

Kontaktforbud med elektronisk kontroll – omvendt voldsalarm (OVA)

1. Anvendelsesområdet for de omvendte voldsalarmer

1.1 Overordnet om retstilstanden i Norge

Straffeloven § 57 regulerer forbud mot kontakt og domstolenes adgang til å ilegge elektronisk kontroll. Bestemmelsen lyder som følger:

«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.

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.»

Bestemmelsens femte ledd første punktum gir domstolene hjemmel for å ilegge elektronisk kontroll i forbindelse med et kontaktforbud. Elektronisk kontroll kan ikke ilegges alene eller uavhengig av kontaktforbudet, men er avhengig av at vilkårene for å ilegge kontaktforbud er oppfylt. Det er altså selve kontaktforbudet som skal utgjøre straffen i form av et rettighetstap. Den elektroniske kontrollen er et *supplement* som gjør det mulig å kontrollere om forbudet blir overholdt, samt å avverge nye krenkelser av fornærmede. Elektronisk kontroll må nærmere bestemt «anses nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt». I Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) s. 21 første spalte uttales følgende om vilkåret:

«Med dette kriteriet gis domstolene likevel stor frihet ved vurderingen av om elektronisk kontroll bør ilegges. Samtidig innebærer formuleringen at domstolen må begrunne beslutningen om å ilegge elektronisk kontroll sammen med kontaktforbudet, enten med henvisning til partenes forhistorie, uttalelser fra domfelte, eller tidligere brudd på besøks- eller kontaktforbud. Departementet legger til grunn at dersom domfelte tidligere har brutt et besøks- eller kontaktforbud, skal dette normalt føre til at kontaktforbudet kombineres med elektronisk kontroll. Utover det som ligger i kravet til at domstolen må anse elektronisk kontroll for nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt, ønsker ikke departementet å begrense muligheten for bruk av elektronisk kontroll ytterligere. Elektronisk kontroll er inngripende, men

det er likevel etter sin art først og fremst et tiltak som skal sørge for at det underliggende kontaktforbudet overholdes.»

Det må også foretas en forholdsmessighetsvurdering. Ulempene som kontrollen innebærer for den domfelte, må veies opp mot behovet for vern av fornærmede i form av kontroll med at forbudet overholdes, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2019 side 6. Ulempene består på den ene siden i forbudet mot opphold i forbudssonen, som normalt vil være noe større når forbudet skal være undergitt elektronisk kontroll. Selv om den elektroniske kontrollen er en mekanisme for å overvåke det underliggende kontaktforbudet, og derfor aldri kan gjelde for et større geografisk område enn forbudssonen, vil illeggelsen av den elektroniske kontrollen ofte bety en viss endring av sonen. For at kontrollen skal tjene sin hensikt, må politiet rekke å avverge før domfelte rekker frem til fornærmede. Grensen trekkes dermed i stor grad basert på politiets responstid.

Den andre formen for ulemper er forbundet med å bære fotlenken. Etter straffeloven § 57 femte ledd tredje punktum plikter den domfelte å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Dagens tekniske løsninger innebærer en del praktiske konsekvenser for domfeltes livsutfoldelse. Alarmen utløses ikke bare hvis domfelte beveger seg inn i forbudssonen, men også blant annet hvis batteriet utlades eller domfelte er i et område uten dekning i en viss periode. Medvirkningen krever dermed samarbeidsevne og -vilje fra domfelte, og medfører at ikke alle kan ilegges elektronisk kontroll. Det kan også tenkes at vedkommende lever under forhold som gjør det vanskelig å lade og vedlikeholde kontrollutstyret.

I helhetsvurderingen må det tas hensyn til de konkrete omstendighetene i den enkelte sak, og både utformingen av og størrelsen på forbudssonen vil påvirkes av forholdsmessighetsvurderingen.

Etter straffeloven § 57 femte ledd første punktum kan også den elektroniske kontrollen begrenses til en del av den perioden kontaktforbudet gjelder for. I HR-2016-783-A ble eksempelvis kontaktforbudet satt til fem år, mens den elektroniske kontrollen ble satt til tre år.¹ Femte ledd annet punktum begrenser videre hva kontrollen kan gå ut på. Kun opplysninger om den domfeltes bevegelser innenfor området som er omfattet av kontaktforbudet kan registreres. Kontinuerlig elektronisk overvåking av den domfelte kan altså ikke finne sted. Imidlertid kan opplysninger om uteblitte signaler fra kontrollsystemet registreres. Bestemmelsens femte ledd tredje punktum fastsetter at den domfelte er pliktig til å følge de instruksjonene som blir gitt av politiet, og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Den mest vesentlige forpliktelsen vil her være å lade utstyret ved behov, samt være tilgjengelig på telefon for politiet. I femte ledd fjerde punktum er Kongen gitt hjemmel for å gi nærmere forskrifter om gjennomføringen av elektronisk kontroll, herunder om behandlingen av personopplysninger i den forbindelse.

