



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 109

(2001-2002)

---

Om lov om endringer i straffeloven og  
straffeprosessloven (rasistiske  
symboler, besøksforbud og  
strafferammen ved sammenstøt av  
lovbrudd)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 5. juli 2002, god-  
kjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)*

## 1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår i proposisjonen flere endringer i straffeloven og straffeprosessloven.

For det første fremmes det forslag om å endre straffebestemmelsen om rasistiske ytringer, den såkalte «rasismeparagrafen» (straffeloven § 135 a). Forslaget innebærer en presisering av gjeldende rett om at også ytringer som fremsettes ved bruk av symboler, kan omfattes av bestemmelsen.

For det annet foreslår departementet endringer i bestemmelsen om besøksforbud i straffeprosessloven § 222 a. Det dreier seg dels om realitetsendringer, både i vilkårene og i saksbehandlingsreglene, og dels om lovtekniske endringer.

Departementet foreslår en klar hjemmel for å kunne nedlegge besøksforbud med den følgen at den som forbudet retter seg mot, forbys å oppholde seg i sitt eget hjem. Det foreslås strengere vilkår for et slikt besøksforbud enn for vanlige besøksforbud.

Departementet foreslår videre en hjemmel for å gi begrensede besøksforbud der det er hensiktsmessig.

Departementet foreslår dessuten å tydeliggjøre at det for å nedlegge vanlige besøksforbud ikke kreves sannsynlighetsovervekt for risikoen for at handlingen vil bli begått. Dette er i samsvar med gjeldende rett.

Fristen for å bringe saken inn for retten utvides etter forslaget fra «snarest mulig og senest tre dager» etter beslutningen til «snarest råd og så vidt mulig innen fem dager».

Det presiseres i lovteksten at den besøksforbudet er rettet mot, skal varsles om rettsmøter, og ha rett til å være til stede og til å uttale seg. Departementet legger i forslaget opp til at den forbudet skal beskytte, gis de samme rettighetene.

Rett til forsvarer og bistandsadvokat utvides etter forslaget noe.

Departementet foreslår også enkelte mer lovtekniske endringer, som skal gjøre reglene lettere tilgjengelige og dermed enklere å praktisere. For eksempel foreslås det å gi uttrykkelige saksbehandlingsregler i besøksforbudsbestemmelsen - tilpasset denne - i stedet for å la bestemmelser i kapittel 14 om pågripelse og fengsling gjelde tilsvarende.

For det tredje foreslås det i proposisjonen en endring i straffeloven § 62 om strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd (konkurrens). Departementet foreslår at den øvre strafferammen for flere lovbrudd som er til pådømmelse samtidig, heves fra dagens halvannen gang av fengselsstraffen i det strengeste straffebudet, til to ganger denne straffen.

## 2 Bakgrunnen for lovforslagene

### 2.1 Bakgrunnen for forslaget om å endre straffeloven § 135 a om rasisme

---

#### 2.1.1 Innledning

I den senere tid har det vært eksempler på at personer har blitt utsatt for vold - eller blitt drept - på grunn av sin etnisitet. Blant annet på bakgrunn av det tragiske Holmlidrapet 26. januar 2001, der en mørkhudet gutt ble drept av nynazister, satte Justisdepartementet ned en studiegruppe for å undersøke rettstilstanden på området i to land der dette problemet har eksistert i lengre tid og/eller i større omfang (se nærmere punkt 2.1.2 nedenfor). Proposisjonen her følger opp studiegruppens forslag til endringer i norsk rett.

Forslaget til endring av straffeloven § 135 a er ledd i oppfølgingen av Semerklæringen, der det fremgår at samarbeidsregjeringen vil arbeide aktivt mot rasisme, rasistisk motivert vold, diskriminering og fremmedfiendtlighet.

#### 2.1.2 Studiegruppens oppnevning, mandat og sammensetning

Justisdepartementet nedsatte 31. januar 2001 en studiegruppe for å undersøke tiltak mot rasisme og nynazisme i Sverige og Tyskland. Gruppen fikk følgende mandat og sammensetning:

- «1. Studiegruppa skal samle inn informasjon om hvilke regler og praksis som finnes i Sverige og Tyskland med hensyn til
  - forbud mot nazistiske og/eller rasistiske partier og/eller organisasjoner,
  - forbud mot nazistiske og/eller rasistiske ytringer og symboler,
  - forbud mot nazistiske og/eller rasistiske manifestasjoner, arrangement, demonstrasjoner etc.,
  - forbud mot at erklærte nazister og/eller rasister oppholder seg på spesielle steder til spesielle tider.

2. Gruppa skal innhente kunnskap om de debatter som måtte foregå i Sverige og Tyskland med hensyn til om forbudene har ønsket virkning, og om forbudene eventuelt burde gå lengre eller kortere. Videre skal man se hen til ikke-rettslige virkemidler som myndighetene mener har en positiv effekt, og hvilke andre virkemidler som framheves i debatten.

3. Gruppa skal komme med en anbefaling til Justisdepartementet med hensyn til om ett eller flere av de forbud som finnes i Sverige og Tyskland bør innføres også i Norge. Gruppa skal redegjøre for andre virkemidler man blir kjent med som synes å ha positiv effekt.

Gruppas rapport skal også oversendes lovutvalget for lov mot etnisk diskriminering.

4. Gruppa gis følgende sammensetning:

Konstituert lovrådgiver Ørnulf Rønnebak, Justisdepartementet (leder)

Forsker Katrine Fangen, Forskningsstiftelsen FAFO

Forsker Henrik Lunde, Antirasistisk Senter  
Avdelingsdirektør Stephan Mo, Kommunal- og regionaldepartementet  
Statsadvokat Per Reehorst, Statsadvokatene i Oslo  
5. Gruppe skal avgi rapport innen 1. mars 2001.»

### 2.1.3 Studiegruppens rapport

Studiegruppen avga sin rapport Forbud mot rasistiske organisasjoner, ytringer og demonstrasjoner i Sverige og Tyskland (heretter «rapporten») til departementet 9. mars 2001.

Gruppen foreslår å tilføye et nytt annet ledd i straffeloven § 135 a om rasistiske ytringer, slik at bestemmelsen uttrykkelig skal omfatte rasistiske symboler. Studiegruppen begrunner forslaget med at det reelle vernet mot hets og trakassering ikke fungerer tilfredsstillende i dag. Studiegruppen har delt seg i et flertall og et mindretall når det gjelder den nærmere utformingen av forslaget (se nedenfor punkt 3.3.2).

Studiegruppen foreslår ikke å innføre forbud mot rasistiske organisasjoner eller demonstrasjoner.

### 2.1.4 Høringen

Justisdepartementet sendte 16. mars 2001 studiegruppens rapport på høring til følgende adressater:

- Departementene
- Registrerte politiske partier
- Høyesterett
- Lagmannsrettene
- Bergen byrett
- Oslo byrett
- Kristiansand byrett
- Trondheim byrett
- Stavanger byrett
- Hedmarken sorenskriverembete
- Salten herredsrett
- Riksadvokaten
- Statsadvokatene
- Politidirektoratet
- Bergen politidistrikt
- Bodø politidistrikt
- Hamar politidistrikt
- Kristiansand politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Stavanger politidistrikt
- Trondheim politidistrikt
- Politiets overvåkningstjeneste ØKOKRIM
- Regjeringsadvokaten
- Barneombudet
- Datatilsynet
- Allmennkringkastingsrådet
- Amnesty International (norsk avdeling)
- Antirasistisk senter

- A-pressen ASA
- Bergen forsvarerforening
- Den Norske Advokatforening
- Den norske Dataforening
- Den norske Dommerforening
- Den norske Forfatterforening
- Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
- Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
- Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
- FAFO
- FOKUS
- Foreningen Forn Sed
- Forsvarergruppen av 1977
- Forum for offentlig informasjon
- Institutt for journalistikk
- Institutt for medier og kommunikasjon
- Institutt for menneskerettigheter
- Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
- Juridisk rådgivning for kvinner - JURK
- Jusshjelpa i Nord-Norge
- Juss-Buss
- Jussformidlingen i Bergen
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM)
- KRIPOS
- Landsforeningen for Voldsofre
- Landsrådet for Norges Barne- og Ungdomsorganisasjoner, LNU
- Lovutvalget for ny lov mot etnisk diskriminering
- MIRA - Ressurssenteret for innvandrere og flyktningekvinner
- Norges Juristforbund
- Norsk filmklubbforbund
- Norsk forening for kriminalreform, KROM
- Norsk Forum for Ytringsfrihet
- Norsk Journalistlag
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- Norsk rikskringkasting AS
- Norsk Telegrambyrå AS
- Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)
- Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering, OMOD
- Oslo bispedømmeråd
- Primærmedisinsk Verksted (PMV)
- Politiets Fellesforbund
- Norske kvinnelige juristers forening
- Politiembetsmennenes Landsforening
- Redd Barna
- Rettspolitisk forening
- Schibsted ASA
- Senter mot etnisk diskriminering (SMED)
- Stiftelsen Fritt Ord
- Straffedes Organisasjon i Norge - SON
- Ungdom Mot Vold
- Åsatrufellesskapet Bifrost

Høringsfristen var 15. juni 2001. Ved brev 28. juni 2001 ble rapporten sendt til ytterligere noen adressater med frist for uttalelse 1. august 2001. Disse var:

- Boazo Ealahus Searvi v/Mattis M. Sara
- Norske Kveners Forbund/Ruijan Kveeniliitto
- Norske Reindriftssamers Landsforbund
- Norske Samers Riksforbund
- Samenes Landsforbund
- Sametinget
- Skogsfinske interesser i Norge
- International Romani Unions representant i Norge: Raya Bielenberg
- Kontaktperson for rom i Oslo: Jan Jansen
- Landsorganisasjonen for Romanifolket
- Romanifolkets Landsforening
- Romani Interesse Organisasjon
- Stiftelsen Roma
- Stiftelsen romanifolket/taterne
- Bispemøtet
- Kirkerådet
- Norges frikirkeråd
- Norges kristne råd
- Oslo katolske bispedømme
- BuddhistForbundet
- Central Jamaat-e Ahl-e Sunnat Norway
- Det mosaiske trossamfunn i Oslo
- Det mosaiske trossamfunn i Trondheim
- Tyrkisk Islamske Union
- Human-Etisk Forbund
- Islamsk råd i Norge
- Jehovas vitner
- Norges Hindu Kultursenter
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
- Svenska Kyrkan/Svenska Margaretakyrkan
- The Anglican Chaplaincy in Norway
- World Islamic Mission Norway

Følgende høringsinstanser har avgitt svar:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Fiskeridepartementet
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Landbruksdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Borgarting lagmannsrett
- Gulating lagmannsrett (førstelagmannen)
- Oslo Statsadvokatembeter
- Politidirektoratet (POD)
- Bodø politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Stavanger politidistrikt

- Trondheim politidistrikt
- Allmennkringkastingsrådet
- Barneombudet
- Datatilsynet
- Det Mosaiske Trossamfunn i Oslo
- Den Norske Advokatforening
- Folkepartiet (Norsk Folkeparti)
- Foreningen Forn Sed
- Institusjonen Fritt Ord (IFO) - i høringsbrevet kalt «Stiftelsen Fritt Ord»
- Juridisk rådgivning for kvinner - JURK
- Juss-Buss
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)
- KRIPOS
- Landsorganisasjonen for Romanifolket
- Norsk Forum for Ytringsfrihet
- Norsk Journalistlag
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- Norsk rikskringkasting AS
- Oslo biskop
- Politiets fellesforbund
- Redd Barna
- Senter mot etnisk diskriminering (SMED)
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
- Sametinget
- Straffelovkommisjonen
- The Anglican Chaplaincy in Norway
- Universitetet i Tromsø, juridisk fakultet
- Åsatrufellesskapet Bifrost

I tillegg har *høyesterettsadvokat Erik Gjems-Onstad* avgitt høringsuttalelse.

Følgende instanser hadde ingen merknader til forslaget: *Høyesterett, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Borgarting lagmannsrett, Datatilsynet og Juridisk rådgivning for kvinner.*

Et flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om det nærmere innholdet i rapporten, støtter forslaget om å ta inn et forbud mot bruk av rasistiske symboler i straffeloven § 135 a. Men mange er uenige i det konkrete forslaget til lovendring som studiegruppen fremmer. Et klart flertall er enig med studiegruppen i at det ikke bør innføres et forbud mot rasistiske demonstrasjoner og organisasjoner. Det nærmere innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet senere i proposisjonen, i tilknytning til de enkelte punktene i lovforslaget.

### 2.1.5 Annet relevant utredningsarbeid

Kongen i statsråd nedsatte 3. mars 2000 et lovutvalg (det såkalte Holgersenutvalget) som hadde i mandat å utrede og komme med forslag til ny lov mot etnisk diskriminering og å foreta en samlet vurdering av eksisterende sivilrettslige og strafferettslige reguleringer av vernet mot etnisk diskriminering, herunder straffeloven § 135 a. Utvalget fikk sitt mandat presisert i brev 2. mai

2001 fra Kommunal- og regionaldepartementet. Det ble vist til studiegruppens rapport, og utvalget ble bedt om å tilpasse sitt arbeid til Justisdepartementets oppfølging av den. Utvalget la frem sin utredning og forslag til ny lov 14. juni 2002. Utredningen skal sendes på høring.

Ytringsfrihetskommisjonen leverte 22. september 1999 sin utredning med forslag til ny Grunnlov § 100, NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted». Ytringsfrihetskommisjonen drøfter straffeloven § 135 a i forhold til ytringsfriheten på side 151-154 i sin utredning. Kommisjonen anbefaler en revisjon av § 135 a i lys av den foreslåtte grunnlovsparagrafen. Utredningen er under oppfølging i Justisdepartementet, og en stortingsmelding er planlagt fremmet våren 2003.

Regjeringen la 1. juli 2002 frem en handlingsplan mot rasisme og diskriminering 2002-2006.

### 2.1.6 Begrepsbruk

Studiegruppen sier følgende om sin bruk av begreper i rapporten:

«Det foreligger et allsidig knippe av begrep for å beskrive den ideologien, de miljøene og de motivene som ligger bak de handlinger, ytringer og holdninger vi her drøfter. Det framstår som rasjonelt om man kan holde seg til ett samlebegrep, slik at man slipper å gjenta hele listen av mulige mer presise kategorier, som nazisme, nynazisme, fascisme, fremmedfiendtlighet, antisemittisme, høyre-ekstremisme, hvit makt etc. Vi ser det slik at man med tilstrekkelig klarhet kan bruke begrepet rasisme som et fellesbegrep.»

Departementet er enig i at det er hensiktsmessig å bruke et samlebegrep, og forstår i det følgende uttrykket «rasisme» slik studiegruppen beskriver det.

Det går frem av regjeringens handlingsplan kapittel 2 at regjeringen ikke lenger vil bruke begrepet «rase». Holgersenutvalget har trukket samme konklusjon, og uttaler i utredningen kapittel 2.2:

«Begrepet «rase» vil utvalget unngå å bruke, da det ikke er noe vitenskapelig belegg for å inndeles menneskeheten i ulike «raser» og begrepet er sterkt belastet. Begrepet rasisme uttrykker imidlertid noe reelt og vil bli benyttet i samsvar med vanlig oppfatning av begrepet.»

I utvalgets utkast til § 135 a er ikke «rase» med i oppregningen.

Departementet har i proposisjonen her søkt å følge opp den begrepsbruken som regjeringen bruker i handlingsplanen. Spørsmålet om å fjerne uttrykket «rase» fra § 135 a vil bli fulgt opp når Holgersenutvalgets utredning har vært på høring.

## 2.2 Bakgrunnen for forslaget om å endre straffeprosessloven § 222 a om besøksforbud

---

### 2.2.1 Innledning

Ved lov 1. juli 1994 nr. 50 ble det vedtatt en ny § 222 a i straffeprosessloven om besøksforbud som ikke er ledd i en strafferettslig reaksjon. Formålet med bestemmelsen er å øke tryggheten for ofre for vold, trusler og trakassering, særlig i forbindelse med familievold og kvinnemishandling.

Loven krever ikke at den det nedlegges besøksforbud overfor, har begått en straffbar handling. Besøksforbud kan også nedlegges overfor noen som foreløpig ikke har utøvd vold eller på annen måte har krenket en annens fred - så lenge det er risiko for at han vil gjøre det. For enkelthets skyld bruker departementet likevel i proposisjonen ofte betegnelsen «overgriperen» som en samlebetegnelse på dem som allerede har krenket en annen og på potensielle krenkere.

Ved lov 2. mars 2001 nr. 7 ble straffeloven § 342, som blant annet setter straff for brudd på straffeprosessloven § 222 a, endret. Strafferammen ble hevet for å utvide adgangen til å pågripe og varetektsfengsle ved brudd på besøksforbud. Botalternativ ble innført for å åpne for å illegge forelegg for mindre alvorlige overtredelser og dermed sikre en raskere reaksjon. Forsøk samt alle former for medvirkning ble gjort straffbart. Før denne lovendringen gjaldt straffansvaret for medvirkning bare visse former for psykisk medvirkning, og forsøk var straffritt.

Under høringen av forslaget til endring i straffeloven § 342 hadde enkelte høringsinstanser også merknader til utformingen av straffeprosessloven § 222 a. Dels dreide det seg om forslag til tekniske justeringer, dels om forslag til materielle endringer. Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 81 (1999-2000) på side 31 at en del av forslagene var av en slik art at de burde sendes på høring, og at det var hensiktsmessig å behandle alle forslagene til endring i § 222 a under ett. Departementet ville derfor behandle spørsmålene senere i en egen sak.

Under høringen av forslaget til endring i straffeloven § 342 ble det anført at reglene om besøksforbud er uklare på noen punkter. Jusstudentene Anne Kari Braathen og Stine Molstad Novsjø har i sin særavhandling Besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a (2000) undersøkt hvordan de som praktiserer besøksforbudbestemmelsen, oppfatter den. De konkluderer med at aktørene tolker bestemmelsen ulikt.

Oppfattes reglene som uklare, kan det bevirke at terskelen for å nedlegge forbud i praksis blir høyere enn forutsatt. Dermed blir besøksforbud et mindre effektivt virkemiddel for å forebygge vold og andre krenkelser enn lovgi-verne la opp til. Det er også uheldig om reglene om besøksforbud praktiseres ulikt: De som trenger beskyttelse, har krav på beskyttelse uavhengig av bosted.

Et besøksforbud kan gå ut på at en person forbys å oppholde seg på et bestemt sted, forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. I noen tilfeller kan det være behov for å forby overgriperen å oppholde seg i sitt eget hjem. Dagens ordlyd er etter departementets syn ikke til hinder for besøksforbud med et slikt innhold, men adgangen til en slik beskyttelse bør gå klart frem av loven, slik at det ikke er tvilsomt at muligheten finnes. Også fordi et slikt besøksforbud er inngripende overfor overgriperen, er det behov for en særskilt hjemmel. Og siden forbudet er inngripende, er det behov for egne, strengere vilkår enn for andre besøksforbud.

Justisdepartementet utarbeidet på denne bakgrunn et høringsnotat med forslag om å endre straffeprosessloven § 222 a.

Forslaget til endring av straffeprosessloven § 222 a må ses i sammenheng med andre tiltak fra Justisdepartementet som har til formål å bekjempe vold mot kvinner og å bedre situasjonen for voldsofre:

Det er blant annet opprettet et kvinnevoldsforum sammensatt av representanter fra en rekke organisasjoner. Forumet skal være en pådriver for å synliggjøre vold mot kvinner og stimulere til debatt om hvordan omfanget av slik vold kan reduseres.

Justisdepartementet har i tillegg opprettet et kvinnevoldsutvalg som skal utrede stillingen for kvinner som utsettes for fysisk og psykisk vold, trusler og overgrep fra sin nåværende eller tidligere samlivspartner. Utvalgets arbeid skal styrke stillingen til kvinner som er utsatt for vold og overgrep, gjennom å foreslå forbedringer og innskjerpinger av lovverket, iverksettelse av forbedrede forebyggende tiltak og utvikling av tiltak for at ofrene kan bli møtt av offentlige instanser på en bedre måte. Utvalget skal levere sin utredning 1. september 2003.

Videre har dr. juris Anne Robberstad på oppdrag fra Justisdepartementet utredet den fornærmedes straffeprosessuelle posisjon i de nordiske landene. I utredningen (Kontradiksjon og verdighet), som ble overlevert til departementet 1. februar 2002, har Robberstad foreslått lovendringer som kan forbedre den fornærmedes stilling i norsk rett. Utredningen har særskilt for øye den straffeprosessuelle stillingen for ofre for volds- og seksuallovbrudd. Utredningen ble 7. juni 2002 sendt på høring med frist 1. november 2002.

Som et ledd i oppfølgingen av handlingsplanen Vold mot kvinner er blant annet ordningen med voldsalarmer videreført. I samarbeid med Oslo Politidistrikt har Politidirektoratet startet uttestingen av voldsalarmer som kan brukes utendørs. En arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet har vurdert spørsmål knyttet til å gi trusselutsatte personer økt vern av personopplysninger, herunder adgang til å innvilge truede personer endret personnummer. En proposisjon vil bli lagt frem i løpet av høsten 2002. Justisdepartementet har i samarbeid med Politidirektoratet, Likestillingssenteret og Krisesentersekretariatet utarbeidet en instruks til bruk for politiet for håndtering av saker om vold i nære relasjoner. I løpet av juli 2002 vil det bli etablert en ordning med familievoldskoordinatorer ved hvert av landets 27 politidistrikter. Koordinatorene vil ha spisskompetanse på vold mot kvinner.

Forslaget om å endre straffeprosessloven § 222 a er ledd i oppfølgingen av Sem-erklæringen, der det fremgår at samarbeidsregjeringen vil bekjempe vold mot eldre, barn og kvinner og gi personer som lever med konstante volds-trusler et reelt vern.

