

Kapittel 13

Besøksforbud som beskyttelsestiltak

JANE DULLUM

SAMMENDRAG Beskyttelsestiltaket besøksforbud ble innført i norsk rett i 1995. Formålet med bestemmelsen er å beskytte særlig ofre for vold i nære relasjoner mot vold, trusler og trakassering. Kapittelet viser at måten besøksforbudsbestemmelsen praktiseres og håndheves av påtalemyndigheten på, fører til at bestemmelsen på flere områder ikke fungerer i tråd med lovgivers intensjoner. Kapittelet peker på noen grunner til at det er slik.

NØKKEORD besøksforbud | vold i nære relasjoner | forebygging | preaktiv strafferett

ABSTRACT The Norwegian measure Protection order was introduced in Norwegian law in 1995. The purpose of the provision is to protect victims of domestic violence from violence, threats and harassment. The chapter discusses to what extent the provision works in line with the legislator's intentions, and the eventual reasons for eventual deficiencies in police practices.

KEYWORDS protection order | domestic violence | crime prevention | preventive justice

INNLEDNING¹

I 2013 dømte Høyesterett den norske staten for brudd på EMK (Den europeiske menneskerettskonvensjonen) artikkel 8 ved ikke å ha oppfylt sin plikt til å beskytte en kvinne mot forfølgelse av en mann hun hadde hatt et kortvarig forhold til.² Mannen var dømt for grov vold mot kvinnen, og etter soning var han ilagt flere besøks- og kontaktforbud; han hadde et nærmest sammenhengende forbud mot å kontakte kvinnen fra 1998 til 2005. Disse hadde han brutt flere ganger, uten at politiet hadde fulgt tilstrekkelig opp. Kvinnen, med sine fire mindreårige barn, hadde derfor måttet flytte på sperret adresse til en annen kant av landet der hun ikke hadde noen tilknytning. Høyesterett la avgjørende vekt på at politiets oppfølging av de stadige bruddene på besøksforbudet var meget mangelfull, og at potensielt svært alvorlige trusler ikke ble nærmere etterforsket. Høyesterett fant at gjerningsmannens forhold ubestridt ble rammet av EMK artikkel 8.

Denne høyesterettsdommen reiser flere spørsmål knyttet til besøksforbud – et straffeprosessuelt beskyttelsestiltak som ble lovfestet i 1995 (straffeprosessloven § 222a). Formålet med innføringen av bestemmelsen er å beskytte særlig ofre for vold i nære relasjoner. Besøksforbudet ilegges av påtalemyndigheten i politiet, men det krever ikke anmeldelse og heller ikke forutgående straffbart forhold. Besøksforbud skal være et tiltak med lav terskel, og det er definert som et forebyggende tiltak, det er ikke en straffereaksjon. Det å bryte besøksforbud er imidlertid kriminalisert (straffeloven 2005, § 168b). Strafferammen for brudd er bot eller fengsel i inntil ett år.

Besøksforbud er dermed en form for sosial kontroll som er framoverskuende, bestemmelsen tar sikte på å forhindre uønskede handlinger i en framtid, basert på en vurdering av hvilken risiko en person representerer. Dette kan man også benevne den pre-aktive eller forebyggende delen av bestemmelsen, og den skal beskytte den utsatte gjennom å sette grenser for utøver. Men bestemmelsen er også bakoverskuende, eller reaktiv, gjennom at det å bryte besøksforbudet er belagt med straff.

Formålet med dette kapittelet er å diskutere ulike sider ved besøksforbudsbestemmelsen. For det første spørsmål knyttet til praktisering av bestemmelsen, og dermed bestemmelsens effektivitet. Høyesterettsdommen nevnt ovenfor peker mot at bestemmelsen anvendes, men at den i liten grad håndheves. Hvordan er situasjonen i dag? Har det skjedd endringer i påtalemyndighetens praktisering av

1. Artikkelen bygger på en evaluering av besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner, på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet (Dullum 2019).
2. Rt-2013, s. 588.

bestemmelsen som følge av dommen fra Høyesterett? Hvis ikke, hva kan være grunner til det?

Spørsmålet om bestemmelsens effektivitet danner grunnlaget for å diskutere det andre hovedtemaet som behandles i dette kapitlet; hvordan vi kan forstå besøksforbudsbestemmelsen i en større kontrollkulturell sammenheng. I 2001 publiserte David Garland den mye siterte og omdiskuterte *The Culture of Control*. I boken beskriver han det han ser som sentrale kontrollkulturelle endringer i særlig USA, men også Storbritannia – som blant annet innebærer en dreining i retning av at man gjennom ulike former for tiltak og sivile ordninger som ikke er straff, i større grad søker å *forebygge og å avverge lovbrudd*. Fokuset er på risikohåndtering og risikoavverging, begrunnet i et stadig sterkere krav om at staten skal beskytte befolkningen mot lovbrudd: «The call for protection *from* the state has been increasingly displaced by the demand for protection *by* the state» (2001 s. 12).

I den engelskspråklige litteraturen har denne dreiningen også blitt betegnet som «the preventive turn» (for eksempel Carvalho 2017). Denne kan bestå i utvikling av ulike sivile beskyttelsestiltak, der besøksforbud kan være et eksempel. I denne typen tiltak, som kan ha svært straffelignende karakter, settes en parentes rundt spørsmål om rettsikkerhetsgarantier og beskyttelse av borgernes sivile rettigheter. Lucia Zedner sier det slik:

... resort to administrative and civil channels involves procedural side-stepping that allows for the evasion of core criminal process protections, such as the presumption of innocence, the burden of proof on the prosecution, a standard beyond reasonable doubt, rules of evidence, the right to legal defence and a fair trial (Zedner 2016, s. 9).

