

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse: 24/7915

Vår referanse: 2024/220

Dato: 21.03.2025

Publikasjonsnr.: NIM-H-2025-016

HØRINGSUTTALELSE

Hørings svar til forslag om endringer i reglene om varsling – styrking av fornærmede og etterlattes stilling

1. Innledning

NIM viser til høringsbrev 6. desember 2024 om forslag til endringer i straffegjennomføringslovens bestemmelser om varsling av fornærmede og etterlatte. NIM vurderer i dette hørings svaret forslaget sine menneskerettslige sider. Vi stiller oss til disposisjon for nærmere kontakt om departementet ønsker det.

2. Menneskerettslige sider

2.1 Vern om privatliv og integritet

Departementet går gjennom menneskerettslige forpliktelser i punkt 5 i høringsnotatet. NIM supplerer denne i det følgende. Vi behandler barns menneskerettigheter også i punkt 3.5 (der domfelte er barn) og 3.6 (der offeret eller etterlatte er barn).

Det menneskerettslige rammeverket inneholder rettigheter som er relevante både for domfelte og fornærmede og dennes etterlatte. Sentralt for begge grupper er Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 om retten til privat- og familieliv. I tillegg gjelder barnekonvensjonen artikkel 16 særlig for barn.

Privatlivsbegrepet skal forstås vidt, og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har uttalt at det ikke er mulig å gi en uttømmende definisjon.¹ En persons fysiske og psykiske integritet kan omfattes.²

¹ Peck v. Storbritannia (44647/98), avsnitt 57.

² Carvalho Pinto de Sousa Morais v. Portugal (17484/15), avsnitt 36.

Myndighetenes lagring og frigivelse av data om enkeltpersoners privatliv er også omfattet av retten til privatliv.³

Også EMK artikkel 2 (retten til liv) og EMK artikkel 3 (forbudet mot tortur, nedverdiggende og umenneskelig behandling) verner om individets fysiske og psykiske integritet. EMD har gjentatte ganger lagt til grunn at de positive pliktene etter artikkel 2, 3 og 8 blant annet innebærer en avvergingsforpliktelse. Den innebærer at staten må beskytte individer mot andre individer i tilfeller der det var en reell og umiddelbar risiko for vold som myndighetene kjente eller burde kjent til.⁴

Barnekonvensjonen artikkel 40 gir rettigheter til barn som er i konflikt med loven, blant annet en rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd. Staten skal sikre at barnets privatliv blir fullt ut respektert under hele saksgangen.⁵

2.2 Ofres rett til informasjon

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen) artikkel 56 forplikter statene til å iverksette tiltak for å beskytte ofres rettigheter og interesser. Statene må treffe nødvendige tiltak for å informere ofrene, slik det fremgår av bokstav b, dersom gjerningspersonen rømmer eller blir midlertidig eller endelig løslatt, i det minste i tilfeller der offeret eller deres familie kan være i fare.⁶

Det er ikke presisert i ordlyden om «perpetrator» er ment å omfatte personer som ikke er dømt. Uttrykket brukes noe ulikt i konvensjonen.⁷ I kommentaren understrekes at tiltakene i artikkel 56 skal gjelde på alle stadier av saken, også under etterforskningen.

Europarådets anbefaling om rettigheter, tjenester og støtte til ofre for kriminalitet gir videre veiledning om ofres rett til informasjon.⁸ Av fortalen følger det at et av formålene er å sørge for en mer helhetlig tilnærming til ofres rettigheter, ikke bare mens straffesaken pågår, men også før og etter. Fortalen fremhever nødvendigheten av å balansere ofrenes rettigheter opp mot mistenkte eller tiltaltes rettigheter.

³ Breyer v. Tyskland (50001/12), avsnitt 75.

⁴ Kurt v. Østerrike (62903/15), avsnitt 190.

⁵ Artikkel 40 nr. 2 b vii.

⁶ Også Lanzarotekonvensjonen inneholder en slik rett, «når den som er straffeforfulgt eller straffedømt blir midlertidig eller endelig løslatt», se artikkel 31.

⁷ Se f.eks. Istanbulkonvensjonen artikkel 56 g og i.

⁸ Recommendation CM/Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime, 15. mars 2023: <https://rm.coe.int/cm-rec-2023-2e-eng-recommendation-trafficking/1680ab4922>. Rekommandasjonen er ikke rettslig bindende.

Europarådets anbefaling artikkel 8 nr. 4 handler om at medlemsstatene skal sikre at ofre får mulighet til å bli varslet uten unødig forsinkelse dersom en person som er varetektsfengslet, tiltalt eller dømt for straffbare handlinger mot dem, blir løslatt eller rømmer. Varsling skal som et minimum gis dersom offeret ber om det, i tilfeller der det foreligger fare eller en identifisert risiko for skade. Medlemsstatene bør også vurdere risikoen for gjerningspersonen ved slik varsling og sørge for at ofre informeres om relevante beskyttelsestiltak ved løslatelse eller rømming.

I den forklarende rapporten til anbefalingen understrekes at informasjon om kortvarige permisjoner overlates til statenes skjønn, men statene oppfordres til å gi ofrene denne informasjonen.⁹ Informasjon til ofrene der det foreligger fare eller identifisert risiko for skade omtales som en minimumsstandard, i tråd med EUs offerdirektiv.¹⁰

Anbefalingens artikkel 8 nr. 5 inneholder en reservasjonsklausul, for å redusere risikoen for at ofre får informasjon de ikke ønsker. Statene anbefales å gjøre prosedyren så enkel som mulig, for eksempel ved å innhente samtykke ved første kontakt med politiet.¹¹ Ofrene bør få mulighet til å endre ønsket sitt når som helst, og staten må sørge for at ønsket blir tatt i betraktning.¹²

3. Plikten til å varsle ved overtredelse av enkelte lovbrudd

3.1 Formålet med forslaget

Departementet beskriver at formålet med lovbestemmelsene om varsling er å «gi informasjon om at domfelte kan påtreffes ute i samfunnet, slik at fornærmede eller dennes etterlatte kan innrette seg etter denne informasjonen».¹³ Også hensynet til fornærmede eller etterlattes «helse og rettigheter» og «videre livsløp» trekkes frem.¹⁴

Samtidig viser departementet i forbindelse med fornærmede eller etterlattes rettigheter til Rt. 2013 s. 588 og et avsnitt om avvergeplikten og myndighetenes plikt til å reagere mot reell og umiddelbar risiko som de er kjent med.¹⁵ Dette kan forstås

⁹ Avsnitt 79: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEReference%22:\[%22CM\(2023\)3-add4final%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\],%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680aa1f4c%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEReference%22:[%22CM(2023)3-add4final%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22],%22CoEIdentifier%22:[%220900001680aa1f4c%22]})

¹⁰ Directive 2012/29/EU

¹¹ Explanatory memorandum, avsnitt 81.

¹² Artikkel 8 nr. 5, siste setning.

¹³ Høringsnotatet pkt. 5.3.

¹⁴ Høringsnotatet pkt. 6.5.

¹⁵ Høringsnotatet pkt. 5.3 om forholdsmessighetsvurderingen.

som at også det å beskytte fornærmede mot nye overgrep fra domfelte er ett av formålene med og funksjonene til forslaget.

Ut fra høringsnotatet lest i sammenheng, forstår NIM likevel formålet med varslingsreglene slik at de primært er ment å ivareta fornærmede eller etterlattes privatliv og helse gjennom å unngå at fornærmede treffer domfelte ute i samfunnet, eller at det i hvert fall ikke skjer uforberedt. Etter NIMs vurdering er disse formålene legitime etter artikkel 8.

Vi nevner dette fordi en presis angivelse av formålet og funksjonen har betydning for forholdsmessighetsvurderingen etter EMK artikkel 8 nr. 2. Vi forutsetter at fornærmede eller etterlattes sikkerhet i hovedsak skal ivaretas av andre regler, for eksempel sikkerhetsvurderingen som gjøres i forbindelse med om innsatte skal innvilges permisjon, kontakt- og besøksforbud m.m.

3.2 Utvidelse av reglene for varsel

Departementet foreslår å utvide reglene om varsling for å ivareta fornærmede eller etterlatte på en bedre måte enn i dag. Reglene om varsling skal etter forslaget i mindre grad være overlatt til en skjønnsmessig vurdering fra kriminalomsorgen, og det åpnes for varsling i flere situasjoner enn etter gjeldende rett.

Hovedregelen skal være at det er plikt til å varsle der domfelte har begått lovbrudd med strafferamme på fengsel inntil 6 år eller høyere mot den personlige frihet og fred, voldslovbrudd og seksuallovbrudd. Unntak gjelder der varsling medfører fare for domfeltes liv eller helse.

