger til domfelte om å lade batteriet, at han bytter til riktig tid, at han har bolig. Men her er det viktig at vedkommende skal

være strukturert i inntil fem år. Det er en lang tid, og det krever omlegging av livsstil. Det er viktig å huske på at dette ikke er noen barnevaktordning, det er den domfelte selv som må håndtere kravene som stilles.»

Han mener imidlertid at mange av utøverne i sakene der OVA kan være aktuelt, ikke er slike regulerbare utøvere, noe som kan gjøre at ordningen er lite i bruk: «Mange av disse er ofte ikke normalt fungerende domfelte. Det kan være rus, psykiatri, psykopati, eller de kan ha en løs tilknytning til samfunnet. De er ofte ikke regulerbare. De er ofte avvikere på alle områder. Noen av disse bryr seg ikke om politiet. Hvis man ikke har stabile domfelte, bli det i praksis vanskelig for politiet å håndtere OVA.»

Kravene til egnethet er dermed påpekt som motsetninger i ordningen. Man må være egnet for ordningen, samtidig skal ordningen være for de som ikke har overholdt besøksforbud eller kontaktforbud. «Dette er sider ved ordningen som kan være vanskelige å forene», som en leder for en operasjonssentral sier det.

Det er imidlertid påpekt at ordningen kan bidra til å gi struktur til domfelte som tidligere ikke har hatt slik struktur. Ordningen kan også virke preventivt overfor utøvere, er det framhevet. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Et annet forhold som kan gi begrensninger på bruk av ordningen, er dersom man har fornærmede som ikke ønsker at domfelte skal idømmes OVA. Det er gitt eksempler på at det har vært fornærmede som synes dette har vært for inngripende for utøver, eller som ønsker å opprettholde kontakten med utøver. Dette har paralleller til det vi ser ved bruk av legalstrategi i saker om vold i nære relasjoner generelt; den utsatte ønsker ofte ikke at utøver skal straffes. Dette kan utgjøre en begrensning på bruk av OVA; man legger ikke ned påstand om OVA dersom fornærmede ikke ønsker.

Nå påpeker Riksadvokaten i sitt rundskriv at OVA kan være «... nødvendig og forholdsmessig også i tilfeller hvor fornærmede selv ikke ønsker det.» (Rundskrivet, s. 7). Det er gitt eksempler på at politiet gjennom fornærmede-støttende arbeid, som god informasjon og oppfølging, kan gjøre at OVA får en god mening for fornærmede. Vi vil også understreke at det er nyanser når det gjelder hva fornærmede ønsker. Vi har eksempler på fornærmede som opplever OVA som en stor lettelse, og at dette vil bidra til at de ikke lenger vil være i livsfare. Også dette kommer vi tilbake til.

6.4.2 «Geografisk diskriminering»

En annen side ved ordningen som kan virke begrensende på bruk av ordningen, er knyttet til hvordan selve forbudssonen bør beregnes for at ordningen skal gi en reell beskyttelse for fornærmede. Til grunn for beregning av forbudssonen, ligger politiets responstid. 25–30 minutter er det som er den «vanlige standarden» for responstid i OVA-sakene. Men politidistriktene er ulike når det gjelder geografi, gjennomfartsårer og befolkningstetthet. Det er påpekt overfor oss at slike forhold kan være en begrensning på bruk av tiltaket. For det første kan det bety at man

må lage så store soner at tiltaket blir oppfattet som uforholdsmessig av påtalemyndigheten. Hvis det går en høyhastighetsvei innen sonen, vil det bety en stor sone hvis politiet skal kunne rekke fram til den utsatte innen 25–30 minutter. Det er også områder i landet der politiet har en responstid på langt over dette. Det gjør at man må beregne veldig store forbudssoner, noe som gjør at tiltaket kan oppfattes uforholdsmessig inngripende. En påtaleleder er opptatt av dette, han framhever overfor oss at noen politidistrikter er kjennetegnet av svært spredt bebyggelse over store områder, og at det vil være umulig for politiet å komme fram innenfor den ordinære responstiden. Dermed vil forbudssonene måtte gjøres veldig store. Han sier at dette kan bidra til en slags «geografisk diskriminering», ved at domfelte i disse distriktene vil bli rammet hardere enn domfelte i mer sentralt beliggende områder. Domfelte kan også måtte flytte langt fra sitt opprinnelige hjemsted. Denne påtalelederen sier at påtalejuristene også må tenke på «... tilbakeføring til samfunnet, som også er en viktig del av det å illegge straff. Tilbakeføring hemmes når man røsker folk ut av det etablerte. Det kan også være at vi sender dem ut i arbeidsledighet.»

For øvrig er det framhevet overfor oss at små forbudssoner kan gi en dårlig beskyttelse for fornærmede. Da har ikke politiet mulighet til å nå fram til fornærmede i tide, framhever flere i politiet, og da kan ordningen skape en falsk trygghet for fornærmede. En fagansvarlig for en operasjonssentral sier: «Når man lager en forbudssone på 500 meter, må patruljen befinne seg ved fornærmedes hus 24-7, tilnærmet hele tiden.» Det sier seg selv at det ikke er mulig. Han understreker også at når politiet mister kontrollen på utøver, må politiet ta kontakt med fornærmede: «Da må vi kontakte henne, hjemme, på skole eller arbeid. Og da blir belastningen lagt på fornærmede, noe som ikke er intensjonen med ordningen.»

6.4.3 Utfordringer med «falske alarmer»

Det påpekes også at det kan være utfordringer ved den tekniske løsningen, noe som kan føre til en begrenset bruk av ordningen. Særlig er det framhevet at ordningen kan påføre operasjonssentralene en uforholdsmessig belastning. Samtlige som har erfaring med ordningen, understreker at de har fått svært god assistanse av de ansvarlige for ordningen i Politiets IKT-tjenester (PIT) når det gjelder support og spørsmål knyttet til pålenking, soneberegning, generell informasjon osv. Men det oppleves som en utfordring med ordningen at den kan generere mange alarmer – alarmer som er «falske» i den forstand at alarmen ikke reflekterer sonebrudd. Teknologien i dag er slik at det alarmen ikke bare utløses hvis den domfelte beveger seg inn i forbudssonen. Politiet varsles også hvis fotlenken går tom for batteri, eller den domfelte oppholder seg på et sted uten GPS-dekning. Dette innebærer at alarmen kan utløses dersom domfelte tar tog eller t-bane, oppholder seg i enkelte kjøpesentre eller garasjeanlegg under bakken – steder der det ikke er dekning. Det er noen få eksempler på saker der det er generert et omfattende antall såkalt «falske» alarmer. Dette kan særlig gjelde større byer. Det er grunn til å nevne en sak i Oslo, der det ble utløst et svært høyt antall alarmer, som operasjonssentralen måtte ta seg av. Dette er krevende for

operasjonssentralen å håndtere. En fagansvarlig for en operasjonssentral påpeker overfor oss: «Operasjonssentralene er en nødmeldesentral – ikke en alarmstasjon. Operasjonssentralene er ikke rustet til å ta imot denne typen alarmer, og det er ikke det vi skal drive med. Vi skal ta imot henvendelser som dreier seg om liv og helse, og der det er et behov for beskyttelse av befolkningen. Operasjonssentralene er ikke til for å fortelle folk at de må lade batteriene på lenken. Dette er ikke og skal ikke være operasjonssentralenes oppgave.»

Vi har inntrykk av at erfaringene fra denne saken i noen grad har «satt seg», og ført til negative holdninger til OVA blant de som måtte håndtere dette. Det er også stilt spørsmålsteget ved ordningens egnethet innenfor større byer som Oslo. Det framheves derfor at man må få luket ut de såkalt «falske» alarmene for at operasjonssentralene skal klare å håndtere flere saker om OVA. En fag- og opplæringsansvarlig sier at i hennes distrikt, er ordningen til nå kun brukt i noen få svært alvorlige saker: «Det kan være et hensiktsmessig virkemiddel også i mindre alvorlige saker. Men det er viktig at det ikke går inflasjon i dette, dette er krevende for operasjonssentralen, og det er viktig at det ikke kommer for mange alarmer inn.»

Internasjonalt er for øvrig såkalte «falske alarmer» et av de vanligst rapporterte problemene knyttet til elektronisk kontroll generelt. Bartels & Martinovic (2017) peker på dette: “Monitoring personnel may find it difficult to ascertain which alerts are false and which ones are real and must be attended to (..) In order to manage the enormous data flow and adequately respond to alerts, an effective centralised monitoring centre is vital (...). Clearly, there are significant resource implications for the fluid operation of the centralised monitoring centre (Bartels & Martinovic 2017, s. 85).

Vi har løftet fram disse momentene, fordi de viser at det i ordningen kan ha innebyggede sider som gjør at den kan framstå som lite egnet i en del saker om vold i nære relasjoner. Politidistriktene gjør vurderinger både av egnethet både knyttet til utøver og til fornærmede, samt forholdsmessigheten av tiltaket – avveininger som kan resultere i at OVA ikke tas i bruk, eller bare i et begrenset omfang. Også problemet med såkalt «falske alarmer» kan gi et slikt sluttresultat.

6.5 Oppsummering og diskusjon: Implementeringen av OVA i distriktene

Tema i dette kapittelet har vært å undersøke omfanget av bruk av OVA i politidistriktene, og hva som kan ha betydning for om tiltaket er tatt i bruk eller ikke. Gjennomgående har ordningen vært lite i bruk, men det er en viss variasjon mellom politidistriktene. Siden 2019 har det imidlertid skjedd en ganske stor økning i antall påstander om OVA som er nedlagt av påtalemyndigheten. Vi har fremhevet ulike forklaringer på denne utviklingen:

Vi har vist at lenge var de sentrale føringene for innføringen av OVA i politidistriktene selve lovteksten, politiske føringer, Riksadvokatens retningslinjer i mål-

og prioriteringsskriv, samt Politidirektoratets rundskriv for håndheving av ordningen. I tillegg har det vært lagt ut informasjon på KO:DE; politiets nasjonale nettsted for kompetansedeling.

I denne perioden var ordningen svært lite i bruk i samtlige politidistrikter, og ifølge politidistriktene selv har ikke disse styringssignalene vært tilstrekkelige for å få en ordning som OVA implementert i distriktene. Ordningen har vært lite kjent, og det har vært behov for tydeligere både politifaglige og påtalemessige grep for å få ordningen implementert. Det kan også være en ressurskrevende ordning å administrere. I tillegg innebærer ordningen en forholdsvis ny tilnærming når det gjelder beskyttelsestiltak i saker om vold i nære relasjoner. Mens det tradisjonelle politiarbeidet i saker om vold i nære relasjoner i stor grad har gått ut på å etablere beskyttelsestiltak rundt den voldsutsatte, som voldsalarm eller ulike former for addressesperre, er det en annen tenkning som ligger til grunn for OVA. Her er det utøver som skal bære byrden, ved at det er utøvers handlingsrom som skal begrenses. Dette er karakterisert som et paradigmeskifte i det politifaglige arbeidet i saker om vold i nære relasjoner, noe som krever en bredere faglig oppfølging og tematisering innad i politietaten.

I fravær av slike sentrale føringer, har implementeringen av ordningen til nå i stor grad vært betinget av pådrivere og dedikerte medarbeidere i det enkelte politidistrikt. Dette er særlig familievoldskoordinatorer og/eller SARA-koordinatorer, som gjennom sitt arbeid har sett utilstrekkeligheter ved dagens tradisjonelle beskyttelsestiltak, som går ut på at det etableres beskyttelsestiltak rundt den utsatte. De ser OVA som en ordning som bidrar til å redusere belastningen på fornærmede, og dermed at OVA er et forholdsmessig og godt alternativ til eksisterende beskyttelsestiltak. Ved å etablere samarbeid med påtalejurister i distriktet har de så tatt initiativ til identifisering av saker som kan være aktuelle for OVA, samt etablering av retningslinjer og føringer for praktisering av ordningen internt i politidistriktet. Gjennom dette har man opparbeidet seg erfaring med OVA, noe som bidrar til å senke terskelen for bruk av tiltaket.

Når riksadvokaten kommer med et eget rundskriv om ordningen i 2019, gis det langt sterkere styringssignaler om å ta ordningen i bruk. Gjennom dette er det skapt en langt større oppmerksomhet om ordningen innad i påtalemyndigheten, og det er nå gitt mer detaljerte føringer for i hvilke saker det skal nedlegges påstand om OVA. Også Politidirektoratet har gjennom et oppdatert rundskriv om ordningen bidratt til å tydeliggjøre hvordan ordningen skal praktiseres og håndheves. Vi har sett at det er et økende antall påstander om OVA fra 2019, og dette har åpenbart sammenheng med de nye styringssignalene fra riksadvokaten og Politidirektoratet.

Samtidig er det verdt å understreke at det er kjennetegn ved selve ordningen som kan legge begrensninger på bruk av den. Ordningen stiller krav både til utøvere og utsatte, samt til den teknologiske løsningen. Det er også slik at OVA krever forutgående straffbart forhold og påfølgende anmeldelse, etterforskning og tiltale, og det er til slutt domstolene som idømmer OVA. Mange saker om vold i nære

relasjoner kommer aldri til straffeapparatets kjennskap ved at mange ikke ønsker å anmelde nærstående. Henleggelsesraten er også høy. Det at det ligger slike føringer i ordningen kan også føre til at OVA kan få et begrenset virkeområde.

