



NORGES HØYESTERETT

Den 25. april 2013 avsa Høyesterett dom i

HR-2013-00881-A, (sak nr. 2012/1900), sivil sak, anke over dom,

Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Fanny Platou Amble)

mot

NN

(advokat John Christian Elden)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Bårdsen**: Saken gjelder om staten har ansvar for mangelfull beskyttelse av NN mot krenkelse av hennes rettigheter etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), i form av truende og plagsom atferd over lang tid fra en mann som hun i en kort periode hadde hatt et forhold til.
- (2) Den 27. oktober 1998 kom A med drapstrusler mot NN og utsatte henne for grov vold. Ved Horten herredsretts dom 13. februar 1999 ble A dømt til fengsel i ett år og to måneder for blant annet overtredelse av straffeloven § 227 første straffalternativ, § 229 første straffalternativ, jf. § 232, samt flere tilfeller av brudd på besøksforbud, jf. § 342 andre ledd. På tross av rask soning av denne dommen, soning av en ny dom fra Horten herredsrett 31. mars 2000 på fengsel i 90 dager for brudd på besøksforbud og overtredelse av straffeloven § 390 a, omfattende politioperative tiltak og et nærmest sammenhengende regime av besøks- og kontaktforbud frem til mai 2005, tok A etter episoden i oktober 1998 til stadighet kontakt med NN. Ut fra en alvorlig frykt flyttet NN, sammen med sine fire barn, i april 2001 til en annen kant av landet. Hun har etter dette levd på sperret

adresse – noe hun fortsatt gjør – og har skiftet navn. Den psykiske påkjenningen har resultert i betydelige helseproblemer. I følge en sakkyndig erklæring fra professor Kjell Noreik 10. juni 2010 foreligger det en varig medisinsk invaliditetsgrad på 45 prosent. Hun er fra februar 2013 innvilget 60 prosent uførepensjon, med uføretidspunkt fra 1. oktober 1998.

- (3) I straffedommene mot A fra 1999 og 2000 er NN tilkjent til sammen 87 556 kroner i erstatning, hvorav 40 000 kroner som oppreisning. Beløpene er dekket av fylkesmannen. Ved Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak 17. september 2009 og 18. oktober 2010 er NN tilkjent ytterligere oppreisningserstatning med 30 000 kroner og ménerstatning med 438 460 kroner.
- (4) NN tok 23. april 2010 ut stevning ved Oslo tingrett mot staten v/Justis- og politidepartementet, med krav om erstatning for økonomisk tap og ikke-økonomisk skade som følge av at staten ikke har gitt henne tilstrekkelig beskyttelse mot As krenkelser av hennes rettigheter etter EMK artikkel 2, 3, 5 og 8, samt krav om oppreisningserstatning for sine fire barn, jf. også barnekonvensjonen artikkel 3. Staten påstod seg frifunnet. Det ble besluttet å dele behandlingen, slik at spørsmålet om ansvarsgrunnlag skulle avgjøres først, jf. tvisteloven § 16-1 andre ledd. Temaet for denne første delen av saken er således bare om staten har oppfylt sin plikt etter EMK til å beskytte NN mot forfølgelsen fra A.
- (5) Tingretten avsa 15. februar 2011 dom med slik domsslutning:
- "1. Staten v/Justisdepartementet frifinnes.**
- 2. Saksomkostninger tilkjennes ikke."**
- (6) Tingretten kom til at A hadde krenket NNs rettigheter etter EMK artikkel 3 og 8. Det ble likevel, under noe tvil, konkludert med at staten ikke kunne holdes ansvarlig – det hadde vært iverksatt alle de beskyttelsestiltak som med rimelighet kunne kreves.
- (7) NN anket over rettsanvendelsen til Borgarting lagmannsrett. Hun gjorde nå gjeldende at det forelå krenkelse av EMK artikkel 2, 3, 8 og artikkel 2 i fjerde tilleggsprotokoll. Staten ba om stadfestelse av tingrettens dom.
- (8) Lagmannsretten avsa 18. september 2012 dom med slik domsslutning:
- "1. Staten har overfor NN forsømt sine plikter etter artikkel 3 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.**
- 2. I saksomkostnader for lagmannsretten betaler staten v/Justisdepartementet 104.633 – etthundreogfiretusensekshundreogtrettitre – kroner til NN innen 2 – to – uker fra dommens forkynnelse."**
- (9) Dommen ble avsagt under dissens, i det én av dommerne stemte for frifinnelse. Mindretallet mente – som tingretten – at staten hadde iverksatt alle rimelige beskyttelsestiltak.
- (10) Staten har anket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen, "men også visse aspekter ved lagmannsrettens bevisbedømmelse".