En slik dreining er i norsk sammenheng beskrevet som en dreining i retning av en *pre-aktiv* strafferett (Husabø, 2003). Mens tradisjonell strafferett er reaktiv, ved at etterforskning og sanksjonering normalt skjer som respons på allerede utført kriminalitet, tar den pre-aktive strafferetten sikte på å avverge lovbrudd før de finner sted:

I moderne straffelovgivning ser vi ein markert tendens til endring av strafferettens karakter, ved at fokus vert retta inn mot å avdekka og avverja kriminaliteten på førehand, før denne har resultert i fullførte, ofte sterkt skadelege brotsverk (2003, upaginert).

Som ledd i dreiningen mot en pre-aktiv strafferett har det også vokst fram nye former for tiltak mot potensielle lovovertredere som ikke er definert som straff, men som har mange av de samme virkningene. En pre-aktiv strafferett reiser nye prin-

sipielle spørsmål for rettsstaten, mener Husabø, spørsmål som blant annet vedrører borgernes rettssikkerhet og borgernes rett til vern om privatlivet.

I hvilken grad kan besøksforbudsbestemmelsen sies å være uttrykk for en slik dreining av norsk strafferett? I hvilken grad «stemmer» dette når det gjelder vold i nære relasjoner? Kan det være behov for nyanseringer når det gjelder lovbruddstyper? Dette diskuteres avslutningsvis i artikkelen.

METODOLOGISKE OG METODISKE SPØRSMÅL

HVORDAN ANALYSERE EN LOVS EFFEKTIVITET?

Man ser sjelden noen «lysbrytereffekt» av lovendringer, i den forstand at lovendringer fører til raske sosiale endringer. Torstein Eckhoff skrev i 1983:

Mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning. (...) Det virker nesten som folk tror at loven har magisk kraft, slik at hvis det bare blir bestemt ved lov hvordan noe skal være, så blir det slik (Eckhoff 1983, s. 35).

Det er ofte en viss treghet i sosialt liv. Det er også vanskelig å vite om det er en lov i seg selv som har ført til sosial endring, mange andre faktorer kan ha spilt inn.

I retts sosiologien har man funnet at ulike betingelser må være oppfylt for at en lov skal oppnå sin tilsiktede virkning. Lovgivningens innhold må være kjent, den må praktiseres i tråd med lovgivers intensjoner, og brudd på lovgivningen må håndheves. For at et straffebud skal ha effekt, må det straffbare forholdet også påtales innen rimelig tid (jf. også Slettan & Øye 2001, s. 12). Et siste forhold er at en lovs virkning vil avhenge av hvilket sosialt landskap den faller ned i. Lovgivning får sine tilsiktede virkninger når de økonomiske, sosiale og politiske betingelsene i lovgivningens «omgivelser» virker i samme retning som lovgivningen selv. Dette kan synes åpenbart, men vi har en rekke eksempler på sovende lover, lover som blir nøytralisert ved at de blir håndhevet sjelden eller sporadisk, og vi har også mange eksempler på lovgivning som ikke blir praktisert i tråd med lovgivers intensjoner.

Anvendt på besøksforbud betyr dette at det er ulike sider ved bestemmelsen som må undersøkes og analyseres for å si noe om lovens effektivitet. Den todelte karakteren ved bestemmelsen gjør at analysen av loven må gjennomføres i to trinn. For det første reiser det spørsmål om selve praktiseringen av ordningen. Hvor godt kjent er bestemmelsen og de ulike delene av bestemmelsen? Hvordan praktiseres den? Et neste mål på ordningens effektivitet blir hvordan bestemmel-

sen blir håndhevet, det vil si hva som skjer ved brudd. Hva gjør politi- og påtalemyndighet ved brudd? I hvilken grad tas det ut tiltale for brudd, og hvordan pådømmes brudd i domstolene?

Ser vi på det sosiale landskapet besøksforbudet befinner seg innenfor, er analysen i denne artikkelen avgrenset til saker om vold i nære relasjoner. Spørsmålet her blir: Hva skjer når denne typen beskyttelsestiltak treffer det sosiale feltet vold i nære relasjoner?

METODISKE TILNÆRMINGER

Den mest nærliggende tilnærmingen for å belyse anvendelsen av besøksforbudsbestemmelsen ville være å benytte registerdata; data som viser antall ilagte besøksforbud både over tid og sted, antall brudd, om det reageres på brudd, og hvilke reaksjoner som i så fall ilegges. Slike data finnes imidlertid ikke. Det finnes ikke et landsdekkende system hos politiet for registrering av antall ilagte besøksforbud. I politiets registersystem STRASAK registreres kun straffbare handlinger. Vi vet heller ikke hvor mange begjæringer det er om besøksforbud, og hvor mange som er innvilget, eventuelt nektet innvilget av påtalemyndigheten. Vi vet dermed ikke hvordan bestemmelsen praktiseres i de ulike politidistriktene, og vi vet heller ikke om og i hvilken grad anvendelsen av bestemmelsen forandrer seg over tid.

Brudd på besøksforbud er en straffbar handling, og brudd registreres derfor i STRASAK. Det er imidlertid slik at statistikken ikke skiller ut kun brudd på besøksforbud, statistikken gir tall for brudd på både oppholds- og besøksforbud samlet (strl. § 168 a og b). Siden tallene viser antall anmeldelser, sier tallene heller ikke noe om antall personer som har brutt besøksforbud. En person kan ha brutt besøksforbudet flere ganger.