Men like fullt er det grunn til å understreke den store avstanden mellom de politiske styringssignalene som er gitt om bruk av ordningen, og hvordan disse har nedfelt seg i politidistriktene. Gjennom å ha belyst hvordan politidistriktene selv har beskrevet utfordringer knyttet til implementering av ordningen, er det grunnlag for å reise spørsmål om hva som må til for at et tiltak som omvendt voldsalarm spesielt og feltet vold i nære relasjoner generelt skal bli prioritert innad i politi og påtalemyndighet, og ikke være avhengig av pådrivere og «ildsjeler», slik vi har beskrevet det. Ifølge politidistriktene selv kreves mer omfattende styringsmessige og ressursmessige grep enn det som har preget situasjonen i hvert fall frem til 2019. Vi skal komme tilbake til en mer overordnet diskusjon av dette avslutningsvis i rapporten.

Samlende betyr det vi har vist i dette kapittelet at sett på bakgrunn av det forholdsvis lave antall påstander om OVA som er nedlagt av påtalemyndigheten over flere år, må ordningen med OVA sies å ha vært lite virksom som beskyttelsestiltak siden ordningen ble innført i 2013. Dette betyr at intensjonen med ordningen – å bedre beskyttelsen for utsatte for vold i nære relasjoner – i liten grad må sies å være realisert, selv om ordningen nå ser ut til å bli tatt mer i bruk i distriktene.

Men så gir det jo ikke et riktig bilde å si at ordningen overhodet ikke har vært i bruk. Over årene har det vært nedlagt påstander om OVA, og det er også domfellelser i sakene. I neste kapittel skal vi se på noen eksempler på hvordan OVA-bestemmelsen har vært praktisert til nå, hva som kjennetegner sakene, og i hvilken grad den bruken av bestemmelsen vi ser i disse sakene bidrar til at situasjonen er blitt mindre byrdefull for de voldsutsatte.

7 Omvendt voldsalarm for domstolene: noen eksempler fra rettspraksis

7.1 Innledning

Pr. september 2020 er det totalt 34 rettskraftige dommer på OVA. Frem til 2018 lå antallet rettskraftige dommer på OVA på mellom 1 og 6 pr. år, og i 2019 ble det avsagt seks rettskraftige dommer på OVA. I 2020 er det til nå (september 2020) avsagt 13 rettskraftige dommer på OVA. Det er ikke veldig stor avstand mellom antall påstander og antall rettskraftige dommer, slik at det ser ut til å være samsvar mellom påtalemyndighetens og domstolenes vurderinger i disse sakene. Det kom en stor økning i antall påstander i 2019 (17 i 2019 og 29 pr. september 2020), men flere disse sakene enda ikke er pådømt.

Vi ser altså at antall rettskraftige dommer på OVA gjennomgående har vært forholdsvis få, men at antallet er økende. I evalueringen har vi funnet det interessant å se på eksempler på hvordan ordningen har vært praktisert til nå, for med dette å belyse ulike praksiser for bruk av ordningen. For det første er det interessant å se på hva som ligger til grunn for påtalemyndighetens påstand om OVA, og i hvilken type saker OVA er idømt. Dette sier noe om terskelen for bruk av ordningen. Som vi har vist tidligere, er det i forarbeidene lagt til grunn at dersom en domfelt tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud, skal dette normalt føre til at kontaktforbudet kombineres med elektronisk kontroll (Ot.prp. nr. 25, 2008–2009). Høyesterett konkluderte i HR-2017-1840-A med at dette «tyder ikke på at vilkåret er ment å skulle praktiseres spesielt strengt» (avsnitt 35). I hvilken grad praktiseres vilkåret i tråd med lovgivers intensjon?⁴¹

For det andre er det interessant å undersøke hva som kjennetegner sakene der det er idømt OVA. Hvem har ordningen vært brukt i forhold til, hvilken forhistorie og voldshistorikk ligger i sakene? Også dette sier noe om terskler for bruk av ordningen, og dermed hvor god beskyttelse den gir for fornærmede. Og ikke minst:

⁴¹ Det er imidlertid verdt å merke seg at det først er i 2019 at Riksadvokaten i sitt rundskriv 2/2019 presiserer i hvilke saker kontaktforbud med elektronisk kontroll *skal* vurderes (Riksadvokatens utheving) - det skal vurderes i saker om mishandling i nære relasjoner. Det er ikke et vilkår for illeggelse av OVA at domfelte tidligere har brutt besøks- eller kontaktforbud, eller at vedkommende er dømt for vold eller andre krenkelser mot samme fornærmede tidligere. Men dersom den som tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud i form av å oppsøke eller forsøkt fornærmede, skal dette normalt føre til at det påstås kontaktforbud med elektronisk kontroll. Det samme gjelder dersom vedkommende har utøvd vold eller andre krenkelser mot samme fornærmede tidligere. Men samlet tyder dette på at det ikke er ment at det skal være en veldig høy terskel for bruk av ordningen. På grunn av tidspunktet evalueringen er foretatt på, har vi ikke fått undersøkt i hvilken grad riksadvokatens føringer har nedfelt seg i påtalemyndighetens praksiser.

Hvilke forbudssoner er idømt, og hva er varigheten på den elektroniske kontrollen? Også dette sier noe om hvor god beskyttelse tiltaket gir.

I dette kapittelet skal vi vise hvordan OVA er benyttet i 10 saker. Dette er alle rettskraftige dommer, og det er kun dommer som er tilgjengelige gjennom Lovdata. To av disse er Høyesterettsdommer, og åtte er dommer fra Lagmannsretten. Dette er et lite antall saker, men de gir noen interessante innblikk i ulike sider ved praktiseringen av bestemmelsen til nå, og i hvilken grad disse formene for praktisering har bidratt til å ivareta lovgivers intensjon med tiltaket.

7.2 Tiltale- og domspraksiser i sakene

Tabellen nedenfor viser tiltale- og domspraksiser i de 10 sakene der det er idømt OVA, hva det er tatt ut tiltale for, hvilke fengselsstraffer som er ilagt, lengden på kontaktforbudet, hvor lenge kontaktforbudet er forsterket med elektronisk kontroll, samt størrelsen på forbudssonen som er idømt.

Tabell 2: Dommene

Sak	Tiltale	Fengselsstraff	Kontaktforbud	OVA	Forbudssone
1	Brudd på besøksforbud	6 mnd	3 år	1 år	1745 km2
2	Brudd på bf	8 mnd	5 år	3 år	1000 km2
3	Brudd på bf	5 mnd	5 år	2 år	Ikke opplyst
4	Brudd på bf	4 mnd	18 mnd	18 mnd	Ikke opplyst
5	Vold+bf	4 år 6 mnd	5 år	5 år	500 meter
6	Trusler+bf	1 år	4 år	1 år	3900 km2
7	Vold+bf	3 år 6 mnd	5 år	2 år	Et fylke
8	Vold+bf	4 år	5 år	1 år	Et fylke
9	Vold	1 år 9 mnd	4 år	1 år	500 meter
10	Annet	2 år	5 år	3 år	Ikke opplyst

Vi ser at dommene gir eksempler på ulike tiltale- og domspraksiser. Dommene faller i to hovedgrupper. I den ene gruppen på fire saker er det påstått OVA der tiltalen kun gjelder brudd på besøksforbud, mens i fire saker er det påstått OVA der tiltalen gjelder familievold og brudd på besøksforbud samlet. Domfellelsene er i tråd med aktors påstand i sakene. I én sak har påtalemyndigheten tatt ut tiltale for familievold men ikke lagt ned påstand om OVA. I denne saken var det domstolen som på eget initiativ idømte OVA.⁴²

Vi ser dermed eksempler på ulike praksiser i bruk av OVA, vi ser at det har vært lagt ned påstand om OVA i saker som gjelder kun brudd på besøksforbud, og i

⁴² Av anonymitetshensyn opplyser vi ikke hvilke forhold som er pådømt i sak nr 10, og vi behandler ikke denne saken spesielt, siden forholdene i denne saken ikke spesifikt omhandler vold i nære relasjoner. Vi trekker imidlertid inn saken der det er relevant.

saker der tiltalen gjelder både brudd på besøksforbud og familievold samlet. Avhengig av hva domfellelsen gjelder, er det naturlig nok ulik straffeutmåling i sakene. I sakene som gjelder brudd på besøksforbud er det idømt fengselsstraff på mellom 4 og 8 måneder, mens i sakene der familievold og brudd på besøksforbud er pådømt samlet, er det idømt lengre ubetingete fengselsstraffer. Vi ser at lengden på kontaktforbudene som er idømt varierer, fra 18 måneder til fem år. Også lengden på OVA varierer fra 18 måneder til fem år. Det er flere eksempler på at tiden kontaktforbudet forsterkes med elektronisk kontroll er kortere enn selve kontaktforbudet.

Det kan være verdt å merke seg de sakene der OVA er idømt i tillegg til en lengre ubetinget fengselsstraff. I disse tilfellene vil den dømte stå under strafferettslig kontroll i mange år. Her kan det være av interesse å vite bakgrunnen for at domstolen ikke har ansett en lengre ubetinget fengselsstraff som tilstrekkelig, og hvilke vurderinger domstolen har gjort i forhold til å vurdere domfeltes fremtidige farlighet. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

I det følgende skal vi se nærmere på hva som kjennetegner sakene, hva som er domstolens begrunnelse for å idømme OVA, og dermed hva som er anvendelsesområdet for OVA i de ulike sakene. Først de sakene som gjelder brudd på besøksforbud.

7.2.1 Brudd på besøksforbud og OVA

I sakene der grunnlaget for idømmelse av OVA er brudd på besøksforbud, er de domfelte dømt til fengselsstraff i mellom fire og åtte måneder, noe som er i tråd med Høyesteretts praksis for straffeutmåling i saker om brudd på besøksforbud (se mer om dette i Dullum 2019). Lengden på den idømte OVA varierer fra halvannet til tre år.

I tre av sakene gjelder domfellelsen 2–3 brudd på besøksforbud, den fjerde saken gjelder ni brudd på besøksforbud. Bruddene består i ulike forhold, som å kontakte fornærmede gjennom tredjeperson ved tekstmeldinger eller bildemeldinger, ringe fornærmede, oppsøke fornærmede i hennes bolig, eller også oppholde seg i fornærmedes bolig.

Et mindre antall brudd på besøksforbud kan synes som en lav terskel for å idømme OVA, og denne påtale- og domspraksisen er også i tråd med hvordan lovgiver har signalisert at ordningen skal brukes. Men går vi nærmere inn i sakene, trer et langt mer komplekst bilde fram. Det er beskrevet en omfattende voldshistorikk i sakene. Et helt fremtredende trekk ved sakene, er at de domfelte tidligere er dømt for vold og/eller brudd på besøksforbud, og de har tidligere sonet ubetingede fengselsstraffer. De kan være dømt for vold og/eller brudd på besøksforbud mot den fornærmede som OVA-saken gjelder, og de kan også være tidligere straffedømt for vold i nære relasjoner mot andre fornærmede. I ett tilfelle var f.eks. den tiltalte straffedømt ti ganger iløpet av en 18-årsperiode, og domfellelsene omfattet bl.a. grov mishandling og tidligere brudd på besøksforbud både overfor den tidligere ektefellen som denne saken gjelder og overfor tidligere kvinner. I en annen sak,

der også den domfelte tidligere var dømt for vold mot familien – ektefellen og to barn – over en 18-årsperiode, beskriver domstolen det som at de fornærmede hadde levd i et «terroregime».

Som en 51 år gammel mann som ble idømt OVA i tre år: Over en 20-årsperiode var han straffedømt 10 ganger for mishandling, vold og trusler mot tidligere ektefelle, flere tilfeller av legemsbeskadigelse under særdeles skjerpende omstendigheter mot tidligere samboer og mot sin far, samt trusler mot to andre kvinner han hadde hatt et forhold til. I saken der han nå ble idømt OVA, ble han også dømt til åtte måneder ubetinget fengsel for 9 brudd på besøksforbud – bruddene var begått mens han satt i fengsel. Flere av bruddene var også begått gjennom tredjeperson.

Et annet eksempel: En mann var tidligere dømt for følgende forhold: Han var tidligere dømt til to års fengsel for å ha truet med å slakte fornærmede, skjære henne opp i biter, tatt kvelertak på henne og gjentatte ganger mishandlet fornærmede. I to senere dommer ble han også dømt til fengsel for å ha drapstruet fornærmede ved flere anledninger, samt brutt besøksforbud gjentatte ganger. Mannen var også tidligere dømt for omfattende og grov vold og drapstrusler mot en annen kvinne han var tidligere samboer med.

Vi ser dermed at i disse sakene som gjelder brudd på besøksforbud, har de domfelte en omfattende og langvarig voldshistorikk mot den fornærmede i denne saken, men de har også en omfattende voldshistorikk mot andre fornærmede. De er også tidligere domfelt for å ha brutt besøksforbud. I så måte er de «gjengangere», de har en gjentatt voldshistorikk, de er tidligere straffedømte, i noen tilfeller har de flere ubetingete dommer, og de har sonet fengselsstraff.

Et annet sentralt kjennetegn ved disse sakene, er at de fornærmede er påført omfattende skader, og særlig omfattende psykiske skader som følge av å ha vært utsatt for vold i lang tid. Som det fremkommer av en epikrise i en av sakene: «Pasienten har meget innsnevret livskvalitet over lang tid. Under samboerskapet ble hun gradvis isolert fra sitt sosiale nettverk. Av redsel for forfølgelse fra sin ekssamboer har pasienten begrenset sin frihet på alle områder. Behov for å beskytte seg har ført til at pasienten har levd et liv som mest sannsynlig kan sammenlignes med husarrest.»