- (11) Ankende part – *staten v/Justis- og beredskapsdepartementet* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (12) Behandlingen A utsatte NN for er i strid med hennes rett til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8. Den rammes derimot ikke av forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling i artikkel 3. Brudd på denne bestemmelsen forutsetter et sterkere innslag av fysisk vold, jf. særlig *Opuz mot Tyrkia* (dom 9. juni 2009). Det dominerende i NNs sak er den psykiske påkjenningen – frykt og varig psykisk skade – ved plagsom og truende personforfølgelse gjennom flere år, såkalt "stalking".
- (13) Subsumsjonen under artikkel 3 eller 8 er uansett ikke avgjørende for ansvaret: Spørsmålet i saken er om staten har gitt NN tilstrekkelig beskyttelse mot A, jf. statens plikt til å sikre enhver person under dens jurisdiksjon de rettigheter og friheter som er nevnt i konvensjonen, jf. artikkel 1. Dette er ikke en resultatforpliktelse, i den forstand at staten må hindre enhver krenkelse. Temaet er om man i rimelig grad har iverksatt adekvate beskyttelsestiltak. Kravene må være realistiske og forholdsmessige, jf. *Osman mot Storbritannia* (storkammerdom 28. oktober 1998) avsnitt 116. Staten har en skjønnsmargin med hensyn til valg av virkemidler. Nasjonale ressurs- og prioritets hensyn er relevante. Det vil være rom for enkeltstående tilfeller av svikt. Gjerningsmannens menneskerettigheter må også ivaretas. Det avgjørende er derfor om det samlet sett, og i denne forstand, er gitt en effektiv rettsbeskyttelse, jf. den gjennomgangen av tidligere praksis og oppsummeringen av rettstilstanden som gis i *Wilson mot Storbritannia* (avvisningsavgjørelse 23. oktober 2012) avsnitt 39–46: Bare der tiltakene, ut fra den konkrete situasjonen, var åpenbart inadekvate – "manifestly inadequate" – er det grunnlag for ansvar, jf. senest *Valiulienė mot Litauen* (dom 26. mars 2013) avsnitt 76–77. Dette ligner en culpa-vurdering. I realiteten er det kun forsømmelser av en slik karakter at de vil kunne lede til skyldansvar som kvalifiserer til brudd på positive forpliktelser etter EMK.
- (14) Staten er enig i at det er enkelte svakheter ved etterforskningen og eventuelt irettføringen av mulige trusler og brudd på besøks- og kontaktforbudet. Lagmannsrettens flertall har imidlertid lagt for stor vekt på disse enkelthetene. Det avgjørende er det samlede bildet: A ble straffet for trussel- og voldsepisoden i oktober 1998 og senere også for forfølgelse av NN, man iverksatte omfattende operative tiltak for å beskytte NN og anvendte en rekke tvangsmidler mot A. Det meste av tiden hadde han forbud mot å kontakte NN. Tiltakene – sett i sammenheng – var egnet til å beskytte og avskrekke. NN er tilkjent erstatning for forfølgelsen.
- (15) Staten v/Justis og beredskapsdepartementet har lagt ned slik påstand:
- "Tingrettens dom stadfestes."**
- (16) Ankemotparten – *NN* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (17) Lagmannsrettens dom er riktig. A har utsatt NN for fysiske og psykiske overgrep av en slik varighet og styrke at de samlet sett dekkes av EMK artikkel 3, jf. kriteriene angitt i *Opuz mot Tyrkia* (dom 9. juni 2009) avsnitt 158 og *Valiulienė mot Litauen* (26. mars 2013) avsnitt 65–66. Forfølgelsen omfattes uansett av artikkel 8.
- (18) Ut fra den risiko som forelå, opplysninger om gjerningsmannen, den psykiske belastningen NN ble påført, samt hennes og barnas særlige sårbarhet, skulle

myndighetene – all den tid det tidlig ble klart at gjerningsmannen ikke lot seg stanse av besøksforbud og bøter – iverksatt sterkere tiltak for å beskytte NN. Dette inkluderer blant annet oppfølging av vitner som kunne gitt opplysninger om nye trusler og brudd på besøks- og kontaktforbudet, bedre samarbeid mellom politidistriktene, sikring av trafikkdata, hyppigere pågripelse og fengsling av A, umiddelbar påtale av hvert enkelt brudd på besøks- og kontaktforbudet, tiltale med påstand om frihetsstraff, vurdering av sikring/forvaring/tvungent psykisk helsevern og bruk av avvergende tiltak for NN som "omvendt" og/eller mobil voldsalarm. Samlet sett har beskyttelsen ikke vært tilstrekkelig. Staten er da ansvarlig, jf. EMK artikkel 1.

(19) NN har lagt ned slik påstand:

"Prinsipalt: Anken over lagmannsrettens dom punkt 1 forkastes.

Subsidiært: Staten har overfor NN forsømt sine forpliktelser etter EMK artikkel 8.