### 2.2.2 Høringen

Justisdepartementet sendte 15. oktober 2001 på høring et forslag til endringer i straffeprosessloven § 222 a til følgende instanser:

- Departementene
- Høyesterett
- Lagmannsrettene
- Herreds- og byrettene
- Riksadvokaten
- Regjeringsadvokaten

- Statsadvokatene
- Politidirektoratet
- Politidistriktene
- Alternativ til Vold
- Barneombudet
- Den Norske Advokatforening
- Den norske Dommerforening
- Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
- Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
- Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
- DIXI ressurscenter for voldtatte
- Forsvarergruppen av 1977
- Innvandrerkontoret
- Institutt for menneskerettigheter
- Juridisk rådgivning for kvinner - JURK
- Jusshjelpa i Nord-Norge
- Juss-Buss
- Jussformidlinga i Bergen
- Kirkelig ressurscenter for mishandlede kvinner
- Kompetansesenter for voldsofferarbeid
- Krisesentersekretariatet
- Kvinnefronten
- Kvinnegruppa Ottar
- Kvinneuniversitetet i Nord
- Kvinneuniversitetet på Løten
- Landsforeningen for Voldsofre og motarbeiding av vold
- Likestillingsombudet
- Likestillingssenteret
- MIRA-senteret
- Nasjonalt ressurscenter for seksuelt misbrukte barn
- Norges Kvinne- og familieforbund
- Norges Juristforbund
- Norges Lensmannslag
- Norsk forening for kriminalreform - KROM
- Norsk forbund for voldsofre
- Norsk Krisesenterforbund
- Politiembetsmennenes Landsforening
- Politiets fellesforbund
- Politihøgskolen
- Rettspolitisk forening
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
- Senter for kvinneforskning
- Senter for kvinne- og kjønnsforskning
- Senter mot etnisk diskriminering - SMED

Høringsfristen var 15. januar 2002. Følgende høringsinstanser svarte:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Helsedepartementet
- Landbruksdepartementet
- Miljøverndepartementet

- Nærings- og handelsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Sosialdepartementet
- Høyesterett
- Agder lagmannsrett
- Borgarting lagmannsrett
- Frostating lagmannsrett
- Heggen tingrett
- Lofoten tingrett
- Solør tingrett
- Riksadvokaten
- Nordland statsadvokatembeter
- Oslo statsadvokatembeter
- Politidirektoratet
- Drammen politidistrikt
- Barneombudet
- Barnevernpedagogutdanningen ved Høyskolen i Oslo
- Den Norske Advokatforening
- Den norsk Dommerforening
- Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
- Juridisk rådgivning for kvinner - JURK
- Kompetansesenter for voldsofferarbeid
- Krisesentersekretariatet
- Likestillingsombudet
- Norges Juristforbund
- Norsk Krisesenterforbund
- Norsk Kvinnesaksforening
- Politiembetsmennenes landsforening
- Politiets fellesforbund
- Senter mot etnisk diskriminering

Et klart flertall av instansene støttet hovedpunktene i forslaget til ny § 222 a.

Innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet nærmere i tilknytning til de enkelte forslagene.

## **2.3 Bakgrunnen for forslaget om å endre straffeloven § 62 om strafferammen ved konkurrans**

---

### **2.3.1 Stortingets behandling av forslag fremsatt i Dokument nr. 8: 12 (1998-99)**

Storingsrepresentantene Carl I. Hagen og Jan Simonsen foreslo 20. november 1998 å endre straffeloven § 62, jf. Dokument nr. 8: 12 (1998-99). Forslaget gikk ut på å oppheve straffskjerpelsesprinsippet i straffeloven § 62, og i stedet innføre en regel om at retten ved domfellelse for flere forbrytelser først skal fastsette en straff for hver enkelt overtredelse, og deretter legge straffene sammen (kumulasjonsprinsippet). (Straffskjerpelsesprinsippet innebærer at det skal fastsettes én felles straff for alle overtredelsene, men strafferammen er utvidet.)

Straffeloven § 62 første ledd skulle etter forslaget lyde:

«Har nogen i samme eller i forskjellige Handlinger forøvet flere Forbrydelser eller Forseelser, idømmes særskilt straf for hver Forbrydelse eller Forseelse som sones konsekutivt. Den fælles Frihedsstraf fastsættes til Fængsel, hvor nogen enkelt af de straffbare Handlinger vilde have medført saadan Straf. Dersom summen av de forskjellige straffe medfører lenger dom end Fængsel i 21 år begrenses Frihedsstraffen til Fængsel i 21 år.»

Forslagsstillerne begrunnet forslaget med at det vil være en fordel å få vane-kriminelle ut av sirkulasjon for lengre perioder, og at det ikke er rettfærdig at lovbrøyttere som blir idømt en samlestraff, skal få en «kvantumsrabatt» i straffen.

Justiskomiteens flertall avviste forslaget, men anbefalte at Odelstinget skulle fatte følgende vedtak (jf. Innst. O. nr. 63 (1998-99) side 4):

«IV. Stortinget ber Regjeringen vurdere en endring av straffeloven § 62 slik at det blir adgang til å idømme strengere maksimalstraff for flere forhold som pådømmes i konkurrens, enn dagens regel med en øvre grense på 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> ganger strafferammen for det alvorligste av de pådømte forhold gir adgang til.»

Stortinget traff 18. mai 1999 vedtak i samsvar med forslaget.

### 2.3.2 Justisdepartementets oppfølging

Justisdepartementet tok i møte 25. august 1999 med riksadvokaten bl.a. opp spørsmålet om behovet for lovendring til bekjempelse av omfattende eller gjentatt vinningskriminalitet. I brev 2. september 1999 ga riksadvokaten uttrykk for at det etter hans oppfatning ikke er behov for lovendringer for å oppnå en riktigere straffutmåling ved gjentatt vinningskriminalitet. Det ble uttalt at strafferammene er vide nok, og at erfaringene med minimumsstraffer eller andre sterke begrensninger i dommerskjønnet, er entydig negative.

På den bakgrunn ga departementet følgende tilbakemelding til Stortinget i St.prp. nr. 1 (1999-2000) Justisdepartementet side 13-14:

«Tiltak for å motvirke gjengangerkriminalitet vil bli prioritert. I Budsjett-innst.side nr. 4 (1998-99) understreket justiskomiteen at det må tilstrebes strengere straffutmåling for gjentatt vinningskriminalitet, og at det legges vekt på økt konsentrasjon om gjengangerne. I brev av september 1999 har riksadvokaten bedt regjeringen om å skjerpe virkemidlene i kampen mot vinningskriminalitet begått av gjengangere. Riksadvokaten peker på at en relativt liten gruppe gjengangere begår en stor del av vinningskriminaliteten. Raske reaksjoner og økt straffutmåling er sentrale strafferettslige virkemidler. Regjeringen deler riksadvokatens oppfatning om at strafferammene er vide nok, og at det er straffutmålingen som må økes. De viktigste tiltak vil derfor være av administrativ art, samt å foreta en endring i straffeprosessloven § 13 slik at straffbare handlinger pådømmes når de er ferdig etterforsket, og ikke slik at en avventer etterforskningen av eventuelle andre straffbare handlinger knyttet til samme person. Spørsmålet er sendt på høring med sikte på å fremme en odelstingsproposisjon. Regjeringen vil også prioritere en vurdering av endringer i straffeprosesslovens §§ 42 og 310 som gjelder forkynning av dom og ankefrist på grunnlag av forslag fra riksadvokaten. Det er imidlertid en foreløpig vurdering - etter samråd med riksadvokaten - at reglene i straffeloven § 62 om fastset-

ting av felles straff for flere straffbare handlinger, gir tilstrekkelig vide rammer for domstolene når det gjelder gjengangerkriminalitet.»

Straffeprosessloven § 13 og reglene om forkynnelse ble senere endret, henholdsvis ved lover 3. mars 2000 nr. 13 og 4. mai 2001 nr. 16. Også en rekke andre tiltak er gjennomført eller under arbeid for å sikre en hurtigere straffesaksbehandling.

### **2.3.3 Stortingets behandling av forslag fremsatt i Dokument nr. 8: 2 (1999-2000)**

4. oktober 1999 fremsatte stortingsrepresentant Jan Simonsen følgende forslag, jf. Dokument nr. 8: 2 (1999-2000):

«Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige lovendringsforslag for å gjennomføre en ordning der den straffeutmåling som blir utmålt ved andre gangs domfellelse automatisk ganges med to, straffeutmålingen ved tredje gangs domfellelse automatisk ganges med tre, osv.»

Justiskomiteens flertall gikk i Innst. S. nr. 101 (1999-2000) imot forslaget. Stortinget traff senere vedtak i samsvar med flertallets innstilling. Justiskomiteens flertall uttalte også (Innst. S. nr. 101 (1999-2000) side 2):

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser for øvrig til at det i St.prp. nr. 1 (1999-2000) også uttales at man etter en foreløpig vurdering finner at reglene i straffeloven § 62 om fastsetting av felles straff for flere straffbare forhold, gir tilstrekkelig vide rammer for domstolene når det gjelder gjengangerkriminalitet. I henhold til denne bestemmelse kan strafferammen forhøye til 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> ganger den strengeste strafferammen ved felles pådømmelse av flere straffbare forhold. Flertallet viser til at Stortinget i tilknytning til behandlingen av Innst. O. nr. 63 (1998-1999) vedtok å be Regjeringen vurdere en skjerping av denne regelen, og forutsetter at det foretas en grundigere vurdering av forslaget før endelig konklusjon trekkes og saken fremlegges for Stortinget i løpet av dette året.»

### **2.3.4 Justisdepartementets oppfølging**

På denne bakgrunn har departementet vurdert behovet for en endring av straffeloven § 62 på nytt. Departementet har vært noe i tvil om en heving av den maksimumsstraffen som kan idømmes etter straffeloven § 62, er et egnet virkemiddel for å nå målet om et høyere straffenivå ved konkurrans, men har etter en totalvurdering kommet til at en slik lovendring kan gi et signal om at straffenivået ved konkurrans bør heves.

Departementet sendte 20. desember 2001 på høring et forslag om ulike lovtiltak mot terrorisme mv. Forslaget om å endre straffeloven § 62 er inntatt i høringsnotatet punkt 11.6 Andre endringer i straffeloven. Den øvre strafferammen ved konkurrans foreslås hevet fra halvannen gang av fengselsstraffen i det strengeste straffebudet, til det dobbelte av denne straffen.

### **2.3.5 Høringen**

Høringsnotatet ble sendt til følgende adressater:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Finansdepartementet

- Forsvarsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kulturdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Utenriksdepartementet
- Høyesterett
- Lagmannsrettene
- Tingrettene i Oslo, Bergen og Trondheim
- Generaladvokaten
- Forsvarets overkommando
- Riksadvokaten
- Statsadvokatene
- Regjeringsadvokaten
- Politidirektoratet (POD)
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
- Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)
- Politimetodeutvalget
- Straffelovkommisjonen
- Stortingets kontrollutvalg for etterretnings, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)
- Kontrollutvalget for kommunikasjonsavlytting
- Utvalget som skal utrede nye regler om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet mv. (Lund-utvalget)
- Banklovkommisjonen
- Bergen Forsvarerforening
- Datatilsynet
- Den Norske Advokatforening
- Den norske Dommerforening
- De juridiske fakultetene i Oslo, Bergen og Tromsø
- Finansnæringens hovedorganisasjon
- Forsvarergruppen av 1977
- Kredittilsynet
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Norges Juristforbund
- Norsk forening for kriminalreform (KROM)
- Norsk Utenrikspolitisk Institutt
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Politiembetsmennenes Landsforening
- Politiets Fellesforbund
- Sparebankforeningen i Norge
- Amnesty International Norge
- Den norske Helsingforskomité
- Institutt for menneskerettigheter, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
- Rettspolitisk forening

Høringsfristen var 15. februar 2002. Følgende instanser har kommet med merknader til forslaget til endring i straffeloven § 62:

- Borgarting lagmannsrett
- Oslo tingrett
- Trondheim tingrett

- Riksadvokaten
- Politidirektoratet (POD)
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
- Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)
- Den Norske Advokatforening
- Den norske Dommerforening
- Rettspolitisk forening

Omkring halvparten av høringsinstansene slutter seg til departementets forslag, mens resten mener at det ikke er behov for en endring. Det nærmere innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet senere i proposisjonen, i tilknytning til de enkelte punktene i lovforslaget.

### 3 Forslag til endring i straffeloven § 135 a om rasisme

#### 3.1 Bør det innføres et uttrykkelig forbud mot rasistiske organisasjoner?

---

##### 3.1.1 Gjeldende rett

Etter norsk rett gjelder det i utgangspunktet en rett til fritt å organisere seg. Organisasjonsfriheten er ikke grunnlovfestet, men kan ses på som en side av avtalefriheten (Torkel Opsahl, Organisasjonsfriheten som menneskerett, Rett og humanisme, Festskrift til Kristen Andersen, 1977, side 294). Lovgiver kan begrense denne friheten innenfor rammene av Norges internasjonale forpliktelser på området.

Foreningsfriheten er nedfelt i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 11 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 22. Disse bestemmelsene gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Men organisasjonsfriheten i henhold til EMK og SP er ikke absolutt: Utøvelsen av retten til fritt å organisere seg kan begrenses ved lov hvis det anses for å være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter (EMK artikkel 11 nr. 2). En tilsvarende unntakshjemmel finnes i SP artikkel 22 nr. 2.

På den annen side fastslår FNs rasediskrimineringskonvensjon (ICERD) artikkel 4 bokstav b at konvensjonspartene skal erklære som ulovlig og forby organisasjoner og annen propagandavirksomhet som fremmer eller tilskynder til rasediskriminering, og erklære deltakelse i slik virksomhet eller slike organisasjoner som straffbar handling.

Norsk rett har ikke et uttrykkelig forbud mot rasistiske organisasjoner, men det finnes mer generelle forbud mot enkelte bestemte typer organisasjoner og forbund. Norge har lagt til grunn at disse straffebudene oppfyller kravet i konvensjonens artikkel 4 bokstav b. For det første forbyr straffeloven § 330 stiftelse av og deltakelse i en forening som er forbudt ved lov eller hvis formål er å forøve eller oppmuntre til straffbare handlinger mv. Rasediskriminering vil i mange tilfeller være en straffbar handling, jf. straffeloven § 135 a. Foreninger som har formål å begå slike handlinger, omfattes dermed av § 330. For øvrig vil medvirkningsbestemmelsen i § 135 a annet ledd også kunne ramme stiftelse av eller deltakelse i rasistiske organisasjoner. Videre har straffeloven flere bestemmelser som rammer den som inngår forbund (avtale) om å begå nærmere angitte forbrytelser, bl.a. §§ 159, 223 tredje ledd og 233 a. For det tredje kan straffeloven § 140, som setter straff for offentlig oppfordring til en straffbar handling, være overtrådt av rasistiske organisasjoner. Også selve organisasjonen kan holdes strafferettslig ansvarlig, jf. straffeloven § 48 a om foretaksstraff.

FNs rasediskrimineringskomité mener derimot at Norge ikke i tilstrekkelig grad har gjennomført ICERD artikkel 4 bokstav b, og har anbefalt at Norge innfører et forbud mot rasistiske organisasjoner.

Holgersenutvalget foreslår i sin utredning at det innføres et forbud mot samvirke til etnisk diskriminering (se utredningen punkt 13.5.3.8 og 14.4) og et forbud mot organisert rasistisk virksomhet (se utredningen punkt 12.7 og 12.8).

### 3.1.2 Studiegruppens forslag

Studiegruppen opplyser at det etter *tysk rett* kan nedlegges forbud mot foreninger som driver i strid med straffeloven, den forfatningsmessige ordning eller ideen om internasjonal forståelse. I forbindelse med forbudet skal det som hovedregel tas beslag i foreningens aktiva. I *Sverige* er verken rasistiske organisasjoner eller det å være medlem i slike, forbudt. Spørsmålet om sjasjonsforbud har vært drøftet flere ganger, men regjeringen har nylig avvist at det er aktuelt med et forbud.

Flertallet i studiegruppen mener at erfaringene fra Tyskland viser at man kan oppnå positive resultater - i alle fall på kort sikt - gjennom et sjasjonsforbud. Gruppen skriver videre (rapporten side 46):

«Et sjasjonsforbud vil imidlertid neppe ha noen direkte virkning overfor de uorganiserte gruppene av voldsmenn (...) I den grad det er sammenheng mellom voldsutøvelse og tilgang på rasistpropaganda, kan likevel en aktiv bruk av forbudshjemmelen indirekte redusere voldsbruken, fordi tilgangen på rasistisk propagandamateriale - i alle fall for en periode - kan bli mindre når distribusjonsorganisasjonene blir satt ut av spill.»

Studiegruppen mener også at en langsiktig virkning av en aktiv bruk av en forbudshjemmel kan være at rasistgrupperingene får store problemer med å danne mer politisk slagkraftige organisasjoner.

På tross av dette har en enstemmig studiegruppe kommet til at den ikke vil anbefale å innføre et foreningsforbud i tråd med de tyske reglene. Etter studiegruppens syn er det for det første neppe helt enkelt å overta de tyske reglene, som favner langt videre enn det som vil være politisk akseptabelt i Norge. For det andre mener gruppen at det kan være tvilsomt om de ressurser som eventuelt må brukes for at en slik bestemmelse skal komme i aktiv bruk, svarer seg i forhold til virkningen.

Studiegruppen viser videre til at «den tyske virkeligheten med hensyn til omfanget av organisert nazisme og rasisme framstår som ganske annerledes enn den norske. Behovet for regler blir også et helt annet» (rapporten side 48). Studiegruppen peker også på at mange rasistiske grupperinger kan falle utenfor en foreningsdefinisjon, og at disse grupperingene dermed kan fremstå som *lovlige*.

Studiegruppen uttaler dessuten (side 47-48):

«Den svenske pragmatiske holdningen til foreningsforbud har mye for seg: Dersom det foreligger et omfattende forbud mot rasistiske aktiviteter (rasistisk motiverte voldshandlinger og skadeverk og spredning av rasistisk ideologi) og disse forfølges effektivt, er det lite ekstra å oppnå ved et foreningsforbud.»

Studiegruppen understreker at behovet for et foreningsforbud ytterligere blir svekket fordi den legger til grunn at gruppens forslag til lovendring innebærer en utvidet kriminalisering av ytringer og symboler, slik at flere av de handlingene disse gruppene kan tenkes å foreta, blir straffbare.

### 3.1.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, støtter studiegruppen i at det ikke bør innføres noe forbud mot rasistiske organisasjoner. Disse er *Kommunal- og regionaldepartementet, Riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Oslo politidistrikt, Stavanger politidistrikt, Den Norske Advokatforening, KRIPOS, Norsk Forum for Ytringsfrihet, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Redd Barna, Senter mot etnisk diskriminering, Landsorganisasjonen for Romanifolket og Sametinget.*

*Senter mot etnisk diskriminering* fremhever følgende momenter, som langt på vei er sammenfallende med dem studiegruppen har pekt på:

- Det kan bli vanskeligere å stoppe rekruttering om organisasjonene i større grad opererer i det skjulte.
- Organisasjonsforbud kan brukes som argument for begrensninger som rammer en selv og som argument for totalitære regimer.
- Det vil uansett være vanskelig å forby organisasjonen før en straffbar handling er begått. Det er trolig lite å vinne ved et forbud.
- Uorganiserte grupperinger som ikke rammes av et organisasjonsforbud, vil få en utilsiktet legitimitet. Et lovforbud vil kunne føre til økt oppslutning for grupperingen.
- Norge har ikke samme markeringsbehov i historisk perspektiv, som for eksempel Tyskland.
- Et organisasjonsforbud kan gi uønsket oppmerksomhet.

Bare én høringsinstans, *Det mosaiske trossamfunn (DMT)*, går inn for et forbud. DMT synes «det hadde vært ønskelig om studiegruppen hadde konkludert annerledes i forbindelse med foreningsforbud.» DMT tror at et forbud vil ha en viktig signaleffekt.

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at et slikt forbud kan være aktuelt etter en ytterligere utredning.

*Utenriksdepartementet* viser til at Norge gjentatte ganger har blitt kritisert av FNs rasediskrimineringskomité for ikke å ha innført forbud mot rasistiske organisasjoner, i samsvar med FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 4 bokstav 6, og sier at dersom man ikke vedtar et forbud mot rasistiske organisasjoner, vil det etter alt å dømme medføre fortsatt kritikk fra komiteen. Utenriksdepartementet viser imidlertid til at Norge ikke er det eneste landet som stadig blir kritisert av komiteen for ikke å ha innført et organisasjonsforbud, og med mindre det skulle skje endringer i de andre landenes holdninger, «noe det ikke er grunn til å anta, antas at man også i fortsettelsen kan forsvare at Norge ikke har noe uttrykkelig forbud mot rasistiske organisasjoner, uten at dette i vesentlig grad vil svekke vårt lands omdømme, under henvisning til de eksisterende straffebestemmelser som tross alt kan bringes til anvendelse.»

*Universitetet i Tromsø* uttaler:

«Spørsmålet om forbud mot rasistiske organisasjoner er vanskelig, og dette punkt er etter vår oppfatning langt fra tilstrekkelig utredet i og med utvalgets rapport. Problemstillingen berører mange forhold, og

krever at en innhenter kunnskap om hvordan rasistiske organisasjoner arbeider i Norge. Særlig er det vår oppfatning at man bør vurdere nærmere hvordan et forbud kan være med å bidra til å forhindre rekruttering av barn og unge til slik virksomhet.»

*Kontaktutvalget mellom Innvandrere og myndighetene (KIM)* har delt seg i spørsmålet om organisasjonsforbud. En fraksjon slutter seg til utvalgets anbefaling, mens en annen uttaler at et utvidet organisasjonsforbud vil ha stor signalverdi for minoritetsgruppene. KIM mener for øvrig

«at ein offensiv linje frå politiet og påtalemakta si side når det gjeld å etterforske og påtale brot t.d. på straffelovas § 135 a i etterkant av offentlige demonstrasjoner, rasistiske propagandaframstøyt m.v. i lengda vil ha større effekt enn å forby organisasjonane.»

*Oslo biskop* påpeker at det er et mål å innskrenke rasistiske organisasjoners virksomhet, og etterlyser en undersøkelse av hvordan Nederland, Belgia og England hankses med problemene.

#### 3.1.4 Departementets syn

Departementet foreslår ikke på det nåværende tidspunkt et uttrykkelig forbud mot rasistiske organisasjoner, og viser til at både studiegruppen og det store flertallet av høringsinstansene er negative.

Departementet viser imidlertid til at Holgersenutvalget har foreslått at det innføres et forbud mot samvirke til etnisk diskriminering og et forbud mot organisert rasistisk virksomhet, jf. punkt 3.1.1 ovenfor med henvisninger. Spørsmålet bør derfor vurderes på nytt etter at utredningen har vært på høring.

### 3.2 Bør det innføres et uttrykkelig forbud mot rasistiske demonstrasjoner?

---

#### 3.2.1 Gjeldende rett

Retten til å demonstrere kan anses for å være omfattet av ytringsfriheten, slik den er vernet gjennom Grunnloven § 100. Demonstrasjonsretten kan også betraktes som en selvstendig rettighet av grunnlovsmessig karakter, som faller inn under Grunnlovens ånd og prinsipper, jf. Grunnloven § 112 (Henry John Mæland, *Demonstrasjoner og politiet*, Stat, politikk og folkestyre, Festskrift til Per Stavang, 1998, side 467).

Uansett er retten til å demonstrere nedfelt i EMK artikkel 11 og SP artikkel 21, som gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3. Utøvelsen av demonstrasjonsretten kan begrenses på samme vilkår som foreningsfriheten, se ovenfor punkt 3.1.1.

På den annen side fastslår FNs rasediskrimineringskonvensjon (ICERD) artikkel 4 bokstav a at konvensjonspartene skal erklære all spredning av ideer om raseoverlegenhet eller rasehat, all tilskyndelse til rasediskriminering mv. som straffbare handlinger.