Også i en annen sak med forutgående omfattende mishandling og brudd på besøksforbud, hadde vold, trusler og gjentatte brudd på besøksforbud ifølge retten innebåret store vanskeligheter for fornærmede: «De gjentatte bruddene på besøksforbudene har innebåret påminnelser om det han har utsatt henne for tidligere, og det har opprettholdt frykten for at han kommer til å fortsette å være voldelig og skremmende for henne i fremtiden. Fornærmede klarer ikke å arbeide, og hun sliter med betydelige psykiske plager som følge av tiltaltes handlinger.»

For domstolene er det domfeltes tidligere straffeforhold sammenholdt med de skadene som er påført fornærmede, som begrunner OVA i disse sakene. Særlig fremholdes at tidligere tiltak, som besøksforbud, straff/fengselsstraff eller også

ulike behandlingstiltak, ikke har ført til at utøver har sluttet med voldsutøvelse. Dette gjør at domstolen ser OVA som et nødvendig tiltak. Som oppsummert i denne lagmannsrettsdommen: «Lagmannsretten understreker at det i dette tilfellet er absolutt nødvendig å iverksette kontaktforbud med tilhørende elektronisk kontroll. Som fremhevet av tingretten, har tiltalte tidligere vist at han – uansett myndighetstiltak i form av besøksforbud, varetekts-fengslinger og lengre ubetingede fengselsstraffer – ikke avstår fra å utsette fornærmede for vedvarende grove krenkelser.

Tiltalte har heller ikke under ankeforhandlingen vist vilje til endring.»

I en annen sak skriver domstolen: «Slik retten ser det er det forsøkt flere andre tiltak, blant annet gjennom tiltak i hjemmet og samtaleterapi. Besøksforbud og fengselsstraff har ikke fungert, og det offentlige lykkes ikke i sine tiltak mot å forebygge vold og uro. (...) I trusselvurderingen i dok xx har politiet vurdert det som «*svært sannsynlig* at TØ (trusselutøver, vår tilf.) vil utsette TU (trusselutsatte, vår tilf.) for vold og/eller trusler, og brudd på kontaktforbud ved fremtidig løslatelse av ham, dersom mer omfattende beskyttelsestiltak ikke iverksettes. TØ er meget kort tid fra fengsel, pågripelse, bortvisning og avhør før han igjen bryter kontaktforbudene som er gitt.» (kursivering i original). Retten fant at OVA var et nødvendig inngrep for å forsøke å hindre ytterligere vold og brudd på besøksforbud mot fornærmede.

For domstolen var disse tidligere domfellelsene et viktig argument for å idømme OVA. Når det gjaldt kontaktforbudet, skriver retten: «Det er grunn til å tro at han kommer til å begå nye straffbare forhold mot fornærmede hvis det ikke blir gjort nødvendige tiltak for å forhindre at han kan gjøre det. (...) Retten viser til at han har en historikk hvor han, også tidligere, har utsatt sine nærmeste for vold og trusler. Han har flere ganger brutt besøksforbud mot andre tidligere, og han har nå valgt å bryte besøksforbud mot fornærmede 9 ganger (...). Tiltalte har under hovedforhandlingen forklart at han nå har endret seg og blitt mer voksen. Retten peker på at han brøt besøksforbudet siste gang så sent som i februar i år, og retten ser ikke tiltaltes uttalelser om endring som annet enn et forsøk på å unndra seg konsekvenser av sine handlinger.» Når det gjaldt idømming av OVA viste retten til at dette var inngripende for domfelte, men skriver: «Dette mulige inngrepet i tiltaltes livsutfoldelse må veies opp mot hensynet til fornærmede. Tiltalte har vist at han, selv ikke når han sitter i fengsel, lar seg stoppe fra å forbryte seg mot fornærmede. Fornærmedes situasjon må ses i sammenheng med at tiltalte brukte tre dager fra han slapp ut fra forrige soning før han på ny brukte vold mot fornærmede.»

En tredje sak gjelder domfellelse for to brudd på besøksforbud, der bruddene besto i at domfelte gjentatte ganger hadde gått forbi fornærmedes bolig. Denne mannen var tidligere domfelt for alvorlig vold mot både denne og en tidligere ektefelle, flere tilfeller av trusler, brudd på besøksforbud, ruspåvirket kjøring, skadeverk og vinningskriminalitet. Overfor den tidligere ektefellen var han dømt for grov vold og grove trusler over en periode på sju år. Han fortsatte ved å bryte

en rekke besøksforbud, og den fornærmede måtte flytte på sperret adresse. Overfor den fornærmede i vår sak var han tidligere dømt for overtredelse av strl 219 (straffeloven 1902) til to års fengsel for å ha truet med å slakte fornærmede, skjære henne opp i biter, tatt kvelertak på henne og gjentatte ganger mishandlet henne. Han ble også domfelt to ganger senere for å ha drapstruet fornærmede.

Her uttalte domstolen det følgende om nødvendigheten av OVA: Når det gjaldt kontaktforbudet, sluttet lagmannsretten seg til tingrettens vurdering, der det heter: «Retten legger til grunn at det er en nærliggende risiko for at han uten et kontaktforbud som foreslått av påtalemyndigheten (...) ellers vil begå en straffbar handling overfor B. Nærmere bestemt finner retten grunn til å tro at A ellers vil gjenta handlinger han tidligere har gjort mot henne herunder å utøve vold mot henne, drapstrue henne, forfølge henne, oppsøke henne på hennes bopel og krenke hennes fred ved å oppsøke henne og stirre på henne inn gjennom hennes vindu eller ved å opptre plagsomt ved passeringer i sentrum. Retten bygger dette på at han har utøvd grov vold mot henne tidligere og gjentatt drapstrusler mot henne i mange år og i stadig grove ordelag og fulgt dette opp med en intens tilstedeværelse og svært plagsom oppsøkende opptreden der hun aldri har fått ro og rom uten ham.» Når det gjaldt idømming av OVA sluttet lagmannsretten seg også her til tingrettens vurdering: «Retten finner videre at illeggelse av elektronisk kontroll er nødvendig på bakgrunn av partenes forhistorie med mishandling utført av A mot B samt Bs gjentakende fremsettelse av trusler om å drepe B gjennom en årrekke. Videre finner retten at As manglende respekt for besøks- og kontaktforbud han er ilagt tilsier at illeggelse av elektronisk kontroll er nødvendig for å hindre at dette brytes igjen og at B utsettes for straffbare handlinger som vold, truende atferd og fredskrenkelser som hindrer henne i sin alminnelige livsutfoldelse.»

Vi ser at disse sakene, der det er tatt ut tiltale for brudd på besøksforbud og nedlagt påstand om OVA, er kjennetegnet av en tidligere omfattende voldshistorikk både mot den samme fornærmede og/eller andre fornærmede. OVA har dermed kommet som en siste reaksjon i en lang rekke reaksjoner som den dømte har vært ilagt, som besøksforbud, straff eller også behandlingstiltak. Ingen av disse tiltakene har bidratt til å stanse voldsutøvelsen. Det at disse andre tiltakene ikke har virket overfor domfelte, gjør at retten har sett OVA som både nødvendig og forholdsmessig.

I det følgende skal vi presentere den gruppen dommer der tiltalen og domfellelsen gjelder en samlet pådømmelse av familievold og brudd på besøksforbud, og der det er idømt en lengre ubetinget fengselsstraff samt OVA.

7.2.2 Samlet pådømmelse av familievold og brudd på besøksforbud

I tre av disse sakene er den idømte fengselsstraffen på henholdsvis, 4 år og 6 måneder, 4 år og 3 år og 6 måneder. I en av sakene dømmes den tiltalte for brudd på besøksforbud og trusler, og her er den idømte fengselsstraffen på ett år. Den

lengste tidsperioden for OVA er 5 år, og i de tre øvrige sakene er lengden henholdsvis ett og to år.

Ser vi på hva som kjennetegner disse sakene, er et fremtredende trekk at også disse er omfattende og alvorlige familievoldssaker. Sakene omfatter både fysisk og psykisk vold, kontroll og begrensning av fornærmedes frihet, og seksualisert vold i en sak. Også barn kan være fornærmet i sakene. Det er også en omfattende voldshistorikk i sakene, og den/de fornærmede i saken har vært utsatt for fysisk og psykisk vold i lang tid. I to av sakene hadde mishandlingsforholdene pågått i over 20 år.

Vi ser at også dette er høyrisikosaker, ved at utøver har fremsatt drapstrusler mot den fornærmede. Som i følgende sak, der retten var «... sikker på at tiltalte ved flere anledninger i sinne har sagt til fornærmede – i påhør av barna – at han skal drepe henne. Dette er blitt sagt i forbindelse med at de to voksne har kranglet, og ut fra situasjonen derfor var egnet til å skape alvorlig frykt.» I to av sakene ble også den tiltalte dømt for å ha fremsatt drapstrusler mot fornærmede. Det er eksempler på trusler med kniv, med hammer og med skytevåpen.

Når det gjelder bruddene på besøksforbud, er den mest omfattende saken her en tiltalt som ble dømt for 25 brudd på besøksforbud, samt et forsøk. Enkelte av bruddene på besøksforbud var skjedd ved å oppsøke fornærmede, men også via telefon der bruddene hadde bestått i drapstrusler mot fornærmede.

Et viktig spørsmål også i disse sakene, er om OVA her er brukt overfor førstegangslovovertredere. Slik er det i hovedsak ikke. For også dette er saker med en omfattende voldshistorikk, også disse utøverne er «gjengangere», de har en tidligere voldshistorikk, og de kan tidligere være dømt for vold mot samme fornærmede. I det ene tilfellet der den tiltalte ikke er dømt tidligere, er det en svært lang og omfattende voldshistorikk i «vår» sak.

De fornærmede i disse sakene er også påført omfattende skader, og særlig langvarige og omfattende psykiske skader som følge av volden. Som i følgende sak: «Fornærmede har blitt utsatt for omfattende fysisk og psykisk vold, begrensninger i sin bevegelsesfrihet og hvem hun har kunnet ha kontakt med, trusler og krenkende atferd jevnlig og over en meget lang periode. (...) Fornærmede har pga. frykt i større og større grad tilpasset sin atferd for å forebygge tiltaltes sinne og misnøye helt siden ekteskapets begynnelse. Tiltaltes mishandling har medført at fornærmede falt ut av jobb, og at hun senere fikk konstatert alvorlig PTSD. (...) De sakkyndige vitnene har begge forklart at hun pt. står i et pågående og akutt traume som følge av den uavklarte situasjon pr i dag og frykten for at tiltalte skal drepe henne. De uttaler at hun er i behov av langvarig behandling (...). Tiltaltes adferd overfor fornærmede har medført at hun har begrenset sitt sosiale liv, aktiviteter og omgang med andre, hun har hatt uforklarlige smertetilstander, søvnvansker, alarmberedskap, panikkanfall og angst. Hun har holdt sin livssituasjon skjult for familie og venner og har forsøkt å

skjerpe barna så godt hun har kunnet.». I denne saken ble det idømt fengselsstraff i 3 år og 6 måneder, kontaktforbud i 5 år og elektronisk kontroll i 2 år.

Også i disse sakene er det historikken i sakene sammenholdt med de skadene som er påført fornærmede som er det sentrale når domstolen tar stilling til forholdsmessigheten og nødvendigheten av å idømme OVA. Domstolene er bakoverskuende, og bygger sin avgjørelse på domfeltes tidligere forhold. Der domfelte er tidligere straffedømt, mener domstolen det er nødvendig med OVA siden tidligere domfellelser ikke har bidratt til å stanse utøver. Som i følgende tilfelle: «Retten finner at det er nødvendig å fastsette elektronisk kontroll for å sikre at kontaktforbudet blir overholdt. Det vises til at tiltalte nå dømmes for fjerde gang for vold/mishandling av sin tidligere samboer, og at verken idømt kontaktforbud i xx-dommen eller en lang rekke besøksforbud har kunnet beskytte fornærmede. Tiltalte har over en rekke år vis at han ikke respekterer fornærmedes ønske om ikke å ha kontakt med ham, eller domstolens og påtalemyndighetens forbudsbeslutninger for å verne henne fra kontakt med ham.».

Det er altså ett eksempel på den dømte ikke er straffedømt tidligere, men der domstolen har funnet at OVA er nødvendig. I denne saken ble den tiltalte kjent skyldig i grov mishandling av ektefellen over en årrekke. Lagmannsretten fant at vilkårene for å ilegge kontaktforbud med elektronisk kontroll var tilstede, og begrunnet dette slik: «Det vises til mishandlingens lengde, politiets forsøk på forebygging gjennom samtaler med tiltalte, tiltaltes løfter om å holde seg borte fra fornærmede og bruddene på besøksforbudet. Tiltalte har i samme periode også hatt hjelpetilbud, uten at dette har hatt tilsiktet effekt». Den domfelte hadde sagt at han angret, men retten la liten vekt på det: «Det vises til at tiltalte gjennomgående har bagatellisert sine handlinger og fokusert på egne vanskeligheter. Han har hatt mange oppfordringer om å endre atferd og ta tak i sine utfordringer, uten at dette er gjort.» Han ble ilagt en fengselsstraff på 3 år og 6 måneder, kontaktforbud i fem år, som ble forsterket med OVA i to år.