I begge høve: NN tilkjennes saksomkostninger med kr 9 450,- til dekning av egenandel fri rettshjelp for tingretten og lagmannsretten."

(20) Bevismessig står saken langt på vei i samme stilling som for tidligere instanser. Det er for Høyesterett avgitt skriftlige erklæringer fra NN, politiinspektør B, lensmannsbetjent C og daværende faggruppetleder ved Politiets Data- og materielltjeneste D. De forklarte seg også for lagmannsretten.

(21) Etter NNs begjæring ble ankeforhandlingen i Høyesterett holdt for lukkede dører, jf. domstolloven § 125 første ledd bokstav b. Av samme grunner som tilsa lukkede dører, fremgår ikke saksøkerens navn av dommen her.

(22) *Jeg er kommet til at det foreligger ansvarsgrunnlag.*

(23) Det er nødvendig å starte med en nærmere redegjørelse for saksforholdet og NNs situasjon.

(24) NN møtte A i forbindelse med sitt arbeid, en gang i 1997. Hun innledet et forhold til ham, og de var ifølge lagmannsrettens dom kjæresten en kort periode. NN hadde omsorgen for fire mindreårige barn fra to tidligere forhold.

(25) I forbindelse med en uoverensstemmelse mellom A og NN 27. oktober 1998 – A var alkoholpåvirket – slo han henne flere ganger i hodet med en grovlenket dobbel kjetting, han sparket henne gjentatte ganger og sa at han skulle drepe henne. Han truet med en brødkniv mot NNs hals. Voldsbruken hadde i følge herredsretten karakter av mishandling, og den resulterte i flere brukne ribbein, hevelser og blåmerker. NN måtte innlegges noen dager på sykehus, og fikk betydelige psykiske reaksjoner i form av dødsangst, depresjon og søvnløshet.

(26) Av Horten herredsretts dom 13. februar 1999 fremgår det at A hadde et høyt alkoholforbruk og led av en alvorlig dyssosial personlighetsforstyrrelse. Han manglet impulskontroll og reagerte med vold dersom han ble avvist eller ikke fikk det som han ville.

- (27) A, som var straffedømt åtte ganger tidligere, ble umiddelbart etter episoden i oktober 1998 pågrepet og varetektsfengslet. Etter knapt tre uker ble han løslatt mot daglig meldeplikt, pålegg om å avstå fra å nyte alkohol i en periode på seks måneder og om å ha samtale med psykolog. Med hjemmel i straffeprosessloven § 222 a første ledd fikk A også forbud mot å oppsøke eller ta kontakt med NN, med en varighet på seks måneder. Besøksforbudet er fornyet en rekke ganger, og har som nevnt – når det ses i sammenheng med dom for kontaktforbud etter straffeloven § 33 den 31. mars 2000 – vært nærmest sammenhengende frem til 14. mai 2005. I beslutningene er det vist til dommen fra 1999, brudd på tidligere besøksforbud og plagsom og hensynsløs atferd overfor NN.
- (28) A sonet dommen fra Horten herredsrett 13. februar 1999 på fengsel i ett år og to måneder fra 19. april 1999 til 31. mars 2000, og han satt tre uker i varetekt fra 26. januar 2001 før overføring til soning av dommen fra Horten herredsrett 31. mars 2000 på fengsel i 90 dager. NN flyttet til X på sperret adresse like før A ble løslatt fra soning 16. april 2001.
- (29) A respekterte ikke besøks- og kontaktforbudene. På tross av disse og soning av fengselsstraffen fastsatt i de to dommene, gjennomførte han tvert i mot det tingretten har omtalt som "en sammenhengende forfølgelse" av NN. Fra politilogger, egenrapporter og NNs anmeldelser fremgår det at A brøt forbudet et betydelig antall ganger i perioden fra november 1998 til april 2001. Etter at NN og barna flyttet er det tale om mer enkeltstående brudd, og siste kontakt var i 2004. Lagmannsretten har lagt til grunn at A avsluttet forfølgelsen av NN fordi han innledet et forhold til en ny kvinne.
- (30) Forfølgelsen av NN har hatt form av kort, brev, oppringninger, tekstmeldinger og forsøk på å oppsøke henne, blant annet hjemme og ved å forfølge henne med bil. Et hovedbudskap har vært at A ønsket å fortsette forholdet til NN og at han var innstilt på å gå meget langt for å få dette til og for å hindre at hun innledet et forhold til andre. I kontakten var også NNs barn et tema. NN opplevde A som truende og ukontrollerbar. At hun fant det nødvendig å bryte opp og flytte med fire barn til en annen kant av landet som hun ikke hadde noen som helst tilknytning til på forhånd, og leve der på sperret adresse, gir et sterkt uttrykk for den tvangssituasjon hun opplevde.
- (31) Lagmannsretten har i sin dom gitt en inngående redegjørelse for hendelsesforløpet og belastningen for NN. Jeg gjengir følgende:

"Slik lagmannsretten ser det er det tale om langvarig truende og skremmende forfølgelse som har karakter av psykisk trakassering og terrorisering av NN.