Politoloven § 11 tredje ledd gir hjemmel til å nedlegge forbud mot demonstrasjoner når det er grunn til å frykte at arrangementet kan

a) forårsake alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller den lov-

- lige ferdsel,
- b) det formål som tilsiktes fremmet strider mot lov, eller
  - c) måten dette skjer på strider mot lov.

Paragrafen gir således hjemmel til å nedlegge forbud når det er grunn til å frykte at formålet med demonstrasjonen er å fremføre ytringer som rammes av straffeloven § 135 a.

Departementet kan ikke se at Holgersenutvalget har omtalt spørsmålet om rasistiske demonstrasjoner.

### 3.2.2 Studiegruppens forslag

Studiegruppen redegjør for *tysk rett* i rapporten side 38 flg.

I Tyskland er demonstrasjonsfriheten nedfelt i grunnloven. Det må for å nekte en demonstrasjon være klare holdepunkter for at den offentlige sikkerhet eller orden ellers settes i umiddelbar fare. Det kreves etter rettspraksis tilnærmet sikkerhet for at krenkelse av den offentlige sikkerhet mv. vil finne sted.

Studiegruppen omtaler *svensk rett* i rapporten side 15 flg. Også i svensk rett er demonstrasjonsfriheten grunnlovsfestet. Hensynet til orden, sikkerhet og trafikkavvikling kan begrunne avslag på en søknad om å demonstrere. Demonstrasjoner kan også forbys når de som vil demonstrere tidligere har skapt uorden.

Studiegruppen legger til grunn at retten til å demonstrere synes å ha et bedre vern i Tyskland og Sverige, og konkluderer slik (rapporten side 54):

«Import av regler på dette feltet vil derfor neppe ha som resultat at norske myndigheter får økt mulighet til å nedlegge forbud mot rasistdemonstrasjoner eller antatte rasistdemonstrasjoner. Det er gruppas vurdering at forbudshjemmelen i politiloven § 11 tredje ledd er tilstrekkelig.»

### 3.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene er uenige i studiegruppens konklusjon om at gjeldende regelverk i tilstrekkelig grad gir adgang til å gripe inn mot demonstrasjoner.

### 3.2.4 Departementets syn

Departementet slutter seg til studiegruppens og høringsinstansenes syn på at politiloven § 11 tredje ledd gir tilstrekkelig hjemmel til å forby rasistiske demonstrasjoner, og vil derfor ikke foreslå ny lovgivning på dette punktet.

## 3.3 Bør det innføres et uttrykkelig forbud mot rasistiske symboler?

### 3.3.1 Gjeldende rett

Straffeloven § 135 a har i dag følgende ordlyd:

«Med bøter eller fengsel i inntil 2 år straffes den som ved uttalelse eller annen meddelelse som framsettes offentlig eller på annen måte spres blant allmennheten, truer, forhåner, eller utsetter for hat, forfølgelse

eller ringeakt en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse. Tilsvarende gjelder slike krenkelser overfor en person eller en gruppe på grunn av deres homofile legning, leveform eller orientering.

På samme måte straffes den som tilskynder eller på annen måte medvirker til en handling som nevnt i første ledd.»

En naturlig forståelse av lovens ordlyd tilsier etter departementets syn at bruk av symboler kan rammes av uttrykket «annen meddelelse». I forarbeidene er det uttalt at uttrykket er tatt med «for også å få med andre uttrykksformer, for eksempel bilder» (Ot.prp. nr. 48 (1969-70) side 18).

Men ikke enhver symbolbruk rammes av § 135 a. Det er ikke nok at symbolene kan regnes som en meddelelse. I tillegg må de andre vilkårene i § 135 a være oppfylt. Og Høyesterett har slått fast at krenkelsene må være av kvalifisert art (Kjuus-kjennelsen, Rt. 1997 side 1821).

Spørsmålet om bruk av rasistiske/nazistiske symboler alene rammes av § 135 a, har aldri vært på spissen i rettspraksis. Men Høyesterett har slått fast at en kombinasjon av en realakt og skrevne ord, uttrykk eller symboler rammes av formuleringen «uttalelse eller annen meddelelse» (jf. Høyesteretts kjennelse i Rt. 1994 side 768 - saken gjaldt skadeverk og påmalt «KKK» og «Pakkis»).

Til sammenlikning har den svenske bestemmelsen, som har en ordlyd som langt på vei faller sammen med den norske, blitt prøvd for retten i langt større utstrekning. Studiegruppen opplyser i sin rapport at det svenske justisdepartementet i 1996 arbeidet med planer om en egen lov om symbolforbud. Den viste seg imidlertid overflødig, fordi Högsta domstolen samme år kom til at bestemmelsen også omfattet utsagn fremmet gjennom bruk av nazi- og rasistsymboler. I en senere avgjørelse ble det avgjort at det å vise nazihilsen også rammes.

I svensk rett er det gitt uttømmende lister over hvilke ytringer som ikke vernes av ytringsfriheten, og her er det nedfelt at den aktuelle straffebestemmelsen går klar av grunnlovsvernet. Det norske vernet av ytringsfriheten er annerledes formulert. Høyesterett har slått fast at § 135 a må «tolkes og anvendes med Grunnlovens § 100 som bakgrunn og rettesnor» (jf. Rt. 1977 side 114).

Det kan konkluderes med at symbolbruk kan omfattes av § 135 a slik bestemmelsen lyder i dag. Også Holgersenutvalget tolker bestemmelsen slik. Men med lite rettspraksis på området, er det vanskelig å angi eksakt *når* symbolbruken er straffbar.

Holgersenutvalget foreslår endringer i § 135 a som gir bestemmelsen et utvidet anvendelsesområde: Blant annet foreslår utvalget at skyldkravet endres fra forsett til grov uaktsomhet, og at det skal være tilstrekkelig at en ytring kommer i andres nærvær, og ikke som i dag at den må være fremsatt offentlig.

### 3.3.2 Studiegruppens forslag

Studiegruppens flertall har foreslått et nytt annet ledd i § 135 a med slik ordlyd:

«Den som offentlig ytrer seg på en måte som viser ringeakt, herunder ved bruk av rasistiske symboler og kjennetegn, for en person eller

gruppe av personer på grunn av deres religion, rase, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Bestemmelsen omfatter også spredning av materiale som viser slik ringeakt.»

Mindretallet ønsker å begrense straffbarheten til ytringer som kan oppfanges av personer under 18 år.

Studiegruppen legger til grunn at en slik bestemmelse vil gjøre det lettere å slå ned på rasistisk trakassering, både ved at symboler blir uttrykkelig nevnt, og ved at det ikke er tvilsomt at det er tilstrekkelig at man selv viser ringeakt. Studiegruppen sier dette om begrepet *ringeakt* (rapporten side 49):

«begrepet ringeakt finnes også i § 135 a første ledd (og strl. § 247), men det synes som om begrepet der er knyttet til at ytringen skal evne å utsette noen for ringeakt. Det kan forstås slik at ytringen først er straffbar når den kan lede andre til å vise ringeakt. Uansett hvordan ringeakt skal tolkes etter § 135 a første ledd, er det etter vårt forslag tilstrekkelig at den framsatte ytring i seg selv viser ringeakt. Ytringer som tillegger noen person eller noen folkegruppe negative egenskaper på grunn av deres etnisitet mv. bør være omfattet».

Studiegruppen har ikke definert hva som menes med «rasistiske symboler og kjennetegn», og begrunner det slik (rapporten side 49):

«det er neppe formålstjenlig å definere helt konkret hva som skal regnes som rasistiske symboler og kjennetegn. For mange symboler er dette helt opplagt, som hakekors og Hitlerhilsen. For symboler og kjennetegn i grenseland bør det avgjørende være hvilke intensjoner som ligger bak avgivers bruk av symbolene. Men dette må også holdes opp mot hva allmennheten normalt vil lese ut av symbolene.»

Studiegruppen mener at forslaget vil bidra til en mer lojal oppfyllelse av forpliktelsene etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (ICERD), og antar at forslaget ikke er i strid med gjeldende bestemmelser om ytringsfrihet (Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10, jf. menneskerettsloven § 2).

### 3.3.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er splittet i synet på om det bør foretas lovendringer nå:

Følgende høringsinstanser støtter studiegruppens forslag: *Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Gulating lagmannsrett, Politidirektoratet, Barneombudet, Den norske Advokatforening, Foreningen Forn Sed, Juss-Buss, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM), KRIPOS, Oslo biskop, Politiets fellesforbund, Senter mot etnisk diskriminering, Sametinget, Universitetet i Tromsø og Redd Barna.*

*Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementet* anfører at en skjerpelse som foreslått vil kunne ha en oppdragende effekt, og være nyttig for skoler og foreldre. *Universitetet i Tromsø* viser til at det er viktig å presisere at også bruk av rasistiske symboler faller innenfor straffebudet, og at dette vil lette politiets arbeid.

*Den Norske Advokatforening* uttaler at en endring vil innebære en mer effektiv strafforfølgning, da det er enklere å bevise at ulovlige symboler er vist

offentlig enn i ettertid å bevisse hvilke muntlige ytringer som er fremsatt. Også *Universitetet i Tromsø* og *KRIPOS* trekker frem dette momentet.

*Senter mot etnisk diskriminering* uttaler bl.a. at det vil bli lettere for skoler og fritidsklubber å sette regler for hva barn og unge kan bære av symboler.

Følgende høringsinstanser er kritiske til forslaget:

*Riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Stavanger politidistrikt, Allmennkringkastingsrådet, Institusjonen Fritt Ord, Norsk Forum for Ytringsfrihet, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, NRK, Straffelovkommisjonen, Åsatrufelleskapet Bifrost og hr.adv. Erik Gjems-Onstad.*

*Oslo statsadvokatembeter* uttaler at det så langt ikke har vist seg å være behov for nykriminalisering på dette området, og peker på at bruk av symboler i forbindelse med taler er relevante argumenter ved vurderingen av om § 135 a er overtrådt, og at det uansett må foretas en helhetlig vurdering.

*Straffelovkommisjonen* fremhever at bruk av rasistiske symboler allerede i dag rammes av § 135 a og er uenig med studiegruppens vurdering når den gir uttrykk for tvil knyttet til om det er nok at gjerningspersonen utsetter noen for ringeakt:

«Kommisjonen har ikke funnet noen holdepunkter for den forståelse studiegruppens flertall bygger på, og antar at denne også er i strid med den vanlige forståelsen av bestemmelsen».

Straffelovkommisjonen er av den oppfatning at forslaget ikke vil medføre at området for det straffbare blir utvidet i forhold til nåværende § 135 a, men at det derimot vil bli vanskeligere å forstå *når* man skal bruke første ledd og når man skal bruke annet ledd, som er foreslått med lavere strafferamme.

*Riksadvokaten* peker på at et utvidet forbud mot symbolbruk vil kunne føre til at man ikke så lett vil kunne identifisere fienden, at fokus blir forskjøvet fra bekjempelse av holdninger til bekjempelse av symboler og uttaler:

«Både for politi, påtalemyndighet og domstoler kan det være fristende å satse ressursene på en bevismessig enklere symbolbestemmelse, framfor den vanskeligere og mer usikre generelle «rasismebestemmelse». Etter en tid kan en slik dreining i håndhevingen også komme til å påvirke det forebyggende og holdningsskapende arbeid, idet det er slik at den strafferettslige håndheving og de illustrerende domfellelser gir troverdighet og legitimitet til det forebyggende arbeidet.».

Riksadvokaten reiser også spørsmål ved om de nynazistiske gruppene utgjør hovedproblemer idet det kun er ca. 200 personer som er villig til å bruke slike symboler, mens en langt større gruppe sprer sitt budskap på en mer polert måte.

Riksadvokaten og *Oslo politidistrikt* foreslår at skyldkravet endres til grov uaktksomhet. Riksadvokaten peker på at en slik endring krever grundige vurderinger i forhold til Grunnloven § 100 og menneskerettsloven § 2, jf. EMK art. 10.

*Oslo politidistrikt* uttaler generelt at rapporten er for begrenset til å danne grunnlag for lovendringer som lett kan ha betydning for ytrings- og samlingsfriheten, og hevder at gruppens konklusjoner er i strid med Ytringsfrihetskommisjonens anbefalinger.

### 3.3.4 Departementets syn

Departementet deler langt på vei studiegruppens og flertallet av høringsinstansenes vurdering av at det kan være et behov for å gjøre det lettere å gripe inn mot rasistiske ytringer, spesielt de som har karakter av hets og trakassering.

Det forslaget som ble sendt på høring, bør etter departementets syn likevel ikke følges opp. Departementet har to hovedinnvendinger mot studiegruppens lovforslag - både flertallets og mindretallets:

- Bruk av rasistiske symboler rammes langt på vei av den gjeldende bestemmelsen og vil ikke nødvendigvis i større grad omfattes av den nye. Det er likevel mulig at en uttrykkelig fremheving av symboler i lovteksten kan bidra til at bestemmelsen brukes oftere, men dette kan likeså godt gjøres ved en tilføyelse i første ledd.
- Et nytt ledd slik studiegruppen foreslår, vil gjøre det uklart hvilket ledd (og hvilken strafferamme) som skal benyttes, og bidra til å gjøre bestemmelsen vanskeligere å praktisere.

I tillegg deler departementet mange av de motforestillingene som *Riksadvokaten* og *Oslo politidistrikt* fremfører.

Det neste spørsmålet er om det likevel bør sies uttrykkelig i § 135 a at symbolbruk kan omfattes av bestemmelsen. Noen hensyn kan etter departementets syn tale for å presisere i gjeldende første ledd at også bruk av symboler kan være en meddelelse i § 135 a sin forstand. En slik presisering kan virke positivt på den sosiale ro i samfunnet, og styrke tilliten til at rettssystemet er i stand til å reagere på uønskede handlinger. Det gjelder selv om presiseringen ikke nødvendigvis vil få en preventiv effekt. At symboler fremheves i lovteksten, kan dessuten bidra til økt bruk av bestemmelsen, og gjøre det lettere å slå ned på den aktuelle typen rasistiske ytringer.

Med en slik lovteknikk, fremfor den studiegruppen foreslo, oppstår det ikke forvirring med hensyn til hvilket ledd som skal gjelde: Det vil være én felles bestemmelse og strafferamme.

Departementet ser ikke grunn til å endre formuleringen om *ringeakt*, slik studiegruppen foreslår. Departementet er enig med *Straffelovkommisjonen* i at § 135 a første ledd første punktum må forstås slik at det er nok at gjerningspersonen utsetter noen for ringeakt, og at det ikke kreves at uttalelsen får andre til å vise ringeakt.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det presiseres i § 135 a første ledd første punktum at bruk av symboler kan omfattes.

Bestemmelsen må - som før - tolkes og anvendes i lys av Grunnloven § 100 og menneskerettsloven § 2, jf. EMK art. 10.

Departementet er enig med studiegruppen i at det ikke er hensiktsmessig å foreta en uttømmende opplisting av hva som skal regnes som rasistiske symboler og kjennetegn og slutter seg til studiegruppens bemerkninger om dette (jf. pkt. 3.3.2 ovenfor). Etter departementets syn er imidlertid uttrykkene «symboler» og «kjennetegn» langt på vei overlappende. Departementet har derfor kommet til at det er tilstrekkelig å bruke betegnelsen «symboler» i lovteksten, og viser til lovutkastet og merknaden til bestemmelsen.

Hvorvidt skyldkravet skal endres, slik *Riksadvokaten* og *Oslo Politidistrikt* foreslår, ba Justisdepartementet i brev til Kommunal- og regionaldepartemen-

tet 5. september 2001 Holgersenutvalget vurdere. Utvalget foreslår i sitt utkast til ny § 135 a at skyldkravet skal være grov uaktsomhet. Spørsmålet om endring av skyldkravet vil derfor vurderes etter at utredningen har vært på høring.

## 4 Forslag til endring i straffeprosessloven § 222 a om besøksforbud

### 4.1 Vilkår for å nedlegge besøksforbud

---

#### 4.1.1 Innledning

De materielle vilkårene for å nedlegge besøksforbud går frem av straffeprosessloven § 222 a første ledd første punktum. Det må på grunn av særlige forhold antas å foreligge risiko for at den forbudet vil rette seg mot, ellers ville begå en straffbar handling overfor, forfølge eller på annet vis krenke den annens fred. I tillegg kommer vilkårene i straffeprosessloven § 170 a: Det må være tilstrekkelig grunn til å nedlegge et besøksforbud, og et forbud kan ikke nedlegges når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

De enkelte vilkårene henger nært sammen. Det må foretas en helhetsvurdering av om besøksforbud kan nedlegges, jf. Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse i Rt. 1998 side 1638. Departementet vil likevel - for oversiktens skyld - behandle de enkelte vilkårene for seg.

#### 4.1.2 Straffbar handling mv.

##### 4.1.2.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 222 a krever at det er risiko for at den forbudet er rettet mot, ellers vil begå en straffbar handling, forfølge eller på annet vis krenke den annens fred.

##### 4.1.2.2 Høringsnotatet 15. oktober 2001

Departementet la i høringsnotatet til grunn at verken forhørsrettspraksis, den tidligere høringen eller Braathen og Molstad Novsjøs avhandling avdekket noe behov for å endre dette vilkåret.

Departementet uttalte videre:

«Besøksforbudet bør etter departementets syn ikke begrenses til situasjoner hvor det er risiko for en straffbar handling. Det kan være behov for å beskytte mot forfølgelse og andre krenkelser av den personlige fred, selv om atferden ikke er straffbar.

Departementet ønsker heller ikke å begrense den kriminaliteten det er fare for, til spesielle straffbare handlinger. Departementet antar likevel at det særlig er aktuelt med besøksforbud når det er fare for vold eller trusler. Pedagogiske grunner kunne tale for at dette ble sagt uttrykkelig i lovteksten, men ordlyden bør ikke være mer omfattende enn nødvendig. I høringsforslaget har departementet derfor ikke tatt med noen presisering som nevnt.»

#### 4.1.2.3 Høringsinstansenes syn

*Riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Nordland statsadvokatembeter, JUR-Kog Krisesentersekretariatet* støtter uttrykkelig forslaget om at besøksforbud ikke skal begrenses til situasjoner hvor det er risiko for straffbar handling.

*Riksadvokaten* peker på faren for at en oppregning vil føre til en utilsiktet innsnevring av bestemmelsen ved at besøksforbud i praksis bare vurderes i de tilfellene som er oppregnet.

*Nordland statsadvokatembeter* foreslår en endring av lovteksten for å tydeliggjøre at besøksforbud kan nedlegges i forbindelse med handlinger som ikke er straffbare:

«Påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person vil begå eller har begått en straffbar handling overfor en annen person, forfølge en annen person, på annet vis krenke en annens fred, eller opptre på annen måte ved rettsstridig adferd.»

#### 4.1.2.4 Departementets syn

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet, og foreslår ikke endringer i vilkåret om hvilke handlinger som det må være risiko for. Ingen høringsinstanser har uttalt at de ønsker realitetsendringer i gjeldende rett på dette punktet.

Til forslaget fra *Nordland statsadvokatembeter* vil departementet for det første bemerke at det ikke kan være tilstrekkelig for å nedlegge et besøksforbud at en person har begått en straffbar handling overfor en annen person, fordi besøksforbudet skal være forebyggende. Det må i tillegg være risiko for at vedkommende vil forgå seg på nytt. (Det at en person har begått en straffbar handling overfor en annen, kan imidlertid ha betydning for vurderingen av risikoen for at det skal skje på nytt.)

Departementet finner videre at bare rettsstridig atferd som har karakter av forfølgelse eller fredskrenkelse, bør kunne gi grunnlag for et besøksforbud. Departementet foreslår derfor heller ikke å utvide angivelsen av handlinger til å omfatte all rettsstridig atferd, slik *Nordland statsadvokatembeter* foreslår.

### 4.1.3 Kravet til risiko

#### 4.1.3.1 Gjeldende rett

Høyesteretts kjæremålsutvalg har i kjennelsen i Rt. 1998 side 1638, jf. Rt. 2001 side 672 slått fast at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt for risikoen for at handlingen skal skje.

#### 4.1.3.2 Høringsnotatet 15. oktober 2001

Departementet uttalte dette om kravet til risiko i høringsnotatet:

«Etter departementets syn bør det ikke nå innføres et strengere sannsynlighetskrav. Men det er grunn til å endre formuleringen i § 222 a, slik at det kommer klarere frem at sannsynlighetsovervekt ikke kreves.

Et krav om sannsynlighetsovervekt blir i straffeprosessen vanligvis formulert som et krav om «skjellig grunn», se for eksempel straffeprosessloven § 171 om pågripelse («den som med skjellig grunn

mistenkes»). Når det ikke kreves sannsynlighetsovervekt, blir gjerne formuleringen «med grunn» brukt, som i politiloven § 10 a om visitasjon («når det er grunn til å undersøke»). Etter departementets syn bør den samme formuleringen brukes i § 222 a.

Departementet er noe usikker på hva kjæremålsutvalget sikter til med at risikoen må være nærliggende og reell, men antar at formuleringen først og fremst knytter seg til kravet om at det må foreligge «særlige forhold», jf. nedenfor.»

#### 4.1.3.3 Høringsinstansenes syn

Ni høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å tydeliggjøre at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt ved å bruke formuleringen «dersom det er grunn til å tro». Disse er: *Agder lagmannsrett, Riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Nordland statsadvokatembeter, Advokatforeningen, JURK, Kompetansesenter for voldsofferarbeid, Likestillingsombudet og Politiets fellesforbund.*

Bare *Advokatforeningen* er kritisk til en slik endring:

«Dersom det ikke stilles krav om sannsynlighetsovervekt, er utvalget usikker på om de foreslåtte endringer i ordlyden er heldige. Etter departementets forslag, fremstår terskelen for å ilegge besøksforbud som veldig lav. Det bør på en bedre måte fremgå av bestemmelsen at «risikoen må være nærliggende og reell uten at det kreves at det foreligger sannsynlighetsovervekt», jf. Rt. 1998 side 1638.»

*Riksadvokaten* bemerker på den annen side:

«De øvrige materielle vilkår for å ilegge besøksforbud ligger i dag i lovens krav om «særlige forhold» og «risiko». I tillegg til å kunne skape tvil om hvilken sannsynlighetsgrad som kreves, er lovens formulering unødig komplisert. Forslaget om å endre formuleringen til «dersom det er grunn til å tro» vil både forenkle og klargjøre meningsinnholdet.»

#### 4.1.3.4 Departementets syn

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet, og viser til den begrunnelsen som er gitt der. Departementet viser også til at de fleste høringsinstansene støtter forslaget.

Departementet er ikke enig med Advokatforeningen i at terskelen for å nedlegge besøksforbud er for lav. Det dreier seg om et midlertidig tiltak i en krisesituasjon. Innsamling av tilstrekkelig bevismateriale for å påvise sannsynlighetsovervekt, vil ofte være tidkrevende og vanskelig. Når man har skaffet tilstrekkelige bevis, kan det lett være for sent. Den obligatoriske etterfølgende domstolskontrollen sikrer etter departementets syn mot misbruk av instituttet.