Det vi har sett eksempler på her, er at også i de sakene der det idømmes en samlet ubetinget fengselsstraff for familievold og brudd på besøksforbud, er også dette «gjengangere», i form av at utøver enten er dømt tidligere, eller at det er en omfattende voldshistorikk i saken. Det er også eksempler på at det er utøvd vold mot barn over en lengre periode.

7.2.3 Vold

Det er i en sak at tiltalen og domfellelsen gjelder mishandling i nær relasjon, og der den dømte ikke tidligere er dømt for brudd på besøksforbud. Går vi nærmere inn i denne saken, ser vi imidlertid at heller ikke denne gjelder en førstegangslovovertreder. Den domfelte var straffedømt for andre forhold flere ganger, hvorav tre ganger for voldsutøvelse. I tillegg var han ilagt bøtelagt en rekke ganger for andre forhold.

Dette er for øvrig en alvorlig og omfattende voldssak, der den fornærmede var utsatt for omfattende fysisk og psykisk mishandling i knapt to år. Lagmannsretten

skriver: «B (fornærmede, vår tilf.) har blant annet beskrevet at A (tiltalte, vår tilf.) slår henne med flat hånd hver tredje eller fjerde dag, men at hun også har fått «skikkelig juling» ved flere anledninger. Hun har videre forklart at han har tatt kvelertak på henne ved flere anledninger. B har gjennomgående gitt en beskrivelse av et samliv hvor vold fra A er en vanlig del av hverdagen. (...) I tillegg til fysisk vold legger lagmannsretten til grunn at A har truet B på livet ved flere anledninger samt truet med enda mer alvorlig vold enn den han allerede har utøvd. (...) Lagmannsretten finner også grunn til å påpeke konsekvensene av mishandlingen. B har gitt beskrivelser av at hun ikke føler seg som et menneske lenger. Hun omtaler seg selv som As «eiendel» – han «eier henne», hun er hans «leketøy». Hun har erfart at hun må gå med på As ulike krav (...) for å unngå vold, men at hun samtidig ikke klarer å forutse alt som kan medføre vold fra As side.»

Domfelte ble idømt OVA på tross av fornærmedes ønske. Overfor bistandsadvokaten hadde hun gjentatte ganger uttalt at hun ikke ønsket at tiltalte skulle ilegges kontaktforbud, og heller ikke ønsket tiltalte tiltalt og straffet: «B har gitt uttrykk for at A har fått nok straff i form av det tøffe livet han har levd.» Domstolen la imidlertid ikke vekt på dette.

Siden mannen ikke hadde fått besøksforbud tidligere, fant domstolen at nødvendighetsvilkåret knyttet til ilegging av OVA var krevende, det var da vanskelig å vurdere hvorvidt han ville respektere et kontaktforbud. Domstolen fant imidlertid at det var nødvendig: «Historikken mellom partene har imidlertid med tydelighet vist at A, selv etter at han var under politietterforskning, og senere tiltalt for mishandling i nære relasjoner, har fortsatt å mishandle B. Dette bekrefter etter lagmannsrettens vurdering en vedvarende manglende evne til å avstå fra krenkende adferd mot B.» Han ble ilagt kontaktforbud i fire år, og dette ble forsterket med elektronisk kontroll i hele fire-års-perioden.

7.2.4 OVA som et tiltak for «gjengangere»

Det vi har sett eksempler på i de sakene vi har presentert i det foregående, er at OVA er brukt som tiltak overfor «gjengangere», dvs. overfor en gruppe utøvere som har en lang voldshistorikk enten overfor samme fornærmede, eller også overfor andre. De har også brutt besøksforbud, og det har de også gjort tidligere, enten overfor samme fornærmede, eller også overfor tidligere fornærmede. De domfelte er alle menn, og det er godt voksne utøvere. Den yngste er 37 år på domstidspunktet, og den eldste er 59 år.

Et annet fremtredende trekk ved disse sakene er at utøverne er tidligere straffedømt, noen har også sonet flere ubetingede fengselsdommer. I dommene er dette «gjengangertemaet» en begrunnelse for å idømme OVA. Ved at andre tiltak, verken besøksforbud, ubetingede fengselsstraffer eller hjelpetiltak har ført til opphør av voldsutøvelsen, ser domstolene OVA som et nødvendig tiltak for å beskytte fornærmede. OVA har dermed kommet inn som et siste tiltak, en slags siste utvei, i en reaksjonsrekke der andre tiltak er forsøkt, men lite annet har sett ut til å virke.

Alle de fornærmede er kvinner, og i enkelte av sakene er også barn fornærmet. Vi ser også at de fornærmede er påført omfattende og langvarige skader som følge av volden. Vi får opplysninger om fornærmede som har falt ut av arbeidslivet pga. av volden, og også om traumelidelser som følge av volden. Også dette teller med i rettens vurdering av forholdsmessigheten ved å idømme OVA.

De sakene vi har presentert her, må sies å representere en svært høy terskel for praktisering av ordningen, og langt høyere enn det som er intendert av lovgiver. Det er et spørsmål om den bruken av ordningen vi har sett her gjør at intensjonen med ordningen ivaretas. Gitt at utøver overholder OVA, kan det bidra til å flytte byrden ved beskyttelsestiltaket over på utøver. Men denne byrdeoverføringen kommer i såfall veldig sent, etter at den fornærmede er påført omfattende skader.

Nå er disse sakene pådømt før Riksadvokatens og Politidirektoratets rundskriv kom i 2019, der det gis tydelige retningslinjer for hvilke saker som kan være aktuelle for OVA, retningslinjer som gir føringer for en lavere terskel for bruk av ordningen enn det vi har sett. Påtalepraksiser kan dermed være i endring. Men de påtale- og domspraksisene vi har vist i det foregående kan like fullt være grunn til å diskutere, vi kommer tilbake til dette nedenfor. Først skal vi kort kommentere størrelsen på forbudssonene som er idømt, og lengden på OVA, og i hvilken grad disse bidrar til å ivareta intensjonen med ordningen.

7.3 Varigheten av den elektroniske kontrollen

I de ti dommene ser vi ulike eksempler på varigheten av OVA, den varierer fra mellom ett til fem år. I dommene er det ikke gitt noen eksplisitt begrunnelse for varigheten av den elektroniske kontrollen, utover at lengden er nødvendig for fornærmedes trygghet. Som det heter i en av sakene, der det siteres fra tingrettens dom: «Retten har også kommet til at en periode på 3 år er nødvendig av hensyn til fornærmede. Tiltalte har, gjennom sin pågåenhet og grenseoverskridende vilje til å holde fast på fornærmede, vist at det er nødvendig med en periode på 3 år for at det skal være noe håp for at fornærmede kan leve trygt på sitt hjemsted.»

I forarbeidene er det sagt lite om varigheten av den elektroniske kontrollen, bortsett fra at OVA kan ha en maksimal varighet på fem år. Når det gjelder varigheten må domstolen se framover, og det er ikke gitt hvor lang tid en utøver vil utgjøre en trussel for den utsatte. Her må domstolene gjøre skjønnsmessige vurderinger og balansere mellom hvor inngripende tiltaket er i forhold til utøver, og den fornærmedes behov for beskyttelse. I sakene der fornærmede har vært utsatt for vold i en årrekke, ser det ut til å ha betydning for at domstolen går inn for lengre varighet av den elektroniske kontrollen. Det er også gjort trusselvurderinger i flere av sakene, og disse kan begrunne lengden på OVA. I sakene der risikoen for nye straffbare forhold anses som høy eller svært høy, og der man anser det er risiko for alvorlig eller dødelig vold, kan dette begrunne en lengre periode med elektronisk kontroll. Typisk er f.eks. beskrivelsen i en lagmannsrettsdom der det heter at «... A er dømt en rekke ganger for vold mot og mishandling av B. Han er også flere ganger tidligere dømt for å ha brutt ilagt kontaktforbud og besøksforbud

mot B (...)). Fra en trusselvurdering fra en politioverbetjent i distriktet og vitneforklaringen til familievoldskoordinatoren heter det også: «... det uttrykkes at det er svært sannsynlig at det også er høy risiko for alvorlig/dødelig vold.» Den fornærmede i denne saken hadde også uttrykt at hun fryktet for sitt liv. I denne saken ble det idømt kontaktforbud i tre år, lagmannsretten anså dette som nødvendig for å beskytte fornærmede og at det ikke var uforholdsmessig. OVA ble idømt for ett av de tre årene, og begrensningen på utøvers livsutfoldelse ble ikke ansett å veie tyngre enn den utsattes behov for beskyttelse.

7.3.1 OVA som tillegg, ikke alternativ til straff

Her kan det være grunn til å nevne en side ved ordningen som er lite diskutert:

Vi har tidligere nevnt at ordningen ikke er et alternativ til ubetinget fengselsstraff, slik som annen elektronisk kontroll, den kommer i tillegg til straff. I forarbeidene er det også uttalt at OVA ikke skal føre til noen reduksjon i straffen eller til mildere straffarter, som en betinget dom. I saker der det er idømt lengre fengselsstraffer, og der spørsmålet om OVA kommer opp, må domstolene også se forholdsvis langt fram i tid. Domstolen må vurdere i hvilken grad en fengselsstraff vil ha en preventiv effekt overfor domfelte, eller om han vil fortsette å utøve vold overfor fornærmede, og det etter en lang fengselsstraff.

Det er kun i en sak at domstolen har reflektert rundt dette. I denne saken ble det idømt en fengselsstraff på 4 år og 6 måneder, og OVA i 5 år. Når det gjelder idømmelse av kontaktforbud, fant en enstemmig lagmannsrett at vilkåret var oppfylt: «Det er tilstrekkelig å vise til hans tidligere mangel på respekt for fornærmedes ønske om å få være i fred for ham. Det foreligger ikke opplysninger i saken som viser at han har mistet sin interesse for henne.» Når det gjaldt OVA, var det imidlertid dissens. Flertallet mente at det var nødvendig med elektronisk kontroll og at inngrepet heller ikke var uforholdsmessig: «Fornærmede trenger det vernet som en slik kontroll vil kunne gi henne.» Mindretallet mente imidlertid at elektronisk kontroll var et uforholdsmessig inngrep. Mindretallet viste her til at «... tiltalte skal sone en lengre fengselsstraff og at hans alkoholproblem – som synes å være roten til mye av problemet – ved løslatelse ventelig vil være under kontroll. Dermed er risikoen for at han igjen vil oppsøke B så vidt redusert at den begrensning en elektronisk kontroll vil innebære for ham, ikke står i rimelig forhold til det som kan oppnås.»

I denne saken vil dermed den dømte stå under strafferettslig kontroll i lang tid, her i nesten 10 år. Vi tar ikke her stilling til om dette er forholdsmessig eller ikke, men det kan være grunn til å reflektere over lengden på den elektroniske kontrollen i saker der det også er idømt lange fengselsstraffer.

7.4 Forbudssonene

Når det gjelder størrelsen forbudssonene, er dette oppgitt i syv av de 10 dommene. Vi ser eksempler på at forbudssonen varierer mellom alt fra 500 meter til et helt fylke. Det kan således være stor variasjon i hvor store forbudssoner som idømmes.

Ser vi på hva domstolen har lagt vekt på når det gjelder størrelsen på forbuds-sonen, er det først og fremst politiets responstid som danner grunnlaget for beregningen av forbudssonen. Slik det heter i en sak: «... forbudssonen er fastsatt slik at politiet skal ha om lag 30 minutter til rådighet til å trygge fornærmede før domfelte når frem til fornærmedes bolig.»

En stor forbudssone vil derfor kunne medføre at den domfelte må flytte, og dette utgjør en sentral del av rettens forholdsmessighetsvurderinger ved beregning av sonen. Vi skal i det følgende gi noen eksempler på det. En lagmannsrett, der forbudssonen omfattet 1744,77 km² skriver: «A har ingen forsørgeransvar, og liten omgangskrets. Et forbud mot å oppholde seg i den foreslåtte sonen innebærer at han mister muligheten til å oppsøke kjente og oppholde seg i kjente omgivelser i forbudssonen i en periode på 1 år. Videre vil hans interesse for friluftsliv måtte praktiseres i andre områder enn innenfor forbudssonen. Inngrep og begrensninger i siktedes livsutfoldelse må veies opp mot fornærmedes behov for trygghet. Det vises til det som over er beskrevet om vold og trusler siktede har utsatt fornærmede for, samt rekken av brudd på besøksforbud. Disse forholdene ligger ikke langt tilbake i tid.» Den dømte var også tidligere dømt etter familievoldsparagrafen (strl § 219, strl 1902), saken omfattet flere års mishandling. Lagmannsretten fant derfor at størrelsen på forbudssonen ikke var uforholdsmessig.

Heller ikke i en annen sak ser retten det at domfelte må flytte og bryte opp fra sitt hjemmemiljø som uforholdsmessig, også dette er en omfattende og alvorlig voldssak. Lagmannsretten siterer her fra tingrettens dom:

Retten konstaterer at et forbud for tiltalte mot å oppholde seg i den foreslåtte sonen vil innebære at han mister muligheten til å opprettholde sitt liv på kjente områder, der han har vokst opp og bodd i hele sitt liv. Det er også der han har sitt nettverk, inkludert sin aldrende mor. Retten legger til grunn at et slikt forbud vil innebære at tiltalte ikke kan ta imot tilbudet om kommunal bolig i xx, og at han må etablere seg utenfor xxområdet. Dette vil utvilsomt være et alvorlig inngrep i tiltaltes mulighet for livsutfoldelse.