For å få kunnskap om praktiseringen av bestemmelsen har vi derfor måttet benytte andre typer data enn registerdata. Nærmere bestemt kvalitative intervjuer som belyser politi- og påtalepraksis, herunder hvordan ulike aktører vurderer og oppfatter bruken av bestemmelsen. I alt har vi gjennomført 31 intervjuer. 19 av disse er intervjuer med straffesaksaktører (familievoldskoordinatorer i politiet og politiadvokater), åtte er intervjuer med representanter for krisesentrene, og fire er supplerende intervjuer med en bistandsadvokat, en forsvarer, en representant for Politidirektoratet i tillegg til representanter for en rettshjelpsorganisasjon. Intervjuene ble foretatt medio 2018 og ble gjennomført som enten telefonintervjuer eller personlige intervjuer.

For ytterligere å belyse rettspraksis har vi gjennomført en innholdsanalyse av til sammen 45 dommer om brudd på besøksforbud fra Lovdata for den siste syvårs-

perioden. Siden kun et lite utvalg tingrettsdommer (foreløpig) er tilgjengelig gjennom Lovdata, har vi hentet ut høyesteretts- og lagmannsrettsdommer, 5 av dommene er høyesterettsdommer, mens 40 er rettskraftige lagmannsrettsdommer. Vi avgrenset søket etter dommer til å gjelde brudd på besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner, og endte opp med de 45 dommene.

Gjennom dommene får vi kunnskap om både tiltale- og domspraksis i sakene. Vi får vite hvilke tiltaler som er tatt ut for brudd på besøksforbud, hva bruddene består i, når det gjelder både omfang og typer, og hvilke reaksjoner som er ilagt. Dette er dermed et viktig materiale som supplerer intervjumaterialet.

BAKGRUNNEN FOR INNFORING AV BESØKSFORBUD

Et viktig utgangspunkt for en innføring av besøksforbud som beskyttelsestiltak kom fra det såkalte offerutvalget i NOU 1992: 16: *Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre*. Utvalget ble nedsatt av Justisdepartementet i 1988 og hadde som mandat å utrede fornærmedes stilling i straffesaker.

Utvalget mente det var et stort behov for en bestemmelse om besøksforbud, og begrunnet dette på følgende måte:

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

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

Fornærmede (i saker om familievold) slites ofte mellom sin nære tilknytning til den faren truer fra og behovet for å komme ut av en umulig livssituasjon som skyldes samme person. Å anmelde overgriperen kan på grunn av blandede og forvirrede følelser, frykt og nedbrutt selvfølelse være et stort skritt å måtte ta for fornærmede. Det er grunn til å anta at også tanken på å måtte vitne i retten skremmer mange fra å anmelde overgrep. For å gi et bedre vern for de som tra-

kasseres eller forfølges, og for å gjøre det enklere for ofre for familievold å komme ut av en vanskelig livssituasjon, bør det overveies om det skal være adgang til på bestemte vilkår å kunne ilegge en person forbud mot å oppholde seg eller besøke bestemte steder eller områder uten at det faktisk begås eller er begått en straffbar handling (s. 68).

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

Utvalget foreslo at det ikke skulle avgrenses kun mot fare for fysiske overgrep, men også overgrep som vil krenke den annens «psykiske fred». Overtredelse av et ilagt besøksforbud ble foreslått gjort straffbart i medhold av strl. § 342 annet ledd. Overtredelse kunne etter dette straffes med fengsel inntil seks måneder og i gjentakelsestilfeller inntil to år.

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

DAGENS BESTEMMELSE

Bestemmelsen ble lovfestet i 1995. Den har senere vært gjenstand for flere endringer, særlig etter at Braathen og Molstad (2001) i en juridisk spesialavhandling fant flere mangler knyttet til praktiseringen av bestemmelsen. De fant at bestemmelsen var lite kjent i distriktene, og at bestemmelsen ikke ble praktisert i tråd med lovgivers intensjoner: Påtalemyndigheten stilte krav om anmeldelse og forutgående straffbart forhold for å ilegge besøksforbud, et krav loven heller ikke på denne tiden stilte. Etter dette ble bestemmelsen underlagt flere endringer, blant annet ble bestemmelsen gjort mer detaljert. Dagens bestemmelse er ganske omfattende. Innledningsvis i § 222a presiseres først hvilke handlinger som kan rammes av forbudet:

Påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person ellers vil

- a. begå en straffbar handling overfor en annen person
- b. forfølge en annen person
- c. på annet vis krenke en annens fred, eller
- d. begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person.

Videre presiseres hva personen kan forbys gjennom et besøksforbud:

- a. å oppholde seg på et bestemt sted, eller
- b. å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person.

Siste del av paragrafen gir nærmere presisering av innholdet i paragrafen. Dersom det er nærliggende fare for at en person vil begå en straffbar handling overfor en annen person, kan vedkommende forbys å oppholde seg i sitt eget hjem (§ 222a, fjerde ledd). Forbudet kan nedlegges uavhengig av hvem som eier boligen. Vilkåret for å nedlegge besøksforbud i eget hjem (nærliggende fare) er altså strengere enn vilkåret for nedleggelse ellers (grunn til å tro).