### 4.1.4 Særlige forhold

#### 4.1.4.1 Gjeldende rett

Momenter som etter gjeldende rett inngår i vurderingen av om det foreligger særlige forhold for å nedlegge et besøksforbud, er blant annet tidligere straffbare handlinger, tidligere anmeldelser og fremsatte trusler (se NOU 1992: 16 side 69 og 77).

#### 4.1.4.2 Høringsnotatet 15. oktober 2001

Etter departementets syn burde det fortsatt kreves særlige forhold for å nedlegge et besøksforbud. Departementet uttalte om innholdet i kravet:

«Noe i det konkrete saksforholdet må gi grunn til å tro at den forbudet skal rette seg mot, ellers vil utøve vold eller på annen måte krenke en annens fred; en teoretisk risiko kan ikke være nok. Men et slikt krav ligger allerede i formuleringen «grunn til», jf. punkt 2.3 foran: Grunnen må bygge på konkrete omstendigheter i saken, ikke bare på en generell risiko.»

Departementet foreslo etter dette å erstatte formuleringen «hvis det på grunn av særlige forhold antas å foreligge risiko for at den forbudet vil rette seg mot» med «dersom det er grunn til å tro».

Departementet uttalte videre:

«Ordlyden må som i dag ses i sammenheng med straffeprosessloven § 170 a - det må være tilstrekkelig grunn til å nedlegge et besøksforbud. Og de momentene som ble fremhevet i forarbeidene til dagens bestemmelse for vurderingen av særlige forhold, vil fremdeles være relevante.»

#### 4.1.4.3 Høringsinstansenes syn

JURKuttaler til forslaget om at det ikke skal stilles opp et eksplisitt krav til «særlige forhold»:

«JURK støtter Departementets forslag. Dette fordi det er svært viktig at bestemmelsen gjøres mer pedagogisk, slik at det blir lettere for rettsanvenderne å forstå meningen med bestemmelsen.»

Heller ingen andre høringsinstanser har gitt uttrykk for at de ønsker å beholde dagens ordlyd på dette punktet, jf. punkt 4.1.3.3 ovenfor.

#### 4.1.4.4 Departementets syn

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet, og viser til den begrunnelsen som er gitt der.

### 4.1.5 Begjæring fra den forbudet skal beskytte/allmenne hensyn

#### 4.1.5.1 Gjeldende rett

Besøksforbud kan nedlegges når den et forbud skal beskytte, har begjært det, eller når det finnes påkrevd av allmenne hensyn. Derimot er det ikke et vilkår at det foreligger en anmeldelse: Et besøksforbud kan nedlegges også på grunnlag av et ikke straffbart forhold, eller der den fornærmede ikke ønsker å anmelde forholdet (se NOU 1992: 16 side 67).

At allmenne hensyn er tilstrekkelig for å nedlegge besøksforbud, innebærer at forbud kan nedlegges også i saker der den som har begjært et besøksforbud, har trukket begjæringen tilbake (for eksempel på grunn av trusler, noe som kan være vanlig i familievoldssaker). Et besøksforbud kan altså nedlegges selv om den det skal beskytte, ikke ønsker det. Begrunnelsen er særlig at det kan være vanskelig å komme ut av et mishandlingsforhold, og at beret-

tigede begjæringer om besøksforbud eller strafforfølgning kan bli trukket tilbake fordi den fornærmede i realiteten er i en tvangssituasjon.

#### 4.1.5.2 Høringsnotatet 15. oktober 2001

Departementet foreslo ingen endringer i dette vilkåret.

#### 4.1.5.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene går imot forslaget om at besøksforbud kan nedlegges når den det skal beskytte, har begjært det, eller når det finnes påkrevd av allmenne hensyn.

*JURK* fremhever at mange kvinner trekker anmeldelsen tilbake på grunn av press fra overgriper.

*Krisesentersekretariatet* konkluderer med at det er samfunnet, ikke kvinnen, som skal gjøre noe med mannens kriminelle handlinger.

#### 4.1.5.4 Departementets syn

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å videreføre gjeldende rett på dette punktet, og viser til fremstillingen i punkt 4.1.5.1 ovenfor.

### 4.1.6 Uforholdsmessig inngrep

#### 4.1.6.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 170 a stiller opp generelle krav om at tvangsmidler skal brukes bare når det er tilstrekkelig grunn for det, og at de ikke skal brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep. Bestemmelsen retter seg etter sin ordlyd bare mot bruken av tvangsmidler og står i et innledende kapittel i straffeprosesslovens fjerde del om tvangsmidler. Besøksforbud er ikke et tvangsmiddel, men et forebyggende tiltak. Men reglene står i straffeprosesslovens fjerde del. Og det følger klart av forarbeidene til § 170 a at bestemmelsen skal gjelde for alle bestemmelsene i del 4, se Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 163. Vilåårene i § 170 a gjelder derfor også for besøksforbud.

#### 4.1.6.2 Høringsnotatet 15. oktober 2001

For å unngå tvil om at § 170 a gjelder for besøksforbud, foreslo departementet i høringsnotatet at det sies uttrykkelig i § 222 a at § 170 a gjelder tilsvarende.

#### 4.1.6.3 Høringsinstansenes syn

*Nordland statsadvokatembeterog JURK* støtter uttrykkelig forslaget om at det skal henvises til § 170 a.

#### 4.1.6.4 Departementets syn

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet, og viser til den begrunnelsen som er gitt der.

#### 4.1.7 Hvem kan et besøksforbud beskytte?

Et tema som ikke ble drøftet i høringsnotatet, er muligheten for å nedlegge et besøksforbud for å beskytte en krets av personer, uten at alle personene i kretsen er utpekt eller navngitt. Det finnes et eksempel i praksis på at to personer ble ilagt forbud mot å oppsøke eller oppholde seg i nærheten av en butikk hvor de hadde foretatt et ran. Besøksforbudet ble gitt for å beskytte butikkens personale mot den frykt de følte for de to tidligere ransmennene. (Saken er nevnt av Anne Kari Braathen og Stine J. Molstad, 2001, side 29).

Etter gjeldende rett er det et vilkår for å nedlegge besøksforbud at det er risiko for at den forbudet retter seg mot, vil begå en straffbar handling overfor, forfølge eller på annet vis krenke *den andres fred*. Etter høringsnotatets forslag til ny § 222 a kan det nedlegges besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person vil begå visse handlinger *overfor en annen person*. Ordlyden både i den gjeldende bestemmelsen og i forslaget til ny bestemmelse kan gi inntrykk av at et besøksforbud bare kan nedlegges for å beskytte *en bestemt person*.

Departementet mener at man ikke kan legge til grunn en slik snever forståelse av bestemmelsene. Formålet med besøksforbud er å beskytte enkelte, bestemte personer mot en fare som ikke truer samfunnet generelt eller den alminnelige ro og orden. Om besøksforbudet skal beskytte enkeltpersoner eller en nærmere avgrenset krets av personer, kan ikke være avgjørende. For eksempel må det etter departementets syn være adgang til å forby en person å oppholde seg på et bestemt skoleområde for å beskytte elevene på skolen eller i en bestemt butikk eller offentlig kontor, for å beskytte personalet der.

Derimot tar bestemmelsen ikke sikte på å beskytte en helt ubestemt krets av personer. En person kan for eksempel ikke nektes å oppholde seg i Oslo sentrum for å beskytte alle som måtte oppholde seg der til enhver tid.

Det vil naturlig nok bare være aktuelt å nedlegge besøksforbud mot å oppholde seg på et bestemt sted når forbudet skal beskytte en krets av personer som ikke er navngitte.

Departementet finner det ikke nødvendig å regulere dette tilfellet direkte i lovteksten. Departementet kjenner ikke til at denne typen situasjon har skapt problemer etter gjeldende rett. Lovendringen vil ikke forandre rettsstillingen på dette punktet.

## 4.2 Besøksforbudets innhold

---

### 4.2.1 Generelt

Et besøksforbud kan *etter gjeldende rett* gå ut på at den det er rettet mot, forbys å oppholde seg på et bestemt sted, forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en person. Paragraf 222 a gir anvisning på et bredt spekter av virkemidler, og besøksforbudet kan tilpasses den konkrete situasjonen.

Departementet drøftet i *høringsnotatet* om det bør innføres en klarere hjemmel for å nedlegge et forbud mot å oppholde seg i det felles hjem (se nærmere punkt 4.2.2 nedenfor).

Departementet uttalte videre på side 9:

«Ut over dette spørsmålet har departementet ikke mottatt signaler om at det er behov for å endre reglene om innholdet i besøksforbud.

Departementet går på denne bakgrunn inn for å opprettholde reglene om hva besøksforbud generelt kan gå ut på.

Av pedagogiske grunner foreslår departementet at reglene om innholdet i besøksforbud skilles fra reglene om vilkårene og tas inn i et eget ledd, se utkastet til annet ledd.»

Ingen *høringsinstanser* har signalisert at det er et behov for å endre reglene om innholdet i besøksforbud. D e p a r t e m e n t e t går derfor inn for å opprettholde reglene om hva et besøksforbud generelt kan gå ut på, men viderefører forslaget til lovtekniske endringer.

## **4.2.2 Forbud mot å oppholde seg i eget hjem**

### **4.2.2.1 Innledning**

Mange lever i frykt for å bli utsatt for straffbare handlinger eller andre krenkelser fra sin ektefelle/samboer/partner, fra en av sine foreldre eller fra sin (voksne) sønn eller datter i deres felles hjem. Derfor kan det være behov for å nedlegge forbud mot å oppholde seg i hjemmet for en kortere eller lengre periode. På den annen side er det et inngripende tiltak å forby en person å oppholde seg i hjemmet.

### **4.2.2.2 Gjeldende rett**

Ordlyden i § 222 a er helt generelt formulert: Påtalemyndigheten kan forby en person å oppholde seg på et bestemt sted. Det er ikke gjort unntak for overgriperens egen bolig. Forarbeidene til § 222 a kommenterer ikke dette typetilfellet.

Formålsbetraktninger og sterke reelle hensyn taler for at besøksforbud også kan nedlegges i det felles hjem. Imidlertid innebærer et slikt besøksforbud et større inngrep i overgriperens bevegelsesfrihet og også i utøvelsen av hans/hennes private eiendomsrett enn andre former for besøksforbud. Dette hensynet må trekkes inn i den konkrete vurderingen av om besøksforbud skal nedlegges: Det må tas hensyn til *begge* partenes rettssikkerhet. Forbudet kan ikke være et uforholdsmessig inngrep; det må foretas en interesseavveining, jf. Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse i Rt. 1998 side 1638.

Braathen og Molstad har i sin undersøkelse av praksis funnet at enkelte i påtalemyndigheten nedlegger besøksforbud med den følge at utøveren må flytte fra den felles bolig, mens andre anser at det ikke er adgang til det (Anne Kari Braathen og Stine J. Molstad, *Besøksforbud*, 2001, side 123). Praksis er altså sprikende på dette punktet.

Barne- og familielovgivningen hjemler andre typer av besøksforbud som kan være aktuelle ved familievold. Ekteskapsloven § 92 første ledd annet punktum fastsetter at retten kan treffe midlertidig avgjørelse om separasjon, bruksrett og bidrag før separasjon er krevd når særlige grunner taler for det. Etter annet ledd kan retten forby en ektefelle å komme til den eiendommen eller boligen der den andre ektefellen oppholder seg, når særlige grunner tilsier det. Etter forarbeidene (Ot.prp. nr. 28 (1990-91) side 141) kan særlige grunner være at det er fare for at ektefellen eller barna vil bli utsatt for overgrep. Eierskap til boligen er uten betydning.

Barneloven § 38, som omhandler foreløpig avgjørelse om foreldreansvar og daglig omsorg, fastsetter i tredje ledd annet punktum sammenholdt med første punktum at retten kan forby den ene av foreldrene å komme til den eiendommen eller boligen der barnet holder til når særlige grunner taler for det. Det er uten betydning hvem som eier eiendommen eller boligen. Ifølge forarbeidene kan slike særlige grunner for eksempel være at det er fare for fysiske overgrep mot barnet eller mot den annen av foreldrene (se NOU 1977: 35 side 81), eller at det er fare for at barnet kan lide psykisk overlast (se NOU 1977: 35 side 128). Hjemmelen i barneloven til å forby den ene av foreldrene å komme til boligen der barnet holder til, kan ikke omfatte tilfeller der det er den andre av foreldrene som selv frykter overgrep fra vedkommende (Inge Lorange Backer: Barneloven - kommentarutgave (Oslo 1982) side 248).

#### 4.2.2.3 *Fremmed rett*

Enkelte land har egne regler om besøksforbud i hjemmet. Dette gjelder blant annet England, Nord-Irland, Portugal, Sør-Afrika og Østerrike. I Danmark og Sverige vurderes spørsmålet.

I *Danmark* kan politiet med hjemmel i straffeloven § 265 meddele en person advarsel (politihold) mot å krenke en annens fred. Et forbud kan ikke gå ut på at overgriperen må flytte ut av en bolig vedkommende eier. Bare dersom den som trenger beskyttelse eier boligen alene, kan tilhold gis i slike tilfeller. En prosjektgruppe skal se på de spørsmål som knytter seg til å etablere en ordning der voldsutøverne kan fjernes fra hjemmet.

Den *svenskelov*givningen om besøksforbud er generell, som den norske. På forespørsel har det svenske justisdepartementet gitt uttrykk for at deres lovgivning om besøksforbud ikke kan anvendes dersom den forbudet skal beskytte, og den det er rettet mot, bor sammen. Et forslag til endringer i besøksforbudsloven, som innebærer at et besøksforbud kan omfatte det felles hjem, har nylig vært på høring. Det arbeides med en proposisjon på bakgrunn av forslaget.

I *Østerrike* er lovgivningen om besøksforbud i eget hjem todelt. I første omgang kan påtalemyndigheten nedlegge forbud med hjemmel i politilovgivningen i inntil ti dager. Reglene omfatter alle som bor i samme husvære. Deretter kan forbudet forlenges av retten. Et forlenget besøksforbud gjelder bare nærstående, som nære slektninger, ektefeller og samboere.

### 4.2.3 **Bør det gis en særskilt hjemmel for å nedlegge besøksforbud i eget hjem?**

#### 4.2.3.1 *Høringsnotatet 15. oktober 2001*

Departementet gikk i høringsnotatet inn for at det bør være adgang til å nedlegge forbud mot å oppholde seg i eget hjem, og uttalte på side 13 dette om behovet for en slik adgang:

«Når overgriperen og offeret bor sammen, er behovet for beskyttelse vanligvis størst i deres felles hjem. Hvis ikke overgriperen pålegges å flytte, må offeret velge mellom å forlate sitt eget hjem eller å leve i fare for nye overgrep. Dette valget mellom to onder er det urimelig å pålegge henne.»

Departementet slo samtidig fast at det vil være inngripende for overgriperen å flytte fra sitt eget hjem, og skrev videre:

«Det gjelder særlig hvis han foreløpig ikke har utøvd vold eller opptrådt krenkende på andre måter, men hvor det er fare for slik opptreden. Slike forhold vil måtte stå sentralt ved vurderingen av om hvorvidt besøksforbud i det felles hjem kan og bør nedlegges. Men de bør ikke medføre at adgangen til å nedlegge besøksforbud i hjemmet holdes stengt.»

Departementet tolket gjeldende straffeprosesslov § 222 a slik at det også i dag etter en konkret vurdering kan være aktuelt å nedlegge besøksforbud i eget hjem, men mente at gode grunner taler for en særskilt regulering:

«For det første kan den uklarheten som synes å råde på dette punktet i praksis, lede til at besøksforbud som virkemiddel ikke brukes fullt ut. Riktignok kan dette tenkes avhjulpet ved rundskriv i stedet for ved en lovendring. Men også hensynet til den et slikt besøksforbud vil ramme, taler for en lovregulering. Et besøksforbud som innebærer at en person må flytte fra sitt eget hjem, er inngripende. Hjemmelsgrunnlaget bør derfor være entydig.

Videre kan det være behov for å gi egne saksbehandlingsregler og særvilkår for å nedlegge besøksforbud i det felles hjem, se nedenfor. Også dette taler for en særregulering. Departementet viser ellers til at flere andre land har særskilte bestemmelser på området, og peker særlig på de gode erfaringene Østerrike har hatt med sin ordning.

Departementet legger videre til grunn at de hjemlene som eksisterer i barneloven og ekteskapsloven er gode, men ikke tilstrekkelige.»

Forholdet til menneskerettighetene omtalte departementet slik på side 14:

«Grunnloven § 110 c pålegger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene. Og etter menneskerettsloven § 3 går bestemmelser i blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) ved motstrid foran bestemmelser i annen lovgivning. En lovhjemmel for å nedlegge forbud mot å oppholde seg i sitt eget hjem, må særlig vurderes i lys av EMK artikkel 8 (retten til respekt for hjemmet) og EMK protokoll nr. 4 artikkel 2 (retten til fritt å velge bosted).

Da straffeprosessloven § 222 b om oppholdsforbud ble foreslått, ble forholdet til konvensjonsbestemmelsene drøftet (jf. Ot.prp. nr. 85 (1996-97) side 5-6). Departementet konkluderte med at bestemmelsen ikke var i strid med våre internasjonale forpliktelser fordi forbudet omfattes av unntakene i artiklene, som blant annet åpner for tiltak for å forebygge forbrytelser og for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Departementet viser til drøftelsen i Ot.prp. nr. 85 (1996-97) som er relevant også for besøksforbud etter § 222 a, og legger til grunn at en klarere hjemmel om besøksforbud i samlivspartneres felles hjem ikke vil krenke internasjonale menneskerettigheter. Departementet har gjennomgått praksis siden Ot.prp. nr. 85 (1996-97) ble fremmet, og kan ikke se at konvensjonsorganene har fattet avgjørelser av relevans for spørsmålet i denne tiden.»

På denne bakgrunn foreslo departementet at det innføres en særbestemmelse om besøksforbud i hjemmet, der eierskap til boligen ikke skulle ha betydning.

Om regler om besøksforbud burde hjemles i straffeprosessloven eller i lovgivning på sivilrettens område, uttalte departementet på side 15:

«Siden departementet går inn for at det også i disse situasjonene bør være påtalemyndigheten som nedlegger et besøksforbud, bør bestemmelsen etter departementets syn innarbeides i straffeprosessloven. Hensynet til håndhevelsen av besøksforbudet trekker i samme retning: Straffeloven § 342 annet ledd setter straff for brudd på straffeprosessloven § 222 a. Dessuten taler pedagogiske hensyn for at reglene er mest mulig samlet på ett sted.»

#### 4.2.3.2 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om besøksforbud i eget hjem: *Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet, Agder lagmannsrett, Heggan og Frøland tingrett, Solør tingrett, Riksadvokaten, Nordland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Politimesteren i Drammen, Advokatforeningen, Barneombudet, Dommerforeningen, JURK, Kompetansesenter for voldsofferarbeid, Krisesentersekretariatet, Likestillingsombudet, Norsk Krisesenterforbund og Politiets fellesforbund.*

Samtlige høringsinstanser støtter forslaget om at det skal kunne nedlegges besøksforbud som går ut på at en person forbys å oppholde seg i sitt eget hjem. Videre er det enighet om at det bør kreves klar hjemmel for et så vidt inngripende tiltak.

Enkelte instanser har innvendinger mot utformingen av forslaget. Disse blir behandlet i tilknytningen til de enkelte vilkårene nedenfor.

#### 4.2.3.3 Departementets syn

Departementet opprettholder forslaget om å gi en egen hjemmel for å nedlegge et besøksforbud med den følgen at overgriperen nektes å oppholde seg i sitt eget hjem, og viser til den begrunnelsen som er gitt for forslaget i høringsnotatet. Departementet viser videre til at forslaget om en klar hjemmel har vunnet bred støtte under høringen.

### 4.2.4 Nærmere om vilkårene for besøksforbud i eget hjem

#### 4.2.4.1 Høringsnotatet 15. oktober 2001

Departementet uttalte i høringsnotatet på side 15 dette om hva et besøksforbud som går ut på at en person forbys å oppholde seg i sitt eget hjem, innebærer:

«I dette ligger det både at personen som forbudet retter seg mot, må flytte ut, og at han ikke må oppsøke hjemmet så lenge forbudet varer. Et forbud mot å oppholde seg i sitt hjem kan nedlegges samtidig med et forbud mot å forfølge den forbudet skal beskytte.»

Departementet la til grunn at hjemmelen særlig vil være aktuell der partene har felles hjem, og uttalte videre om eierforholdene:

«Skal besøksforbud i det felles hjem ha tilstrekkelig effekt, bør det ikke begrenses til de tilfellene hvor den forbudet skal beskytte, selv eier boligen. Ofte eier partene boligen sammen, eller overgriperen kan være eneeier. Hvem som eier boligen bør være uten betydning for den generelle adgangen til å nedlegge besøksforbud. Slik er det også etter barneloven og ekteskapsloven, og slik er besøksforbudsreglene i Østerrike å forstå. Men eier overgriperen boligen alene, vil dette være et

viktig moment ved vurderingen av om besøksforbud vil være et uforholdsmessig inngrep i det enkelte tilfellet.»

Departementet reiste spørsmål ved om forbudet bare bør kunne nedlegges når partene står i et bestemt forhold til hverandre, for eksempel hvor de har felles husholdning, men foreslo ikke å ta en slik begrensning inn i lovteksten. Departementet begrunnet dette slik:

«Det kan ikke utelukkes at det også i andre tilfeller kan være behov for og berettiget å nedlegge et besøksforbud med den følgen at overgriperen må holde seg borte fra hjemmet sitt. Hybelboeren opptrer for eksempel voldelig eller truende overfor huseieren - eller omvendt. Departementet understreker at det alltid må foretas en interesseavveining, og legger til grunn at det ofte bør kreves mer for å nedlegge et besøksforbud etter § 222 a i overgriperens eget hjem i et slikt forhold enn i nære relasjoner. Departementet antar at det gjennomgående også bør nedlegges besøksforbud av kortere varighet i slike saker.»

Departementet ba spesielt om høringsinstansenes syn på om det burde stå «eget hjem» eller «felles hjem» i lovteksten, men foreslo «eget hjem».

Departementet foreslo at det bør gjelde strengere vilkår for besøksforbud i det felles hjem:

For det første må det etter forslaget være risiko for en straffbar handling.

For det annet foreslo departementet å kvalifisere kravet til risiko ved å føye til at faren må være nærliggende, og la til grunn at det innebærer at det kreves sannsynlighetsovervekt. Departementet tilføyde på side 17:

«Det vil i så fall si at besøksforbud ikke kan nedlegges der det er mest sannsynlig at overgrep ikke vil skje. Den nærmere vurderingen av hva som må til for at kravet er oppfylt, må foretas konkret. At den forbudet vil ramme har utøvd vold tidligere, vil være et viktig moment i vurderingen.»