Dette mulige inngrepet i tiltaltes livsutfoldelse må veies opp mot hensynet til fornærmede. Tiltalte har vist at han, selv ikke når han sitter i fengsel, lar seg stoppe fra å forbryte seg mot fornærmede. Fornærmedes situasjon må ses i sammenheng med at tiltalte brukte tre dager fra han slapp ut fra forrige soning før han på ny brukte vold mot fornærmede.

Retten fant at vilkårene for å idømme elektronisk kontroll mot tiltalte åpenbart var tilstede, og fant at påtalemyndighetens forslag til sone var nødvendig av hensyn til fornærmede: «Det forhold at sonen innebærer at tiltalte blir påført et alvorlig inngrep i sin mulighet til livsutfoldelse må vike av hensyn til fornærmedes mulighet til å opprettholde sin livsutfoldelse.»

I sakene der det er idømt en stor forbudssone, har dermed domstolen sett det som forholdsmessig og nødvendig i forhold til hva utøver har foretatt seg mot fornærmede, og også begrunnet størrelsen med at fornærmede skal få opprettholde sin livsutfoldelse.

I to saker er det imidlertid også idømt en forbudssone på 500 meter. I den ene saken er dette i samsvar med aktors påstand, der forbudssonen ble satt til 500 meter fra den bolig og arbeidsplass den fornærmede til enhver tid hadde. Utover dette gis ikke noen begrunnelse for størrelsen på forbudssonen. I den andre saken der forbudssonen er på 500 meter, var det retten som på eget initiativ idømte OVA, dette var ikke påstått av påtalemyndigheten.

Det kan være grunn til å spørre i hvilken grad en forbudssone på 500 meter bidrar til å beskytte fornærmede, i hvert fall hvis vi ser dette i forhold til politiets responstid. Hvis den dømte bestemmer seg for å kjøre inn i sonen, vil det ikke ta lang tid før ha kan være ved fornærmedes bolig eller arbeidssted, og det vil være så godt som umulig for politiet å nå frem til fornærmede før den domfelte. Vårt poeng her er ikke å argumentere for større forbudssoner. Men dersom tiltaket skal få den betydning det er tiltenkt av lovgiver, er det viktig at det reflekteres rundt forbudssonens størrelse, og om den vil være mulig for politiet å håndheve i tilfelle utøver bestemmer seg for å bryte forbudssonen.

7.5 Oppsummering og diskusjon: Eksempler fra rettspraksis

Formålet med dette kapitlet har vært å gi noen eksempler på dommer der det er nedlagt påstand om og idømt av OVA, for med dette å belyse hvordan ordningen har vært praktisert, og i hvilken grad disse praksisene bidrar til å ivareta lovgivers intensjon med ordningen – å bedre beskyttelsen for utsatte for vold i nære relasjoner.

Eksempelene omfatter saker der det er idømt OVA der tiltalen og domfellelsen gjelder kun brudd på besøksforbud, og saker der tiltalen familie vold og brudd på besøksforbud, og der disse forholdene er pådømt samlet.

Isolert sett, kan sakene tyde på at praktiseringen er i tråd med hva både lovgiver, Høyesterett og riksadvokaten har uttalt: At det ikke skal være en spesielt høy terskel for bruk av ordningen. Går vi dypere inn i sakene, blir imidlertid bildet langt mer komplekst. Gjennomgående er sakene beskrevet som svært alvorlige. Det er en omfattende volds- og mishandlingshistorikk i sakene og trusselbildene er alvorlige. Vi får høre om svært langvarige mishandlingsforhold, seksualisert vold, og sterk kontroll av de fornærmede i en årrekke. De fornærmede i sakene er påført omfattende og langvarige skader. Et annet helt sentralt kjennetegn ved sakene er at de dømte er «gjengangere», de er tidligere dømt til dels for omfattende kriminalitet – de kan være dømt for brudd på besøksforbud, for vold mot samme fornærmede, eller de kan være dømt i tidligere saker om vold i nære relasjoner. De kan også være dømt for annen kriminalitet. Flere av de dømte har også tidligere sonet ubetingede fengselsstraffer.

I de sakene vi har sett eksempler på i dette kapittelet, er det dermed praktisert det som må sies å være en svært høy terskel for bruk av ordningen. Ordningen er brukt som en slags siste utvei; som et tiltak der lite annet har sett ut til å virke, som ubetinget fengselsstraff. Som domstolene i flere sammenhenger har påpekt: Straffene som tidligere har vært idømt, har hatt liten individualpreventiv effekt. Vi har også sett eksempler på at domfelte har hatt kontakt med hjelpe- eller behandlingsapparatet, uten at det har ført til opphør av voldsutøvelsen.

I vurderingen av tiltaket forholdsmessighet har domstolene sett på utøvers voldshistorikk, både når det gjelder alvor, grovhet og over hvor lang tid volden har pågått, tidligere domfellelser, og sett dette opp mot fornærmedes skader og belastninger. Sett på bakgrunn av domfeltes tidligere voldsutøvelse og domfellelser og de omfattende skadene de fornærmede er påført i disse sakene, har ikke domstolene funnet OVA uforholdsmessig, og heller ikke at store soner, som at forbudssonen kan omfatte et helt fylke, er uforholdsmessig. I de sakene der volden er omfattende og har pågått over lang tid, aksepterer domstolene store soner.

Det kan være grunn til å diskutere de eksemplene på bruk av ordningen vi har sett her; hva som kan være grunnene til at ordningen er praktisert slik, og hva en slik praktisering fører til for fornærmede.

For å ta det siste først: Ved at terskelen for bruk av ordningen er så høy, bidrar den bare i begrenset grad til å bedre beskyttelsen av fornærmede. Ordningen har kommet alt for sent inn. Innen OVA blir idømt, har de fornærmede blitt påført omfattende og langvarige skader, og for å hele skadene kreves lang tids behandlingsoppfølging. Når OVA brukes som en slags siste utvei der lite annet har virket, har ikke ordningen bidratt til å forhindre disse skadene og belastningene.

Når det gjelder grunnene til hvorfor terskelen for bruk av ordningen er så vidt høy, er det nærliggende å se dette i sammenheng med det vi har påpekt som svakheter ved den nasjonale styringen og føringene for implementering av ordningen i politidistriktene. Også ressursituasjonen når det gjelder arbeidet med vold i nære relasjoner i politidistriktene kan ha betydning. Vi skal komme tilbake til dette i en samlende diskusjon avslutningsvis i rapporten.

Men først noen andre kjernesporsmål knyttet til ordningen som vi ikke har behandlet til nå. Helt åpenbare spørsmål som melder seg er: Virker OVA? Bidrar OVA til å stanse voldsutøver? Og ikke minst: Hvordan oppleves OVA av den fornærmede, er det en ordning som er trygghetsskapende for fornærmede? Dette er tema for det neste kapittelet.

8 Omvendt voldsalarm – virkninger for utøvere og utsatte?

Vi har ikke i denne evalueringen hatt anledning til å gå grundig inn i spørsmålet om hvordan omvendt voldsalarm fungerer overfor utøvere og hvordan ordningen oppleves av de voldsutsatte. Men helt sentrale spørsmål å stille til ordningen er selvfølgelig: Er ordningen et virksomt tiltak overfor utøvere? Hvis den er, hva er det i så fall ved ordningen som virker? Og hva med de fornærmede? Oppleves OVA som et godt og virksomt beskyttelsestiltak av de voldsutsatte?

Dette er helt sentrale spørsmål å stille til ordningen. Men det er også omfattende spørsmål, og for å kunne si noe fyllestgjørende, ville vi måtte ha gjennomført intervjuer med utøvere og utsatte, og vi måtte ha fulgt et større antall saker over tid. Det har vi ikke hatt anledning til å gjøre i denne evalueringen. Med utgangspunkt i intervjumaterialet, og også hvilke erfaringer med ordningen som er rapportert fra Riksadvokaten og Politidirektoratet, skal vi imidlertid antydningssvis gi noen svar på disse spørsmålene. Dette kan i sin tur gi noen innspill til hvordan ordningen kan videreutvikles til å gi god beskyttelse for fornærmede.

8.1 OVA: Et virksomt tiltak overfor utøver?

Gjennom de eksemplene vi har sett på bruken av ordningen, der OVA er brukt som et slags siste tiltak overfor «gjengangere», kan man lure på om OVA kan være et tiltak som stanser voldsutøveren. Kan tiltaket fungere på denne måten? Det er også noen av de intervjuede som tar opp dette med oss, og som er i tvil om ordningen vil fungere i noen svært alvorlige voldssaker de nå står oppe i. En bistandsadvokat refererer til en sak hun nå arbeider med, og der det er nedlagt påstand om OVA. Om denne saken sier hun: «Jeg tror ikke OVA kommer til å stoppe ham. Han er en type som ikke bryr seg. Og han er veldig farlig, for han er så grenseløs. Sann som jeg kjenner ham, vil han aldri klare å følge opp OVA. Han er ikke i stand til å følge opp lading osv. Det er bare fengsel som kan fungere.» Hun mener imidlertid at OVA kan ha en betydning for den fornærmede i denne saken: «Klienten min har resignert og tror at ikke noe fungerer, men hun er glad for domsslutningen, for hun vil gjerne prøve.»

Dette er en svært grov og omfattende voldssak, og en SARA-risikovurdering hadde konkludert med potensielt dødelige trusler i denne saken. Advokaten forteller om også omfattende skader på kvinnen som følge av den omfattende volden. Hun hadde vært aktiv i jobb og andre aktiviteter, men er nå uføretrygdet og har omfattende PTSD. Også barna er påført store skader.

Det er også enkelte som framholder at ordningen ikke er egnet i alle saker. En familievoldskoordinator sier: «De aller mest trusselutsatte klarer vi ikke å beskytte godt nok med OVA. Hvis vi har mistanke om at utøver virkelig vil ramme den fornærmede, klarer han det selv om han har en voldsalarm. Han kan f.eks. betale

andre for å skade henne. Det er også en utrygghet i forhold til responstid, han kan bare bestemme seg for å kjøre inn i sonen. Så det er et godt beskyttelsestiltak i mellomstadiet.»

Det er dermed uttrykt skepsis til at OVA er et virksomt tiltak, i hvert fall i forhold til noen grupper utøvere. Men samtidig er det fra flere hold framholdt at i de sakene der OVA idømt, er det til nå ikke registrert noen brudd. Dermed er også de sakene vi har presentert i forrige kapittel omfattet, og dette er som vi har vist svært omfattende og alvorlige voldssaker. Riksadvokaten påpeker også i sitt rundskriv fra 2019 at i de sakene der OVA er idømt og iverksatt, er det så langt ikke registrert trusselsituasjoner – «... definert som tilfeller av alarm utløst grunnet bevisste forsøk fra domfelte på å nærme seg den som forbudet skal beskytte. Det er derfor grunn til å anta at denne typen reaksjon både øker den utsattes trygghet og trygghetsfølelse.» (Rundskrivet, s. 2).

Heller ikke politiets IKT-tjenester, som følger ordningen tett, har til nå fått rapportert tilfeller der domfelte har forsøkt å nå trusselutsatte. Det er rapportert om tilfeller hvor domfelte ved en feil har beveget seg inn i forbudssonen (f.eks. kjørt feil og havnet i sonen, eller tatt feil t-bane som har beveget seg inn i sonen). Det har også vært rapportert et par tilfeller av planlagt/avtalt sonebrudd hvis domfelte har avtaler som han må gjennomføre i sonen, f.eks. legetime. Da er domfelte fulgt opp av politiet i den perioden han er i sonen.

Også de vi har intervjuet som har hatt OVA-saker, støtter opp under at tiltaket kan være virksomt overfor utøver. En fag- og opplæringsansvarlig i et distrikt som har hatt noen saker, sier: «Vi har ikke hatt noen saker med gjentakende vold og brudd. Mitt inntrykk er også at fornærmede opplever at byrden flyttes. Hun har følt at det er rettfærdig.»

Vi må ha et bredere erfaringsgrunnlag for å kunne si om ordningen faktisk bidrar til at voldsutøvelsen opphører. Her er det også verdt å understreke at ordningen kun setter fysiske skranker for utøver, og vi har ikke opplysninger som sier noe om i hvilken grad det har skjedd brudd via telefon, elektroniske medier osv. En fag- og opplæringsansvarlig understreker også denne siden ved ordningen: «OVA setter grenser for fysisk å oppsøke den fornærmede. Men tale, SMS, sjikane på nett, kan ikke en OVA demme opp for. Men for mange fornærmede er det frykten for å bli utsatt for fysisk vold som er det meste tyngende.» Vi vet jo heller ikke hva som skjer etter at perioden med OVA er avsluttet, om OVA har bidratt til en endring hos utøver.

Det er dermed på det nåværende tidspunktet ikke mulig å si noe sikkert om i hvilken grad OVA er et effektivt beskyttelsestiltak, i den forstand at utøver overholder forbudssonen, men erfaringer man har til nå peker i den retningen. Dette samstemmer med erfaringer fra Sverige, der det i en utredning om kontaktforbud med elektronisk kontroll, heter: «Frågor om generella brottsavhållande effekter av elektronisk övervakning är svåra att besvara med säkerhet. En försiktig slutsats får dock bli att utifrån den redovisning av ärendena hittills (i alt seks saker med

OVA man på dette tidspunktet hadde hatt i Sverige, vår tilf.), tycks det som att den elektroniska övervakningen har en brottsavhållande effekt. Endast en av de sex personerna som varit föremål för elektronisk övervakning har dömts för att ha överträtt ett kontaktförbud under den tid som förbudet varit elektroniskt övervakat.» Det framheves imidlertid at det er usikkert hva som er grunnen til at man ikke har sett brudd: «Ärendena är dock få och i enskilda fall kan det självfallet vara andra eller fler faktorer än den elektroniska övervakningen som verkat brottsavhållande.» (Lindqvist 2017, s. 51).