Forfølgelsen må sees i lys av den grove voldsanvendelsen 27. oktober 1998. Fra gjerningsmannen slapp ut av varetekt etter å ha legemsbeskadiget NN med grovlenket kjetting og spark og truet henne på livet med kniv, respekterte han overhodet ikke NNs rett til fred. Det vises til lagmannsrettens redegjørelse foran hva angår de mange bilforfølgelser, stadige telefoner og tekstmeldinger samt annen form for kontakt fra gjerningsmannens side. Det foreligger en meget langvarig forfølgelse – fra november 1998 til 2004/2005 – hvor også personer som står NN nær er blitt trukket inn. Etter lagmannsrettens syn kunne hun – ut fra overgrepet i 1998 – med rette frykte for ny alvorlig vold fra gjerningsmannens side, selv om han senere faktisk ikke har angrepet henne fysisk. Hun hadde omsorgsansvar alene for fire mindreårige barn og var således i en særlig sårbar situasjon.

Lagmannsretten er ut fra bevisførselen ikke i tvil om at den vedvarende frykt for sin egen og barnas sikkerhet som NN har gitt uttrykk for – også i sin forklaring for lagmannsretten – har vært velbegrunnet, blant annet hensett til gjerningsmannens

tidligere voldsadferd og ustabile psyke. Gjerningsmannen lot seg ikke stoppe, og hun så seg etter hvert nødt til å flytte til et mindre sted på en annen kant av landet. Lagmannsretten finner det ikke tvilsomt at den langvarige forfølgelsen har hatt psykiske virkninger for NN. Hun har selv forklart at hun hele tiden 'var på vakt' og at hun 'aldri fikk pause' fra den frykten hun hadde i kroppen. Hun sliter fortsatt med frykt og angst. Det vises her til psykiater Kjell Noreiks tilleggsrapport av 21. januar 2011, hvor det er antatt at selve det fysiske overgrepet i 1998 har betydd mindre enn den stadige forfølgelsen hun er blitt utsatt for og den angsten og utryggheten den har gitt.

Lagmannsretten tar også i betraktning at NNs livskvalitet som følge av gjerningsmannens forfølgelse ble vesentlig forringet, blant annet ved innskrenket frihet. Hun skaffet seg hemmelig telefonnummer, uten at dette hjalp. Selv da hun gikk til det meget drastiske skritt å flytte seg selv og de fire barna til hemmelig adresse på en annen kant av landet – bort fra familie, venner, skole og jobb – fant gjerningsmannen etter en tid frem til henne. For øvrig har lagmannsretten merket seg NNs forklaring under ankeforhandlingen om at flyttingen var direkte foranlediget av en drapstrussel fremsatt av gjerningsmannen like før han skulle slippe ut fra soning. Trusselen ble formidlet til NN gjennom en kvinne som oppsøkte henne på bopel for å advare henne. NN oppfattet dette slik at hun ikke hadde noe annet valg enn å flykte fra hjemstedet."

- (32) Jeg legger dette til grunn, og slutter meg også til lagmannsrettens konklusjon om at den langvarige forfølgelsen av NN "må anses som en alvorlig og grov krenkelse av hennes integritet".
- (33) Dette leder meg over til sakens rettslige side. Det er spørsmål om As forfølgelse av NN materielt sett er i strid med EMK artikkel 8 eller 3, og om staten i tilfelle kan holdes ansvarlig for manglende beskyttelse av henne. Jeg ser først på bedømmelsen av As forfølgelse.
- (34) Retten til *privatliv* etter EMK artikkel 8 omfatter blant annet den fysiske og psykiske integritet og retten til å være i fred fra uønsket oppmerksomhet fra andre. Det er ikke tvilsomt – og heller ikke bestridt av staten – at As handlinger har krenket NNs rett til privatliv, jf. artikkel 8. Også hennes rett til *familieliv* og til *respekt for sitt hjem*, er i høyeste grad berørt.
- (35) NN har imidlertid gjort gjeldende at As behandling av henne må anses som *nedverdige* eller *umenneskelig*, i den forstand disse uttrykkene brukes i EMK artikkel 3. Staten har tatt til orde for at As handlinger ikke omfattes av artikkel 3, og har særlig vist til at praksis fra EMD forutsetter et sterkere innslag av fysisk vold enn tilfellet er i denne saken.
- (36) Dette subsumsjonsspørsmålet har ikke avgjørende betydning for mitt syn på statens ansvar her – og jeg tviler på at det vil kunne ha nevneverdig innflytelse på det konkrete erstatningsnivået: Det avgjørende må i begge sammenhenger være realiteten i krenkelsen av NN. Jeg vil likevel si følgende:
- (37) Staten kan ha rett i at tidligere praksis fra EMD om mishandling i nære relasjoner stort sett synes å knytte seg til artikkel 8, med mindre det har vært tale om drap eller alvorlig fysisk mishandling. Og det er også riktig at jo grovere volden er, jo mer nærliggende er det å benytte artikkel 3. Men jeg er ikke enig i at grensen mellom artikkel 3 og artikkel 8 kan trekkes på grunnlag av hvor mye fysisk vold som faktisk er benyttet. EMDs praksis viser at terskelen for å anvende artikkel 3 er *relativ* – den beror på en samlet vurdering av *alle omstendighetene* i saken, "such as the nature and context of the treatment, its

