



Innst. 211 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 42 L (2015–2016)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffeloven og straffeprosessloven (personforfølgelse, forberedelse til tvangsekteskap mv.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i straffeloven som styrker den strafferettslige beskyttelsen mot personforfølgelse («stalking») og andre overgrep.

Det foreslås en endring i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd som tydeliggjør at regelen rammer personforfølgelse. Det foreslås videre en ny § 266 a om alvorlig personforfølgelse, som etter forslaget skal kunne straffes med fengsel inntil 4 år. Det foreslås også en mindre endring i påtalereglene for hensynsløs atferd.

I straffeloven § 253 om tvangsekteskap foreslås et nytt annet ledd som rammer den som ved å forlede eller på annen måte medvirker til at en person reiser til et annet land enn der personen er bosatt, med forsett om at personen der vil bli utsatt for tvangsekteskap. Lovendringen muliggjør ratifikasjon av Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.

For å sikre et helhetlig vern mot seksuelle overgrep, foreslås det endringer i straffeloven § 295 om misbruk av overmaktsforhold og lignende og § 296 om seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon.

Spørsmålet om gjeninnføring av barnets alder som objektivt straffbarhetsvilkår i saker om seksuelle

overgrep mot barn under 14 år drøftes i proposisjonen, men det blir ikke foreslått noen slik regel.

Forslagene i proposisjonen vil samlet sett dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

1.2 Personforfølgelse («stalking»)

Departementet foreslår endringer i straffeloven for å gi et bedre strafferettslig vern mot «stalking». I høringsnotatet ble det vist til at begrepet «stalking» ikke så lett lar seg oversette til norsk. Mange ulike handlinger kan inngå i atferd som beskrives som «stalking». Fellestrekket ved handlingene er at de innebærer gjentatt oppmerksomhet rettet mot en person som ikke ønsker denne oppmerksomheten. «Personforfølgelse» vil i det følgende bli brukt som norsk begrep for «stalking».

Straffeloven inneholder ingen regel som direkte rammer personforfølgelse. Handlingene som typisk inngår i personforfølgelse kan rammes av en rekke ulike regler, slik som straffeloven § 202 om identitetskrenkelse, § 205 om krenkelse av retten til privat kommunikasjon, §§ 263 og 264 om trusler, § 268 om uberettiget adgang eller opphold eller §§ 282 og 283 om vold i nære relasjoner. Regelen som i størst grad treffer personforfølgelse er imidlertid straffeloven § 266 om hensynsløs atferd.

Personforfølgelse kjennetegnes ved at gjerningspersonen fortsetter å søke kontakt med en person til tross for at denne ikke ønsker det. Det er derfor også ofte aktuelt å ilegge besøksforbud eller idømme kontaktforbud i denne typen saker.

Personforfølgelse er svært alvorlig og har store konsekvenser for ofrene. Det er viktig å sørge for at straffelovgivningen gjør det mulig å forebygge, etterforske og rettsforfølge slike handlinger på en effektiv måte. Internasjonal rett forplikter også myndighetene til å beskytte norske borgere mot personforfølgelse.

Høringen har videre vist bred støtte til en oppdatering av straffelovens regler på dette området.

Stortinget har i anmodningsvedtak nr. 611 (2014–2015) bedt regjeringen om å fremme en proposisjon om personforfølgelse («stalking») i løpet av høsten 2015. På denne bakgrunn foreslår departementet endringer i straffelovens regler om personforfølgelse med sikte på å styrke det strafferettslige vernet mot slike handlinger.

Departementet fastholder at forpliktelsen til å kriminalisere personforfølgelse etter Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, er oppfylt også etter gjeldende rett. Endringene som foreslås vil imidlertid styrke vernet mot personforfølgelse, og er således i tråd med konvensjonens formål.

For å tydeliggjøre at personforfølgelse rammes av straffelovens regler, og for å sikre at straffeloven reflekterer alvoret i disse lovbruddene, foreslås det både en endring i straffeloven § 266 og en ny regel i § 266 a som er særskilt rettet mot personforfølgelse. Endringen i § 266 er av rent språklig karakter og er en presisering av at § 266 rammer personforfølgelse. Den foreslåtte § 266 a er derimot ny og skal ramme grovere tilfeller av personforfølgelse.

Ny § 266 a vil ramme en rekke ulike handlinger, både handlinger som er straffbare i seg selv og handlinger som i utgangspunktet er lovlige. Den nye regelen er ment bedre å reflektere det som etter departementets syn fremstår som det typiske trekket ved personforfølgelse, nemlig at en eller flere typer handlinger som i seg selv kan være mindre alvorlige, gjentas systematisk og over noe tid og dermed innebærer en alvorlig krenkelse av den som rammes.

Strafferammen i § 266 skal etter forslaget fortsatt være straff av bot eller fengsel inntil 2 år. Det foreslås at overtredelser av ny § 266 a skal kunne straffes med fengsel inntil 4 år. Når departementet velger å foreslå en bestemmelse om alvorlig personforfølgelse med en strafferamme på fengsel inntil 4 år, er det for å understreke at formålet med den nye bestemmelsen er å sikre at handlingene som utgjør alvorlig personforfølgelse, ses i sammenheng, og at lovbruddets alvorlighetsgrad avgjøres på bakgrunn av en slik samlet vurdering. Dersom alle aktuelle handlinger er vurdert som ledd i personforfølgelsen, vil det ikke være aktuelt å benytte andre strafferegler i konkurrans. Etter departementets syn vil en slik tilnærming best sikre at alvorligheten ved gjentatte handlinger mot samme fornærmede synliggjøres. Den øvre delen av strafferammen vil bare være aktuell ved svært alvorlige overtredelser.

Det foreslås en endring i straffeprosessloven § 67 som innebærer at politiet gis påtalekompetanse for overtredelser av § 266. Påtalekompetansen for brudd

på ny § 266 a vil i tråd med straffeprosesslovens hovedregel ligge til statsadvokaten.

1.3 Forberedelse til tvangsekteskap

Etter Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner artikkel 37 nr. 2 er partene forpliktet til å kriminalisere det å forlede noen til å reise til utlandet dersom handlingen skjer med forsett om at personen der skal bli tvunget til å inngå ekteskap. Departementet har lagt til grunn at det er nødvendig med lovgivning for å gjennomføre denne konvensjonsforpliktelsen fullt ut. Det foreslås et nytt annet ledd i straffeloven § 253 om tvangsekteskap.

Departementet fremhever at tvangsekteskap rammer grunnleggende verdier knyttet til personlig frihet og integritet. Tvangsekteskap rammer både den fysiske integriteten og muligheten til selv å ta valg og definere sitt eget liv. Det at slike handlinger gjerne rammer unge mennesker som har liten reell mulighet til å forsvare seg mot dem, og at de gjerne begås av noen som er nærstående, understreker alvoret ytterligere. Etter departementets syn er det avgjørende å sikre at straffelovgivningen gjør det mulig å gripe inn på et tidlig stadium og avverge at planlagte tvangsekteskap blir gjennomført. Internasjonal rett gir også anvisning på strenge regler mot tvangsekteskap.

Departementet foreslår en regel som rammer den som ved å forlede eller på annen måte medvirker til at en person reiser til et annet land enn der personen er bosatt, med forsett om at personen der vil bli utsatt for tvangsekteskap. Regelen omfatter for det første tilfeller hvor fornærmede blir forledet til å reise, for eksempel ved at gjerningspersonen oppgir et annet formål med reisen enn det reelle. Man kan imidlertid også tenke seg tilfeller hvor fornærmede er klar over formålet med reisen, men på grunn av en situasjon preget av kulturelle og familiemessige strukturer og tradisjoner ikke anser seg i posisjon til å motsette seg reisen. Departementet mener at også slike tilfeller bør rammes av regelen. Dette er bakgrunnen for at også medvirkning til reisen på annen måte enn ved å forlede omfattes av ordlyden som foreslås i proposisjonen.

Forsøk rammes på vanlig måte etter straffeloven § 16. Det vil si at straffansvar kan inntre på et tidlig stadium og gjøre det mulig å gripe inn før reisen har skjedd.

1.4 Forledelse av to eller flere personer til seksuell omgang med hverandre

Artikkel 36 i Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner rammer det å få en annen person til å utføre handlinger av seksuell art med en tredjeper-

son uten samtykke. For å sikre et helhetlig vern mot seksuelle overgrep, bør slike tilfeller rammes av straffelovgivningen. Departementet står fast på konklusjonen i høringsnotatet om at slike handlinger i all hovedsak rammes av dagens regler om seksuallovbrudd. Det er etter departementets syn likevel grunn til å foreta lovendringer på dette punktet, for å sikre at også tilfeller der det ikke er brukt vold eller tvang fanges opp av straffelovgivningen. Forslaget fikk tilslutning i høringen fra dem som uttalte seg.

Departementet fastholder at det synes mest praktisk med en slik bestemmelse i tilfeller der gjerningspersonen har en styrkeposisjon overfor de fornærmede. Endringene foreslås derfor i straffeloven §§ 295 og 296. Endringene klargjør at straffebudene rammer tilfeller der gjerningspersonen får to eller flere personer vedkommende står i et særlig forhold til, til å ha seksuell omgang med hverandre.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, lederen Hadia Tajik og Lene Vågslid, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og Ulf Leirstein, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, vil vise til Prop. 42 L (2015–2016) om forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven (personforfølgelse, forberedelse til tvangsekteskap mv.). Proposisjonen inneholder forslag som styrker den strafferettslige beskyttelsen mot personforfølgelse («stalking») og andre overgrep.

Komiteen vil vise til at lovforslag om endringer i straffeloven av 1902 og straffeloven av 2005 (personforfølgelse, voldtekt og andre seksuelle overgrep, formidling av prostitusjon, forberedelse til tvangsekteskap, foreldelsesregler mv.) ble sendt på alminnelig høring 8. februar 2013, med høringsfrist 1. juni 2013.

Komiteen vil vise til at Stortinget 8. juni 2015 vedtok anmodningsvedtak nr. 611 (2014–2015) til regjeringen ved behandling av saken «Representantforslag om å styrke beskyttelsen til personer utsatt for vold, trusler om vold, personforfølgelse og stalking». Komiteen viser videre til at regjeringen i vedtaket anmodes om å fremme en proposisjon om nytt straffebud om personforfølgelse i løpet av høsten 2015. Bakgrunnen for vedtaket var Innst. 284 S (2014–2015) og Dokument 8:74 S (2014–2015). Komiteen merker seg at vedtaket følges opp ved at det i denne proposisjonen fremmes forslag om et nytt

straffebud som rammer alvorlig personforfølgelse. Komiteen mener dette er svært viktig.

Komiteen vil vise til at det foreslås endring i straffeloven § 266 om hensynsløs atferd som tydeliggjør at regelen rammer personforfølgelse. Videre foreslås en ny § 266 a om alvorlig personforfølgelse, som etter forslaget skal kunne straffes med fengsel inntil 4 år. Komiteen merker seg også at det foreslås en mindre endring i påtalereglene for hensynsløs atferd. Komiteen mener disse endringene er viktige og støtter disse.

Komiteen vil videre vise til at det foreslås et nytt annet ledd i straffeloven § 253 om tvangsekteskap som rammer den som ved å forlede eller på annen måte medvirker til at en person reiser til et annet land enn der personen er bosatt, med forsett om at personen der vil bli utsatt for tvangsekteskap. Komiteen merker seg at lovendringen muliggjør ratifikasjon av Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Komiteen støtter forslagene.

Komiteen vil videre vise til at det foreslås endringer i straffeloven § 295 om misbruk av overmaktsforhold og lignende og § 296 om seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon. Komiteen understreker viktigheten av disse forslagene for å sikre et helhetlig vern mot seksuelle overgrep, og støtter forslagene.

Komiteen registrerer at spørsmålet om gjeninnføring av barnets alder som objektivt straffbarhetsvilkår i saker om seksuelle overgrep mot barn under 14 år drøftes i proposisjonen, men merker seg at det ikke blir foreslått noen slik regel.

Komiteen støtter proposisjonens innhold og forslag til endringer av straffeloven og straffeprosessloven.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil vise til at stalking og personforfølgelse er et voksende samfunnsproblem. Disse medlemmer merker seg at representanter for Høyre for et år siden mente det ikke var behov for en egen stalkinglov, at stalking og personforfølgelse ble dekket av gjeldende lovverk. Disse medlemmer er glade for at Høyre nå har endret mening, og at regjeringen endelig kommer til Stortinget med en proposisjon.

Disse medlemmer mener det er på høy tid at saken nå legges frem for Stortinget. Disse medlemmer vil vise til at det er godt over to og et halvt år siden saken ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet, og i juni 2016 er det to år siden høringsrunden var over. Det er i tillegg nesten ett år siden Stortinget purret på regjeringen og ba regjeringen legge frem en sak for Stortinget. Disse med-

lemmer mener dette ikke vitner om en handlekraftig regjering.

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at regjeringen følger opp arbeidet med å øke bruken av omvendt voldsalarm og forventer at dette arbeidet er igangsatt. Disse medlemmer vil vise til vedtak III i Dokument 8:74 S (2014–2015) som sier:

«Stortinget ber regjeringen sikre at ordningen med omvendt voldsalarm gjøres godt kjent slik at ordningen kan benyttes i større grad enn i dag.»

Disse medlemmer mener det må tas i bruk flere virkemidler for å forhindre personforfølgelse. Disse medlemmer vil vise til Dokument 8:74 S (2014–2015) hvor en samlet komité skriver:

«Komiteen viser videre til at det fra 1. februar 2013 har vært mulig å dømme voldutøvere til kontaktforbud med elektronisk merking, en såkalt omvendt voldsalarm. Omvendt voldsalarm idømmes som et rettighetstap etter straffeloven § 33. Politiet har ansvaret for ordningen og administrerer den i samarbeid med kriminalomsorgen. Det er retten som treffer beslutningen om at den domfelte personen ikke har adgang til et bestemt geografisk område rundt den voldsutsatte personen. En elektronisk fotlenke på domfelte varsler politiet dersom vedkommende beveger seg inn i det forbudte området. Politiet vil da kunne varsle den voldsutsatte personen, følge domfeltes bevegelser, og gå til pågrep før vedkommende når frem til den voldsutsatte personen.

Komiteen mener at omvendt voldsalarm er et virkemiddel i satsingen på bekjempelse av vold i nære relasjoner, og gir politiet et nytt verktøy i arbeidet med å beskytte voldsutsatte personer. Det er viktig å understreke at omvendt voldsalarm kommer i tillegg til, og ikke som erstatning for, allerede eksisterende tiltak for å beskytte personer som utsettes for vold og trusler om vold.

Komiteen viser til at en sak om omvendt voldsalarm krever grundig forarbeid. Det skal blant annet vurderes om omvendt voldsalarm er et egnet beskyttelsestiltak i saken.

Komiteen har merket seg at det hittil er avsagt to dommer der det er ilagt omvendt voldsalarm. Begge dommene er fra Sør-Trøndelag tingrett. Den første pålenking av en omvendt voldsalarm ble gjennomført i oktober 2014 ved Sør-Trøndelag politidistrikt. Den andre pålenkingen ble gjennomført i mars 2015.

Komiteen viser til at for å bidra til at ordningen i større utstrekning benyttes, har Riksadvokaten i mål- og prioriteringsrundskrivnet for straffesaksbehandlingen i 2015 på nytt minnet om muligheten til å påstå idømt omvendt voldsalarm ved siden av eller i stedet for annen straff med kontaktforbud.

Disse medlemmer ser også fram til at regjeringen skal forelegge resultatet for Stortinget etter å ha gjennomgått og evaluert ordningen med besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a, og viser med dette til vedtak I i Dokument 8:74 S (2014–2015), som sier:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå og evaluere ordningen med besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a, og forelegge resultatene for Stortinget på egnet måte.»

Disse medlemmer mener det er helt nødvendig at bruken av omvendt voldsalarm gjøres godt kjent i alle politidistrikter, og at ordningen benyttes mer enn i dag, samtidig som ordningen med besøksforbud gjennomgås.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at regjeringspartiene ikke kan ta ansvar for hva en enkeltrepresentant tidligere har uttalt om behovet for å presisere at straffeloven § 266 om hensynsløs atferd også skal gjelde personforfølgelse. Det understrekes at alle ønsker å gi utsatte enkeltmennesker et godt vern mot personforfølgelse, og det kan tidligere ha vært noe usikkerhet knyttet til om straffeloven § 266 allerede ivaretok dette. Det vises til Dokument 8:74 S (2014–2015) der komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mente det var behov for en oppdatering av straffebestemmelsene om personforfølgelse. Det var også en tydelig enighet rundt viktigheten av at handlingens karakter og alvor kommer tydelig frem i de aktuelle bestemmelsene. Dette viser at det ikke har vært uenighet rundt spørsmålet.

Disse medlemmer vil videre vise til ordningen med omvendt voldsalarm og besøksforbud. Det har siden 1. februar 2013 vært mulig å dømme voldutøvere til kontaktforbud med elektronisk merking, eller en såkalt omvendt voldsalarm. I ettertid har det vist seg at ordningen ikke har vært tilstrekkelig kjent for politiet, og at ordningen ikke har vært benyttet i stor nok grad. På denne bakgrunn ba Stortinget i mai 2015 regjeringen om å sikre at ordningen gjøres bedre kjent slik at den når flere politidistrikter. Arbeidet med å evaluere og forbedre denne ordningen krever et grundig forarbeid for å sikre formålet om økt bruk. Det vises til at regjeringen arbeider med å evaluere besøksforbudordningen i tillegg til å lage en gjennomføringsplan som skal bidra til økt bruk. Dersom formålet med økt bruk skal oppnås, er det viktig å bruke tid på å kartlegge alle svakheter ved ordningen og komme med realistiske forslag til forbedringer som faktisk fungerer.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (personforfølgelse, forberedelse til tvangsekteskap mv.)

I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker føyes «266,» til i oppstillingen i § 67 annet ledd bokstav b av bestemmelser i straffeloven.

II

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 253 nytt annet ledd skal lyde:

På samme måte straffes den som ved å forlede eller på annen måte medvirker til at en person reiser til et annet land enn der personen er bosatt, med forsett om at personen der vil bli utsatt for en handling som nevnt i første ledd.

§ 266 skal lyde:

§ 266 *Hensynsløs atferd*

Den som ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd *forfølger en person eller på annen måte* krenker en annens fred, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

Ny § 266 a skal lyde:

§ 266 a *Alvorlig personforfølgelse*

Den som gjentatte ganger truer, følger etter, iakttar, kontakter eller gjennom andre sammenlignbare handlinger forfølger en annen på en måte som er egnet til å fremkalle frykt eller engstelse, straffes med fengsel inntil 4 år.

§ 295 nytt annet ledd skal lyde:

På samme måte straffes den som ved forhold som nevnt i første ledd bokstav a til c får noen til å ha seksuell omgang med hverandre.

§ 296 bokstav b skal lyde:

b) får noen som han står i et forhold til som nevnt i bokstav a til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv *eller til å ha seksuell omgang med hverandre, eller*

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i justiskomiteen, den 15. mars 2016

Hadia Tajik
leder

Lene Vågslid
ordfører