Det at man fra flere hold har erfart at det i liten grad skjer brudd, i den forstand at utøver fysisk har forsøkt å bryte forbudssonen, kan framstå som et paradoks, gitt det utvalget saker vi presenterte i forrige kapittel, der vi så at domfelte i flere tilfeller både hadde brutt besøksforbud, i flere tilfeller også var tidligere straffet, uten at dette hadde hindret fortsatt voldsutøvelse. Men dersom det faktisk er slik at OVA bidrar til å stanse voldsutøveren, er det grunn til å reflektere over hvorfor det er slik. Hva kan det være ved ordningen som gjør at den kan virke voldsdempende? Dette er et svært viktig spørsmål som bør følges opp i senere evalueringer av ordningen. Her skal vi nøye oss med å peke på noen sider ved ordningen som gjør at den kan virke overfor utøvere.

Først det helt åpenbare: Det er en høy oppdagelsesrisiko knyttet til brudd på OVA. Det ligger innbakt i den elektroniske kontrollen at brudd oppdages, og det er politiet som varsles dersom trusselutøver fysisk forsøker å bryte forbudssonen. Et generelt poeng knyttet til straffelovgivningens virkninger, er at høy oppdagelsesrisiko kan bidra til at lovgivningen overholdes. Det at politiet alltid vil varsles ved forsøk på brudd på forbudssonen, kan man tenke seg vil bidra til en høy overholdelse av OVA.

Men de som har erfaring med ordningen har også sett at utøvere som har vært idømt OVA, kan endre adferd, og dermed at ordningen kan ha en slags resosialiserende virkning. Dette er imidlertid betinget av at politiet følger opp utøver, og at det er en kontaktperson i politiet som gjør dette. En SARA-koordinator sier: «Politiet hjelper også til med andre ting enn selve voldsalarmen, hvis man har tid. Man kommer i en slags hjelperrolle i forhold til utøver. Og da ser vi, at når de får gått lenke nok med lenken, roer de seg. Med lenken må de tenke annerledes over tid, og det skjer endring. Med lenken tar man dem bort fra det miljøet de har vært inne i, det kan være et dårlig miljø, og da kan det bidra til at det kan skje endring. Politiet kan også involvere andre hjelpeinstanser, som Alternativ til vold. På den måten kan lenken fungere som et pressmiddel for at de endrer seg. Politiet har her en mulighet for langtidsoppfølging.»

Også en fag- og oppføringsansvarlig sier dette: «Det å måtte begynne på nytt kan være noe bra. Vi hjelper dem til å hjelpe seg selv. De får orden på livet sitt.»

Det er også framhevet overfor oss at OVA ikke bare kan ha en resosialiserende virkning overfor utøver, ordningen kan også virke avskrekkende overfor utøver, slik en familievoldskoordinator sier: «Et tilleggsmoment ved ordningen er at den

fremstår som et preventivt virkemiddel overfor utøver. Har du først hatt fotlenke en gang, vil du ikke ha det en gang til. De synes det er et ordentlig besvær.»

Det er altså fremholdt at ordningen kan virke resosialiserende og/eller avskrek-kende overfor utøver, og dermed at ordningen kan bidra til å stanse fremtidig vold, også etter at perioden med elektronisk kontroll er gjennomført.

Men det er også fremhevet overfor oss at ikke bare det å være idømt OVA kan bidra til at utøver endrer adferd, selve trusselen om at påtalemyndigheten kan nedlegge påstand om OVA i en sak kan virke preventivt overfor utøver, er det påpekt. En erfaren SARA-koordinator sier: «Jeg ser dette som et veldig godt beskyttelsestiltak, med en gang vi nevner OVA, gir dette et incitament til utøver om å endre adferd. Utøverne er svært opptatt av at dette skal de ikke ha, de ser det som svært nedverdiggende å gå med lenke. Så man kan si at byrden er allerede påført utøverne når vi informerer om det, det ligger en stor forebyggende effekt bare ved at dette kan komme til å skje.» En familievoldskoordinator sier også: «OVA er en ekstremt stor inngripen, når jeg har vært i retten, er dette mer skremmende for tiltalte enn en ubetinget dom. Men kanskje må vi ha noe som skremmer såpass. Nå har vi fått noe som biter på.»

Vi vet jo ikke i hvilken grad dette er gyldig overfor mange utøvere, men vi vi løfte fram disse uttalelsene om ordningen, som etter vårt skjønn sier oss noe viktig om en mulig måte å senke terskelen for bruk av OVA, og dermed bidra til at tiltaket gir en bedre beskyttelse for fornærmede: Ved å være tydelig overfor utøvere i familievoldssaker, og overfor de som tidligere har brutt et besøksforbud, om at påtalemyndigheten har muligheten til å ilegge kontaktforbud med elektronisk kontroll, vil kanskje det kunne bidra til å dempe ny voldsutøvelse og nye brudd på besøksforbud. Selve trusselen om OVA kan kanskje virke preventivt ved at det gir et kraftfullt signal til utøver om at dersom han ikke overholder besøksforbud, vil OVA kunne bli et alternativ. Dette kan oppleves som så byrdefullt av utøver at han avholder seg fra videre voldsutøvelse.

Vi ser også at noen distrikter som er i gang med rutinebeskrivelser og instruksjoner for OVA, også arbeider med endringer i hvordan besøksforbud forkynnes med sikte på forebygging av brudd på besøksforbud. I kjennelsen om besøksforbud har distriktene hatt med at ved brudd, kan dette føre til idømming av kontaktforbud med elektronisk kontroll. Flere framhever at dette til nå har hatt liten betydning, og at det i liten grad er ordentlig implementert. Det er imidlertid flere nå som er opptatt av å tydeliggjøre overfor utøver at en mulig konsekvens av brudd er OVA. Dette kan i sin tur virke forebyggende i forhold til brudd på besøksforbud. En familievoldskoordinator sier: «Dette har stort sett bare vært en setning uten betydning. Nå er jeg veldig klar på at de som ilegges besøksforbud, skal høre den setningen. Når besøksforbud forkynnes, skal de gjøres godt kjent med at dette er riset bak speilet hvis de bryter forbudet.»

Også en annen familievoldskoordinator tar opp dette: «Ved brudd på besøksforbud, kan kontaktforbud med OVA idømmes. Men hvis vi bare leser det opp uten

å si hva det betyr, har det ingen betydning. Hvis vi er tydelige på det, at vedkommende må bære en lenke, vedkommende kan bli pålagt å flytte, du kan ikke ha samvær, da kan det kanskje virke forebyggende. Vi må ha kunnskapen til å formidle dette ordentlig, og jeg ser at vi må ha fokus på det framover.»

Vi går ikke dypere inn i dette her, men vil framheve disse mulige sidene ved OVA, dvs. at ikke bare det å være idømt OVA, men også selve straffetrusselen i seg selv, dvs. at man får vite at man kan ilegges OVA ved fortsatte brudd på besøksforbud eller fortsatt voldsutøvelse, kan virke avskrekkende, og dermed forebyggende. Vi vet ikke hvilke sider det er ved ordningen som eventuelt kan virke avskrekkende, om det er ordningens inngripende karakter i form av at man må bære en fotlenke, eventuelt at man vil måtte flytte eller om ordningen oppleves stigmatiserende. Vi vet heller ikke om det er slik at ordningen faktisk kan virke mer forebyggende enn andre straffarter. Dette er spørsmål som må utredes nærmere gjennom intervjuer med utøvere som kan være aktuelle for ordningen. Uansett er det viktig å framheve at på grunnlag av de erfaringene man har til nå, kan det ligge et potensiale i ordningen ved at den kan virke forebyggende. Enten gjennom tydelig informasjon til utøvere om at fortsatt voldsutøvelse kan føre til at det nedlegges påstand om OVA, eller at OVA faktisk brukes og vurderes i tråd med lovgivers og Riksadvokatens føringer: I saker om tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud, og i familievoldssaker.

8.2 Betydningen for fornærmede?

Et annet helt sentralt spørsmål å stille til ordningen, er hvordan OVA oppleves av fornærmede. Oppleves det som en trygghet? Bidrar OVA til å styrke fornærmedes livssituasjon, og til bedre beskyttelse for fornærmede? Dette er også helt sentrale spørsmål som bør følges opp i senere evalueringer av ordningen.

Vi har imidlertid noen indikasjoner på at OVA fungerer som et godt tiltak for fornærmede. I en av dommene får vi vite at den fornærmede «... er tilbake i arbeid nå og føler seg endelig trygg nok til å gå til arbeid til fots. Familien, som flere ganger tidligere har opplevd at biler og postkasser er påført skader, har etter det opplyste ikke blitt utsatt for skadeverk etter at domfelte ble ilagt elektronisk kontroll.».

Vi har også fått samtykke til å intervju to fornærmede i forbindelse med denne evalueringen, i den ene saken er det idømt omvendt voldsalarm. Også disse intervjuene gir klare indikasjoner på at OVA er et tiltak som kan være trygghetsskapende for fornærmede. I saken der det var idømt OVA, var fornærmede utsatt for omfattende og potensielt livstruende vold over en årrekke, og hun forteller også om omfattende og langvarige skader, både fysiske og psykiske. Hun tenker selv at skadene kanskje er uopprettelige, men gjør det hun kan for å hele skadene, gjennom å delta i ulike terapitilbud og selvhjelpsgrupper.

Den domfelte i denne saken var idømt fengselsstraff i to perioder, uten at dette førte til at han sluttet med voldsutøvelse. Den fornærmede hadde tidligere anmeldt

brudd på besøksforbud som var blitt henlagt av politiet, og opplevde derfor at anmeldelse ikke nyttet. Hun hadde også fått tilbud om å flytte på hemmelig adresse, men opplevde aldri det som et aktuelt alternativ. Når utøver ble idømt OVA, forteller hun om opplevelsen av dette: «Da følte jeg at jeg kunne begynne å leve igjen, at jeg kunne gå tilbake til jobb, jeg begynte å se muligheter for å fortsette livet som jeg kjente det.»

Og hun fortsetter: «Jeg synes det er ille at man skal pålegge noen å gå med omvendt voldsalarm, at folk ikke kan rette seg etter lover og regler. Det er ille at det må så drastiske tiltak til for å få stoppet det. Men jeg synes også det er veldig rettferdig at ansvaret plasseres der det hører hjemme, hos voldsutøveren. Jeg kommer alltid til å leve i frykt for ham, men det at han har fått den lenka, gjør at jeg kan senke guarden i min egen bakgård. At jeg kan gå ut med søpla om kvelden, at barna mine kan være hjemme alene en helg, at jeg kan gå på jobb uten å frykte for livet, at jeg kan slippe å ha noen rundt meg som ønsker å gjøre meg vondt eller å lemleste meg. Jeg føler at jeg har fått tre nye år og leve. Jeg kan ikke tenke på hva som skjer etter de tre årene, men jeg må tenke på å få et verdig liv igjen, det har jeg ikke hatt på mange år.

Så fotlenka gjør at jeg kan slappe av, at jeg ikke er i livsfare, vi kan fortsette å bo der vi bor, jeg kan fortsette i jobben, barna mine kan gå på skole, vi kan være sammen med dyra våre og familien vår, de som er kjente og trygge for oss. Og vi kan følge de behandlingsoppleggene vi er inne i. Jeg stoler veldig på at dette er en god løsning, de problemene som måtte oppstå vil være for ham, ikke meg. Hvis jeg skal ut av sonen, får jeg en trygghetsalarm. Men ellers er sonen stor nok.»

Noe annet hun legger vekt på som viktig for hennes opplevelse er at politiet har hatt kontakt med henne og informert henne underveis: «Når politiet hadde satt sonen, satte de seg ned med meg. De sa at nå hadde de prøvekjørt med lynets hastighet, han klarer ikke å kjøre fortere, de vil klare å stoppe ham. De skal klare å fange ham opp før han når meg.

Nå skal vi ha et møte om hvorvidt jeg ønsker varslinger dersom alarmen går. Det kan hende alarmen kommer til å gå ofte, kanskje jeg kommer til å bli stressa av det, det skal vi prate om, det er litt opp til meg hvor mye jeg ønsker å varsles.

Dette er gode politifolk. Endelig tok de det på alvor.»

Etter en periode etter at utøver var pålenket, hadde imidlertid utøver truet henne via sosiale medier og via tredjepart. Sakene ble anmeldt, og han ble varetektsfengslet i en kort periode. Han ble sluppet ut med en sterk advarsel om fortsatt varetekt dersom det skjedde noe mer i de fornærmedes retning. Vi ser dermed at OVA, som vi har nevnt tidligere, ikke kan hindre brudd via sosiale medier, tredjepart osv. OVA hadde imidlertid virket begrensende i forhold til fysisk voldsutøvelse, og det oppleves som en styrke av fornærmede: «Det at han går med lenka og ikke kan stå er fysisk på døra er veldig fint, og jeg har i utgangspunktet fått en bedre hverdag. Det er også bra at han skal bære lenken i tre år. Jeg tenker at det allerede nå stresser meg å tenke hva som skjer når tre år er gått.

Hvis det hadde vart bare i ett år, hadde jeg allerede begynt å grue meg. Jeg opplever tre år som et veldig riktig tidsperspektiv, da kan han ha tid til å forbedre seg, og det vil være bra. I hvert fall får vi tid til å roe oss ned.»