duration, its physical and mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim", jf. *Opuz mot Tyrkia* (dom 9. juni 2009) avsnitt 158, *Dordevic mot Kroatia* (dom 24. juli 2012) avsnitt 94 og *E. M mot Romania* (dom 30. oktober 2012) avsnitt 57.

- (38) Den ferskeste dommen på området, *Valiuliene mot Litauen* (dom 26. mars 2013), gjaldt en kvinne som ved fem tilfeller i løpet av en måneds tid i 2001 hadde vært utsatt for moderat vold fra sin samboer. De fysiske skadene var begrensede. Men EMD fant at man "cannot turn a blind eye to the psychological aspect of the alleged ill-treatment", og at kvinnen "over a certain period of time she had been exposed to threats to her physical integrity and had actually been harassed or attacked on five occasions". Artikkel 3 fikk da anvendelse.
- (39) Det er etter mitt syn elementer i NNs sak som kan trekke i retning av at As behandling av henne har det alvor som skal til for at den rammes av artikkel 3: Med utgangspunkt i en grov trussel- og voldsepisode i 1998 ble hun i en årrekke utsatt for en sammenhengende og forsettlig personforfølgelse. Den ga henne grunn til å frykte for sin egen og barnas sikkerhet, den fratok henne herredømmet over sin egen tilværelse, den påførte henne varige psykiske lidelser og reduserte hennes livskvalitet i betydelig grad. Selv om A ikke har kontaktet henne siden 2004, er disse virkningene fremdeles en realitet for henne.
- (40) Jeg lar imidlertid subsumsjonen stå åpen, se til sammenligning *A mot Kroatia* (dom 14. oktober 2010) avsnitt 57. Det avgjørende er om staten kan holdes ansvarlig for mangelfull beskyttelse av NN mot As konvensjonskrenkende forfølgelse. Jeg går nå over til å redegjøre for mitt syn på dette spørsmålet.
- (41) EMK artikkel 1 pålegger konvensjonstaten å sikre konvensjonens rettigheter for alle innenfor statens jurisdiksjon. Dette innebærer blant annet at staten har en plikt til, etter forholdene, å ta aktive skritt for å hindre at private krenker hverandre – konvensjonen har i denne forstand også horisontal virkning. Jeg viser til *H. L. R mot Frankrike* (storkammerdom 29. april 1997) avsnitt 40 og *Osman mot Storbritannia* (storkammerdom 28. oktober 1998) avsnitt 115.
- (42) For så vidt gjelder sikring mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter artikkel 3, heter det i *Opuz mot Tyrkia* (dom 9. juni 2009) avsnitt 159:

"As regards the question whether the State could be held responsible, under Article 3, for the ill-treatment inflicted on persons by non-state actors, the Court recalls that the obligation on the High Contracting Parties under Article 1 of the Convention to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention, taken together with Article 3, requires States to take measures designed to ensure that individuals within their jurisdiction are not subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment, including such ill-treatment administered by private individuals ... Children and other vulnerable individuals, in particular, are entitled to State protection, in the form of effective deterrence, against such serious breaches of personal integrity ..."

- (43) Hovedtrekkene her er gjentatt blant annet i *Valiuliene mot Litauen* (dom 26. mars 2013) avsnitt 75, med følgende tilføyelse:

"Furthermore, Article 3 requires States to put in place effective criminal-law provisions to deter the commission of offences against personal integrity, backed up by law-

enforcement machinery for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions, and this requirement also extends to ill-treatment administered by private individuals."