NIM vurderer at forslaget fra departementet på flere punkter går lenger i å ivareta offeret eller dennes etterlattes rettigheter enn de menneskerettslige minimumskravene. Det gjelder for eksempel forslaget om plikt til å opplyse om at domfelte har avgått ved døden eller om domfeltes mediedeltakelse. Det er selvsagt adgang til å innføre regler med et sterkere vern, så lenge det ikke innebærer et uforholdsmessig inngrep i gjerningspersonens rettigheter. NIM er ikke kjent med praksis fra EMD som er direkte sammenliknbar med det dette høringsnotatet gjelder. Imidlertid finnes det en del praksis som gjelder utlevering av personlig informasjon. I flere saker der EMD har kommet til at statene har krenket EMK artikkel 8 i denne sammenheng, er opplysningene det dreier seg om av en sensitiv karakter.¹⁶

¹⁶ For eksempel dreier de seg helseopplysninger eller sårbare omstendigheter ved klageren. Se Radu v. Moldova (50073/07) og Peck v. Storbritannia (44647/98).

Straffesaksopplysninger og opplysninger om straffegjennomføring er sensitive opplysninger der det viktig å være særlig varsom med behandlingen.¹⁷ Varselet inneholder nye opplysninger om straffegjennomføringen. Slik vi forstår det, gir disse opplysningene fornærmede liten ny sensitiv informasjon, da de knytter seg til tidsangivelser og området domfelte oppholder seg. Vi tar forbehold om at vi ikke har oversikt over alle implikasjonene av deling, f.eks. om deling i noen tilfeller kan medføre at mer sensitive forhold, som helseforhold, røpes.

Andre forhold enn opplysningenes sensitivitet spiller imidlertid inn i forholdsmessighetsvurderingen. Nødvendighetsvilkåret innebærer at tiltaket må være egnet for å oppnå det tiltenkte formålet, og at tiltaket står i et rimelig forhold til formålet. En slik avveining krever at de ulike typer varslingssituasjoner vurderes konkret, noe departementet synes å ha gjort. For eksempel skal ikke varselet inneholde informasjon om hvilket fengsel domfelte oppholder seg i, fordi det kan røpe sensitive opplysninger.

Oppsummeringsvis mener NIM at mye taler for at utkastet til en utvidelse av varslingsreglene står seg menneskerettslig. Samtidig stiller retten til privatliv krav til forholdsmessigheten av den enkelte varsling. I punkt 3.3, 3.4 og 3.5 har vi noen innspill til deler av forslaget som har betydning for forholdsmessighetsvurderingen.

3.3 Fare for domfeltes liv og helse

Departementet foreslår en egen bestemmelse om at fornærmede eller dennes etterlatte ikke skal varsles hvis det medfører fare for domfeltes liv eller helse. En slik risikovurdering ved varsling er i tråd med internasjonale anbefalinger.¹⁸ Det styrker domfeltes rettssikkerhet å løfte unntaket inn i loven.

NIM forutsetter at domfeltes «helse» også er ment å omfatte psykiske helse. Departementet kan med fordel presisere forståelsen av helsebegrepet noe nærmere i en proposisjon.

NIM ber videre om at departementet vurderer om den angitte terskelen i § 7 e første ledd er for høy. Det følger av forslaget at varsling ikke skal finne sted «dersom det medfører fare for domfeltes liv eller helse». NIM antar det kan det være vanskelig for kriminalomsorgen å komme med en rimelig sikker konklusjon ut fra domspremisser, strafferettslig historikk og øvrige opplysninger om domfelte. En mulighet er å endre til «kan medføre» i lovteksten.

¹⁷ M.M. v. Storbritannia (24029/07), avsnitt 200.

¹⁸ Se Recommendation CM/Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime, artikkel 8 nr. 4 tredje punktum: "In the decision to provide this information, member States should assess any identified risk to the offender that may result from this notification."

3.4 Prosessuelle garantier

I forholdsmessighetsvurderingen etter EMK artikkel 8 nr. 2 har det, som departementet påpeker, betydning hvilke prosessuelle garantier domfelte har.

Slik NIM forstår det, må kriminalomsorgen alltid vurdere om unntaket knyttet til fare for liv og helse kommer til anvendelse i den konkrete saken. Dette bør komme tydelig frem i et lovutkast.

Departementet foreslår å lovfeste en uttalerett i straffegjennomføringsloven for domfelte *under 18 år*, men ikke for voksne domfelte. Samtidig presiserer departementet at forvaltningsloven, herunder klageretten, gjelder i avgjørelse av hvorvidt det foreligger fare for domfeltes liv eller helse.¹⁹ Etter forvaltningsloven § 16 har også voksne uttalerett før vedtak treffes. NIM mener det dermed kan bli misvisende bare å synliggjøre denne rettigheten for barn i lovteksten.

Departementet foreslår videre at domfelte skal ha klagerett på avgjørelsen av om varslings vil medføre fare for liv eller helse, uten at dette står i lovutkastet.

NIM mener at domfeltes klagerett må komme tydeligere frem av lovteksten.²⁰ I forslaget til § 7 b, som er hovedregelen om varslings, står det i siste ledd at «varslings etter denne bestemmelsen er ikke gjenstand for klage». Unntaket fra varslings er skilt ut i en egen bestemmelse i § 7 e, og det kommer ikke frem direkte av lovteksten at avgjørelsen kan påklages av domfelte. Departementet bør på egnet måte tydeliggjøre i loven at domfelte har klagerett. Det kan for eksempel presiseres at avgjørelsen bare kan påklages på grunnlag av at varslings kan medføre fare for domfeltes liv eller helse.

3.5 Der domfelte er barn

Departementet redegjør for domfelte barns menneskerettigheter i høringsnotatet punkt 5.4. Det foreslås en særskilt regulering av mindreårige domfeltes uttalerett i punkt 9.1, jf. lovutkastet § 7 e, annet ledd.

NIM etterlyser en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser varslings særlig kan medføre for mindreårige domfelte. Se forarbeidene til barnevernsloven § 6-4 og § 6-5 til sammenlikning.²¹ Departementet bør presisere hvordan barns særlige

¹⁹ Høringsnotatet pkt. 9.2.

²⁰ Se for eksempel barnevernsloven § 6-5 sjette ledd, der prosessuelle garantier ved varslings til fornærmede er lovfestet.

²¹ Prop.133 L (2020–2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven, punkt 12.2.4.1, Innst. 625 L (2020–2021) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven.

sårbarhet skal inngå i vurderingen av mulige helsekonsekvenser ved varsel, jf. merknadene i punkt 3.3 ovenfor.

Det bør presiseres at barnet selv kan klage, i tillegg til barnets representant. Departementet bør også vurdere om det bør lovfestes særlige garantier for domfelte barn, tilsvarende det som er gjort i varslingsreglene for barn på institusjon, jf. barnevernsloven § 6-5 sjette ledd.

3.6 Der offeret eller etterlatte er barn

NIM behandler her noen av de grunnleggende rettighetene for barn som er ofre eller etterlatte.

Både Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. I tillegg til å følge av Grunnloven, følger barns rett til medvirkning av barnekonvensjonen artikkel 12.

Prinsippet er kommet godt til uttrykk i Europarådets anbefaling om rettigheter, tjenester og støtte til ofre for kriminalitet.²² Av de generelle prinsippene i artikkel 2 følger det at der offeret er et barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, og statene bør sikre en barnesensitiv tilnærming. Denne tilnærmingen skal vurderes individuelt og ta hensyn til barnets alder, funksjonsnedsettelse, modenhet, synspunkter, behov og bekymringer.

Istanbulkonvensjonen artikkel 18 nr. 3 siste strekpunkt understreker at partene skal sikre at iverksatte tiltak ivaretar “the specific needs of vulnerable persons, including child victims, and be made available to them”.

Vi mener departementet i proposisjonen særskilt bør vurdere hvordan barn som er ofre eller etterlatte sine rettigheter ivaretas gjennom lovforslaget.

NIM har merket seg at det er gitt føringer for varsling i retningslinjene til straffegjennomføringsloven § 7 b, når det gjelder saker som angår barn og unge.²³ Det fremgår blant annet av retningslinjene at personer under 18 år kan ha et særlig behov for varsel. Det er imidlertid uklart på hvilken måte det mindreårige offeret skal høres i saken, og når den mindreåriges mening alene skal være avgjørende for om varsling skal gis. NIM antar det kan være tilfeller der barnet og foreldre eller verge har ulikt syn på varsling, og vi ber departementet behandle spørsmålene det reiser i proposisjonen.

²² Se om denne i brevet her pkt. 2.2.

²³ KSF-2008-9001 pkt. 7b.4.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Fungerende direktør

Pernille Borud

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.