Besøksforbudet skal gjelde for en bestemt tidsperiode, maksimalt for ett år av gangen. Besøksforbud i eget hjem kan vare i høyst tre måneder av gangen (§ 222 a, sjettede ledd).

Besøksforbud kan ilegges av påtalemyndigheten på begjæring av den forbudet skal beskytte, eller når det finnes påkrevet av allmenne hensyn. Anmeldelse fra den som skal beskyttes er ikke noe vilkår, og heller ikke at det foreligger et straffbart forhold. Omfanget av besøksforbudet må være forholdsmessig og ikke mer omfattende enn at det gir tilstrekkelig beskyttelse. Etter at et besøksforbud er nedlagt, skal dette forkynnes for den som forbudet retter seg mot. Politiet vil da oppsøke vedkommende og forkynne dette personlig, og orientere om følgene ved brudd på forbudet (§ 222a, sjuende ledd). Besøksforbudet skal også forkynnes skriftlig for den som forbudet retter seg mot. Dersom den forbudet retter seg mot ikke samtykker i besøksforbudet, må politiet bringe besøksforbudet inn for retten. Om politiet beslutter å ikke ilegge et besøksforbud, kan dette bringes inn for retten av den forbudet er ment å beskytte (§ 222 a, åttende og 10. ledd). Det er altså ikke lenger slik at en beslutning om besøksforbud automatisk overprøves av domstolene.

BRUDD PÅ BESØKSFORBUD

Besøksforbud er ikke en strafferettslig reaksjon, men det å bryte besøksforbud er straffbelagt. Lovgiver har framhevet at en bestemmelse om besøksforbud ikke ville være mulig å håndheve effektivt dersom man ikke samtidig vedtok en bestemmelse som satte straff for brudd på besøksforbud.³ En bestemmelse om straff for brudd på besøksforbud ble derfor tatt inn i straffeloven av 1902 § 342 annet ledd samtidig som § 222 ble vedtatt. Ved vedtakelsen av straffeloven av 2005 ble reglen om straff for brudd på besøksforbud plassert i § 168. Etter ikraftsettelsen av straffeloven i 2015⁴ straffes nå brudd på besøksforbud med bot eller fengsel inntil ett år.

EN PRE-AKTIV BESTEMMELSE

Besøksforbudet kan dermed ilegges uten at det er begått noe straffbart forhold, og det er ikke krav om at det skal foreligge noen anmeldelse for at påtalemyndigheten skal kunne ilegge et besøksforbud. Besøksforbud er også et straffeprosessuelt middel, det er ikke en straffereaksjon. Det er kun brudd på bestemmelsen som er straffbelagt.

Med besøksforbud er det dermed innført en bestemmelse i norsk rett som har klare pre-aktive trekk. Vi gjenfinner det som i litteraturen er beskrevet som kjennetegnet ved en pre-aktiv strafferett, eller «the preventive turn»: Besøksforbudet er ikke definert som straff, og ilegging av besøksforbud gir ikke de samme rettssikkerhetsgarantier og prosedurale rettigheter som i straffesaker, som for eksempel rett til forsvarer og rett til bistandsadvokat. Besøksforbud ilegges av påtalemyndigheten i politiet, ikke av domstolene. Påtalemyndighetens avgjørelse om ilegging av besøksforbud er ikke gjenstand for automatisk rettslig overprøving, dette gjelder kun for ilegging av besøksforbud i eget hjem. Ellers skjer den rettslige overprøvingen dersom partene ikke er enige i påtalemyndighetens avgjørelse. Beviskravene og skyldkravet er også lavere enn i straffesaker.

Et spørsmål er imidlertid hvor inngripende besøksforbudet er, hvor mye det griper inn i borgernes rett til vern om privatliv, og om det kan ha en straffelignende karakter. Det er ikke et entydig svar på dette. Et vanlig besøksforbud der man forbys å oppsøke eller ta kontakt med en man har vært i en relasjon til, kan vanskelig sies å være veldig inngripende eller straffelignende, når man forut for besøksforbudet har utvist plagsom eller krenkende oppførsel. Et besøksforbud kan imidler-

3. Jf. Ot.prp. nr. 33 (1993–94), kap. X.

4. Lov av 19.06.2015 nr. 65, lov om ikraftsetting av straffeloven 2005.

tid være inngripende, kanskje særlig bestemmelsens ledd om forbud mot å oppholde seg i eget hjem. I denne typen besøksforbud er imidlertid de prosessuelle rettighetene sterkere, ved at her inntreer en automatisk domstolskontroll. Det er også verdt å merke seg bestemmelsens ledd om begrensede besøksforbud. Denne innebærer at det kan gjøres unntak i besøksforbudet, slik at det for eksempel ikke berører retten til samvær med egne barn.

Men for å vurdere spørsmålet om besøksforbudets karakter må man også se på hvordan bestemmelsen praktiseres i saker om vold i nære relasjoner. I hvilken grad bestemmelsen er pre-aktiv i sin karakter, vil avhenge av både hvilke terskler påtalemyndigheten har for ileggelse av besøksforbud, og hvordan brudd på besøksforbud håndheves. Jeg skal først presentere hva som kjennetegner politiets og påtalemyndighetens praktisering av bestemmelsen, deretter hvordan brudd på besøksforbud håndheves. I det neste delkapittelet er det intervjuer med straffesaksaktører som ligger til grunn.