(44) Praksis viser at EMD benytter den samme prinsipielle tilnærmingen til privates krenkelser av privat- og familielivet etter artikkel 8. Jeg viser til følgende oppsummering i *Wilson mot Storbritannia* (avvisningsavgjørelse 23. oktober 2012) avsnitt 37:

- "- **While the essential object of Article 8 of the Convention is to protect the individual against arbitrary action by public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in effective 'respect' for private and family life and these obligations may involve the adoption of measures in the sphere of the relations between individuals. Children and other vulnerable individuals, in particular, are entitled to effective protection.**
- **The concept of private life includes a person's physical and psychological integrity. Under Article 8 States have a duty to protect the physical and moral integrity of an individual from other persons. To that end they are to maintain and apply in practice an adequate legal framework affording protection against acts of violence by private individuals.**
- **Victims of domestic violence are of a particular vulnerability and the need for active State involvement in their protection has been emphasised in a number of international instruments (those instruments are set out in *Opuz*, cited above, §§ 72-86)."**

(45) EMD har i en rekke avgjørelser presisert og utviklet innholdet i, og rekkevidden av, sikringsplikten. Det kan være nyanser i det som sies, blant annet ut fra sakstypen og over tid. Men noen komponenter later til å være nokså gjennomgående, og jeg har – med tanke på avgjørelsen i NNs sak – særlig festet meg ved følgende fire:

(46) *For det første*: Politiarbeid er krevende og komplekst, muligheten for å forutse utviklingen er begrenset, og operative valg må skje innenfor rammen av fastsatte prioriteringer og ressursmessige rammer. Konvensjonen krever ikke det umulige eller uforholdsmessige. Og staten forventes ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Men det må reageres mot *reell* og *umiddelbar* risiko som myndighetene *er kjent med*, eller *burde* være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er *rimelig* å forvente. Jeg viser til *Osman mot Storbritannia* (storkammerdom 28. oktober 1998) avsnitt 116, *Kontrová mot Slovakia* (dom 31. mai 2007) avsnitt 50, *Milanovic mot Serbia* (dom 14. desember 2010) avsnitt 84 og *Dordevic mot Kroatia* (dom 24. juli 2012) avsnitt 139.

(47) *For det andre*: EMD har i en rekke avgjørelser understreket at det er nasjonale myndigheter som er nærmest til å vurdere hva som er den beste måten å reagere på, jf. senest *Valiuliene mot Litauen* (dom 26. mars 2013) avsnitt 76 og 85. Statene har etter den samme praksis derfor en viss *skjønnsmargin* med hensyn til valg av virkemidler, i den forstand at det ikke er tale om å etterprøve myndighetens valg ut fra ideelle kriterier – spørsmålet er om de tiltak som er iverksatt alt i alt var *adekvate* og *forholdsmessige*.

(48) *For det tredje*: Det er under EMK en forventning om at tiltak blir gjennomført på en måte som innebærer at de bidrar til reell beskyttelse – "practical and effective protection", jf. blant annet *Valiuliene mot Litauen* (dom 26. mars 2013) avsnitt 75. Tidsaspektet kan her være viktig, jf. *Kalucza mot Ungarn* (dom 24. april 2012) avsnitt 64 og *Kowal mot Polen* (avvisningavgjørelse 18. september 2012) avsnitt 51. At det *beslattes* beskyttelsestiltak er

ikke tilstrekkelig, disse må også *settes ut i livet og håndheves*, jf. *A mot Kroatia* (dom 14. oktober 2010) avsnitt 78–79.

- (49) *For det fjerde*: Kravene til aktivitet fra myndighetenes side vil bero på det aktuelle *saksområdet*. For så vidt gjelder vold mot kvinner har EMD spesielt fremhevet "the need for active State involvement in their protection". Jeg viser til *Bevacqua og S mot Bulgaria* (dom 12. juni 2008) avsnitt 64–65, *Hajduová mot Slovakia* (dom 30. november 2010) avsnitt 50 og *E. M mot Romania* (dom 30. oktober 2012) avsnitt 58. På dette området har myndigheten altså en særlig oppfordring til både å treffe tiltak og til å sørge for at disse gir reell beskyttelse. Dette må ses i sammenheng blant annet med følgende prinsipputtalelse i *Opuz mot Tyrkia* (storkammerdom 9. juni 2009) avsnitt 164:

"Furthermore, in interpreting the provisions of the Convention and the scope of the State's obligations in specific cases ... the Court will also look for any consensus and common values emerging from the practices of European States and specialised international instruments, such as the CEDAW, as well as giving heed to the evolution of norms and principles in international law through other developments such as the Belém do Pará Convention, which specifically sets out States' duties relating to the eradication of gender-based violence."