Nå skal vi selvfølgelig ikke gjøre noen generaliseringer ut fra ett intervju. Men erfaringene til denne fornærmede styrker uttalelsene til det som flere av de intervjuede straffesaksaktørene har framhevet som det helt sentrale med OVA; at det bidrar til å flytte byrden ved beskyttelsestiltaket over på utøver, og at dette skaper en ny og bedre livssituasjon for utsatte som har levd med alvorlig vold og kontroll. Denne saken illustrer imidlertid konsekvenser for fornærmede av det vi tidligere har presentert som en høy terskel for bruk av tiltaket. Voldsutøvelsen hadde pågått over svært lang tid, og utøver var også tidligere dømt, uten at det hadde ført til voldens opphør. Dette resulterte i hun var påført omfattende og langvarige skader – den omvendte voldsalarmen var kommet inn for sent til å forhindre disse skadene.

8.2.1 «*Making your home a shelter*»

At OVA kan være et virkningsfullt beskyttelsestiltak overfor fornærmede, bekreftes også av en tidligere amerikansk studie fra 2007, en av de få intervjuundersøkelsene med kvinner der utøveren er idømt omvendt voldsalarm. Studien omfattet intervjuer med i alt 30 kvinnelige utsatte og 22 straffesaksaktører (Erez og Ibarra 2007).

Kvinnene i studien hadde både før og etter separasjon fra utøver vært utsatt for omfattende fysisk og psykisk vold fra partner: «The women described being harassed, threatened, stalked assaulted and having their property (including pets and expensive animals) destroyed (...)» (s. 104). Kvinnene var utsatt for vold ikke bare i hjemmet, men også på arbeidsplass, og barna var utsatt på sine skoler. Kvinnene hadde tidligere erfaringer med at brudd på besøksforbud ikke var blitt fulgt opp. Tiltak som hadde blitt iverksatt, innebar at det var kvinnene som måtte flytte ut av sine hjem, enten ved lange opphold krisesentre, eller ved å reetablere seg andre steder, ofte på hemmelig adresse.

Studien finner at for de utsatte kvinnene fungerte den omvendte voldsalarmen slik at de gradvis opplevde økt trygghet, og at de igjen kunne etablere et mer «normalt liv» i sitt eget hjem, også i forhold til andre familiemedlemmer, venner naboer osv. Den elektroniske kontrollen representerte en mulighet for kvinnene til å tre inn ordinært sivil liv igjen. I studien beskrives dette slik: «The realization that the abuser will not be returning to the home region anytime soon is liberating for the women and instrumental in restructuring their daily lives and routine practices. The full import of this awareness emerges gradually, evolving from an expanding sense of 'all things I can do now'. (...) The women's observations of and interactions with children provide especially important confirmation that they now inhabit a safe milieu.» (s. 109–110). I tillegg hadde den omvendte voldsalarmen bidratt til at kvinnene opplevde å bli tatt på alvor av straffeapparatet, noe som var viktig: “The differential response *validates* the women's understandings of their abuse experiences. In contrast to prior incidents, which may have been unsatisfactory

resolved, someone in the system takes them seriously; finally their complaints are being acted upon (...). (s. 113, kursivering i original).

Studien påpeker imidlertid også at det er begrensninger ved elektronisk kontroll. Slik vi har vært inne på ovenfor, påpekes det også i denne studien at OVA «... does *not* provide physical protection of the victim. It merely warns her (and notifies the police) when the wearer of the ankle transmitter is within a certain range. The equipment will not stop someone who is determined to hurt a protected party and is not concerned about the consequences to self. BEM can also be subverted through use of a proxy to contact the protected party (...). (s. 115–116). En annen utfordring med denne typen elektronisk kontroll, er at det bare er en temporær løsning på noe som kan være et langvarig problem, hevdes det i studien. Særlig i tilfeller der avlenkingen av utøver kunne komme abrupt og være lite forberedt, kunne dette føre til at kvinnene ble satt tilbake til opplevelsen av en svært utrygg tilværelse. I disse tilfellene hadde den omvendte voldsalarmen fungert som et pusterom for den utsatte.

8.3 Oppsummering: OVA – virkninger for utøver og fornærmede?

Tema for dette kapittelet har vært å gi noen innspill til spørsmålene om hvorvidt OVA er et virkningsfullt tiltak, både i forhold til utøver og fornærmede, og i såfall hva det er ved tiltaket som kan bidra til at det er virkningsfullt. Dette også med tanke på å tematisere hva som kan være mulige måter å bruke ordningen på slik at lovgivers intensjon med ordningen oppnås.

Når det gjelder utøverne, kan det se ut til at ordningen kan ha en avskrekkende effekt både overfor potensielle utøvere, og også overfor utøvere som er idømt OVA. Vi vet ikke hva det er ved ordningen som gjør at den kan virke slik, men man kan tenke seg at de innebyggede sidene ved ordningen, dvs. at man må bære en fotlenke, at man kan pålegges å flytte, innebærer så vidt store byrder for utøver at man avholder seg fra fortsatt voldsutøvelse. Det er også en høy oppdagelsesrisiko knyttet til forsøk på å bryte forbudssonen. Det at selve straffetrusselen kan ha en effekt, kan bety at det ligger et forebyggende og kanskje uutnyttet potensiale i selve ordningen. Ved tydelig kommunikasjon om ordningen, samt at den benyttes i tråd med hvilke terskler lovgiver og riksadvokaten har signalisert for bruk av ordningen, kan man bidra til å forhindre fortsatt voldsutøvelse.

Også for fornærmede har vi indikasjoner på at ordningen oppleves som et godt beskyttelsestiltak, at den øker fornærmedes livskvalitet og handlingsrom. Det er mer usikkert om hvordan ordningen fungerer i forhold til eventuelle brudd på ordningen via sosiale medier, tredjeperson osv., men for de fornærmede vil det at trusler om fysisk vold opphører være et kjernepunkt. Men også for fornærmede har vi sett eksempel på at det kan være et problem ved ordningen dersom påtalemyndigheten har en svært høy terskel for bruk av tiltaket. Når ordningen kommer inn som en slags siste utvei, der andre tiltak har vært forsøkt og ikke virket, kan fornærmede være påført så vidt store skader at det krever omfattende hjelpe- og behandlingsinnsatser for at skadene skal heles.

9 Avslutning

I dette sluttkapittelet skal vi først oppsummere hovedfunnene i evalueringen. Derneft skal vi løfte frem noen sider både ved styringen og praktiseringen av ordningen som kan bidra til en videreutvikling av ordningen.

9.1 Oppsummering av hovedfunn

En overordnet problemstilling i evalueringen er i hvilken grad omvendt voldsalarm er et effektivt beskyttelsestiltak for voldsutsatte. Det er behandlet flere delproblemstillinger for å belyse denne hovedproblemstillingen.

9.1.1 *Et lavt, men økende antall påstander om OVA*

En indikator på ordningens effektivitet, er selve bruken av ordningen. Siden ordningen trådte i kraft i 2013, har påtalemyndigheten nedlagt i alt 67 påstander om OVA (pr. september 2020), og det er 34 rettskraftige dommer på OVA. Ordningen var lite i bruk i de fleste politidistriktene frem til 2019, men etter dette skjer det en økning i antall påstander om OVA i enkelte politidistrikter. Det er imidlertid fremdeles politidistrikter der ordningen omtrent ikke er i bruk, og det er altså betydelige forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder bruk av ordningen. Ytterpunktene representeres av ett politidistrikt der det til nå er lagt ned i alt 26 påstander om OVA siden 2013, mens det i ett distrikt ikke er lagt ned noen påstander.

Et hovedfunn i evalueringen er dermed at ordningen, vurdert etter antall saker, må sies å ha hatt liten betydning som beskyttelsestiltak frem til 2019, men at ordningen etter dette har fått relativt større betydning i enkelte politidistrikter.

Et viktig tema når det gjelder omvendt voldsalarm de senere årene, har vært at ordningen har vært for lite i bruk. Det har i flere år vært sterke signaler om at ordningen skal brukes mer, både fra politisk hold, fra Justisdepartementet og fra overordnet politi- og påtalemyndighet. Sentralt i evalueringen har derfor vært å undersøke hvorfor ordningen ikke har vært tatt i bruk i politidistriktene. Men sentrale spørsmål er også hva som kan betinge at ordningen er implementert i noen distrikter, og også at bruken øker i enkelte distrikter.

Sett fra politidistriktenes side, har de sentrale føringene og styringssignalene om selve ordningen, hvordan ordningen skal praktiseres, og hvilke ressurser som har fulgt med innføringen av ordningen, vært mangelfulle siden ordningen trådte i kraft i 2013. Dette har ført til at ordningen har vært lite kjent i politidistriktene, og derav lite benyttet. Også en varierende og i flere tilfeller svak ledelsesforankring i distriktene, har hatt betydning for at det har vært få påstander om OVA i flere politidistrikter. I tillegg ligger det noen begrensninger i selve ordningen som kan gjøre at den ikke blir tatt i bruk i noe stort omfang. Ordningen stiller visse krav til utøver og fornærmede, og det er ikke alltid ordningen fremstår som egnet. Også

geografiske forhold i enkelte politidistrikter kan legge begrensninger på bruk av ordningen.

Ifølge politidistriktene er derfor den manglende bruken et resultat av at det har vært en for svak nasjonal implementering av ordningen. Evalueringen har illustrert et sentralt rettssosiologisk poeng om at man sjelden ser noen «lysbytereffekt» av lovgivning, i den forstand at lovgivning i seg selv fører til rask sosial endring (jfr. Echoff 1983, s. 35).

Et viktig spørsmål i evalueringen er imidlertid hva som kan betinge forskjellen mellom politidistriktene når det gjelder bruk av ordningen. Evalueringen peker mot at det som særlig ser ut til å ha hatt betydning for at ordningen er implementert, er at det er ildsjeler; svært kompetente og engasjerte medarbeidere med vold i nære relasjoner som spesialfelt, som har vært pådrivere for bruk av ordningen. Disse har sett betydningen av et tiltak som OVA, og de har fått gehør for dette i politidistriktet. Ved at man har fått erfaring med ordningen, bidrar det i sin tur at det er innarbeidet rutiner og systemer i distriktet som gjør at ordningen fremstår som enklere å ta i bruk.

Den lave bruken av OVA i distriktene peker mot at ordningen til nå har hatt relativt liten betydning som beskyttelsestiltak for voldsutsatte i saker om vold i nære relasjoner, og at lovgivningen i liten grad har oppnådd sin tilsiktede virkning. Situasjonen er imidlertid i endring. Når Riksadvokaten kommer med et eget rundskriv om ordningen i 2019, og også Politidirektoratet, sendes det ytterligere styringssignaler om at ordningen skal tas i bruk. Vi ser nå en økende bruk av ordningen, noe som kan tyde på at dette er styringssignaler som bidrar til en økt implementering av ordningen.

9.1.2 Høy terskel for bruk

Et annet inntak til å belyse ordningens effektivitet, får vi gjennom å se hva som kjennetegner saker der påtalemyndigheten har lagt ned påstand om OVA, og der det er idømt OVA. Et særlig spørsmål dreier seg om *terskelen* for bruk av ordningen. Lovgiver og Høyesterett har uttalt at vilkåret for illeggelse av OVA ikke er ment å praktiseres spesielt strengt, bl.a. er tidligere brudd på besøksforbud et aktuelt virkeområde for ordningen.

Gjennom en analyse av et utvalg dommer på bruk av omvendt voldsalarm, har vi gitt eksempler der påtalemyndigheten og domstolene har praktisert en svært høy terskel for bruk av ordningen, og langt høyere enn det som er intendert av lovgiver. De dømte har en omfattende voldshistorikk, og har også tidligere utholdt straffereaksjoner. Også andre fornærmede kan ha vært utsatt for vold fra samme voldsutøver. OVA har kommet som en slags siste utvei der flere andre tiltak har vært forsøkt, både bl.a. besøksforbud og ubetinget fengselsstraff. Fornærmede har dermed vært utsatt for omfattende og langvarig voldsutøvelse, og OVA har i liten grad bidratt til å avverge skadene som følger av å ha vært utsatt for vold i lang tid.

En så høy terskel for praktisering av OVA bidrar også til at ordningen blir mindre effektiv som beskyttelsestiltak enn det som er intendert av lovgiver. Men også her kan situasjonen være i endring. De nye og klare signalene fra Riksadvokaten om i hvilke saker det skal nedlegges påstand om OVA, kan føre til at påtalemyndigheten og senker terskelen for å nedlegge påstand om OVA. Det gjenstår imidlertid å se i hvilken type saker ordningen blir brukt i. Bruken av ordningen bør derfor følges, for med dette å undersøke om styringssignalene følges opp, og hva som kan være eventuelle hindre for dette.

9.1.3 Et virkningsfullt tiltak overfor utsatt og utøver

Et siste, men ikke minst helt sentralt inntak til å belyse ordningens effektivitet, er om OVA er et virksomt tiltak overfor utøvere og utsatte. Overholdes OVA av utøverne? I hvilket omfang skjer det brudd? Og hvordan oppleves tiltaket av fornærmede? Opplevs OVA som et godt og egnet beskyttelsestiltak?

For å besvare disse spørsmålene, må man også her ha en bredere erfaring med ordningen enn det vi har til nå. Av det vi har kjennskap til, er det imidlertid ikke rapportert om brudd, i den forstand at de som er idømt OVA har gjort forsøk på å bryte forbudssonen. Vi har dermed indikasjoner på at OVA kan fungere som et preventivt virkemiddel overfor utøver. Ordningen har elementer i seg som gjør at den kan virke avskrekkende. OVA er et inngripende tiltak overfor utøver, man må bære en fotlenke, man kan pålegges og flytte, og det legges begrensninger på utøver i forhold til hvilke områder han kan bevege seg innenfor. Politiet vil også varsles ved ethvert forsøk på å bryte forbudssonen. Man kan heller ikke se bort fra at ordningen innehar betydelig stigmatiserende elementer, og at ordningen i seg selv gir et kraftfullt signal om å stanse voldsutøvelse.

Når det gjelder de utsatte, har vi også her indikasjoner på at ordningen oppleves som et godt beskyttelsestiltak, og at den øker fornærmedes livskvalitet og handlingsrom. Det er mer usikkert om hvordan ordningen fungerer i forhold til eventuelle brudd via sosiale medier, tredjeperson osv. For de fornærmede vil imidlertid opphør av vold og fysiske krenkelser være et kjernepunkt, noe OVA faktisk ser ut til å kunne beskytte mot.

9.2 Et effektivt beskyttelsestiltak?

I sum har evalueringen vist at omvendt voldsalarm til nylig må sies å ha hatt relativt beskjedent betydning som beskyttelsestiltak for utsatte for vold i nære relasjoner. Dette både på grunn av at ordningen har vært lite benyttet, samt at det er flere eksempler på at påtalemyndigheten og domstolene har hatt en svært høy terskel for bruk av ordningen. Ordningen har kommet så sent inn at den ikke har bidratt til å forhindre at fornærmede er påført omfattende skader som følge av å ha vært utsatt for langvarig og omfattende voldsutøvelse.

Men når OVA først idømmes, ser det imidlertid ut til at OVA er en ordning som gir virksom beskyttelse. Det er rapportert om få brudd, og for fornærmede er det indikasjoner på at ordningen bidrar til god beskyttelse og en bedret livssituasjon.

Dette i seg selv styrker argumentasjonen om at OVA er et godt og virksomt beskyttelsestiltak, som bør anvendes mer.

Vi ser også at ordningen nå i økende grad tas i bruk i enkelte politidistrikter, noe som tyder på at de nye styringssignalene fra Riksadvokaten og Politidirektoratet har effekt. Vi ser imidlertid at dette ikke ser ut til å ha slått inn i samtlige politidistrikter, noe som tyder på at det fremdeles kan være barrierer mot å ta ordningen i bruk.

Avslutningsvis skal vi kort gi noen helt overordnede perspektiver på hva som kan ha betydning for at en ordning som OVA implementeres i samtlige politidistrikter, og at ordningen får den virkning som er tiltenkt av lovgiver.

9.3 Sluttord

Evalueringen peker mot at når man innfører et tiltak som omvendt voldsalarm, er det nødvendig at dette etterfølges av en forankring på alle nivåer i politiorganisasjonen, og at det gis opplæring, utformes rutinebeskrivelser og ikke minst at det avsettes ressurser til implementering av tiltaket. Ifølge politidistriktene har dette manglet. Samtidig vil vi også påpeke det som kan se ut til å være en mangel ved den nasjonale implementeringen av ordningen: Det grunnleggende ved ordningen er at det nå er voldsutøver som skal bære voldsalarm og være underlagt elektronisk kontroll – ikke den voldsutsatte. Dette kan sies å være et forholdsvis omfattende skifte i forhold til hvordan man tenker beskyttelse i saker om vold i nære relasjoner, der politiets arbeid tradisjonelt har bestått i å etablere beskyttelsestiltak rundt den voldsutsatte. Med omvendt voldsalarm er det utøver som skal adresseres, og som beskyttelsestiltaket skal etableres overfor. Dette er forholdsvis nytt, og slik vi ser det ikke godt nok adressert og diskutert i politiorganisasjonen.

En svensk kartlegging av ulike polisiære tiltak for å forebygge gjentatt partnervold, viser at det i svensk politi- og påtalemyndighet er interesse for og vilje til å utvikle arbeid som fokuserer på å voldsutøveren for å forebygge og forhindre gjentatt vold (BRÅ-rapport 2017:13). Det råder imidlertid usikkerhet om de legale grensene for denne typen politiarbeid, og det mangler kunnskap om hvordan dette arbeidet skal utvikles og styrkes. BRÅ anbefaler derfor det er behov for en tydeliggjøring av hva politiets arbeid med voldsutøvere skal innebære, og hvor ansvaret for dette arbeidet skal ligge. BRÅ peker også på at det er behov for både nye og omfordelte ressurser for at politiets forebyggende arbeid med voldsutøvere skal kunne styrkes.

Vi tror at dette berører noen helt sentrale sider knyttet til implementeringen av omvendt voldsalarm i politidistriktene. Det er behov for en styrking av de justispolitiske signalene om at politiets og påtalemyndighetens voldsforebyggende arbeid også skal omfatte voldsutøvere. Det er også behov for en styrking av føringene om hva dette arbeidet skal omfatte, og hvordan dette arbeidet skal

innpasses i politiorganisasjonen. Gjennom evalueringen har vi sett at slike signaler og føringer ikke er godt nok fanget opp i samtlige politidistrikter.

I tillegg hører omvendt voldsalarm inn under politidistriktenes arbeid med vold i nære relasjoner. I mange sammenhenger har vi sett at politiet og påtalemyndigheten ikke har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å håndtere disse sakene på en god måte. Geir Aas har nylig påpekt dette i en undersøkelse av praktiseringen av den såkalte familievoldsbestemmelsen (strl 2005 §§ 282 og 283): «The interview material shows varying will to prioritize these cases in police investigation. Previous police research has demonstrated that domestic violence in general has a rather low status in the police, and that these cases are prioritized differently depending on police unit (...)» (Aas 2019, s. 106).

Vi tror at for å overkomme disse utfordringene, både når det gjelder omvendt voldsalarm spesielt og vold i nære relasjoner generelt, er det behov for en sterk nasjonal forankring av feltet vold i nære relasjoner i ledende justispolitiske organer, i Politidirektoratet og i ledende påtalemyndighet. Det er behov for gode og stabile kompetansemiljøer på vold i nære relasjoner både nasjonalt og i hele straffesakskjeden. Denne evalueringen av omvendt voldsalarm viser med all tydelighet at de justispolitiske virkemidlene når det gjelder bekjempelsen av vold i nære relasjoner og beskyttelsen av voldsutsatte, på ingen måte er uttømt.

Summary

This is the report from an evaluation of the use of the Norwegian Restraining Order with Electronic Monitoring (The Penal Code Section 57) in cases of domestic violence. The evaluation is conducted by Norwegian Social Research (NOVA) at OsloMet – Oslo Metropolitan University. The evaluation is a project within NOVA's Domestic Violence Research Programme, which is funded by the Ministry of Justice and Public Security. The study is based on written material and interviews with several actors.

The Restraining Order with Electronic Monitoring (ROEM) came into force in Norwegian Law in 2013. The order is a preventive measure aimed at securing victims of domestic violence. A restraining order may be made against any person who has committed a criminal act when there is reason to believe that the person will otherwise commit a criminal act against another person, stalk another person, or otherwise disturb another person's peace. The restraining order may provide that the person subject to the order may not be present in specific areas, or stalk, visit or otherwise contact another person. If deemed necessary to ensure compliance with the restraining order, the court may decide that the person subject to the restraining order shall have electronic monitoring imposed for all or part of the duration of the restraining order. Such monitoring may only entail registration of information that the convicted person is moving within areas covered by the restraining order, information that the convicted person is moving in the vicinity of the aggrieved person, and information on any loss of signal from the monitoring equipment. The convicted person has a duty to provide such assistance and follow such police instructions as are necessary for implementation of the monitoring. The purpose of the scheme is to shift the burden of electronic control from the victim to the perpetrator.

An overall aim of the project is to evaluate whether the ROEM is an effective measure for protecting victims of domestic violence. Firstly, this has been investigated by examining the use of the measure. The measure has not been widely used, and an important question in the evaluation is why this is so. The evaluation shows that the measure until recently has been little known in the police districts, the measure has been weakly rooted in the management in several police districts, and the scheme has been perceived as complicated and resource-intensive to implement.

Another important question in the evaluation is what characterizes the cases where the courts have sentenced a person to ROEM. How is the measure used, and to whom is the measure applied? A special question concerns the threshold for using the measure. The legislator has stated that the condition for imposing a ROEM is not intended to be practiced particularly strictly. By examining this, the evaluation provides an indication of the extent to which the practice of the measure contributes to effective protection for victims of violence.

The evaluation shows examples of the prosecuting authority and the courts having practiced a very high threshold for using the measure, and far higher than what is intended by the legislature. The convicts have an extensive history of violence, and they have also previously endured punitive reactions. ROEM have come a kind of last resort where several other measures have been tried, both i.a. protection order and unconditional imprisonment. Victims have been subjected to extensive and prolonged violence, and the measure has to a small extent contributed to averting the damage that results from having been subjected to violence for a long time.

Such a high threshold for the practice of the scheme also contributes to the scheme becoming less effective as a protection measure than what is intended by the legislator.

A final question related to the scheme's effectiveness, is whether the defendant complies with the ROEM. The measure is an intrusive measure, and it sets requirements for defendants related to charging equipment and thereby certain requirements for a regulated lifestyle. To what extent are defendants able to meet the obligations that come with the measure? To what extent can the measure contribute to the cessation of violence and threats? And not least: To what extent is OVA perceived as a good and suitable measure by the victim?

In order to be able to answer the question of the measure's effect for defendants and the victims, we need a broader experience with the measure than what we have so far. As far as the evaluation has been able to reveal, however, no violations have been reported, in the sense that those who have been sentenced to ROEM have made an attempt to break the prohibition zone they have been sentenced to. We thus have indications that OVA can function as a preventive measure. With regard to the victims, we also have indications here that the measure is perceived as a good protection measure, and that it can increase the victim's quality of life.

Overall, the evaluation shows that ROEM so far has had relatively little significance as protection for victims of domestic violence. Few cases and a high threshold for using the scheme point in that direction. However, the situation is changing. Today we see an increase in the number of cases, probably as a result of the Attorney General taking action to make the measure to be more in use. The evaluation shows that this can prove to be reasonable, and contribute to strengthening the protection and life situation of victims of domestic violence.

Litteratur

- Auglend, Ragnar L. (2016): *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*. Oslo: Gyldendal juridisk.
- Bakketeig, Elisiv (2006): «Mobil voldsalarm – en friere hverdag?» PHS Forskning 2006: 1. Oslo: Politihøgskolen.
- Bartels, Lorana and Marietta Martinovic (2017): «Electronic monitoring: The experience in Australia.» I: *European Journal of Probation*, Vol. 9 (1), 80–102.
- BRÅ-Rapport 2017: 13: «Polisiära arbetssätt för att förebygga upprepat partnervåld – med fokus på våldsutövare.» Brottsförebyggande rådet 2017.
- Difi-rapport 2019:1: «Evaluering av nærpoltireformen. Statusrapport 2018.» Direktoratet for forvaltning og ikt.
- Dullum, Jane (2019): «Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a. En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner.» NOVA Rapport nr 1/19. Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Dullum, Jane og Elisiv Bakketeig (2017): «Bruk av legalstrategi i saker om vold i nære relasjoner.» I: *Tidsskrift for strafferett*, 2/2017, årgang 17.
- Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo.
- Erez, Edna and Peter R. Ibarra (2007): «Making your home a shelter.» I: *British Journal of Criminology*, 47, 100–120.
- Innst.O.nr. 68 (2008–2009) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (kontaktforbud med elektronisk kontroll, endring av saksbehandlingsreglene for besøksforbud mv.)
- Lindqvist, Per (2017): *Elektronisk overvakning av kontaktförbud*. Regeringskansliet, Justitiedepartementet.
- NOU 2003:31 Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (rasistiske symboler, besøksforbud og strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd). Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven). Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. 25 (2008–2009) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (kontaktforbud med elektronisk kontroll, endring av saks- behandlingsreglene for besøksforbud mv.). Justis- og politidepartementet.
- Politidirektoratet 2013: Rundskriv 2013/003: *Kontaktförbud med elektronisk kontroll*.
- Prop. 12 S (2016–2017) Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021). Barne- og likestillingsdepartementet.
- Prop 1 S (2017–2018) Justis- og beredskapsdepartementet.
- Riksadvokaten 2019: Rundskriv 2/2019: *Kontaktförbud med elektronisk kontroll*. Oslo: 20. mai 2019.

Rogers, Everett (2003): *Diffusion of innovations*, 5th edition. Simon & Schuster

Sørli, Mari-Anne, Terje Ogden, Roar Solholm, Asgeir Røyhus Olseth (2010): «Implementeringskvalitet, om å få tiltak til å virke: En oversikt.» I: *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, Vol 47, nummer 4, 2010, side 315–321.

Wik, Guro Thorsdalen (2017): *Omvendt voldsalarm som beskyttelsestiltak i familievoldssaker. En rettsdogmatisk og rettspolitisk analyse*. Masteroppgave, Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.

Aas, Geir (2019): «Policing the Penal Provisions on Repeated and Severe Domestic Violence.» I: *Nordisk Politiforskning* 02/2019 (Volum 6).

Aas, Geir og Tore Andersen (2017): *Mishandlingsbestemmelsen. En evaluering av loven mot mishandling i nære relasjoner jfr. strl § 219 (§§ 282/283)*. Oslo: Politihøgskolen.