#### 4.2.4.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene støtter forslaget om å bruke betegnelsen «eget hjem». *Likestillingsombudet* uttaler:

«Likestillingsombudet mener at det i et slikt tilfelle [dvs. når overgriperen eier boligen alene] vil være av stor betydning om kvinnen har et annet sted å flytte til. Paret kan for eksempel være samboere i hans leilighet. Likestillingsombudet mener at det i et slikt tilfelle må være underordnet hvem av partene som eier leiligheten. Ombudet mener derfor også at betegnelsen «eget hjem» er riktigere å bruke enn betegnelsen «felles hjem».

*JURK* mener at begrepet «eget hjem» bør defineres i lovbestemmelsen.

*Nordland statsadvokatembeter* ønsker å tydeliggjøre muligheten for å nedlegge besøksforbud i alle tilfeller der personer har felles bolig, og foreslår følgende formulering:

«Er det nærliggende fare for en handling som nevnt i første ledd bokstav a, kan personen *også* forbyes å oppholde seg *på sitt eget bosted*.»

*Oslo statsadvokatembeters* synes - som eneste høringsinstans - å foretrekke «felles hjem»:

«Med felles hjem mener vi boligen til personer som har rett til å oppholde seg der i kraft av familiære bånd. Det gjelder ikke bare ektefeller og felles barn, men også samboere med fellesbarn, særkullsbarn, adoptivbarn m.v. I denne sammenhengen holder vi leieboere utenfor. Etter vår oppfatning er det et mindre aktuelt problem å nedlegge besøksforbud i eget hus for huseiere, selv om leieboer(e) eventuelt føler seg engstelig(e) for husverten.»

Et klart flertall av høringsinstansene støtter forslaget om hvilke *handlinger* det må være risiko for.

*Riksadvokaten* foreslår å begrense anvendelsesområdet til bare å gjelde vold og trusler.

*JURK* og *Krisesentersekretariatet* mener på den andre siden at bruken av besøksforbud i eget hjem ikke bør begrenses til de tilfellene hvor det er risiko for straffbare handlinger.

*Kompetansesenter for voldsofferarbeid* ønsker at bestemmelsen også skal inkludere psykisk terror, plaging og liknende typer trakassering. Høringsinstansen legger vekt på at det ofte er kvinner som utsetter menn for denne typen handlinger, mens det motsatte gjelder for fysisk vold. De bør derfor inkluderes for å unngå at forslaget legger opp til forskjellsbehandling.

De fleste høringsinstansene støtter forslaget om hvilket krav det bør stilles til *risikoen*.

*Riksadvokaten* reiser spørsmål om forslaget om å skjerpe kravet til risiko svekker beskyttelsen av den svake part, og uttaler videre:

«Et krav om «nærliggende fare» innebærer at det må foreligge en klar sannsynlighetsovervekt for at det vil bli begått noe straffbart. En slik vurdering forutsetter normalt et bredt faktagrunnlag, basert på innhentede opplysninger og nærmere undersøkelser. Særlig der beskyttelsesbehovet er akutt, kan dette by på problemer. En kan havne i den situasjon at det er «grunn til å anta» at det vil bli begått noe straffbart, uten at en kan gripe inn fordi det ikke på det aktuelle tidspunkt kan etableres tilstrekkelig sannsynlighetsovervekt. På den annen side er et besøksforbud i eget hjem (benevnelsen er ikke nødvendigvis særlig treffende) et alvorlig inngrep. Den konkrete avveiningen er vanskelig. Men den omstendighet at vedkommende som følge av et eventuelt besøksforbud må forlate eget hjem, vil alltid være et sentralt moment i forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a.»

*Barne- og familiedepartementet* understreker at:

«hensynet til beskyttelse av liv og helse for den personen trusselen retter seg mot må veie tyngre enn retten til fri rådighet over egen eiendom i slike tilfeller [...] Dersom en begrenser adgangen til å ilegge besøksforbud i eget hjem til de tilfeller hvor det foreligger en risiko for en straffbar handling, bør det ikke stilles strenge krav til sannsynliggjøring før en slik risiko kan sies å foreligge.»

*Krisesentersekretariatet* og *Politiets fellesforbund* ønsker ikke et kvalifisert krav til risikoen.

*Agder lagmannsrett* peker på risikoen for at uttrykket «nærliggende fare» forveksles med «nærliggende risiko», slik begrepet hittil er benyttet i rettspraksis:

«Det utgjør imidlertid et problem at «nærliggende risiko», gjerne med tillegget «reell», i rettspraksis har utkrystallisert seg som alminnelig kriterium for å beskrive den risiko som kreves ved besøksforbud, uten at dette forutsetter sannsynlighetsovervekt [...] Det blir dessuten misvisende å gi inntrykk av at det ikke kreves nærliggende risiko for å beslutte besøksforbud ellers.

Etter vår oppfatning er den beste løsningen å avstå fra å operere med forskjellige krav til risiko som vilkår for ulike former for besøksforbud. Det dreier seg om nyanseringsgrader som ikke er så realistiske i de avveiningssituasjonene man står overfor.

—  
For å oppsummere er vårt forslag at «grunn til å frykte» innføres som generelt vilkår for besøksforbud, og at det presiseres i motivene at man med dette viderefører normen i rettspraksis om reell og nærliggende risiko uten krav til sannsynlighetsovervekt.»

Enkelte høringsinstanser kommenterer andre sider ved forslaget: *Krisesentersekretariatet* etterlyser behandlingstilbud for mannen. Høringsinstansen påpeker at det er en risiko for at problemene forflyttes, for eksempel til overgriperens mor, hvis ikke vedkommende tilbys behandling. Videre fremhever *Krisesentersekretariatet* innvandrerkvinner og funksjonshemmedes spesielle problemer. Ifølge denne høringsinstansen mangler mange innvandrerkvinner et sosialt nettverk, og de har dårligere økonomi enn norske kvinner, noe som gjør det vanskeligere å bryte med overgriperen.

#### 4.2.4.3 Departementets syn

Departementet fastholder betegnelsen «eget hjem». Bare én høringsinstans ønsker at uttrykket «felles hjem» skal brukes.

Det sentrale ved valget av hvilket begrep som skal brukes i loven, er å tydeliggjøre at det er adgang til å nedlegge besøksforbud i en persons hjem, også når vedkommende er eier av boligen. Dette markeres best ved å bruke betegnelsen «eget hjem».

Departementet er enig med *Oslo statadvokatembeteri* at det antakelig sjeldnere vil være aktuelt å nedlegge et besøksforbud overfor en huseier når ikke vedkommende lever sammen med den som skal beskyttes. Departementet vil imidlertid ikke begrense hjemmelen til slike situasjoner, fordi det ikke kan utelukkes at for eksempel en leieboer i et konkret tilfelle trenger en slik beskyttelse. Og kravene til nærliggende fare for en straffbar handling, og til at inngrepet ikke må være uforholdsmessig, hindrer at et besøksforbud blir nedlagt når det ikke er behov for det eller når det er urimelig.

Departementet opprettholder forslaget om å begrense besøksforbud i eget hjem til situasjoner hvor det er fare for straffbare handlinger.

Etter departementets syn kan den avgrensningen Riksadvokaten foreslår, gjøre anvendelsesområdet for snevert. Antakelig vil vold og trusler være de mest aktuelle straffbare handlingene det er fare for. Departementet vil likevel ikke utelukke at også risiko for andre straffbare handlinger kan begrunne et besøksforbud i eget hjem.

Enkelte høringsinstanser har fremhevet at psykisk terror og plaging bør omfattes. Departementet har forståelse for dette synspunktet, men mener at skjevheten neppe vil bli så stor som høringsinstansene antyder. Risiko for pla-

ging som ikke er straffbar, bør ikke kunne begrunne et så alvorlig inngrep som besøksforbud i eget hjem er.

Departementet viderefører forslaget om at det skal kreves «nærliggende fare» for å nedlegge besøksforbud i eget hjem, og legger vekt på at flertallet av høringsinstansene støtter dette. Departementet er riktignok enig med *Agder lagmannsrett* i at det dreier seg om nyanser som det kan være vanskelig å fastsette nøyaktig. Det er likevel viktig å markere at besøksforbud i egen bolig ikke er en kurant sak. Slikt forbud skal forbeholdes de tilfellene der det er påkrevet. Ved å oppstille et krav om «nærliggende fare», sikres etter departementets syn at hensynet til overgriperen blir tillagt tilstrekkelig vekt i den interesseavveiningen som må foretas mellom de to parter.

Et eget spørsmål er hvorvidt fritidsboliger bør inkluderes i «eget hjem», og dermed være omfattet av de strengere vilkårene. Etter en naturlig forståelse av ordlyden, faller etter departementets syn fritidsboliger utenfor. Der som de samme reglene skal gjelde for fritidsboliger som for hjemmet, vil det etter departementets syn være mer nærliggende å bruke uttrykket «egen bolig eller fritidsbolig». Spørsmålet er om de samme reelle hensynene som taler for en særregulering av «eget hjem»-tilfellene, gjør seg gjeldende når boligen er en fritidseiendom.

På den ene siden er det mer inngripende å bli ilagt besøksforbud i eget hjem enn i egen fritidsbolig. Hensynet til den som besøksforbudet retter seg mot, veier tungt i den interesseavveiningen som må foretas når et besøksforbud i partenes bolig vurderes. Terskelen for å nedlegge besøksforbud i en fritidsbolig bør generelt sett neppe være like høy.

På den annen side kan parten(e)s fritidsbolig være et naturlig oppholdssted for den som har fått et besøksforbud i eget hjem, et forhold som kan tilsi strengere vilkår.

Det vil sjelden være like stor grunn til å beskytte en part mot besøk i den felles fritidsboligen som i helårshjemmet, men det kan ikke utelukkes at det er behov for et forbud også der. Overgriperen ødelegger kanskje ferien for offeret og barna ved å oppsøke stedet.

Departementet har kommet til at fritidsboliger ikke bør omfattes av særreguleringen, og at begrepet «hjem» videreføres. Dermed vil hovedreglene om besøksforbud komme til anvendelse når det er aktuelt å nedlegge besøksforbud i fritidsbolig. Påtalemyndigheten og retten må vurdere behovet for å nedlegge et besøksforbud i parten(e)s fritidsbolig i det enkelte tilfellet.

De formelle eierforholdene til fritidsboligen bør ikke være avgjørende. Men det skal trolig mye til for å nedlegge et besøksforbud i en fritidsbolig som er eid fullt ut av den personen som besøksforbudet retter seg mot.

#### **4.2.5 Besøksforbudets varighet**

##### *4.2.5.1 Høringsnotatet 15. oktober 2001*

Departementet la i høringsnotatet til grunn at et besøksforbud i hjemmet bør ha en kortere varighet enn mindre inngripende forbud, og viste til at den generelle fristen etter gjeldende rett er ett år.

Departementet foreslo etter dette at et besøksforbud i eget hjem kan vare i inntil tre måneder av gangen, og tilføyde på side 17:

«I løpet av tre måneder bør den som forbudet skal beskytte, normalt ha tatt standpunkt til om ekteskapet/samboerforholdet/partnerskapet skal begjæres opphørt. Men dersom vilkårene for et fortsatt besøksforbud er oppfylt, bør det i unntakstilfeller være adgang for retten til å forlenge forbudsperioden ytterligere med inntil 3 måneder av gangen. Departementet går ikke inn for at det fastsettes en absolutt lengstefrist i loven, men ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet.»

#### 4.2.5.2 Høringsinstansenes syn

*Likestillingsombudet* støtter forslaget om at et besøksforbud bør kunne forlenges.

*Politiets fellesforbund* mener at det bør settes en lengstefrist for besøksforbud i eget hjem, og foreslår seks måneder.

*JURK* påpeker at tre måneder er

«veldig kort tid for dem som befinner seg i en slik situasjon, og vi mener derfor at den foreslåtte fristen bør være lengre. For å sikre likebehandling bør Departementet gi rundskriv med nærmere retningslinjer hva angår fastsettelsen av forbudets lengde.»

*Heggen og Frøland tingrett* fremhever risikoen for misbruk av besøksforbud:

«Det er et faktum at det i en del slike tilfeller - der det er en konflikt mellom ektefellene/samboere i forbindelse med samlivsbrudd - inngis anmeldelser m.v. mot den annen part i den hensikt å skaffe seg et ekstra «våpen» i en kommende rettssak. Det er derfor viktig at man i disse tilfellene skjerper vilkårene, slik at misbrukstilfeller kan begrenses mest mulig.

Av de samme grunner bør det vurderes nærmere å fastsette en lengstefrist for besøksforbud i slike tilfeller, også fordi dette vil være et bidrag til at begge parter må forsøke å løse en verserende tvist raskest mulig.»

#### 4.2.5.3 Departementets syn

Departementet viderefører forslaget om at et besøksforbud i eget hjem bare skal kunne nedlegges for tre måneder av gangen, og viser til at bare to av høringsinstansene har innvendinger mot forslaget. Departementet har forståelse for *Politiets fellesforbunds* bekymring for at fraværet av en lengstefrist kan være uheldig når overgriperen eier boligen alene. Eierens av boligen vil etter departementets syn være tilstrekkelig beskyttet i og med at det skal foretas en interesseavveining, der eiendomsretten er ett av momentene.

*JURK* hevder at tre måneder ofte er for kort tid til å omstille seg. Etter departementets syn er et besøksforbud i eget hjem så inngripende at varigheten bør være kort. Fraværet av en absolutt lengstefrist gjør bestemmelsen fleksibel, slik at en ordning med besøksforbud også kan tilpasses de tilfellene der behovet tilsier lengre varighet.

### 4.3 Begrensede besøksforbud

---

Med et begrenset besøksforbud tenker departementet på besøksforbud med en form for «unntak», for eksempel slik at den forbudet retter seg mot bare kan besøke et sted eller en person som forbudet omfatter, på bestemte vilkår.

Spørsmålet om muligheten for å nedlegge begrensede besøksforbud er særlig aktuelt etter Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse inntatt i Rt. 2001 side 1341, og ble ikke drøftet i høringsnotatet.

Saken gjaldt et besøksforbud som var begrenset ved at det ble gitt adgang til besøk under tilsyn én time én gang i uken. Høyesteretts kjæremålsutvalg fant at ordningen ikke lå innenfor den besøksforbudsordningen som § 222 a gir hjemmel for. Videre uttalte utvalget at heller ikke reelle grunner tilsier at det bør gis rom for en mellomløsning:

«Et besøksforbud med et nærmere begrenset unntak for besøk under tilsyn - i dette tilfellet av personale ved en institusjon - vil i praksis lett kunne skape uklarhet, og dermed utsette den person som skal beskyttes for et press som ordningen med besøksforbud var ment å gi beskyttelse mot.»

Departementet deler ikke kjæremålsutvalgets synspunkter fullt ut. I enkelte situasjoner, særlig der partene har felles barn, kan det være at bare barnets mor og ikke barnet selv er utsatt for vold, eventuelt at risikoen for vold overfor barnet faller bort hvis en tredjeperson er til stede samtidig. I så fall kan det være ønskelig at barnet har samvær også med den som besøksforbudet retter seg mot, forutsatt at det er mulig å etablere en forsvarlig ordning for gjennomføringen av samværet. Det er uheldig om lovteksten binder påtalemyndigheten og domstolene, slik at de ikke kan fastlegge en ordning tilpasset den enkelte situasjonen. De betenkeligheter kjæremålsutvalget gir uttrykk for, vil påtalemyndigheten og retten måtte vurdere i det enkelte tilfellet.

På denne bakgrunnen foreslår departementet å ta inn en formulering i § 222 a, slik at det går uttrykkelig frem av lovteksten at det er adgang til å nedlegge begrensede besøksforbud. Det vises til lovforslaget og merknaden til bestemmelsen.

#### **4.4 Besøksforbudets utstrekning**

---

##### **4.4.1 Besøksforbudets geografiske omfang**

Departementet foreslår ikke å begrense det mulige omfanget av et besøksforbud i lovteksten. Lovteksten setter ikke grenser for hvor stort område et besøksforbud kan gjelde, jf. uttrykket «bestemt sted». Hvis det er behov for det, kan det ikke være noe i veien for at et besøksforbud for eksempel gis for en hel kommune. Forutsatt at de øvrige vilkårene i § 222 a første ledd er tilfredsstillt, må det avgjørende for omfanget av besøksforbudet være om forbudet vil være et forholdsmessig tiltak, jf. straffeprosessloven § 170 a.

Tradisjonelt er forholdsmessighetvurderinger i europeisk rett ofte tredelte:

- Er tiltaket egnet for å nå målet?
- Er tiltaket nødvendig for å nå formålet?
- Står tiltaket i et rimelig forhold til viktigheten av det man ønsker å oppnå?

Det første punktet innebærer at besøksforbud ikke kan nedlegges med mindre det er et egnet virkemiddel for å beskytte den fornærmede.

Det andre punktet forutsetter en vurdering av alternative virkemidler. Videre må man vurdere hvor stort omfang det er nødvendig at besøksforbudet har for at det gir tilstrekkelig vern.

Det tredje punktet innebærer en interesseavveining av hensynet til den forbudet rettes mot, mot hensynet til den det skal beskytte (proporsjonalitet i snever forstand). At det skal foretas en slik interesseavveining, har Høyesterett lagt opp til i Rt. 1998 side 1638. Kravet til forholdsmessighet må gjelde både hvorvidt det skal nedlegges et besøksforbud, og omfanget forbudet kan gis.

Omfanget av et besøksforbud kan ikke være større enn at det står i et rimelig forhold til den risikoen den det skal beskytte, er utsatt for. For eksempel kan det være et svært inngripende tiltak å nekte en person å oppholde seg i sin hjemkommune, eller å kaste en person ut av sitt eget hjem. Slike besøksforbud vil bare være forholdsmessige hvis de nedlegges for å beskytte tilsvarende tungtveiende interesser. Høyesterett nevner i Rt. 1998 side 1638 risikoen for alvorlige overgrep og den krenkedes alder som aktuelle momenter i vurderingen.

#### 4.4.2 Brudd på besøksforbud begått i utlandet

Straffeloven § 342, som blant annet gjelder brudd på besøksforbud, er ikke med i oppregningen over hvilke handlinger som er straffbare i Norge når de er begått av en nordmann i utlandet, jf. § 12 nr. 3 bokstav a.

Gode grunner taler for å la brudd på besøksforbud i utlandet være straffbart i Norge. Det kan være et reelt behov for vern når den som skal beskyttes, er på ferie. Spørsmålet kan også dukke opp i parforhold der den ene eller begge har utenlandsk opprinnelse, og den besøksforbudet skal beskytte, drar til sitt «andre hjemland» for kortere eller lengre tid.

Departementet foreslår derfor at § 12 nr. 3 bokstav a utvides til å omfatte § 342.

### 4.5 Saksbehandlingsregler

---

#### 4.5.1 Kompetanse til å treffe avgjørelser om besøksforbud

##### 4.5.1.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 222 a første punktum legger kompetansen til å nedlegge besøksforbud til påtalemyndigheten i første hånd. Den som besøksforbudet skal beskytte, kan ikke bringe saken direkte inn for retten, men må vente til påtalemyndigheten har fattet vedtak, se Innst. O. nr. 39 (1993-94) side 12 første spalte.

Etter § 222 a annet ledd første punktum skal påtalemyndigheten snarest mulig og senest innen tre dager bringe en beslutning om å nedlegge besøksforbud inn for forhørsretten. Etter sin ordlyd skulle dette også gjelde beslutninger om at det *ikke* skal nedlegges besøksforbud. Av forarbeidene (Innst. O. nr. 39 (1993-94) side 12 første spalte) går det imidlertid frem at negative beslutninger skal oversendes retten bare på begjæring av den forbudet skal beskytte. Den obligatoriske rettslige etterprøvingen gjelder derfor bare for de positive vedtakene.

Den besøksforbudet er rettet mot, kan når som helst kreve innbrakt for retten spørsmålet om vilkårene for besøksforbudet er oppfylt, jf. § 222 a annet

ledd annet punktum, som henviser til § 181 annet ledd. Denne retten har også den forbudet skal beskytte, jf. NOU 1992: 16 side 69.

Det er ikke regulert i loven hvilken virkning en overskridelse av tredagersfristen skal ha. Fristbestemmelsen, som kom inn under komiteens behandling av lovforslaget, er heller ikke nærmere kommentert i forarbeidene. Bjerke og Keiserud legger i Straffeprosessloven Kommentartutgave 2001 på side 774 til grunn at fristoverskridelser ikke har noen virkninger.

#### 4.5.1.2 Høringsnotatet 15. oktober 2001

Departementet gikk i høringsnotatet inn for å videreføre prinsippet om at påtalemyndigheten i første hånd treffer beslutning om å nedlegge besøksforbud. Departementet la videre til grunn at retten bør avvise begjæringer om besøksforbud som fremmes for retten uten at påtalemyndigheten har vurdert begjæringen.

Departementet reiste i høringsnotatet spørsmål om ordningen med obligatorisk rettslig overprøving burde oppheves for vanlige besøksforbud, og viste til at den som er ilagt et forbud, alltid kan begjære at retten prøver påtalemyndighetens beslutning.

Forutsatt at den obligatoriske etterkontrollen videreføres, ba departementet høringsinstansene om å vurdere om den også skal omfatte «negative» beslutninger, og uttalte på side 23:

«Departementet er i tvil om dette. Et argument som taler for en slik ordning, er at det kan være en påkjenning for den som ønsker beskyttelse selv å bringe saken inn for retten. Retten vil også få en bredere referanseramme dersom alle beslutningene, og ikke bare de positive, blir lagt fram til obligatorisk etterkontroll. Dette kan igjen bidra til at besøksforbudbestemmelsens virkeområde blir nærmere klarlagt i rettspraksis. Et hensyn mot å utvide omfanget av den obligatoriske etterprøvingen, er at arbeidsbelastningen for forhørsretten vil øke.»

Departementet foreslo i høringsnotatet at den absolutte tredagersfristen fjernes hvis obligatorisk rettslig overprøving videreføres. Påtalemyndigheten må etter forslaget bringe saken inn for retten «snarest råd og så vidt mulig innen tre dager». I den forbindelse drøftet departementet hvilke konsekvenser en fristoverskridelse bør ha, og konkluderte med at fristregelen bør betraktes som en ordensforskrift.

#### 4.5.1.3 Høringsinstansenes syn

Bare *Oslo Statsadvokatembeter* gir uttrykk for at andre enn påtalemyndigheten, nemlig retten, bør beslutte besøksforbud i første hånd: «Det viktigste argumentet er bedre harmoni med tilsvarende avgjørelser i barne- og familierettsgivningen for øvrig og at det aldri oppstår tvil om hvem som er overprøvingsinstans.»

Femten høringsinstanser har tatt stilling til ordningen med obligatorisk rettslig etterprøving av alle besøksforbud.

Seks av høringsinstansene, *Frostating lagmannsrett*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Dommerforeningen*, *Politiets fellesforbund*, *Politiembetsmennenes Landsforening* og *JURK*, mener at ordningen med obligatorisk etterprøving

bør avvikles for vanlige besøksforbud. *Frostatting lagmannsrett* ønsker heller ikke obligatorisk etterprøving av besøksforbud i eget hjem.

Ni høringsinstanser, *Barne- og familiedepartementet, Heggen og Frøland tingrett, Solør tingrett, Riksadvokaten, Politidirektoratet, Drammen politidistrikt, Advokatforeningen, Kompetansesenter for voldsofferarbeid og Krisesentersekretariatet*, ønsker at ordningen med obligatorisk rettslig overprøving skal videreføres for alle besøksforbud. *Barne- og familiedepartementet, Advokatforeningen, Kompetansesenter for voldsofferarbeid og Krisesentersekretariatet* vil inkludere «negative» beslutninger.

*Riksadvokaten* uttaler:

«Uansett innhold, innebærer et besøksforbud alltid at den det retter seg mot, pålegges en straffesanksjonert plikt som griper direkte inn i vedkommendes bevegelses- og handlefrihet. Dessuten kan besøksforbud ilegges uten at vedkommende har fått anledning til [å] gi sin versjon av saksforholdet. Både inngrepets alvorlige karakter og hensynet til kontradiksjon tilsier derfor at dagens ordning med obligatorisk domstolsprøving bør opprettholdes.»

*Heggen og Frøland tingrett* anfører at obligatorisk rettslig prøving vil avverge at politiet feilaktig betegner den som besøksforbudet gjelder, som siktet.

*Politiets fellesforbund* foreslår at saken automatisk bør behandles av overordnet påtalemyndighet når begjæring om besøksforbud avslås.

*Kompetansesenter for voldsofferarbeid* har uttalt at også *negative beslutninger* bør omfattes av den rettslige etterkontrollen. Høringsinstansen fremhever:

«Etter vårt syn bør alle beslutninger om besøksforbud, både «positive» og «negative» prøves av retten etter at påtalemyndigheten har fattet en beslutning. Vi antar at man slik vil få en bedre kontroll med hvordan bestemmelsen praktiseres, større rettslikhet og en bedre oversikt over hvordan bestemmelsen om besøksforbud faktisk blir anvendt.

Når det gjelder negative beslutninger ber vi departementet særlig se hen til at det for personer som utsettes for overgrep eller trusler fra nære familiemedlemmer som samboer eller ektefelle vil kunne være en meget stor påkjenning å selv måtte ta initiativet til å begjære rettslig prøving av en negativ beslutning.»

*Barne- og familiedepartementet, Heggen og Frøland tingrett, Solør tingrett, Advokatforeningen* og *JURK* støtter en tredagersfrist, mens følgende instanser går mot tredagersfristen: *Nordland statsadvokatembeter, Riksadvokaten, Politidirektoratet, Politimesteren i Drammen* og *Politiembetsmennenes Landsforening*.

*Riksadvokaten* foreslår å forlenge fristen for å bringe saken inn for forhørsretten:

«Skal den rettslige prøvingen være reell, er det en forutsetning av saken er forsvarlig opplyst. For at påtalemyndigheten skal kunne fremskaffe opplysninger og informasjon til bruk for domstolen, er 3-dagersfristen for å bringe saken inn for forhørsretten på ingen måte for lang. En kan ikke se betenkeligheter ved at ytterfristen forlenges, f.eks. til fem eller syv dager.

Uten at det drøftes i høringsnotatet reiser riksadvokaten spørsmål om det også bør innføres en regel som gir uttrykk for det prinsipp at

domstolsbehandlingen skal skje så raskt som mulig etter at påtalemyndighetens beslutning er brakt inn for retten. En har sett eksempler på at det har gått flere måneder fra saken er brakt inn, til domstolen har fattet avgjørelse. Det krever ingen nærmere begrunnelse at uforholdsmessig lang tidsbruk utthuler den garantien som nettopp skal ligge i den rettslige etterprøvingen av besøksforbudet.»

*Frostating lagmannsrett* foreslår at en eventuell frist utformes etter mønster av straffeprosessloven § 183.

*Politiembetsmennenes Landsforening* går inn for å fjerne tredagersfristen. Hvis den beholdes, ønsker høringsinstansen en presisering av utgangspunktet for fristen:

«Det kommer ikke klart frem om fristen skal regnes fra forkynnelsen eller fra den dagen påtalemyndigheten har fattet beslutningen.»

*JURK* går inn for at en betydelig fristoversittelse bør ha visse konsekvenser:

«Ved en betydelig fristoversittelse mener JURK at det kan være grunnlag for å unnlate og straffe den forbudet er rettet mot for brudd på straffelovens § 342 [...]. Et besøksforbud er et inngripende tiltak, og det kan være urimelig å bli straffet for brudd på forbudet der den foreskrevne etterprøvingen ikke er foretatt.»

#### 4.5.1.4 Departementets syn

Departementet holder fast ved at besøksforbud i første hånd bør besluttet av påtalemyndigheten.

Departementet viderefører forslaget om obligatorisk rettslig etterprøving ved besøksforbud i eget hjem, og viser til begrunnelsen i høringsnotatet. Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget.

Departementet var i høringsnotatet i tvil om ordningen med obligatorisk rettslig overprøving av andre typer besøksforbud skulle oppheves, og ba om høringsinstansenes syn. Departementet vil ikke foreslå å oppheve kontrollen, og legger stor vekt på at et flertall av høringsinstansene ønsker å opprettholde dagens ordning.

Derimot er det neppe grunn til å la ordningen omfatte «negative» vedtak. De samme rettssikkerhetshensyn gjør seg ikke gjeldende her. Videre kan partene uansett kreve påtalemyndighetens beslutning i en sak om besøksforbud brakt inn for retten.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre ordningen med obligatorisk rettslig etterkontroll.

Departementet har forståelse for innvendingene fra *Riksadvokaten* mot lengden av fristen for å bringe en beslutning om besøksforbud inn for retten. Tre dager kan være for kort tid til innsamling av nødvendig informasjon. Det ville være uheldig å fastsette en frist som ikke kan overholdes i flertallet av tilfellene, eller som kunne føre til at saken for retten ikke blir tilstrekkelig opplyst. På denne bakgrunnen foreslår departementet at fristen settes til fem dager.

Departementet fastholder at det ikke bør gjelde en absolutt frist - det kan tenkes tilfeller der det ikke vil være mulig å overholde normalfristen.

Departementet legger til grunn at fristen bør løpe fra forkynnelsen, og foreslår at regelen går uttrykkelig frem av bestemmelsen. Dette er en videreføring av gjeldende rett, se bl.a. kjennelsen i Rt. 2001 side 118.

Fristregelen bør betraktes som en ordensforskrift. Det skal opplyses om grunnen til fristoverskridelser i rettsboken. For øvrig vil det ikke få konsekvenser at fristen blir overskredet. Departementet ser likevel ikke bort fra at urimelig lange overskridelser i enkelttilfeller kan lede til at det ikke er grunnlag for å straffes etter straffeloven § 342, slik *JURK* påpeker. Departementet har vurdert om det bør foreslås en regel om at saken skal påskyndes i retten, slik riksadvokaten tar til orde for. Departementet har ikke foreslått en slik regel nå, men vil følge utviklingen nøye. Departementet forutsetter at retten behandler slike saker så raskt som mulig.

## 4.5.2 Formkrav

### 4.5.2.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 222 a fastsetter ingen formkrav til en begjæring om besøksforbud fra den et forbud skal beskytte.

Det følger av straffeprosessloven § 175 første ledd som § 222 a annet ledd annet punktum viser til, at påtalemyndighetens beslutning skal være skriftlig, begrunnet og angi hvem forbudet retter seg mot. Det stilles ingen formkrav til påtalemyndighetens avgjørelse om ikke å nedlegge et besøksforbud.

Det kan tenkes at den et besøksforbud er rettet mot, vil komme med innsigelser mot beslutningen. Fra lovteksten kan det ikke utledes noen formkrav for slike innsigelser.

Av § 222 a annet ledd første punktum går det frem at retten avgjør spørsmål om besøksforbud ved kjennelse.

Påtaleinstruksen § 9-7 fastsetter i første ledd at det skal gis underretning om adgangen til å begjære besøksforbud mv. til den et slikt forbud skal beskytte, dersom det er grunn til å tro at det foreligger slike særlige forhold som nevnt i straffeprosessloven § 222 a. Det skal etter annet ledd underrettes om ilagt besøksforbud så snart som mulig. Og både den forbudet skal beskytte, og den det retter seg mot, skal gjøres kjent med sin rett til å bringe spørsmålet om besøksforbud inn for retten. Den forbudet retter seg mot, skal også gjøres kjent med at overtredelse er straffbart.

### 4.5.2.2 Høringsnotatet 15. oktober 2001

Departementet gikk inn for å videreføre gjeldende rett om at det ikke kreves anmeldelse for å nedlegge et besøksforbud, eller andre formkrav til begjæringen om å nedlegge besøksforbud. For å gjøre det lettere å bringe et avslag på en begjæring om besøksforbud inn for retten, foreslo departementet at et avslag skal være skriftlig og begrunnet.

Departementet fant ikke grunn til å foreslå særlige formregler om innsigelser under sakens gang fra den et besøksforbud er rettet mot. Departementet foreslo heller ikke endringer i formreglene om rettens behandling av besøksforbud.

#### 4.5.2.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om departementets forslag til formkrav: *Barne- og familiedepartementet, Riksadvokaten, Nordland statsadvokatembeter, Advokatforeningen, JURKog Kompetansesenter for voldsofferarbeid.*

Samtlige høringsinstanser støtter forslagene.

*Kompetansesenter for voldsofferarbeid* fremhever viktigheten av at avgjørelser begrunnes:

«Dette er begrunnet særlig med hensyn til offeret og vedkommendes mulighet til å bringe saken inn for retten. Det er nødvendig for offeret å få informasjon om eventuelt hvorfor begjæringen om besøksforbud ikke ble tatt til følge og hvordan beslutningen eventuelt kan angripes. Vi antar at dette også kan avhjelpe offerets følelse av å ikke bli tatt på alvor.»

*JURK* påpeker viktigheten av at begjæring om besøksforbud og en anmeldelse holdes adskilt:

«Etter vårt syn bør en begjæring om besøksforbud nedtegnes på eget skjema, slik at det ikke hersker tvil hverken hos fornærmede eller hos politiet om hvilke regler som gjelder.»

#### 4.5.2.4 Departementets syn

Departementet viderefører forslaget til formkrav til påtalemyndighetens beslutning i høringsnotatet. I forbindelse med at departementet, på bakgrunn av høringsuttalelsene, går inn for å videreføre den obligatoriske rettslige overprøvingen, er reglene om saksbehandlingen i retten utbygget, se punkt 4.6 om partenes prosessuelle stilling og punkt 4.5.3 om den lovtekniske utformingen.

### 4.5.3 Lovteknisk utforming av saksbehandlingsreglene

#### 4.5.3.1 Gjeldende rett

Noen av saksbehandlingsreglene går i dag frem av straffeprosessloven § 222 a selv. Det er også henvist til en del bestemmelser i kapittel 14 om pågrepelse og fengsling ved at disse «gjelder tilsvarende så langt de passer».

#### 4.5.3.2 Høringsnotatet 15. oktober 2001

Departementet gikk i høringsnotatet inn for å innarbeide en del saksbehandlingsregler direkte i straffeprosessloven § 222 a, og begrunnet dette slik på side 28:

«Etter departementets syn taler hensynet til en mer lettfattelig bestemmelse om besøksforbud for at det gis uttrykkelige regler for saksbehandlingen i bestemmelsen selv. Dette hensynet har særlig vekt når bestemmelsen blir lest av andre enn jurister, noe det må forventes at straffeprosessloven § 222 a blir. En bedre tilgjengelig bestemmelse om besøksforbud kan videre gjøre ordningen bedre kjent og bruken mer utbredt.

Det er likevel ikke sikkert at alle henvisningene bør erstattes av særregler i straffeprosessloven § 222 a. Departementet vil derfor nedfor gå gjennom de bestemmelsene som det er henvist til i straffeprosessloven § 222 a, for å vurdere om de fortsatt skal henvises til, om de

skal innarbeides i straffeprosessloven § 222 a, eller om de bør utelates.»

Departementet foreslo å innarbeide reglene i §§ 175 første ledd, 177, 181 annet og tredje ledd og 187 a i § 222 a, men henviser til § 184.

Departementet foreslo også å fjerne henvisningen til § 174, som fastsetter at personer under 18 år ikke bør pågripes hvis det ikke er særlig påkrevd. Da straffeprosessloven § 222 a ble vedtatt, inneholdt § 174 første ledd en bestemmelse som ga uttrykk for det generelle forholdsmessighetsprinsippet. Etter at bestemmelsen ble endret, var det etter departementets syn ikke lenger behov for henvisningen.

#### 4.5.3.3 Høringsinstansenes syn

*Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet, Frostating lagmannsrett, Solør tingrett, Politidirektoratet, JURKog Ligestillingsombudet* uttaler seg om den lovtekniske utformingen. Samtlige høringsinstanser støtter hovedpunktene i forslaget.

*Politidirektoratet* foreslår at reglene om besøksforbud i eget hjem samles i et eget ledd.

*Solør tingrett* ønsker at det henvises til de bestemmelsene som skal gjelde i lovteksten.

*Frostating lagmannsrett* uttaler:

«I utkastets femte ledd er det vist til § 184 og foreslått at bestemmelsene der skal gjelde tilsvarende så langt de passer. Jeg tror at det bør klargjøres, i hvert fall i forarbeidene, at det er meningen at henvisningen også skal gjelde § 184 tredje og fjerde ledd, slik at det for eksempel kan kreves direkte avgjørelse av forhørsretten, uten forutgående beslutning for påtalemyndigheten, når man har en situasjon som nevnt i § 184 tredje ledd.»

#### 4.5.3.4 Departementets syn

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet med hensyn til hvilke bestemmelser som det skal vises til, og hvilke som skal innarbeides, og viser til begrunnelsen i høringsnotatet. Til uttalelsen fra Frostating lagmannsrett vil departementet bemerke at reglene i § 184 etter forslaget skal gjelde så langt de passer. Departementet legger til grunn at saken ikke kan bringes inn for retten uten forutgående beslutning fra påtalemyndigheten.

I tillegg foreslår departementet å henviser til § 243 i forbindelse med at parternes prosessuelle stilling klargjøres, se punkt 4.6.

### 4.6 Den prosessuelle stillingen til den et besøksforbud er rettet mot og den det skal beskytte

---

#### 4.6.1 Innledning

Siden et besøksforbud er et forebyggende virkemiddel, og det ikke stilles krav om at det skal være begått en straffbar handling, er ikke «partene» alltid siktet og fornærmet i straffeprosesslovens forstand. Departementet har fått signaler om at den prosessuelle statusen til de impliserte i saker om besøksforbud, kan

være uklar. Spørsmålet om rett til forsvarer og bistandsadvokat er et viktig element i den prosessuelle rettsstillingen, og dette spørsmålet drøftes særskilt i punkt 4.7 nedenfor. I dette avsnittet vil departementet se på andre prosessuelle rettigheter for de involverte.

Justisdepartementet sendte 7. juni 2002 på høring en utredning om den fornærmedes straffeprosessuelle stilling (dr. juris Anne Robberstad: Kontradiksjon og verdighet). Det er derfor ikke aktuelt i proposisjonen her å foreslå vidtgående endringer i gjeldende rett på området. Departementet vil imidlertid klargjøre hvilken prosessuell stilling den et besøksforbud er rettet mot, og den det skal beskytte, har. Departementet vil også foreslå enkelte mindre endringer.

#### 4.6.2 Rett til å være til stede

Retten avgjør spørsmål om besøksforbud ved kjennelse, og behandlingen av saken skal skje i straffeprosessens former (slik også Bjerke og Keiserud, *Straffeprosessloven Kommentartutgave 2001* side 774). Høyesterett slo i en kjennelse inntatt i Rt. 1997 side 915 fast at retten må gi den siktede anledning til å uttale seg før den avsier kjennelse om besøksforbud: Kravet til kontradiktorisk behandling er så grunnleggende at det var en saksbehandlingsfeil at lagmannsretten ikke tok opp dette av eget tiltak. Den et besøksforbud er rettet mot, må derfor varsles om rettsmøtet, se straffeprosessloven § 243.

Departementet har fått opplyst at det i praksis noen ganger blir tatt i bruk skriftlig behandling i stedet for å innkalle til rettsmøte.

Så langt departementet kjenner til, er det dessuten ikke vanlig å innkalle den som besøksforbudet skal beskytte, til rettsmøter i saken.

Robberstad fremhever i sin utredning (side 77) den direkte og sterke interessen den et besøksforbud skal beskytte, har i saken, og konkluderer med at «det fremstår som en selvfølgelighet» at vedkommende bør få være til stede i slike møter.

Departementet legger til grunn at den vanlige fremgangsmåten vil være å avholde rettsmøte med muntlige forhandlinger i saker om besøksforbud. I slike tilfeller bør etter departementets syn også den et forbud skal beskytte, gis anledning til å møte og forklare seg. Departementet foreslår på denne bakgrunn for det første at også den et forbud skal beskytte, skal varsles om rettsmøte. Departementet foreslår at § 243 skal gjelde tilsvarende så langt den passer. For det annet foreslår departementet at det går uttrykkelig frem av lovteksten at begge parter har rett til møte og å uttale seg. Se nærmere lovutkastet.

Det vil ikke være et vilkår for rettens behandling av saken at de impliserte møter, og det bør unngås at den et besøksforbud skal beskytte, føler seg tvunget til å møte. Det kan være en stor belastning å bli stilt overfor den personen som har fått besøksforbudet rettet mot seg. Dessuten tilsier konfliktnivået i disse sakene at det ikke alltid vil være av det gode om begge parter er til stede i retten.

#### 4.6.3 Informasjonsrettigheter

Rettens kjennelse skal meddeles den siktede eller andre den angår, jf. straffeprosessloven § 52 annet ledd. Departementet legger til grunn at en kjennelse i en sak om besøksforbud «angår» den forbudet skal beskytte. For besøksfor-

bud går det frem av påtaleinstruksen § 9-7 at den forbudet skal beskytte, så snart som mulig skal underrettes om et ilagt besøksforbud og om hvor lang tid forbudet gjelder for.

Departementet foreslår ingen endringer her.

#### 4.6.4 Rettsmidler

Etter straffeprosessloven § 377 første ledd kan «enhver som avgjørelsen rammer» påkjære kjennelsen eller beslutningen. Dette må i forhold til kjennelser om besøksforbud for det første omfatte den et forbud er rettet mot. Ordlyden tyder på at den et besøksforbud skal beskytte, også har rett til å påkjære kjennelsen, uavhengig av om det var vedkommende som brakte saken inn for retten. Denne tolkningen stemmer også best overens med ordningen om at den forbudet skal beskytte, selv kan bringe inn påtalemyndighetens negative beslutninger for retten. Spørsmålet er ikke omtalt i forarbeidene.

Bjerke og Keiserud legger i Straffeprosessloven Kommentartutgave 2001 på side 774 til grunn at både den forbudet er rettet mot, og den det skal beskytte, har kjæremålsrett.

Det finnes også eksempler i rettspraksis på at kjæremål fra den som forbudet skal beskytte, har blitt realitetsbehandlet (se til illustrasjon Rt. 2000 side 485).

Departementet legger derfor til grunn at også den som forbudet skal beskytte, kan påkjøre rettens kjennelse, og ser ikke noe behov for å foreslå endringer.

### 4.7 Rett til forsvarer og bistandsadvokat

---

#### 4.7.1 Gjeldende rett

Spørsmålet om den som et besøksforbud retter seg mot, har krav på offentlig oppnevnt forsvarer, må løses etter straffeprosessloven §§ 94 flg. Saken om besøksforbud vil ikke i seg selv gi rett til forsvarer.

Spørsmålet om den som et besøksforbud skal beskytte, har rett til bistandsadvokat, må løses etter reglene i straffeprosessloven kapittel 9 a. Hvis besøksforbudet nedlegges etter at den fornærmede har anmeldt en sak som gir rett til å få oppnevnt bistandsadvokat, legger departementet til grunn at bistandsadvokatoppdraget også omfatter bistand i forbindelse med besøksforbudet. Forutsetningen må imidlertid være at anmeldelsen og saken om besøksforbudet gjelder det samme forholdet.

#### 4.7.2 Høringsnotatet 15. oktober 2001

Departementet foreslo i høringsnotatet at den et forbud rettes mot, gis en ubetinget rett til advokat i de sakene der det nedlegges besøksforbud i eget hjem.

Departementet foreslo samtidig at den et forbud skal beskytte, alltid skal ha rett til bistandsadvokat i denne typen saker.

Departementet reiste spørsmålet om den fornærmede bør gis rett til bistandsadvokat i saker om brudd på et ilagt besøksforbud, jf. straffeloven § 342, slik ordningen er i Sverige. Departementet formulerte ikke et lovforslag,

men mente at retten kunne utvides ved at § 342 føyes til i oppregningen i straffeprosessloven § 107 a første ledd første punktum.

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om retten til forvarer og bistandsadvokat bør gjelde i flere saker om besøksforbud.

#### 4.7.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser støtter forslaget om rett til advokatbistand i de tilfellene hvor en sak om besøksforbud i eget hjem bringes inn for retten: *Sosialdepartementet, Riksadvokaten, Nordland statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Advokatforeningen, JURK, Kompetansesenter for voldsofferarbeid, Norsk Krisesenterforbund, Norsk Kvinnesaksforening og Politiets fellesforbund.*

Følgende høringsinstanser går inn for at det gis rett til bistandsadvokat ved brudd på ilagte besøksforbud: *Sosialdepartementet, Politidirektoratet, Advokatforeningen, JURK, Likestillingsombudet, Norsk Krisesenterforbund, Norsk Kvinnesaksforening og Politiets fellesforbund.*

Følgende høringsinstanser ønsker rett til forsvarer eller bistandsadvokat også i andre saker enn dem som nevnes i departementets forslag: *Sosialdepartementet, Advokatforeningen, Kompetansesenter for voldsofferarbeid og Norsk Kvinnesaksforening.*

*Sosialdepartementet* foreslår at retten til bistandsadvokat utvides til å gjelde også andre saker hvor det er aktuelt med domstolsbehandling, særlig hvis en begjæring om besøksforbud avslås, eller hvis besøksforbudet ikke respekteres.

*Advokatforeningen* foreslår rett til forsvarer og bistandsadvokat også ved alminnelig besøksforbud, og hevder at det vil virke ressursbesparende og konfliktløsende.

*Kompetansesenter for voldsofferarbeid* ønsker en gjennomgåelse av hele ordningen med bistandsadvokat, og går inn for en utvidelse av tilbudet til også å gjelde andre volds- og trusselutsatte personer.

*Norsk Kvinnesaksforening* foreslår at retten skal oppnevne bistandsadvokat i saker for retten når offeret ber om slik bistand.