- (50) Europarådets konvensjon om vold mot kvinner og vold i hjemmet fra 11. mai 2011 – Istanbul-konvensjonen – er kommet til etter Opuz-dommen. Konvensjonen er i følge fortalen utviklet i lys av praksis fra EMD på dette området.
- (51) Jeg går med dette som bakgrunn over til den konkrete bedømmelsen av NNs sak.
- (52) Det er på det rene – og ikke omtvistet – at politiet var vel kjent med A og NNs situasjon. De mottok temmelig kontinuerlige henvendelser og anmeldelser fra henne som de hadde en sterk oppfordring til å reagere på.
- (53) Det ble også gjort atskillig: Volds- og trusselepisoden i oktober 1998 – og noen tidlige brudd på besøksforbudet – ble etterforsket og irettført med god fremdrift. Soningen av dommen på fengsel i ett år og to måneder kom raskt i gang. I tilknytning til løslatelsen ble A 31. mars 2000 dømt for overtredelser av straffeloven § 390 a og enkelte brudd på besøksforbudet, til fengsel i 90 dager og kontaktforbud etter straffeloven § 33. Det fremgår av dommen at ett av de pådømte bruddene også hadde medført forlenget soning av den første dommen. Ved Tønsberg byretts dom 11. juni 2001 ble A ilagt en bot på 7 500 kroner for overtredelse av straffeloven § 390 a, for å ha fulgt etter NN med bil. Området der NN bodde før hun flyttet ble regelmessig patruljert av politiet. Det ble foretatt uttrykninger. NN fikk voldsalarm hjemme. Hun hadde opphold på krisesenter, og hun har siden flyttingen i 2001 hatt sperret adresse. Tvangsmidler ble tatt i bruk mot A, i form av beslag av hans mobiltelefon, pågripelse, fengsling og bruk av fengslingsurrogater. Han har som nevnt hatt et nærmest sammenhengende forbud mot å kontakte NN fra oktober 1998 til mai 2005.
- (54) Vurderingen av saken må skje med bakgrunn i de meget alvorlige forhold A utsatte NN for i oktober 1998 i form av grov vold og trusler. Det ble raskt etterpå klart at A ikke var innstilt på å rette seg etter kontakt- og besøksforbudet, og det ble rapportert om at han fremsatte nye trusler. Saken preges av at As forfølgelse av NN fortsatte med stor intensitet gjennom lang tid – flere år – i hovedsak bare avbrutt av de perioder han satt i fengsel. Når jeg, på tross av de tiltak som ble iverksatt, er blitt stående ved at NN *ikke* er

gitt den beskyttelse som kreves etter EMDs praksis, beror dette på to forhold, i lys av det jeg har påpekt: at oppfølgingen av As stadige brudd på besøksforbudet var meget mangelfull og at to potensielt svært alvorlige trusler mot NN ikke ble nærmere etterforsket.

- (55) Besøksforbud er et adekvat virkemiddel for å beskytte mot personforfølgelse. Skal et slikt forbud ha tilsiktet avvergende virkning, må det *håndheves* – blant annet slik at mulige brudd blir etterforsket og straffet. Jeg viser her til det tredje punktet i min oppsummering av EMDs praksis. For besøksforbud er det også i norske rettskilder lagt vekt på at brudd må ha følger. I NOU 2003: 31 Retten til et liv uten vold, heter det i punkt 9.4.3:

"Brudd på besøksforbud straffes etter straffeloven § 342 med bøter eller fengsel i inntil 6 måneder eller begge deler. Fengsel i inntil 2 år kan idømmes dersom en person tidligere er straffet for brudd på besøksforbud. For å ivareta kvinnens behov for beskyttelse, er det viktig at politiet og påtalemyndigheten reagerer på ethvert brudd på ilagt besøksforbud. Dersom en voldsutøver opplever at han kan bryte et ilagt besøksforbud, virker dette stikk motsatt av intensjonen, og mannen vil oppleve det som en legitimering av sine handlinger."

- (56) I Rundskriv fra Riksadvokaten nr. 3/2008 om familievold, heter det i punkt 3:

"Bryter siktede et besøksforbud, skal det reageres raskt og med fasthet, og det må vurderes om bruddet gir grunnlag for pågrepelse og fremstilling for varetekt. Det bør vurderes å begjære pådømmelse av brudd på besøksforbudet, jf. straffeloven § 342 bokstav c) uten å avvente hovedforhandling i familievoldssaken."

- (57) Jeg nevner også Istanbul-konvensjonen artikkel 53 nr. 3 hvor det heter:

"Parties shall take all the necessary legislative or other measures to ensure that breaches of restraining or protection orders ... shall be subject to effective, proportionate and dissuasive criminal or other sanctions."

- (58) A brøt besøksforbudet et stort antall ganger – i perioder daglig – på måter som medførte en svær belastning for NN. På tross av NNs henvendelser og anmeldelser ble bare noen få av disse bruddene etterforsket og irettført som sådanne, nemlig ved Horten herredsretts dom 13. februar 1999 og Horten herredsretts dom 31. mars 2000. En hendelse 16. september 1999 var det seneste bruddet som var tatt med i disse sakene. Jeg nevner at A 13. april 1999 vedtok et forelegg for overtredelser av straffeloven §§ 342 og 390 a. Dette ble imidlertid opphevet fordi daværende § 342 ikke inneholdt noe bøtealternativ. Saken ble deretter liggende.