Formålet med innføringen av hjemmelen for elektronisk kontroll med kontaktforbud var særlig å bedre beskyttelsen av personer som har vært utsatt for vold og trusler om vold fra nåværende eller tidligere samlivspartner. Reaksjonsformen er av denne grunn særlig aktuell i familievoldssaker, men vil kunne brukes i alle saker hvor noen har opplevd vold, overgrep eller andre krenkelser, eller hvor det er fare for slike krenkelser. Etter straffeloven § 282 annet ledd skal retten vurdere å idømme kontaktforbud når noen kjennes skyldig i mishandling i nære relasjoner etter § 282 første ledd bokstav b, det vil si når den er begått overfor nærstående barn. Tilsvarende følger det av § 319 at retten skal vurdere idømmelse av rettighetstap og kontaktforbud ved domfellelse etter §§ 299, 302, 304 eller 305. I en høyesterettsavgjørelse fra 2021 (HR-2021-2151-A) er det imidlertid fastslått at bestemmelsen om kontaktforbud og elektronisk kontroll ikke er begrenset til tilfeller hvor den straffbare handlingen som har begrunnet kontaktforbudet består i vold eller trusler. Det samme gjelder for de eventuelle fremtidige handlingene som det er aktuelt å beskytte fornærmede mot. Samtidig understrekes det at «[e]n annen sak er at karakteren av både begåtte lovbrudd og mulige fremtidige krenkelser vil kunne veie tungt ved vurderingen av om det er nødvendig å fastsette elektronisk kontroll» (avsnitt 38).

¹ Elektronisk kontroll kan derimot ikke ilegges på ubestemt tid, slik tilfellet er for kontaktforbud i helt særlige tilfeller. Etter straffeloven § 58 annet ledd må den elektroniske kontrollen være tidsbestemt inntil fem år.

Etter straffeloven § 168 bokstav c kan den som forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 kan iverksettes, eller hindrer pågående kontroll, straffes med fengsel i inntil ett år.

For nærmere informasjon om anvendelsesområdet for, og begrunnelsen bak, kontaktforbud med elektrisk kontroll, se:

- Ot.prp. nr. 25 (2008-2009) kapittel 3, særlig kapittel 3.7.
- Riksadvokatens rundskriv om elektronisk kontroll (2019).
- Høringsnotatet om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv. (2021), særlig kapittel 3.1.2.
- Politiets rundskriv om kontaktforbud med elektronisk kontroll (2013), se vedlagt.

1.2 Pågående prosesser – påtalemyndighetens adgang til å ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud

Justis- og beredskapsdepartementet sendte høsten 2021 på høring forslag om enkelte endringer i straffeprosessloven og straffeloven. I høringsnotatet foreslås det å utvide ordningen med omvendt voldsalarm, i første rekke slik at elektronisk kontroll kan ilegges av *påtalemyndigheten* – og ikke kun domstolene – ved brudd på besøksforbud. Høringsnotatet inneholder også enkelte andre presiseringer om elektronisk kontroll, både knyttet til kontaktforbud etter straffeloven og ved brudd på besøksforbud i straffeprosessloven.

Forslagene kan oppsummeres slik:

- Det foreslås å innføre en hjemmel i straffeprosessloven slik at påtalemyndigheten skal kunne ilegge elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud. Påtalemyndigheten må være overbevist om at et slikt brudd er begått, og dessuten mene at bevisene er tilstrekkelig til fellelse i retten.
- Det vurderes også om det i særskilte tilfeller bør åpnes for å kunne ilegge elektronisk kontroll sammen med besøksforbudet uten vilkår om brudd.
- Det foreslås enkelte mer praktiske presiseringer av det nærmere innholdet i reglene om elektronisk kontroll. Dette vil gjelde både for elektronisk kontroll ved kontaktforbud og elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud.
- Det foreslås at den som hindrer at slik elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud kan iverksettes eller hindrer pågående kontroll, skal kunne straffes.

Lovforslaget er til behandling i departementet.

2. Praksis vedrørende de omvendte voldsalarmer

Både Riksadvokaten og Politidirektoratet (se vedlagt) har utarbeidet egne rundskriv om bruken av OVA datert mai 2019, som vil kunne svare ut spørsmålene under punkt 2.

3. Utgifter forbundet med implementeringen og driften av ordningen for omvendte voldsalarmer

Det er vanskelig å anslå kostnadsrammen for implementering og drift av OVA-ordningen. Politiet mottar ikke øremerkede midler til drift av dette tiltaket, og utgiftene dekkes over det ordinære driftsbudsjettet for politiet.

Kostnadene knyttet til drift vil være avhengig av hvor mange som til enhver tid er underlagt ordningen. OVA lenkene leases og pr. 2019 kostet hver enhet 15 000 kroner årlig. I tillegg komme de

systemtekniske løsningene, herunder plattform for mottak av alarmer mm. I Norge skal den tekniske utviklingsplattform byttes ut i år og har en anslått kostnad på 7 500 000 norske kroner med en antatt varighet på ca. 10 år.

OVA krever også operative og administrative ressurser (etterforskning, operativt arbeid knyttet til oppfølging av voldsutøver/alarmbærer), men igjen vil dette være avhengig av antallet samtidige brukere (pålenkede).

Kriminalomsorgen bistår politiet med drift av OVA, og det er utarbeidet en egen samarbeidsavtale mellom politiet og kriminalomsorgen som regulerer ansvars- og arbeidsdelingen rundt ordningen. I hovedsak bistår kriminalomsorgen med drift av OVA-sentralen som forebygger alarmer til politiets operasjonssentral og praktisk bistand ved av- og påpekning.

Erfaring viser at det er behov for hyppig bistand i de fleste saker, og oppdragene fra politiet kommer ofte på kort varsel og med betydelige reiseavstander. OVA-domfelte skal ha samme mulighet for progresjon i sitt straffegjennomføringsforløp som andre domfelte uten OVA. Dette innebærer at domfelte ofte får innvilget permisjoner og overføring til lavere sikkerhet eller andre gjennomføringsformer, noe som medfører hyppig på- og avlenkninger.

Basert på et anslag med 30 aktive saker ble kriminalomsorgen fra 2020 tildelt 3,75 millioner kroner årlig for håndtering av OVA-oppgaver i kriminalomsorgen.

4. Erfaringer vedrørende omvendte voldsalarmer

Ordningen med OVA er evaluert på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (NOVA rapport 15/20). Rapporten forelå i 2020, og hovedfunnene gjengis nedenfor:

- OVA kan ha en avskrekkende effekt både overfor potensielle voldsutøvere og også utøvere som er idømt OVA. Når evalueringen ble gjennomført var det ikke registrert noen brudd på kontaktforbudet.
- Ordningen oppleves som et godt beskyttelsestiltak og øker fornærmedes livskvalitet og handlingsrom.
- Terskelen for bruk av OVA ser ut til å være svært høy slik at dette tiltaket i hovedsak kommer inn som en siste utvei, der andre tiltak er forsøkt og ikke har virket og der fornærmede gjennom år allerede er påført stor skade.
- Bruken varierer mellom politidistriktene (pr. 6. august 2020 hadde Øst PD 25 saker, Oslo 3 og Møre- og Romsdal 0).
- Varierende og i flere tilfeller svak ledelsesforankring i distriktene, lite kjennskap til- og kunnskap om ordningen, avhengighet av ildsjeler der ordningen brukes samt geografiske og teknologiske hindringer for bruk spiller inn.
- Sett fra politidistriktenes side har de sentrale føringene, styringssignalene og medfølgende ressurser vært mangelfulle. Styringssignalene har heller ikke tatt høyde for at OVA representerer noe «nytt» for politiet og krever oppfølging både av utøvere og utsatte. Dette er forhold som etter deres oppfatning har bidratt til at ordningen er lite benyttet.
- Manglende bruk av OVA også må sees inn en bredere sammenheng der arbeid mot vold i nære relasjoner generelt kan synes å mangle nødvendig prioritet.

De senere årene (etter 2019 og etter at evalueringen forelå i 2020) er det gjennomført en rekke tiltak for å øke bruken av omvendt voldsalarm, blant annet gjennom egne rundskriv om kontaktforbud med elektronisk kontroll både fra Riksadvokaten og Politidirektoratet (se vedlegg).

Politidirektoratet gjennomfører kompetansehevende tiltak, blant annet gjennom et nasjonalt webinar, som er tilgjengeliggjort for varig bruk i hele politietaten. Det er utnevnt OVA-kontakter i hvert

politidistrikt som fungerer som pådrivere for ordningen i det enkelte politidistrikt. I tillegg er teknologi og utstyr er fornyet.

Omfang i bruk av OVA

Pr. 31. januar 2022 var det lagt ned påstand om elektronisk kontroll i 24 saker. 9 saker var på samme tidspunkt rettskraftige.

Fra 2019 til 2020 var det nær en tredobling i antallet påstander om OVA fra 17 i 2019 til 49 i 2020. I 2021 ble det lagt ned påstand i 45 saker.

Det er stor variasjon i bruken av ordningen mellom politidistriktene, men fra 2020 er det lagt ned påstand om bruk av OVA i samtlige politidistrikter. Øst og Sør-Vest politidistrikter har benyttet ordningen i størst utstrekning, med henholdsvis 38 og 22 påstander siden oppstart i 2014.

Påstander og rettskraftig dom per politidistrikt – akkumulert siden 2014

Politidistrikt	Totalt	
	Totalt Påstand	Totalt Rettskraftig
Oslo	11	9
Øst	38	23
Innlandet	4	1
Sør-Øst	18	8
Agder	7	5
Sør-Vest	22	9
Vest	5	5
Møre og Romsdal	3	0
Trøndelag	15	3
Nordland	2	1
Troms	4	1
Finnmark	3	1
	132	66