*Frostating lagmannsrett* går inn for rett, men ikke plikt, til forsvarer og bistandsadvokat i forbindelse med besøksforbud i eget hjem.

*Borgarting lagmannsrett* går imot en automatisk rett til forsvarer og bistandsadvokat, og foreslår at bistandsadvokat oppnevnes etter reglene i straffeprosessloven kapittel 9 a.

*Solør tingrett* går imot en utvidelse av retten til bistandsadvokat:

«Trolig vil strpl § 222 a også kunne nyttes i mindre alvorlige saker enn strpl kap 9 a. Videre vil svært ofte advokater være trukket inn - trolig er bruken av strpl § 222 a i egen bolig mest knyttet til oppløsning av ekteskap/samboerforhold. Mange vil kunne få fri rettshjelp i slike saker.

Selv om et besøksforbud ikke blir overholdt behøver intet annet straffbart eller krenkende ha skjedd. F eks en fraseparert ektefelle som overleverer en fødselsdagsgave til et barn, for så å gå sin vei. Skulle dette avstedkomme oppnevning av bistandsadvokat?»

#### 4.7.4 Departementets syn

Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget om at det skal gis rett til forsvarer og bistandsadvokat når en sak om besøksforbud i eget hjem bringes inn for retten. Departementet viderefører derfor dette forslaget. Konfliktnivået i saker om besøksforbud er ofte høyt. Bistandsadvokaten og forsvareren bør kunne bidra til at dette ikke økes ytterligere når begge parter er til stede under rettens behandling av saken.

Departementet har omformulert forslaget til lovtekst slik at det går frem at det gis en rett, ikke en plikt, til advokatbistand, slik *Frostatting lagmannsrett* har påpekt.

Departementet har videre foreslått å plassere reglene om rett til advokat sammen med de generelle bestemmelsene om advokatbistand. Rett til advokat for den et besøksforbud er rettet mot, er derfor innarbeidet i straffeprosessloven kapittel 9, og foreslås som en ny § 100 b. Rett til advokat for den et besøksforbud skal beskytte, er innarbeidet i straffeprosessloven kapittel 9 a, og foreslås som et nytt annet ledd i § 107 a. Bakgrunnen er at departementet etter en fornyet vurdering ser det som en fordel at alle reglene om når en person har rett til advokat, er samlet på samme sted.

Flere høringsinstanser går inn for at det skal oppnevnes bistandsadvokat i saker om brudd på ilagt besøksforbud, jf. straffeloven § 342, og departementet har kommet til at straffeprosessloven § 107 a bør utvides til å omfatte denne typen saker.

Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for å gi rett til bistandsadvokat og/eller forsvarer også i andre tilfeller. Departementet har vurdert om det bør gis en ubetinget rett til advokatbistand i alle saker om besøksforbud, slik *Advokatforeningen* foreslår. Departementet er enig i at en slik bistand kan dempe konfliktnivået. Og den besøksforbudet er rettet mot, eller den det skal beskytte, kan ha behov for advokatbistand når det skal vurderes å bruke rettsmidler mot rettens kjennelse. Departementet har likevel kommet til at det i første omgang er tilstrekkelig å gi en ubetinget rett til advokatbistand i de mest alvorlige sakene.

### 4.8 Endringer i § 222 b som følge av forslaget til endring i § 222 a

---

#### 4.8.1 Innledning

Straffeprosessloven § 222 b hjemler oppholdsforbud i forbindelse med gjensidige oppgjør mellom voldelige gjenger. Bestemmelsen er bygget opp etter mønster av § 222 a.

Av hensyn til sammenhengen mellom bestemmelsene, må det vurderes om også § 222 b bør endres.

#### 4.8.2 Høringsnotatet 15. oktober 2001

Departementet foreslo i høringsnotatet ikke en egen hjemmel i § 222 b om oppholdsforbud i eget hjem etter mønster av § 222 a. Departementet ønsket å videreføre gjeldende rett, slik at det ikke er adgang til å nedlegge forbud mot opphold i eget hjem med mindre vedkommendes hjem er tilholdsstedet til gjengen.

Når det gjelder rettslig etterprøving, foreslo departementet å opprettholde regelen om obligatorisk rettslig etterkontroll.

Videre foreslo departementet å henvise til straffeprosessloven § 170 a hvis forslaget om å henvise til denne bestemmelsen i § 222 a følges opp.

Fristreglene burde etter departementets syn være de samme i § 222 b som i § 222 a.

#### **4.8.3 Høringsinstansenes syn**

De to høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, *Barne- og familiedepartementet* og *Solør tingrett* støtter obligatorisk rettslig etterkontroll også i saker som gjelder § 222 b. Ingen høringsinstans uttaler seg om andre spørsmål i forbindelse med § 222 b.

#### **4.8.4 Departementets syn**

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet.

Det innebærer for det første at det henvises til straffeprosessloven § 170 a i § 222 b.

For det andre endres fristregelen i § 222 b fjerde ledd slik at påtalemyndigheten må bringe beslutning om oppholdsforbud inn for retten snarest råd og så vidt mulig innen fem dager.

Oppholdsforbud nedlegges ikke på samme måte som besøksforbud for å beskytte en eller flere bestemte personer. Det vil sjelden være naturlig å peke ut en eller flere fornærmede ved brudd på et oppholdsforbud. Departementet finner derfor ikke grunn til å gi rett til bistandsadvokat ved overtredelse av straffeloven § 342 første ledd bokstav c, jf. straffeprosessloven § 222 b.

## 5 Forslag til endring i straffeloven § 62 om strafferammen ved konkurrens

### 5.1 Gjeldende rett

---

Etter gjeldende rett skal straffen for den som dømmes for flere lovbrudd samtidig, utmåles etter særlige regler i straffeloven § 62 (frihetsstraff og samfunnsstraff) og § 63 (bøtestraff). Disse reglene bygger på det såkalte straffskjerpelsesprinsippet: Det skal fastsettes en felles straff for alle overtredelsene, men strafferammen er utvidet.

Den øvre rammen for frihetsstraff for flere lovbrudd er satt til halvannen gang strafferammen i det strengeste straffebudet. Regelen går frem av straffeloven § 62 første ledd, som lyder:

«Har nogen i samme eller i forskjellige Handlinger forøvet flere Forbrydelser eller Forseelser, som skulde have medført Fængsel eller Hefte, anvendes en fælles Frihedsstraf, der maa være strengere end den høieste for nogen enkelt af Forbrydelserne eller Forseelserne fastsatte Lavmaalsstraf og ikke i noget Tilfælde maa overstige den høieste Straf, som for nogen af dem er lovbestemt, med mere end det halve. Den fælles Frihedsstraf fastsættes som Regel til Fængsel, hvor nogen enkelt af de strafbare Handlinger vilde have medført saadan Straf.»

For eksempel er lengstestrafen for ett grovt tyveri fengsel i 6 år (§ 258), mens lengstestrafen for to eller flere grove tyverier er fengsel i 9 år, jf. § 62.

### 5.2 Høringsnotatet 20. desember 2001

---

Departementet la i høringsnotatet til grunn at reglene i straffeloven § 62 gir domstolene tilstrekkelig vide rammer for å utmåle en passe straff for flere straffbare handlinger.

Til støtte for dette synet viste departementet for det første til riksadvokatens brev til Justisdepartementet 2. september 1999 om bekjempelse av omfattende eller gjentatt vinningskriminalitet, der det blant annet heter:

«Etter riksadvokatens oppfatning er det, som nevnt innledningsvis, ikke behov for lovendringer for å oppnå en riktigere straffutmåling ved gjentatt vinningskriminalitet. Strafferammene er vide nok (for gjentatt grovt tyveri er maksimumsstraffen 9 år), og erfaringene med minimumsstraffene er entydig negative. Enhver form for skjematisk straffutmåling frarådes på det mest bestemte.»

(Sitatet gjelder direkte *gjentatt* vinningskriminalitet. Men brevet omhandler både gjentatt og omfattende kriminalitet av denne typen. Departementet forstår riksadvokatens uttalelse om at det ikke er behov for lovendringer, som generell.)

Om rettspraksis på området, uttalte departementet:

«Departementet kjenner heller ikke til at det har vært tilfeller i rettspraksis der aktor har lagt ned påstand om - eller retten har utmålt - straff helt opp mot den øvre rammen som straffeloven § 62 gir anvisning på.

Spørsmålet om strafferammene er vide nok i konkurrenstillfeller kom på spissen i en sak for Oslo byrett som gjaldt i alt 108 straffbare forhold, bl.a. en rekke tilfeller av utpressing, ran, vold og trusler. I dommen synes byretten å ha lagt til grunn at maksimumsstraffen var  $13\frac{1}{2}$  år. Den tiltalte ble dømt for overtredelse av straffeloven § 229 første straffalternativ, jf § 232, jf. § 230, jf. § 62 til en straff av fengsel i 12 år. Når straffeбудene legges sammen i denne rekkefølgen, blir strafferammen  $13\frac{1}{2}$  år (3 år etter § 229 første straffalternativ + 3 år etter § 232 = 6 år + forhøyes inntil det halve etter § 230 = 9 år + ikke overstige maksimumsstraffen med mer enn det halve etter § 62 =  $13\frac{1}{2}$  år).

Saken ble anket. Ett av spørsmålene som var opppe til behandling for Borgarting lagmannsrett, var om byretten hadde lagt til grunn en uriktig lovforståelse når den la sammen straffeбудene slik den gjorde. Fra forsvarerhold ble det bl.a. anført at straffeбудene ikke kunne regnes sammen i denne rekkefølgen, og at i hvert fall rekkefølgen av straffeloven § 232 og § 230 måtte byttes om. En slik beregningsmåte gir en maksimumsstraff på  $11\frac{1}{4}$  års fengsel (3 år etter § 229 første straffalternativ + forhøyes inntil det halve etter § 230 =  $4\frac{1}{2}$  år + 3 år etter § 232 =  $7\frac{1}{2}$  år + ikke overstige maksimumsstraffen med mer enn det halve etter § 62 =  $11\frac{1}{4}$  år).

Borgarting lagmannsrett opprettholdt - med støtte i juridisk teori - at straffeloven § 232 skal tas i betraktning før § 230 (dom 25. juni 2001 side 11). Lagmannsrettens flertall satte straffen til fengsel i ti år. Saken er anket til Høyesterett; bl. a. er det anket over lovanvendelsen i dette spørsmålet og straffutmålingen. Dersom Høyesterett opprettholder underrettens lovforståelse, kan det vanskelig tenkes tilfeller der strafferammen etter straffeloven § 62 etter dagens straffutmålingspraksis ikke er vid nok. Også dersom Høyesterett skulle komme til det motsatte resultatet, vil den straffen lagmannsretten utmålte i denne spesielle og svært omfattende saken, ligge innenfor rammen. Den straffen byretten fant passende - og som aktor la ned påstand om for lagmannsretten - ville derimot vært for høy.»

Departementet viste til at Straffelovkommisjonen foreslår å videreføre dagens regler om maksimumsstraff ved konkurrens i forslaget til ny § 87 i NOU 1992: 23 Ny straffelov - alminnelige bestemmelser side 216.

På denne bakgrunn konkluderte departementet med at strafferammene i konkurrenstillfeller er tilstrekkelig vide ut fra dagens straffutmålingspraksis. Departementet føyer til:

«Departementet finner videre at det allerede etter gjeldende rett er «mer å gå på», slik at det neppe kan vises til et reelt behov for å skjerpe maksimumsstraffen i straffeloven § 62 for å kunne idømme en passe straff. Dersom straffenivået på ett eller flere områder heves betydelig, skal det likevel ikke utelukkes at det kan oppstå enkelttilfeller der det kunne være ønskelig å idømme en høyere straff enn det dagens § 62 gir adgang til.»

Departementet spurte deretter i høringsnotatet om dagens straffutmålingspraksis ved konkurrens er tilfredsstillende:

«Departementet fastholder, som nevnt innledningsvis, det såkalte straffskjerpelsesprinsippet. Straffen for flere lovbrudd bør ikke fastsettes slik at det først fastsettes én straff for hvert enkelt lovbrudd, før straffene summeres. Likevel kan det være grunn til å reise spørsmål ved om den «kvantumsrabatten» som straffeloven § 62 innebærer, kan ha blitt for stor i praksis.

Departementet har ikke en fullstendig oversikt over hvor stor «rabatten» er innenfor de forskjellige lovbruddskategoriene. For sentrale lovbruddskategorier, som volds- og seksuallovbrudd, har både departementet og justiskomiteen flere ganger uttalt at straffenivået bør heves. I Sem-erklæringen, som er samarbeidsregjeringens politiske plattform, tas det generelt til orde for et bedre samsvar mellom forbrytelse og straffenivå for slike forbrytelser. Ønsket om et høyere straffenivå for volds- og seksuallovbrudd bør etter departementets syn også gjelde ved konkurrens. Departementet viser videre til at justiskomiteen minnet om sine tidligere uttalelser om at straffenivået for vold mot barn, seksualforbrytelser og grov vold burde skjerpes, da den behandlet forslaget til endring av § 62 (jf. Innst. O. nr. 63 (1998-99) side 1). Departementet finner på denne bakgrunn at det kan være rom for å skjerpe straffenivået ved konkurrens innenfor kategoriene volds- og seksuallovbrudd.

Påtalemyndigheten har særlig vært opptatt av at straffenivået ved omfattende og gjentatt vinningskriminalitet har vært for lavt. Høyesterett kom i dommen som er inntatt i Rt. 1997 side 1976, med noen prinsipielle uttalelser om straffenivået for et større antall vinningsforbrytelser.

Fra dommen siteres:

Det må kunne legges til grunn at et vesentlig antall vinningsforbrytelser begås av en liten gruppe personer. Dette har i de senere år vært påpekt fra påtalemyndighetens side ved flere anledninger. Både for å styrke samfunnets vern mot de skadelige utslag av denne gruppens aktiviteter, og ut fra mer allmenne forholdsmessighetsbetraktninger, er jeg enig med aktor i at det kan være grunn til en generell skjerpelse av straffenivået for tilbakefallsforbrytere innenfor den mer omfattende vinningskriminalitet.

(...)

Også en annen betraktning bør etter min mening føre til en skjerpet straff i vår sak. Ved en generell vurdering av straffenivået ved omfattende vinningskriminalitet er det naturlig å rette søkelyset også mot forholdet mellom straffenivået for innbrudds- og tyverivirksomhet av mindre omfang og med mer tilfeldig preg, og nivået for omfattende vinningskriminalitet. I vår straffutmålingspraksis fastsettes ikke straffen for f.eks. fem tyverier til fem ganger straffen for ett tyveri. En kan enkelt si at det av rimelighetsgrunner gis en viss «rabatt» for de mer omfattende forhold. Etter min vurdering er denne «rabatten» blitt for stor når det gjelder vinningsforbrytelser i stort omfang, og det generelle straffenivået bør derfor heves for å oppnå bedre samsvar mellom straffereaksjon og straffverdighet.<sup>1</sup>

Departementet legger til grunn at domstolene følger de retningslinjene for straffutmålingen som Høyesterett har trukket opp i dommen.

Riksadvokaten beskriver i brevet 2. september 1999 til Justisdepartementet høyesterettsdommen som en viktig milepæl i arbeidet med å skjerpe straffenivået for tilbakefallsforbrytere innenfor den mer omfattende vinningskriminaliteten. Riksadvokaten fremholder at påtale-

myndigheten vil arbeide videre med å heve straffnivået for denne sakstypen.

Spørsmålet som gjenstår, er om det i tillegg til signalene fra departementet, justiskomiteen, Høyesterett og riksadvokaten er behov for lovtiltak for å heve straffnivået ved konkurrens.

Den endringen som ble gjort i straffeprosessloven § 13 første ledd ved lov 3. mars 2000 nr. 13 bidrar til å hindre at mange straffbare forhold kommer til pådømmelse samtidig - og dermed at spørsmålet om «kvantumsrabatt» i det hele oppstår. Endringen innebærer at det ikke lenger er en plikt til å forene straffesaker dersom vilkårene for dette er oppfylt. Det må nå vurderes skjønnsmessig om flere forhold mot samme person skal forenes i én sak. Dersom den straffbare handlingen i den saken som behandles sist, ble begått før en tidligere dom ble avsagt, skal det likevel tas hensyn til straffeloven §§ 62 og 63 ved utmålingen av straffen, jf. straffeloven § 64.»

Departementet uttrykte tvil om en heving av den maksimumsstraffen som kan idømmes etter straffeloven § 62, er et egnet virkemiddel for å nå målet om et høyere straffnivå ved konkurrens, men kom etter en totalvurdering til at en slik lovendring kan gi et signal om at straffnivået ved konkurrens bør heves, og uttalte videre:

«Departementet legger særlig vekt på at høyesterettsdommen i Rt. 1997 side 1976 bare gjelder straffutmåling for et stort antall vinningsforbrytelser, og for eksempel ikke for saker hvor flere tilfeller av vold eller seksuallovbrudd pådømmes samtidig.

Departementet kan ikke se at vektige hensyn taler mot en lovendring. En heving av maksimumsstraffen ved konkurrens binder for eksempel ikke dommerskjønnet, slik minstestraffer gjør.»

Departementet drøftet ulike lovtekniske måter å heve maksimumsstraffen på, og gikk inn for å øke maksimumsstraffen til det dobbelte av maksimumsstraffen i det strengeste straffebudet. Departementet la til grunn at en slik løsning vil gi et tilstrekkelig signal om at straffnivået i konkurransaker bør heves.

### 5.3 Høringsinstansenes syn

---

*Borgarting lagmannsrett, Oslo tingrett, Trondheim tingrett, Riksadvokaten, Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM), Den Norske Advokatforening, Den norske Dommerforening og Rettspolitisk forening* har uttalt seg om forslaget.

*Oslo tingrett* har ikke bemerkninger til forslaget.

*Trondheim byrett, Politidirektoratet, PST og Advokatforeningen* slutter seg til departementets forslag.

*Borgarting lagmannsrett, Riksadvokaten, ØKOKRIM, Dommerforeningen og Rettspolitisk forening* går imot forslaget. Disse høringsinstansene uttaler blant annet at det ikke er behov for den foreslåtte endringen, fordi strafferammene er vide nok, og fordi straffen er i ferd med å skjerpes i slike saker. Andre innvendinger er at det neppe er hensiktsmessig nå å foreta en endring som foreslått uten en mer generell vurdering av prinsippene for utmåling av straff på bakgrunn av blant annet Straffelovkommisjonens utredning, og at forslaget har karakter av symbolpolitikk.

#### **5.4 Departementets syn**

---

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet, og foreslår at den øvre strafferammen ved konkurrans heves til det dobbelte av det strengeste lovbruddet som er til pådømmelse. Høringsrunden har bekreftet at det kan reises spørsmål ved om det er et reelt behov for lovendringen, men det har ikke kommet vesentlige innvendinger mot den. Departementet viser til begrunnelsen i høringsnotatet for forslaget.

## **6 Enkelte andre endringer**

Straffelovens regler om seksuallovbrudd ble endret ved lov 11. august 2000 nr. 76. Etter lovendringen har det oppstått et behov for å gjøre enkelte endringer, hovedsakelig av språklig eller teknisk karakter. Det er redegjort for de enkelte forslagene til endringer i merknadene til de enkelte bestemmelsene, jf. punkt 8.1 nedenfor.

Det foreslås også å rette opp en henvisningsfeil i straffeloven § 39 g om prøveløslatelse ved forvaring som kom inn ved lov 15. juni 2001 nr. 64, se nærmere merknaden til bestemmelsen i punkt 8.1 nedenfor.

## **7 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene**

### **7.1 Rasistiske symboler**

---

Forslaget forutsettes ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av særlig betydning. Forslaget presiserer langt på vei gjeldende rett, ved at det sies uttrykkelig at bruk av symboler kan være en rasistisk ytring. Presiseringen kan lede til økt oppmerksomhet rundt slik symbolbruk og til noen flere saker. Utgiftene ved dette forutsettes dekket innenfor de ordinære rammene.

### **7.2 Besøksforbud**

---

Forslagene har ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget til endring av straffeprosessloven er langt på vei en presisering av gjeldende rett. Tydeliggjøringen av at besøksforbud kan nedlegges i eget hjem, kan innebære at det nedlegges flere besøksforbud, og kan derfor isolert sett gi noe økt arbeidsmengde for politi, påtalemyndighet og domstolene. Men i den utstrekning økt bruk av besøksforbud bidrar til å forebygge kriminalitet, vil det både være arbeidsbesparende og spare potensielle ofre for lidelser.

Forslaget innebærer en begrenset utvidelse av retten til forsvarer og bistandsadvokat (besøksforbud i eget hjem og brudd på besøksforbud), og vil føre til noe økte salærutgifter. Departementet legger til grunn at de økte utgiftene dekkes innenfor de ordinære rammene.

### **7.3 Strafferammen ved konkurrens**

---

Forslaget anses samlet sett å ha få eller ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget til endring av straffeloven § 62 kan gi lengre straffer i konkurrensaker, og dermed på lengre sikt noe økte utgifter for kriminalomsorgen. På den annen side holdes gjengangerkriminelle ute av sirkulasjon lenger, noe som er ressurs sparende for samfunnet som helhet. En heving av straffenivået kan også lede til færre saker mot den enkelte lovbryster, og dermed redusere utgiftene for domstolene.

Eventuelle merutgifter dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettammer.

### **7.4 Andre lovendringer**

---

Forslagene har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

## 8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### 8.1 Endringene i straffeloven

---

#### *Til § 12*

Forslaget innebærer at brudd på besøksforbud mv., jf. straffeloven § 342, som er begått i utlandet, kan straffes i Norge. Dermed kan for eksempel den som har fått forbud mot å oppsøke eller forfølge en annen, straffes hvis han følger etter vedkommende på ferie utenlands.

#### *Til § 39 g*

Under justiskomiteens arbeid med Ot.prp. nr. 46 (2000-2001) om lov om endringer i straffeloven og i enkelte andre lover (endring og ikraftsetting av strafferettslige utilregnelighetsregler og særreaksjoner samt endringer i straffeloven §§ 238 og 239) ble det tatt inn et nytt annet punktum i straffeloven § 39 g første ledd, jf. lov 15. juni 2001 nr. 64. Ved en inkurie ble henvisningene til § 39 g første ledd annet punktum i bestemmelsens tredje, fjerde og femte ledd ikke rettet opp tilsvarende. Dette blir rettet opp ved forslaget til endring nå: Det skal henvises til *tredje* punktum i stedet for til annet punktum.

#### *Til § 62 første ledd*

Det vises til kapittel 5 foran. Endringen innebærer at strafferammen når flere lovbrudd pådømmes samtidig, heves fra halvannen gang av fengselsstraffen i det strengeste straffebudet til det dobbelte av denne straffen. Formålet er å gi et signal om straffskjerpelse, når flere handlinger pådømmes samtidig, særlig ved vinnings-, volds- og seksuallovbrudd.

Departementet foreslår å omformulere bestemmelsen, ved at det tidligere første punktum er splittet opp i to nye punktum. I tillegg er språket noe modernisert. Hevingen av strafferammen går frem av nytt *annet punktum*.

#### *Til § 135 a første ledd første punktum*

Det vises til punkt 3.3 foran.

Endringen innebærer at uttrykket *herunder ved bruk av symboler* tas inn i lovteksten. Formålet er å få det klart frem at bruk av symboler kan være en form for meddelelse som rammes av § 135 a. Lovendringen er langt på vei en presisering av gjeldende rett. Typiske eksempler på symboler som ofte vil være i strid med § 135 a, er hakekors og Hitler-hilsen.

Hvorvidt bruken av et symbol vil være straffbar, vil bero på om de øvrige vilkår i § 135 a er oppfylt. Det avgjørende vil altså være om symbolbruken er i strid med vilkårene i § 135 a. Dette må vurderes konkret i hvert tilfelle ut fra hvilken kontekst symbolene er brukt i, og i forhold til hvordan allmennheten oppfatter symbolbruken.

*Til § 192 og § 196*

Før lov 11. august 2000 nr. 76, som endret straffelovens regler om seksuallovbrudd, ble uttrykket «særlig smertefull eller særlig krenkende måte» brukt både i § 195 (seksuelle overgrep mot barn under 14 år) og i § 196 (seksuelle overgrep mot barn under 16 år) på handlinger som ledet til en forhøyet strafferamme.

Ved lovendringen er uttrykket beholdt i § 195, mens det i § 196 nå står «særlig smertefull eller krenkende måte». I tillegg har § 192 (voldtekt) fått samme straffskjerpelsesgrunn som § 196. Resultatet blir at vilkåret for å få forhøyet strafferamme kan leses slik at det tilsynelatende er strengere formulert etter § 195 enn etter § 196 og § 192.

Dette er ikke tilsiktet: Av Ot.prp. nr. 28 (1999-2000) side 114 går det frem at § 196 er ment å svare innholdsmessig til tidligere § 196 på alle punkter (bortsett fra at området for en forhøyet strafferamme er utvidet til å omfatte handlinger begått av flere i fellesskap). På denne bakgrunn foreslår departementet nå å gjeninnføre «særlig krenkende» i § 196.

Et eget spørsmål er om det bør stå «særlig krenkende» også i § 192 (voldtekt). Departementet foreslår det. Dette grunnlaget for straffskjerpelse er i Ot.prp. nr. 28 (1999-2000) på side 112 riktignok omtalt som «voldtekter som er begått på en særlig smertefull eller krenkende måte». Men når det samme sted er beskrevet hvilke handlinger som skal gis en slik karakteristikk, er det vist til en uttalelse i NOU 1991: 13 der uttrykket «særlig krenkende» er brukt, uten at det senere tas avstand fra denne ordbruken. Departementet legger derfor til grunn at det ikke var meningen å vedta ulike begreper på dette området. Departementet vil dessuten føye til at en konsekvent ordbruk i bestemmelsene om de ulike seksuallovbruddene gir den beste løsningen - både materielt og lovteknisk.

*Til § 195*

Av Ot.prp. nr. 28 (1999-2000) side 114 går det frem at § 195 er ment å svare innholdsmessig til tidligere § 195 på alle punkter (bortsett fra at området for en forhøyet strafferamme er utvidet til å omfatte handlinger begått av flere i fellesskap). Ved en inkurie har bestemmelsen i § 195 siste ledd om at straffen kan settes under det lavmål som følger av første ledd, likevel falt ut. Dette prinsippet gjeninnføres nå. Siden minstestrafen nå går frem av første ledd *annet* punktum, henvises det dit.

**8.2 Endringer i straffeprosessloven**

---

*Til § 100 b*

Det vises til punkt 4.7 foran.

Bestemmelsen er ny, og innebærer at den et besøksforbud er rettet mot, alltid har rett til forsvarer når besøksforbudet gjelder eget hjem. I høringsnotatet ble det foreslått å ta bestemmelsen inn i § 222 a. Departementet har i stedet valgt å plassere den sammen med de øvrige reglene om forsvareren. Reglene i § 100 og §§ 101-107 foreslås å gjelde tilsvarende så langt de passer.

*Til § 107 a første ledd første punktum*

Det vises til punkt 4.7.

Straffeloven § 342 første ledd bokstav c er føyd til listen over straffebud som gir den fornærmede rett til bistandsadvokat. Retten til bistandsadvokat gjelder bare i saker om krenkelse av besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a. Departementet legger til grunn at det ikke er behov for bistandsadvokat i forbindelse med overtredelse av oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222 b eller andre brudd på § 342, jf. punkt 4.8.4 foran.

Bistandsadvokaten til den fornærmede i en sak om brudd på besøksforbud, jf. straffeloven § 342, vil ha de samme oppgavene som bistandsadvokater i andre straffesaker.

*Til § 107 a nytt annet ledd*

Det vises til punkt 4.7 foran.

Bestemmelsen er ny, og innebærer at den et besøksforbud skal beskytte, har rett til advokat når besøksforbudet gjelder hjemmet til den besøksforbudet er rettet mot. Reglene i kapittel 9 a om fornærmedes rett til advokat foreslås å gjelde tilsvarende så langt de passer.

Bistandsadvokatens oppgaver reguleres av § 107 c så langt den passer. Men ettersom advokat først skal oppnevnes idet saken bringes inn for retten, vil vedkommendes rolle på etterforskningsstadiet være mindre enn ellers. Bistandsadvokaten skal varsles om, og har rett til å være til stede ved, avhør av den forbudet skal beskytte etter at saken er brakt inn for retten. Videre har bistandsadvokaten rett til å være til stede under rettens behandling av saken.

Bistandsadvokaten skal også til en viss grad yte hjelp og støtte som ikke er av juridisk natur, jf. § 107 c første ledd annet punktum. Det kan dreie seg om samtaler med klienten og dennes nærmeste, informasjon om prosessen og rettsapparatet, og bistand av mer praktisk art.

*Til § 222 a*

Om bakgrunnen for forslaget, se kapittel 4.

Forslaget innebærer enkelte endringer i forhold til gjeldende rett. Videre tydeliggjøres gjeldende regler, og saksbehandlingsreglene innarbeides i bestemmelsen.

Når det gjelder vilkårene for å gi besøksforbud i eget hjem (annet ledd siste punktum), hjemmelen for å nedlegge begrensede besøksforbud (tredje ledd), utvidelsen av fristen for å bringe en sak om besøksforbud inn for retten (sjette ledd første punktum) og partenes prosessuelle rettigheter (sjette ledd), innebærer forslaget realitetsendringer.

Etter *første ledd* kan påtalemyndigheten nedlegge besøksforbud når det *er grunn til å tro* at en person vil begå bestemte typer handlinger. Ordbruken innebærer at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt for at en slik handling vil finne sted. Men noe i det konkrete saksforholdet må gi grunn til å tro at den forbudet skal rette seg mot, ellers vil begå en av de aktuelle handlingene; en teoretisk risiko er ikke nok. Påtalemyndigheten må vurdere risikoen på bakgrunn av tidligere handlinger, trusler eller andre særlige forhold som tyder på at det er fare for overgrep. I Rt. 1998 side 1638 uttalte kjæremålsutvalget at det

må foreligge en nærliggende og reell risiko uten at det kreves sannsynlighetsovervekt. Utvalget fant at også reelle hensyn tilsier en slik tolkning. Endringen i ordlyden i § 222 a skal tydeliggjøre at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt for å nedlegge besøksforbud.

Bestemmelsen skal beskytte konkrete privatpersoner, jf. første ledd *bokstav a til c*. Den hjemler ikke besøksforbud som har til hensikt å beskytte den alminnelige ro og orden. Besøksforbud kan imidlertid ilegges for å beskytte flere enn én person, forutsatt at det gjelder en nærmere angitt krets av personer, for eksempel ansatte i en bestemt bedrift.

De handlingene som det må være fare for, er de samme som etter gjeldende rett. Men lovteksten er annerledes redigert, ved at oppregningen av handlingene er splittet opp i bokstavene *a til c*. Besøksforbud kan for det første nedlegges når det er fare for at en person vil begå en *straffbar handling overfor en annen person*. For det andre kan besøksforbud nedlegges når det er grunn til å tro at en person vil *forfølge en annen person*. Det er altså ikke et vilkår at forfølgelsen er en straffbar handling. Det kan for eksempel dreie seg om en person som følger etter eller stadig dukker opp på samme sted som en annen person på en måte som vedkommende oppfatter som truende. Denne typen trakassering er ikke nødvendigvis straffbar, men kan innebære en stor belastning for den det rammer.

For det tredje kan besøksforbud nedlegges når det er grunn til å tro at en person ellers vil *krenke en annens fred*. Det kan innebære en krenkelse om en person gjentatte ganger dukker opp på en annens bosted, ringer, eller trakasserer eller håner vedkommende på offentlige steder eller liknende.

Besøksforbud kan gjelde det å oppholde seg på et bestemt sted eller å kontakte en annen person, jf. annet ledd bokstav *a og b*. Forslaget viderefører på dette punktet gjeldende rett, men er redigert på en annen måte.

Påtalemyndigheten og retten må fastsette omfanget av besøksforbudet ut fra hva som fremstår som hensiktsmessig og nødvendig, og ikke mer omfattende enn at det gir tilstrekkelig beskyttelse. Henvisningen til § 170 a i første ledd siste punktum innebærer at omfanget av besøksforbudet må være forholdsmessig. Høyesteretts kjæremålsutvalg har lagt opp til at det skal foretas en interesseavveining, slik at hensynet til den forbudet rettes mot, veies mot hensynet til den det skal beskytte (Rt. 1998 side 1638). Aktuelle momenter i avveiningen kan være risikoen for alvorlige overgrep og den krenkedes alder.

En person kan også forbys å oppholde seg i sitt eget hjem, jf. annet ledd siste punktum. Bestemmelsen er ny, men departementet antar at også gjeldende § 222 a åpner for å nedlegge slike besøksforbud. Hjemmelen vil særlig være aktuell når den personen som skal beskyttes, har felles husholdning med den personen som besøksforbudet retter seg mot. Men også andre relasjoner, for eksempel forholdet mellom utleier og leieboer, kan i prinsippet omfattes. Et besøksforbud i eget hjem kan nedlegges uavhengig av hvem som eier boligen. Men eierforholdene vil være et moment i den helhetsvurderingen som må foretas, der hensynet til begge parter spiller inn.

Vilkårene for å nedlegge besøksforbud i eget hjem er strengere enn vilkårene for vanlige besøksforbud. Besøksforbud i eget hjem kan bare nedlegges når det er *nærliggende fare* for overgrep, jf. *annet ledd siste punktum*. Nærliggende fare innebærer et krav til sannsynlighetsovervekt. Videre kan det bare

besluttet besøksforbud i eget hjem når det er nærliggende fare for en *straffbar handling*, jf. henvisningen i *annet ledd siste punktum* til første ledd bokstav a.

I *tredje* ledd er det presisert at besøksforbudet kan begrenses på nærmere angitte vilkår. Normalt vil det ikke være grunn til å fastsette et slikt begrenset besøksforbud, men det kan være behov for det når den besøksforbudet er rettet mot, har rett til samvær med felles barn. Forslaget innebærer en endring av gjeldende rett, jf. Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse inntatt i Rt. 2001 side 1341, se punkt 4.3. Saken der gjaldt et forbud en person hadde fått mot å besøke eller på annen måte ha kontakt med sin mormor. I forhørsrettens kjennelse var det gitt adgang til besøk én time én gang i uken under tilsyn. Den forbudet skulle beskytte, ønsket et totalt besøksforbud.

Kjæremålsutvalget kom til at § 222 a ikke ga adgang til en slik ordning, og la også vekt på at ordningen lett kunne utsette den som forbudet skulle beskytte for press.

Departementets forslag innebærer at det *kannedlegges* begrensede besøksforbud. Men departementet legger til grunn at det særlig vil være aktuelt å nedlegge et slikt forbud når dette er til det gode for en tredjeperson, og særlig av hensyn til felles barn. Behovet for å begrense besøksforbudet må veies mot faren for at begrensningen kan utsette den som forbudet skal beskytte, for et ytterligere press.

Vilkårene må angis: Det må gå klart frem av besøksforbudet på hvilken måte det skal begrenses. Når for eksempel utøvelse av samværsrett er grunnlaget for at besøksforbudet begrenses, må det gå uttrykkelig frem av forbudet i hvilke situasjoner og på hvilke vilkår den besøksforbudet er rettet mot, likevel kan oppholde seg på det sted besøksforbudet gjelder eller besøke den besøksforbudet skal beskytte. Departementet legger til grunn at det ofte vil være aktuelt å sette som krav at en tredjeperson er til stede når den som er ilagt et begrenset besøksforbud, skal ha kontakt med den det skal beskytte.

*Fjerde ledd* fastsetter at besøksforbud kan nedlegges for inntil ett år av gangen. Forslaget viderefører gjeldende rett. For besøksforbud i eget hjem er lengstefristen tre måneder. Men fristene er lengstefrister: Det vil ofte være aktuelt å fastsette kortere varighet. Av *tredje punktum* går det frem at besøksforbud skal opphøre når vilkårene ikke er oppfylt. På den annen side kan besøksforbud forlenges, dersom vilkårene fortsatt er oppfylt.

I *femte ledd* er det gitt regler om påtalemyndighetens beslutning. Reglene er innarbeidet i bestemmelsen, i motsetning til etter gjeldende rett, hvor reglene om påtalemyndighetens beslutning fremkommer av henvisningen til straffeprosessloven § 175 første ledd. Det går frem av *annet punktum* at også beslutninger om ikke å nedlegge besøksforbud, nå skal være skriftlige.

Påtalemyndighetens beslutninger om å nedlegge besøksforbud skal alltid prøves av retten, jf. *sjette ledd første punktum*. Den obligatoriske domstolsprøvingen gjelder ikke påtalemyndighetens beslutninger om *ikke* å nedlegge besøksforbud. Slike beslutninger kan bringes inn for retten av den forbudet er ment å beskytte. Forslaget viderefører gjeldende rett på dette punktet.

Retten skal i saker etter § 222 a settes som forhørsrett. Betegnelsen «retten» er valgt slik at det ikke skal være nødvendig med ny lovendring når funksjonsbetegnelsene på domstolene faller bort, jf. Ot.prp. nr. 65 (2001-2002) og Innst. O. nr. 61 (2001-2002).

Påtalemyndigheten skal så vidt mulig bringe besøksforbud inn for retten innen fem dager, se *sjette ledd første punktum*. Det innebærer at lengstefristen forlenges med to dager sammenliknet med gjeldende rett. Fristen er en ordensforskrift. Oversittes den, skal grunnen opplyses i rettsboken. Utover dette får overskridelse av fristen ingen virkning.

Det går nå uttrykkelig frem av første punktum at fristen løper fra besøksforbudet er forkynt. Dette er en videreføring av gjeldende rett, jf. bl.a. Rt. 2001 side 118.

Av *sjette ledd fjerde punktum* går det frem at varsel om rettsmøter, jf. § 243, skal gis både til den et besøksforbud er rettet mot, og til den det skal beskytte. Og i *femte punktum* er det fastsatt at begge parter har rett til å være til stede og til å uttale seg. Reglene er nye i forhold til gjeldende § 222 a, og innebærer en klargjøring av partenes prosessuelle stilling. Etter gjeldende rett kan begge parter påkjære kjennelser om besøksforbud.

#### Til § 222 b

Det er foreslått to endringer i bestemmelsen av hensyn til sammenhengen med § 222 a. Endringene gjelder en henvisning til straffeprosessloven § 170 a og en oppmyking og utvidelse av fristen for å bringe saken inn for retten. Det vises til punkt 4.8.

### 8.3 Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser

---

Ikrafttredelsen krever ikke administrative forberedelser. Det foreslås derfor i lovutkastet del III nr. 1 at lovendringene trer i kraft straks, det vil si fra det tidspunktet lovendringene er sanksjonert.

For flertallet av endringene i straffeprosessloven er det ikke aktuelt å fastsette særlige overgangsregler. Det dreier seg om endringer i bestemmelser av prosessuell art som uten videre kan få anvendelse også for eldre rettsforhold og verserende saker. Endringene i straffeprosessloven § 222 a er imidlertid av en slik art at det er hensiktsmessig å angi et klart skjæringspunkt. Se nærmere lovutkastet del III nr. 2.

For endringene i straffeloven vises det til reglene i straffeloven § 3.

Justis- og politidepartementet

til r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (rasistiske symboler, besøksforbud og strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd).

---

**Vi HARALD,** Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (rasistiske symboler, besøksforbud og strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd) i samsvar med et vedlagt forslag.

## **Forslag til lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (rasistiske symboler, besøksforbud og strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd)**

### I

I straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 gjøres følgende endringer:

§ 12 nr. 3 bokstav a skal lyde:

a) hører blant de som omhandles i denne lov kapittel 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, 23, 24, 25, 26 eller 33, eller §§ 135, 141, 142, 144, 169, 192 til 195, 197 til 199, 202, 203, 204 første ledd bokstav d, 222 til 225, 227 til 235, 238, 239, 242 til 245, 291, 292, 294 nr. 2, 317, 326 til 328, 330 siste ledd, 338, 342, 367 til 370, eller 423, og i hvert fall når den

§ 39 g tredje ledd tredje punktum skal lyde:

Den løslatte kan begjære at forhørsretten treffer kjennelse om at vilkår som nevnt i første ledd *tredje* punktum skal oppheves eller endres, jf. straffeloven § 54 nr. 1.

Fjerde ledd skal lyde:

Dersom institusjonen eller kommunen trekker sitt samtykke etter første ledd *tredje* punktum tilbake, gjeninnsettes den løslatte.

Femte ledd første punktum skal lyde:

Dersom den løslatte i prøvetiden alvorlig eller gjentatt bryter fastsatte vilkår, eller særlige grunner ikke lenger tilsier prøveløslatelse i medhold av første ledd *tredje* punktum, kan påtalemyndigheten bringe spørsmålet om gjeninnsettelse inn for tingretten.

§ 62 første ledd skal lyde:

*Har noen i samme eller i forskjellige handlinger forøvet flere forbrytelser eller forseelser som skulle ha medført frihetsstraff, anvendes en felles frihetsstraff. Den felles frihetsstraffen må være strengere enn det høyeste lavmål som er fastsatt for noen enkelt av forbrytelsene eller forseelsene og må ikke overstige det dobbelte av den høyeste straff som for noen av dem er lovbestemt. Den felles frihetsstraffen fast-*

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (rasistiske symboler, besøksforbud og strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd)

*settes som regel til fengsel, hvis noen enkelt av de straffbare handlinger ville ha medført slik straff.*

§ 135 a første ledd første punktum skal lyde:

Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved uttalelse eller annen meddelelse, *herunder ved bruk av symboler*, som framsettes offentlig eller på annen måte spres blant allmennheten, truer, forhåner eller utsetter for hat, forfølgelse eller ringeakt en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse.

§ 192 tredje ledd bokstav b skal lyde:

–b) voldtekten er begått på en særlig smertefull eller *særlig* krenkende måte,

§ 195 siste ledd skal lyde:

Straff etter denne bestemmelsen kan falle bort *eller settes under det lavmål som følger av første ledd annet punktum* dersom de som har hatt den seksuelle omgangen, er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling.

§ 196 annet ledd bokstav b skal lyde:

–b) handlingen er begått på en særlig smertefull eller *særlig* krenkende måte,

## II

I straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 gjøres følgende endringer:

Ny § 100 b skal lyde:

*Når en sak om besøksforbud i eget hjem, jf. § 222 a annet ledd annet punktum, bringes inn for retten, har den som forbudet er rettet mot, rett til forsvarer. Reglene i § 100 og §§ 101-107 gjelder tilsvarende så langt de passer.*

§ 107 a første ledd første punktum skal lyde:

I saker om overtredelse av straffeloven §§ 192-197, 199, 200 tredje ledd og § 342 første ledd bokstav c jf. straffeprosessloven § 222 a har fornærmede rett til hjelp fra advokat dersom fornærmede ønsker det.

§ 107 a nytt annet ledd skal lyde:

*Når en sak om besøksforbud i eget hjem, jf. § 222 a annet ledd annet punktum, bringes inn for retten, har den som forbudet skal beskytte, rett til advokat. Reglene i kapitlet her gjelder tilsvarende så langt de passer.*

Nåværende annet og tredje ledd blir nye tredje og fjerde ledd.

§ 222 a skal lyde:

*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, eller*
- c) på annet vis krenke en annens fred.*

*Forbudet kan nedlegges dersom den som forbudet skal beskytte, har begjært det, eller allmenne hensyn krever det. § 170 a gjelder tilsvarende.*

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

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

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

*Besøksforbudet kan begrenses på nærmere angitte vilkår.*

*Besøksforbudet skal gjelde for en bestemt tid, høyst ett år av gangen. Besøksforbud i eget hjem kan vare i høyst tre måneder av gangen. Besøksforbud kan bare opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt.*

*Påtalemyndighetens beslutning om å ilegge et besøksforbud skal være skriftlig og angi den forbudet er rettet mot, den det skal beskytte og grunnlaget for forbudet. Tilsvarende gjelder en beslutning om ikke å ilegge et besøksforbud. Den forbudet er rettet mot og den det skal beskytte, skal underrettes om påtalemyndighetens beslutning ved en kopi av beslutningen. Den et forbud er rettet mot, skal også gjøres kjent med følgene av å bryte forbudet, jf. straffeloven § 342. Avslår påtalemyndigheten en begjæring om besøksforbud, skal det opplyses om retten til å bringe avslaget inn for retten etter sjetten ledd tredje punktum. Er det fare ved opphold, kan beslutningen etter første og annet punktum gis muntlig, men den skal da snarest mulig nedtegnes.*

*Påtalemyndigheten skal snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter at en beslutning om å ilegge en person besøksforbud er forkynt, bringe beslutningen inn for retten. Oversittes fristen, skal grunnen opplyses i rettsboken. En beslutning om ikke å ilegge besøksforbud kan bringes inn for retten av den et forbud skal beskytte. Den et besøksforbud er rettet mot, og den det skal beskytte, skal varsles om rettsmøter. Begge parter har rett til å være til stede og til å uttale seg. Rettens avgjørelser treffes ved kjennelse. Reglene i §§ 184 og 243 gjelder tilsvarende så langt de passer.*

I § 222 b gjøres følgende endringer:

Første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

*§ 170 a gjelder tilsvarende.*

Fjerde ledd første punktum skal lyde:

*Påtalemyndigheten må snarest råd og så vidt mulig innen femdager etter beslutningen bringe saken inn for forhørsretten, som avgjør spørsmålet ved kjennelse.*

### III

#### Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser

1. Loven trer i kraft straks.
2. Endringen i straffeprosessloven § 222 a gjelder for besøksforbud som påtalemyndigheten beslutter etter at bestemmelsen er trådt i kraft.