BESØKSFORBUDSBESTEMMELSEN I PRAKSIS

De intervjuede i denne undersøkelsen er bedt om en generell vurdering av besøksforbud som beskyttelsestiltak, hvordan det brukes, og synspunkter på ordningen. Samtlige av de intervjuede anser besøksforbudet som et godt og effektivt beskyttelsestiltak. Det framheves også at politiet nå er godt kjent med ordningen, og at det er godt innarbeidet i politidistriktene. Som en påtalejurist sier det: «Det er et lavterskeltilbud, lovteksten er enkel å forstå, alle politifolk vet nå hva dette innebærer.»

I så måte ser det ut til at her har situasjonen endret seg, fra at besøksforbud har vært en lite kjent ordning i flere politidistrikter, til at dette er godt innarbeidet som beskyttelsestiltak.

Vold i nære relasjoner framheves som en sakstype der besøksforbud ofte benyttes, og der besøksforbud ses som et velegnet beskyttelsestiltak. En påtalejurist sier: «Besøksforbud brukes mye i vold i nære relasjoner, det er et typisk felt der konfliktnivået er såpass høyt. Det er også et område der det kan være grunn til å ilegge, her er det en større frykt for at ting skal skje igjen.» En annen påtalejurist sier: «Når det er snakk om trusler og vold i nære relasjoner, bruker vi besøksforbud i stor grad, det er sjelden snakk om å nekte fornærmede dette.» At vold i nære relasjoner framstår som en typisk sakstype der besøksforbud benyttes, er også i tråd med lovgivers intensjoner.

I så måte ser besøksforbud ut til å være godt etablert som et forebyggende beskyttelsestiltak i norsk rett. Det ser ut til å være godt kjent, det er i bruk, og det

vurderes til å være et godt og egnet beskyttelsestiltak i saker om vold i nære relasjoner.

Hvordan praktiseres så ileggelse av besøksforbud? Som vi viste ovenfor, fulgte påtalejuristene tidligere en praksis som var strengere enn lovenes krav, ved at det ble stilt krav om anmeldelse og forutgående straffbart forhold for å ilegge besøksforbud (Braathen & Molstad 2001). Ved at besøksforbudet på denne måten hadde en sterk tilknytning til straffesakssporet, ble besøksforbudet i praksis et reaktivt snarere enn et pre-aktivt tiltak.

I materialet som ligger til grunn for denne undersøkelsen, finner vi at besøksforbudet fremdeles er tett knyttet til forutgående straffbart forhold og anmeldelse. Ikke så å forstå at politiadvokatene ikke er kjent med lovens krav. Men det blir slik i praksis. Når det gjelder forutgående straffbart forhold, skjer det fordi politiet gjør en forholdsmessighetsvurdering ved ileggelse av besøksforbud. I saker som ikke dreier seg om vold og alvorlige trusler, forsøker politiet å løse saken med lempeligere midler enn besøksforbud – som at politiet gir den aktuelle beskjed om å slutte med den plagsomme adferden. Besøksforbudet blir reservert for de alvorlige sakene, typisk fysisk vold i nære relasjoner.

Påtalejuristene sier også at besøksforbud som regel blir ilagt i forbindelse med at de mottar en anmeldelse. En politijurist sier:

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

Det kan være flere forklaringer på den tette koblingen mellom anmeldelse og ileggelse av besøksforbud. En hovedforklaring kan være det «sosiale landskapet» som besøksforbudsbestemmelsen faller ned i: Et kjennetegn ved vold i nære relasjoner er at få utsatte ønsker involvering av politi og straffeapparatet. Få ønsker å anmelde, dette kan være av frykt for gjerningsmannen eller at man ikke ønsker gjerningsmannen tiltalt og straffet. Man ønsker at volden opphører, men ikke nødvendigvis ved å involvere straffeapparatet. Voldsutsatte kan gå «mange runder» før de til slutt anmelder og forlater utøver. Kanskje kan noen av de samme mekanismene gjøre seg gjeldende når det gjelder besøksforbud. Krisesentrene forteller at mange kvinner er redde for å be om besøksforbud, de er redde for at utøver skal bli ytterligere aggressiv, og at det skal føre til at volden kan eskalere. Når de først kontakter politiet, kan de være klare for både anmeldelse og beskyttelse gjennom

besøksforbud. Dette kan dermed være en forklaring på den tette tilknytningen mellom forutgående straffbare forhold, anmeldelse og besøksforbud.

Hva betyr så denne praktiseringen for besøksforbudets effektivitet? Ved at besøksforbudet kommer inn som beskyttelsestiltak etter at straffbare forhold har skjedd og blitt kjent for politiet og anmeldt, reduserer dette besøksforbudets effektivitet som beskyttelsestiltak. Når besøksforbudet blir ilagt, kan volden ha pågått i lang tid. Dette betyr også at i praksis kan bestemmelsen i større grad karakteriseres som et reaktivt snarere enn et pre-aktivt tiltak. Besøksforbudet avdekker og avverger ikke kriminalitet på forhånd, men kommer inn som reaksjon på allerede begått kriminalitet.

Men besøksforbudet er jo like mye ment som beskyttelsestiltak for å forhindre *fortsatt* voldsutøvelse. Og dermed må vi se på i hvilken grad besøksforbudene overholdes, og hva som skjer fra politiet og påtalemyndighetens side dersom besøksforbud brytes. Brudd på besøksforbud er straffbelagt (strl. § 168 b). Et straffebuds effektivitet vil avhenge av i hvilken grad det håndheves.

HÅNDHEVINGEN AV BRUDD PÅ BESØKSFORBUD

Som tidligere nevnt gir ikke kriminalstatistikken separate tall som belyser i hvilket omfang det skjer brudd på besøksforbud, og hva som skjer dersom et brudd oppdages – om det etterforskes og straffefølges. Det følgende bygger dermed på intervjuene med straffesaksaktørene og et domsmateriale som viser tiltale- og domspraksiser i et utvalg dommer om brudd på besøksforbud.

En viktig bakgrunn for å vurdere håndhevingen av besøksforbud er Riksadvokatens instruksjoner om hvordan påtalemyndigheten skal håndheve brudd. Riksadvokaten har i en rekke sammenhenger understreket at dersom siktede bryter et besøksforbud, skal det reageres raskt og med fasthet. Pågrepelse og varetekt må vurderes. Det bør også vurderes å påtale brudd på besøksforbud uten å avvente hovedforhandling i familievoldssaken.⁵

Også høyesterettsdommen fra 2013 referert innledningsvis i dette kapitlet gir retningslinjer for hvordan brudd på besøksforbud bør håndheves. En mann hadde gjentatte ganger brutt besøksforbud overfor en kvinne han hadde hatt et kortvarig forhold til, uten at bruddene var tilstrekkelig fulgt opp av politiet. Den norske staten ble dømt for brudd på EMK artikkel 8 for ikke å ha oppfylt sin plikt til å beskytte kvinnen.

5. Rundskriv 2008-3 om familievold og mål- og prioriteringsskrivene for straffesaksbehandlingen, senest i 2015 og 2016.

Denne undersøkelsen viser at Riksadvokatens retningslinjer om håndheving av brudd på besøksforbud ofte ikke blir fulgt opp i praksis. Materialet forteller om en mangelfull og til dels sporadisk håndheving av brudd. En bistandsadvokat er sterkt kritisk. Hun sier:

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

Også kritesentrene er kritiske og framholder særlig at brudd via elektroniske og sosiale medier i liten grad blir tatt på alvor av politiet. De opplever også at den manglende håndhevingen av brudd fører til at byrden legges på de voldsutsatte kvinnene, ved at kvinnene må finne nye måter å beskytte seg mot voldsutøver på. Politiet kan enten gi dem voldsalarm, eller kvinnene og barna må flytte og bytte kritesenter, og dette kan skje gang på gang.

Straffesaksaktørene er også kritiske til egen praksis når det gjelder håndhevingen av brudd. En påtalejurist sier: «Vi har et stort antall saker hvor vi ikke har gått til innbringelse for brudd. Og i mange tilfeller er det også sånn at det har tatt lang tid før vi har tatt et avhør.» Det er imidlertid nyanser i bildet. Det er påtalejurister som beskriver en mer aktiv håndhevingspraksis. En sier:

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

En slik påtalepraksis, der politiet begynner med en samtale med utøver, for så å benytte sterkere virkemidler dersom vedkommende ikke retter seg etter formaninger fra politiet, begrunnes med at alt politiarbeid handler om å vurdere reaksjon etter hvor alvorlig et forhold er. Dette handler også om ressursituasjonen i politiet, som en sier: «Vi har et klart forbedringspotensial når det gjelder brudd, men det vil som regel være ressursituasjonen som avgjør.»

Den håndhevingspraksisen som er beskrevet her, peker mot at den reaktive delen av besøksforbudsbestemmelsen – straffebudet om brudd – ser ut til å være en forholdsvis «sovende» bestemmelse, dette gjelder særlig brudd som ikke oppfattes som alvorlige. Dette kan i sin tur bety at straffebestemmelsen om brudd er

en lite effektiv bestemmelse. Dersom noen begår brudd gjentatte ganger og ser at intet skjer, vil åpenbart straffetrusselen blekne. Dette gir også grunnlag for en perspektivering av tesen om den pre-aktive strafferetten; når brudd på en bestemmelse ikke følges opp i praksis, kan man da snakke om en «preventive turn»? Dette kommer jeg tilbake til avslutningsvis.

Det er imidlertid ikke riktig i å si at brudd på besøksforbud overhodet ikke håndheves, og at det ikke tas ut tiltale for brudd på besøksforbud. Som nevnt ovenfor henstiller Riksadvokaten om en påtalepraksis der det vurderes å ta ut tiltale for brudd på besøksforbud uten å avvente hovedforhandling i familievoldssaken. Dette for at brudd skal påtales raskt, og dermed bidra til at besøksforbudet gir den beskyttelse det er tiltenkt av lovgiver. Men heller ikke tiltalepraksisene er helt i tråd med Riksadvokatens henstillinger. Nedenfor skal jeg vise dette.

TILTALEPRAKSISER

En påtalejurist sier:

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

Utsagnet er illustrerende for hvordan påtalejuristene beskriver sin tiltalepraksis. De tar ut tiltale for brudd på besøksforbud sammen med forholdene i familievoldssaken, ikke fortløpende, slik Riksadvokaten henstiller om. Påtalejurister argumenterer også for at dette kan være en god praksis. Bruddene i familievoldssaken kan bidra til å opplyse saken – bruddene gir et klarere bilde av den tiltalte ved at han har fortsatt å trakassere fornærmede etter at politiet har vært inne i bildet, og bruddene kan være med på å tegne et klarere bilde av hvordan volden har vært for fornærmede. «I utfordrende familievoldssaker kan brudd bidra til å opplyse saken, og det kan bidra til at man får et riktig straffenivå. Det kan være med på å trekke opp den ubetinga delen», slik en politijurist sier det.

PÅDØMMELSE AV BRUDD PÅ BESØKSFORBUD

Også det domsmaterialet som ligger til grunn for undersøkelsen, viser en praksis der brudd på besøksforbud tas med i tiltalen for familievold. Dommene bidrar der-

med til å forsterke bildet om at det i liten grad tas ut tiltale kun for brudd på besøksforbud, det må være noe «mer» i saken. I 38 av de 45 dommene er tiltalen tatt ut sammen med forhold i en familievoldssak. Kjennetegnet ved de syv sakene der det er tatt ut tiltale kun for brudd, er at disse sakene ikke dreier seg om førstegangsovertredelser. De tiltalte hadde enten fått en reaksjon for å ha brutt besøksforbud tidligere, eller den tiltalte var tidligere dømt for andre lovbrudd mot samme fornærmede, typisk vold eller trusler om vold. I dette materialet er det altså slik at når påtalemyndigheten tar ut tiltale særskilt for brudd, er dette overfor «gjengangere».

Pådommelsene er i tråd med denne tiltalepraksisen; forholdene i familievoldssaken og bruddene på besøksforbud er pådømt samlet. 44 av de 45 sakene endte med domfellelse. Straffenivået for brudd på besøksforbud isolert ligger på omkring 60 til 90 dager fengsel, hvorav 30 til 50 dager gjøres betinget. På grunn av den samlede pådommelsen er det imidlertid i flere av sakene utmålt lange ubetingede fengselsstraffer, dette gjelder svært alvorlige familievoldssaker. Straffeutmålingen i sakene varierer fra 40 dager betinget fengsel som den korteste straffen til fengsel i åtte år som den lengste.

Dommene gir for øvrig et sammenfallende bilde av den sterke tilknytningen mellom forutgående straffbare forhold, anmeldelse og ileggelse av besøksforbud, som påtalejuristene har beskrevet. I 43 av de 45 dommene er besøksforbudet ilagt *etter* at et straffbart forhold er anmeldt til politiet. Og det som har foranlediget anmeldelsen – og dermed også besøksforbudet – er i nesten alle sakene ulike former for fysisk vold i nære relasjoner. I flere av sakene er det også snakk om svært alvorlig vold, som slag, spark, kvelningsforsøk og ulike seksuelle overgrep. I tillegg kommer ulike former for trusler og trakassering. I flere av dommene er det også beskrevet hvordan fornærmede har levd i mishandlingsforhold som har pågått over mange år, før hun til slutt anmelder og det blir ilagt et besøksforbud.

DISKUSJON

Med besøksforbud er det innført en bestemmelse i norsk lovgivning som har utpregede pre-aktive trekk. Besøksforbud er et straffeprosessuelt tiltak, ikke en straffereaksjon, og det har som formål å avverge lovbrudd før de er begått. I og med bestemmelsens straffeprosessuelle karakter er den ikke omfattet av de samme rettssikkerhetsgarantier og prosedurale rettigheter som straffebestemmelser (som skyldkrav, forholdsmessighet, uskyldpresumsjon osv.) For å si noe fyllestgjørende om besøksforbudets karakter har vi imidlertid argumentert for at man også må se på praktiseringen og håndhevingen av besøksforbud, ikke bare den såkalte

«law in books», men også «the law in action». Hvordan bestemmelsen praktiseres og håndheves, vil også fortelle noe om besøksforbudets effektivitet som beskyttelsestiltak.

Innledningsvis viste vi til den retts sosiologiske diskusjonen om betingelser for at lover skal ha en effekt: Lovgivningen må være kjent, den må praktiseres i tråd med lovgivers intensjoner, og den må håndheves, ikke for lenge etter at det straffbare forholdet er begått. Lovgivningens virkninger vil også avhenge av det «sosiale landskapet» lovgivningen faller ned i. Overført på besøksforbud viser denne undersøkelsen at bestemmelsen nå er godt kjent i politidistriktene, og besøksforbud vurderes av politi og påtalejurister som et velegnet og nyttig beskyttelsestiltak i saker om vold i nære relasjoner. Derfor benyttes besøksforbud i disse sakene. Dette viser at lovgivningen er en betydningsfull sosial realitet.

Ser vi på praktiseringen av vilkårene for ileggelse av besøksforbud, ser vi imidlertid at selv om loven hverken krever anmeldelse eller et forutgående straffbart forhold for å ilegge besøksforbud, er det i stor grad slik loven praktiseres. Ileggelse av besøksforbud ser også ut til å være knyttet til forutgående fysisk vold, noe som ytterligere bidrar til at det er en høy terskel for ileggelse. Samlet er dette forhold som kan bidra til at besøksforbudets effektivitet blir mindre enn det som er forutsatt av lovgiver, ved at vold ikke forhindres. Besøksforbudet kommer for sent. Dette viser at bestemmelsen har klare reaktive trekk. På grunn av manglende registerdata vet vi imidlertid ikke i hvilken grad besøksforbudet bidrar til å forhindre *ny* og fortsatt vold, og dermed om bestemmelsen også fungerer pre-aktivt. Dette understreker betydningen av gode registerdata på dette området.

Også måten brudd på besøksforbud håndheves på, viser at besøksforbudet har klare reaktive trekk. I den grad brudd påtales og pådømmes, skjer det i forbindelse med forhold i familievoldssaken for øvrig. Dette betyr at bruddene blir pådømt lenge etter at de er begått. Etterforskning og domstolsbehandling av familievoldssaker kan ta lang tid (jf. Aas, 2014 og Dullum, 2016). En pådømmelse for brudd på besøksforbud lenge etter at det er begått, kan også bidra til at straffetrusselen får en mindre avskrekkende effekt.

Man kan stille spørsmål ved hvorfor det blir slik, det vil si hvorfor besøksforbud i saker om vold i nære relasjoner får slike reaktive kjennetegn, i motsetning til hva lovteksten gir bud om. Avslutningsvis skal vi knytte noen kommentarer til dette.

Et kjennetegn ved saker om vold i nære relasjoner er at voldsutsatte ofte ikke ønsker straffeapparatets involvering, og dermed ikke kontakt med politiet. Man ønsker slutt på volden, men ikke gjennom å anmelde og begjære utøver straffeforfulgt. Avhengighet av og nærhet til utøver er noe av forklaringen på dette. Når den utsatte først ønsker å gå til det skritt å kontakte politiet og å anmelde, kan hun også

være klar for å forlate utøver, og hun ønsker kanskje beskyttelse mot utøver gjennom et besøksforbud. Da kan volden ha pågått i lang tid. Det at besøksforbudet kommer inn i etterkant, kan således ha med selve fenomenet vold i nære relasjoner å gjøre – her er mange ofre svært tilbakeholdne med å involvere straffeapparatet.

For det andre kan man tenke seg at en pre-aktiv strafferett forutsetter en politiorganisasjon som er «gearet» inn mot forebygging og avverging, og at dette har prioritet innad i organisasjonen. Når det gjelder vold i nære relasjoner, er dette en lovbruddskategori som tradisjonelt har hatt lav prioritet i politiet, og også lite ressurser (jf. Dullum, 2016, Aas, 2014). Henleggelsesprosenten i saker om vold i nære relasjoner er høy (se for eksempel Dullum & Bakketeig, 2017). Det er sannsynligvis både ressursmessige og politimessige grunner til at vold i nære relasjoner behandles på denne måten. Straffeapparatets behandling av saker om brudd på besøksforbud føyer seg dermed inn i dette bildet; det er ikke noe særsyn. Dermed kan også praktiseringen av besøksforbudsordningen bli reaktiv i sin karakter; det gjøres lite fra politiets side for å avverge lovbrudd før de blir alvorlige. Når det gjelder andre lovbruddskategorier, som beredskap og organisert kriminalitet, kan situasjonen være motsatt; dette er lovbruddskategorier som tradisjonelt har hatt status og prioritet innad i politiet, og hvor vi også har sett en utvikling i adgang til bruk av utradisjonelle, forebyggende politimetoder (for eksempel Larsson, 2014).

En tredje forklaring kan være å spore i jusen som sosialt system. Forholdsmessighet og proporsjonalitet er en sentral verdi i jusen. Kanskje disse verdiene får en særlig betydning når det gjelder inngrep i privatlivet og vern om dette. I så måte kan det hende at det ligger i juristenes sosialisering å praktisere en høy terskel for bruk av bestemmelser som omfatter inngrep i privatlivet – som besøksforbudet jo innebærer i større eller mindre grad.

Samlet kan disse forholdene føre til at situasjonen i dag ser ut til å være ikke helt ulik den situasjonen som beskrives i høyesterettsdommen fra 2013, som er redegjort for innledningsvis i dette kapitlet. Men det har også skjedd endringer ved at besøksforbudsbestemmelsen nå er både godt kjent og anerkjent som beskyttelsestiltak i både politi- og påtalemyndighet. Vold i nære relasjoner er også gjenstand for en helt annen oppmerksomhet enn tidligere. Dette borger for en mer aktiv praktisering av besøksforbudsbestemmelsen i årene framover.

LITTERATURLISTE

- Braathen, A. K. & Molstad, S. J. (2001). *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a*. Skriftserie nr. 72/2001. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for kriminologi og rettssosiologi.
- Carvalho, H. (2017). *The preventive turn in criminal law*. Oxford: Oxford University Press.
- Dullum, J. (2016). En ny offerposisjon? Om styrkede rettigheter for fornærmede i straffesaker. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 103(3), 219–244.
- Dullum, J. & Bakketeig, E. (2017). Bruk av legalstrategi mot vold i nære relasjoner. *Tidsskrift for strafferett*, 17(2), 103–125.
- Dullum, J. (2019). *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a. En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner* (NOVA Rapport 1/2019). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, OsloMet.
- Eckhoff, T. (1983). *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli.
- Husabø, E. (2003). Pre-aktiv strafferett. *Tidsskrift for strafferett*, 3(1), 96–107.
- Garland, D. (2001). *The culture of control*. Oxford: Oxford University Press.
- Larsson, P. (2014). Normalisering av det unormale: Utvidelsen i bruk av utradisjonelle politimetoder. *Nordisk politiforskning*, 1, 41–57.
- NOU 1992: 16. *Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre*. Oslo: Justisdepartementet.
- Justis- og politidepartementet (1993–1994). *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv (styrking av kriminalitetsofres stilling)* (Ot.prp. nr. 33 (1993–1994)). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Riksadvokaten (2008). Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2008 om familievold.
- Riksadvokaten (2015). Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2015 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015 politiet og statsadvokatene.
- Riksadvokaten (2016). Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2016 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2016 politiet og statsadvokatene.
- Slettan, S. & Øie, T. M. (2001). *Forbrytelse og straff*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Zedner, L. (2016). Penal subversions: When is a punishment not punishment, who decides and on what grounds? *Theoretical Criminology*, 20(1), 3–20.
- Aas, G. (2014). *Politiet og familievolden*. Oslo: Universitetsforlaget.