- (59) Etter anmeldelse fra NN 22. januar 2001 ble A pågrepet og varetektsfengslet for mistanke om overtredelser av straffeloven § 342 andre ledd og § 390 a i perioden 23. desember 2000 til 22. januar 2001. I fengslingskjennelsen 26. januar 2001 er det vist til faren for gjentakelse. Straffesaken ble 5. desember 2002 – altså etter nærmere to år – henlagt etter bevisets stilling. Det fremgår av Sandefjord tingretts kjennelse 9. oktober 2003 at politiet lot anmeldelsen ligge for å se hvordan forholdet mellom NN og A utviklet seg. Man ønsket ikke å drive saken fremover av hensyn til "den gode rehabiliteringssituasjonen A var inne i". Det opplyses i kjennelsen at beslutningen om henleggelse ble truffet for "å hjelpe A videre". Man oppfattet det slik at "A med all sannsynlighet ville blitt idømt en ny ubetinget dom hvis saken hadde kommet opp i retten", og at dette "ville ha ødelagt hans videre rehabilitering".

- (60) Det dominerende inntrykket i As tilfelle er at besøksforbudet i realiteten ikke har vært håndhevet, på tross av at politiet og påtalemyndigheten nokså tidlig ble oppmerksomme på at A ikke var innstilt på å respektere dette.
- (61) Trusler kan generelt sett være vanskelig å vurdere. Truslene i denne saken må ses på bakgrunn av – og i sammenheng med – drapstrusselen og den grove volden A gjorde seg skyldig i overfor NN senhøsten 1998 og det bildet av hans forhold til henne som avtegnet seg allerede da.
- (62) Det fremgår av politiets rapport 6. januar 1999 at NN mottok det hun oppfattet som reelle drapstrusler fra A, via en bekjent. Dette var omkring én måned før hovedforhandlingen i straffesaken mot A, for trussel- og voldsepisoden i oktober 1998. Av politirapport 12. april 1999 fremgår det at NN på nytt mottok det hun oppfattet som reelle drapstrusler fra A, også denne gang formidlet via en tredjeperson. Utover avhør av A ble disse to forholdene ikke nærmere etterforsket. Det burde de etter mitt syn ha vært, for å avklare behovet for skjerpede beskyttelsestiltak rundt NN og for pågrepelse og varetektsfengsling av A, samt for å undersøke om det var grunnlag for tiltale for overtredelse av straffeloven § 227.
- (63) Jeg vil oppsummere med å si: Politiet og påtalemyndigheten gjorde mye for å beskytte NN. Men ut fra kunnskapen om A og hans handlingsmønster og intensitet, og om belastningen og risikoen for NN og hennes barn over meget lang tid, burde politiet og påtalemyndigheten fulgt opp informasjonen om stadige brudd på besøksforbudet atskillig bedre. Særlig skulle muligheten for pågrepelse og varetektsfengsling vært nøye vurdert, og bruddene burde fortløpende vært irettesført som selvstendige straffbare forhold. Den utilfredsstillende etterforskningen av drapstruslene i 1999 forsterker inntrykket av utilstrekkelig beskyttelse mot fortsatt forfølgelse og nye – potensielt meget alvorlige – integritetskrenkelser.
- (64) Jeg er enig med staten i at det har interesse at NN er tilkjent voldsoffererstatning. Denne erstatningen kan imidlertid ikke i NNs tilfelle lede til frifinnelse for så vidt gjelder spørsmålet om ansvarsgrunnlag. Jeg går ikke inn på erstatningsutmålingen i saken her.
- (65) Ankemotparten har hatt fri sakførsel for alle instanser. Det er ut fra partsforholdet ikke lagt ned påstand om erstatning for statens utgifter i så måte. For ting- og lagmannsretten har imidlertid NN måttet dekke i alt 9 450 kroner i egenandel, som staten skal erstatte, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd.
- (66) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Staten har ikke oppfylt sin plikt etter EMK til å sikre NN mot forfølgelse fra A.
2. Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet betaler til NN i sakskostnader for tingretten og lagmannsretten 9 450 – nitusenfirehundrefemti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelse av denne dom.

- (67) Dommer **Kallerud:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (68) Dommer **Normann:** Likeså.
- (69) Dommar **Utgård:** Det same.
- (70) Dommer **Gjølstad:** Likeså.
- (71) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Staten har ikke oppfylt sin plikt etter EMK til å sikre NN mot forfølgelse fra A.
2. Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet betaler til NN i sakskostnader for tingretten og lagmannsretten 9 450 – nitusenfirehundreogfemti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelse av denne dom.

Riktig utskrift bekreftes: