



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

pr post og e-post

Deres referanse

Vår referanse
201400830

Dato
4. august 2014

HØRINGSSVAR – INNSYNSRETT OG OPPHOLDSFORBUD

1. Innledning

Det vises til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 23. mai 2014 om forslag til endring i påtaleinstruksen i gjennomføringen av mistenkte og forsvarers dokumentinnsyn på etterforskningsstadiet, samt forslag om å utvide anvendelsesområdet for oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222 b. Det vise videre til tilhørende e-post fra Politidirektoratet av 26. juni 2014 og senere dialog, hvor Kripas' frist for hørings svar ble satt til 4. august 2014.

Kripas har i tidligere uttalelser støttet begge forslagene, jf. notat til Stortingets justiskomite av 22. mai 2013 om innsynsrett (vedlegg 1) og høringsuttalelse til Politidirektoratet av 23. april 2012 om oppholdsforbud (vedlegg 2). Kripas støtter at det er behov for lov- og forskriftsendringer, men har kommentarer til utformingen og forslag til andre endringer i lov og forskrift som følger av endringsforslagene fra departementet.

2. Praktisk gjennomføring av innsynsrett

2.1. Bakgrunnen for forslaget

Ved lov av 21. juni 2013 ble det tilføyd et tredje punktum i straffeprosessloven § 264 første ledd om at forsvarer ikke har krav på å få utlevert kopi av alle dokumentene på tiltalestadiet i alle saker. Dersom sterke hensyn tilsier det kan dokumentene nå i stedet gjøres tilgjengelig for forsvareren på annen forsvarlig og hensiktsmessig måte.

Forslaget kom fra Metodekontrollutvalgets NOU 2009:15 *Skjult informasjon- åpen kontroll* særlig s. 308, og var begrunnet i hensynet til tredjepersoners personvern, særlig i materiale fra skjult tvangsmiddelbruk og store databaseslag.

Kripas

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Brynsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80
E-post: kripas@politiet.no

Org.nr.: 974 760 827

Kripos mente under Justiskomiteéns åpne høring 21. mai 2013 at man også på etterforskningsstadiet har behov for en lignende regel for å hindre spredning av personsensitive opplysninger. Det vises til synspunkter på og begrunnelse av behovet i vedlegg 1. Se også kjennelse fra Borgarting lagmannsrett i LB-2010-20122 publisert i RG-2010-221, hvor Kripos ikke fikk medhold i at forsvarer skulle komme til politiets lokaler for gjennomgang av grunnlagsmateriale for kommunikasjonskontroll på etterforskningsstadiet.

2.2. Om forslaget til endring i påtaleinstruksen § 16-2

Utgangspunktet er at mistenkte og forsvarer skal ha innsyn i straffesaksdokumentene på etterforskningsstadiet, så lenge det kan skje uten skade eller fare for etterforskningen eller for tredjemann, jf. straffeprosessloven § 242. Ellers kan hensynet til rikets sikkerhet og forholdet til fremmed stat begrunne begrensninger i innsynet, jf. § 242 første ledd siste punktum.

Forslaget fra departementet begrenser ikke innsynsretten i seg selv, men kun den praktiske gjennomføringen av innsynsretten, nemlig hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for mistenkte og forsvarer på etterforskningsstadiet.

Det følger av straffeprosessloven § 242 siste ledd at det kan bestemmes i forskrift *hvordan* dokumentene skal gjøres tilgjengelig. Slike bestemmelser er gitt i påtaleinstruksen § 16-2 for forsvareren og i § 16-3 for mistenkte.

Hovedregelen i påtaleinstruksen § 16-2 er at politiet skal "så langt råd er" gi forsvareren kopi av dokumentene. Så langt en kan se er det ikke nærmere presisert i NOU 1984:27 hvilke begrensninger eller unntak som ligger i "så langt råd er". Etter en naturlig språklig forståelse vil man kunne tenke at begrensningen i første rekke dreier seg om det som er praktisk mulig å gi kopi av.

Departementet foreslår følgende tilføyelse i § 16-2 siste punktum:

"Er det sterke hensyn som taler mot å oversendes saksdokumenter, kan de gjøres tilgjengelig for forsvareren på annen forsvarlig og hensiktsmessig måte."

Kripos støtter både forslagens formulering og plasseringen i påtaleinstruksen. Kripos foreslo opprinnelig en tilføyelse i straffeprosessloven § 242, jf. vedlegg 1 s. 3, men er enig med departementet i at endringen bør skje i påtaleinstruksen § 16-2.

Formuleringen om at materialet kan gjøres tilgjengelig "på annen forsvarlig og hensiktsmessig måte" vil også gi politiet frihet til å finne hensiktsmessige måter å gjøre materialet tilgjengelig på, tilpasset både informasjonsmengden, informasjonstypen og den teknologiske utviklingen.

Formuleringen "sterke hensyn" viser både at det dreier seg om en snever unntaksregel, og samtidig åpnes det for at det kan være ulike hensyn som kan begrunne at det ikke kan sendes ut kopi. Kripos vil nedenfor redegjøre noe for ulike hensyn og typetilfeller som

bør omfattes av "sterke hensyn" for derigjennom å illustrere behov for endring av andre lover/forskrifter.

Bakgrunnen for forslaget om gjennomføringen av innsynsretten var å unngå spredning av personsensitive opplysninger, kanskje særlig materiale fra skjult kommunikasjonskontroll og store databeslag. Kripos nevner i det følgende tre hensyn som "sterke hensyn" bør dekke og som kan begrunne at materialet kun bør gjøres tilgjengelig hos politiet.

For det første kan *personvern* hensyn tilsi at man ikke deler ut kopier til forsvarer, men kun gjør det tilgjengelig hos politiet. Det er i hovedsak dette hensynet som så langt har begrunnet lovforslaget både på tiltalestadiet og på etterforskningsstadiet. Eksempler på slik informasjon er *materiale fra skjult tvangsmiddelbruk og større databeslag* som kan inneholde store mengder personsensitivt materiale uten særlig relevans for straffesaken. Også *grunnlagsmateriale* for skjult metodebruk bør i noen tilfeller omfattes, selv om mengden ikke er så stor.

Kripos vil også spesielt nevne at *materiale som framstiller overgrep mot barn* etter straffeloven § 204 og *svært integritetskrenkende materiale mot voksne* er eksempler på materiale som er av en slik art at faren for uforvarende spredning må begrenses til et minimum. Særlig vil dette gjelde materiale hvor fornærmede er identifisert. Spredning av overgrepsmateriale som ikke er helt nødvendig for en forsvarlig rettslig behandling av saken, kan i realiteten innebære en ny krenkelse mot fornærmede.

For det andre kan også *praktiske og ressursmessige hensyn*, etter Kripos sitt syn, tilsi tilgjengeliggjøring kun hos politiet. For eksempel kan materialet tenkes å bli så omfattende i noen saker at det vil være upraktisk og uforholdsmessig kostbart å kopiere informasjonen over på papir eller andre lagringsmedier.

Som eksempler kan nevnes informasjon fra kommunikasjonskontroll som kan tenkes å bli for omfattende til at de kan lagres på eksterne lagringsenheter, store fysiske beslag av regnskapsdokumenter eller overvåkningsmateriale fra eksterne aktører som kjøpesenter eller offentlig kommunikasjon som kun er tilgjengelig på spesiell eller kostbar programvare.

Felles for dette materialet er at arbeidet og kostnaden med å kopiere og utlevere materialet til forsvarer ikke står i forhold til den rettssikkerhetsmessige gevinsten med at forsvarer får en egen kopi eller original utlevert.

For det tredje mener Kripos at også *hensynet til å beskytte politiets metoder og kilder* i noen tilfeller kan tenkes å begrunne at materialet kun gjøres tilgjengelig hos politiet. Straffeprosessloven § 242 a første ledd hjemler muligheten for helt å unnta informasjonen fra mistenkte og forsvarers innsyn. I noen tilfeller vil det trolig gi tilstrekkelig beskyttelse at materialet kun gjøres tilgjengelig hos politiet.

Oppsummeringsvis støtter Kripos forslaget om at det nå innføres en unntaksregel for utlevering av kopisak også på etterforskningsstadiet. Etter vårt syn er behovet for regelen minst like stort på etterforskningsstadiet som på tiltalestadiet. Hensynene som begrunner unntaket på tiltalestadiet gjør seg også gjeldende på etterforskningsstadiet. Mistenkte og forsvarer vil i mange saker ha krav på innsyn lenge før det tas ut tiltale.

2.3. Rett til kopisak i fengslingsmøter - forslag om lovendring

Kripos har også sett på andre regler som berører forsvarers krav på utskrift på etterforskningsstadiet. Straffeprosessloven § 98 tredje ledd andre punktum regulerer forsvarers rett til kopi av saksdokumenter før fengslingsmøter:

"Forsvareren skal snarest mulig og senest før rettsmøtet om varetektsfengsling få kopi av de av sakens dokumenter som han har rett til å gjøre seg kjent med etter § 242."

Til forskjell fra straffeprosessloven § 242 er det her direkte angitt i loven at forsvarer skal få utlevert *kopi* av sakens dokumenter. Det at det dreier seg om en fengslingssak, og med andre ord et svært inngripende tvangsmiddel, kunne i teorien tilsi en sterkere "kopirett" enn i andre saker. Etter Kripos sitt syn vil imidlertid de samme hensynene som begrunner unntaket i påtaleinstruksen § 16-2 selvsagt også gjøre seg gjeldende i fengslingssaker. De sakene som begrunner et unntak i kopiretten vil ofte være så alvorlige og omfattende at fengsling er påkrevd. En ubetinget kopirett i fengslingssakene ville dermed undergrave unntaket som er foreslått innført i påtaleinstruksen § 16-2.

Straffeprosessloven § 242 siste ledd viser til påtaleinstruksen hva gjelder måten dokumentene skal gjøres kjent på. Straffeprosessloven § 98 viser til § 242, jf. *"de av sakens dokumenter som han har rett til å gjøre seg kjent med etter § 242."* Spørsmålet blir da om den nye unntaksregelen i påtaleinstruksen § 16-2 uansett vil komme til anvendelse etter straffeprosessloven § 98. En naturlig språklig forståelse av ordlyden, jf. "kopi" i straffeprosessloven § 98, tilsier imidlertid at tilgjengeliggjøring på annen måte ikke vil være tilstrekkelig. Etter Kripos' syn vil straffeprosessloven § 98 og ny påtaleinstruks § 16-2 da kunne bli motstridende. Slik motstrid vil for eksempel kunne løses gjennom følgende tilføyelse i straffeprosessloven § 98 tredje ledd tredje punktum:

"Forsvareren skal snarest mulig og senest før rettsmøtet om varetektsfengsling få kopi av de av sakens dokumenter som han har rett til å gjøre seg kjent med etter § 242. Er det sterke hensyn som taler mot å oversendes saksdokumenter, kan de gjøres tilgjengelig for forsvareren på annen forsvarlig og hensiktsmessig måte."

2.4. Bør også mistenkte, bistandsadvokat, fornærmede og andre omfattes av unntakene fra kopirett?

Departementets forslag om forskriftsendring i påtaleinstruksen § 16-2 gjelder kun *forsvarerens* rett til kopi av saken på etterforskningsstadiet. Kripos mener det bør vurderes om andre grupper som har krav på innsyn i saksdokumentene også bør omfattes av et unntak fra kopiretten. Generelt vil de samme hensynene som begrunner unntak fra forsvarers kopirett også gjøre seg gjeldende for andre grupper som har krav på dokumentinnsyn i saken.

Som nevnt regulerer påtaleinstruksen § 16-3 gjennomføringen av *mistenktes* rett til dokumentinnsyn. I bestemmelsen heter det:

"Dokumenter som mistenkte har rett til å gjøre seg kjent med i saken, leses opp for ham eller han gis anledning til selv å lese dem i politiets eller forsvarerens nærvær.

Når det anses ubetenkelig, kan politiet tillate at mistenkte gis kopi av dokumentene."

Etter Kripos' syn vil de hensyn som begrunner unntak fra forvarers kopirett i ny påtaleinstruks § 16-2 første ledd tredje punktum, også gjelde for mistenkte. Vi kan ikke se noen grunn til at mistenkte skal ha større krav på kopisak enn forsvarer. Kripos legger til grunn at "ubetenkelig" i påtaleinstruksen § 16-3 vil dekke de samme situasjoner som vil omfattes av ny påtaleinstruks § 16-2 første ledd tredje punktum. Vi ser derfor ikke behov for noen forskrifts- eller lovendring hva gjelder mistenktes krav på kopisak på etterforskningsstadiet. Det anbefales likevel at departementet nevner at typetilfellene som rammes av forskriftsforslaget vil dekkes av "ubetenkelig" i § 16-3, og at det ikke har vært meningen å gi mistenkte større krav på kopi enn forsvarer.

Fornærmede, etterlatte og bistandsadvokat har krav på dokumentinnsyn etter straffeprosessloven § 242 første ledd. Gjennomføringen av dokumentinnsynet på etterforskningsstadiet er regulert i påtaleinstruksen § 16-4 (*fornærmede, etterlatte og bistandsadvokat*), som sier at:

"Fornærmede og etterlatte i lovbestemt rekkefølge kan få kopi av sakens dokumenter i den grad det er nødvendig for at de skal kunne ivareta sine interesser i saken og det for øvrig anses ubetenkelig. Det samme gjelder andre som har fremmet sivile krav i saken.

Bistandsadvokaten skal få tilsendt kopi av forklaringen til sin klient.

Fornærmede og etterlatte må ikke uten politiets samtykke selv gis kopi av egen forklaring i saken."

Etter Kripos' oppfatning er det i praksis svært vanlig at bistandsadvokaten mottar kopi av hele saken også på etterforskningsstadiet, og ikke bare forklaringen til *fornærmede* slik forskriften kan gi inntrykk av.

På samme måte som for mistenkte legger vi til grunn at typetilfellene i forskriftsforslaget vil komme inn under unntaket "ubetenkelig" hva gjelder retten til kopi for *fornærmede, bistandsadvokat og etterlatte*. Det anbefales at departementet nevner at typetilfellene som rammes av forskriftsforslaget vil dekkes av "ubetenkelig" i § 16-4, og at det ikke har vært meningen å gi *fornærmede, etterlatte eller bistandsadvokat* større krav på kopi enn forsvarer. Vurderingen av om det foreligger "sterke hensyn" eller er "ubetenkelig" å dele ut kopi, kan selvsagt slå ulikt ut ettersom hvem som er mottaker av kopien. For eksempel vil det sjelden være betenkelig å levere ut personsensitive opplysninger om *fornærmede* til *fornærmede selv og bistandsadvokat*.

Den som har fremmet borgerlig krav i saken kan også ha krav på dokumentinnsyn, jf. straffeprosessloven § 242 sjuende ledd. Påtaleinstruksen § 16-5 gjelder "andres rett til utlån/kopi av saksdokumentene". I andre ledd heter det:

"For øvrig kan dokumentene i en verserende straffesak bare lånes ut når særlige grunner foreligger og det anses ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling. Er utlånsbegjæringen begrunnet med at dokumentene ønskes benyttet som bevis i en sivil tvist, jf. tvisteloven § 21-5, kan de bare lånes ut etter begjæring av vedkommende domstol."

Etter Kripos' syn vil "ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling" kunne tenkes å omfatte unntakstilfellene som skal dekkes av forskriftsforslaget i § 16-2 første ledd tredje punktum, men dette er ikke åpenbart ut fra ordlyden. Kripos anbefaler derfor at departementet kommenterer sitt syn på forholdet mellom bestemmelsene.

Dersom departementet kommer til at eksisterende § 16-5 ikke harmonerer godt nok med ny § 16-2 foreslår Kripos at "av hensyn til sakens videre behandling" strykes fra § 16-5 for å klargjøre at også personvern hensyn og praktiske hensyn kan begrunne unntak fra kopirett. Ny § 16-5 foreslås da slik:

"For øvrig kan dokumentene i en verserende straffesak bare lånes ut når særlige grunner foreligger og det anses ubetenkelig. Er utlånsbegjæringen begrunnet med at dokumentene ønskes benyttet som bevis i en sivil tvist, jf. tvisteloven § 21-5, kan de bare lånes ut etter begjæring av vedkommende domstol."

2.5. Rett til kopi etter avsluttet sak?

Retten til kopi av straffesaksdokumenter kan deles inn i tre hovedfaser; etterforskningsstadiet, tiltalestadiet og etter avsluttet straffesak. De sterke hensynene som begrunner en innskrenkning i retten til kopi på etterforskningsstadiet og på tiltalestadiet, kan også gjøre seg gjeldende etter at saken er avsluttet. Riktignok vil mye av materialet fra kommunikasjonskontroll slettes når saken er avsluttet, jf. straffeprosessloven § 216 g. Men for eksempel materiale (bilder, film, tekst) som fremstiller overgrep mot identifiserte og uidentifiserte barn vil normalt være en del av sakens dokumenter som blir liggende i saken også etter at saken er avsluttet. Det vil kunne fremstå som direkte støtende dersom siktede eller domfelte skulle ha krav på å få utlevert kopi av slikt materiale. Grunnlagsmateriale for kommunikasjonskontroll vil være et annet eksempel på informasjon som man, dersom det foreligger sterke personvern hensyn, bør kunne nekte å sende ut kopi av selv om saken er avsluttet.

Etter straffeprosessloven § 28 kan den siktede, fornærmede, etterlatte og enhver annen som det har rettslig interesse for, kreve utskrift av rettsbøker og andre dokumenter i en avsluttet straffesak. Utskrift kan likevel nektes av hensyn til rikets sikkerhet, forhold til fremmed stat eller dersom det er grunn til å frykte at utskriften vil bli benyttet urettmessig, jf. § 28 fjerde ledd.

Overgrepsmateriale vil politiet kunne nekte å utlevere til siktede eller domfelte i medhold av § 28 fjerde ledd, men det vil være vanskeligere å dokumentere at det er grunn til å frykte urettmessig bruk av for eksempel grunnlagsmateriale for kommunikasjonskontroll.

Etter Kripos' syn vil det kunne oppstå situasjoner hvor partene ikke har krav på kopi på etterforskningsstadiet fordi sterke hensyn tilsier tilgjengeliggjøring på en annen måte, mens man etter avsluttet straffesak synes å ha krav på kopi av de samme dokumentene. For å ivareta hensynene også etter avsluttet sak foreslår Kripos at man vurderer et nytt punktum til sist i straffeloven § 28 fjerde ledd med slik ordlyd:

"Er det sterke hensyn som taler mot å gi utskrift av saksdokumentene, kan de gjøres tilgjengelig på annen forsvarlig og hensiktsmessig måte."

I straffeprosessloven § 28 siste ledd er det gitt forskriftshjemmel for regler om gjennomsyn og utlån av dokumentene i en straffesak, samt rett til utskrift av dokumenter som ikke er omfattet av straffeprosessloven § 28 første eller tredje ledd.

Tidligere regulerte påtaleinstruksen § 4-1 rett til utskrift av dokumentene i en avsluttet straffesak, men kapittel 4 i påtaleinstruksen ble opphevet 1. juli 2014 som følge av politiregisterloven og -forskriften.

I ny politiregisterforskrift § 27-1 første ledd heter det:

"Fornærmede og etterlatte kan kreve utskrift av rettsbøker og andre dokumenter i en avsluttet straffesak. Slikt krav kan også fremsettes av enhver annen som det har rettslig interesse for."

I andre ledd er det gjort unntak for dokumenter med personopplysninger. Dokumenter med personopplysninger kan det ikke kreves utskrift av med mindre opplysningene også fremgår av dom i saken og man har rettslig interesse. Eksempelvis grunnlagsmateriale for kommunikasjonskontroll vil kunne inneholde mer enn det unntaket i andre ledd omfatter. For å få sammenheng mellom straffeloven § 28 og politiregisterforskriften foreslår Kripos at man vurderer følgende tilføyelse i politiregisterforskriften § 27-1 fjerde ledd:

"Er det sterke hensyn som taler mot å gi utskrift av saksdokumentene, kan de gjøres tilgjengelig på annen forsvarlig og hensiktsmessig måte."

2.6. Rett til domstolsprøving

Etter Kripos' oppfatning vil den som blir nektet kopi av dokumenter på grunn av "sterke hensyn" ha krav på domstolsprøving. På etterforskningsstadiet følger rett til domstolsprøving av § 242 fjerde ledd. I lagmannsrettens avgjørelse i LB-2010-20122 ble det lagt til grunn at domstolene har kompetanse til avgjøre spørsmål om *hvordan* sakens dokumenter skal gjøres tilgjengelig for forsvarer, jf. også Rt-2006-1193.

Etter avsluttet straffesak kan spørsmålet om nektelse av dokumentinnsyn forelegges retten i medhold av straffeprosessloven § 28 sjuende ledd eller også overordnet påtalemyndighet, jf. politiregisterforskriften § 27-3.

Etter Kripos' syn er det ikke behov for lovendringer når det gjelder retten til domstolsprøving.

2.7. Sletting/tilbakelevering

Justiskomiteen har bedt departementet vurdere Kripos' forslag om tilbakelevering av materiale når saken er avsluttet, jf. Innst. 445 L (2012-2013) s. 5. Kripos foreslo at det kunne gjøres et tillegg i påtaleinstruksen §§ 16-2 og 25-5 om at det som vilkår for utlevering av materiale kunne stilles krav om tilbakelevering når forsvarers oppdrag er avsluttet eller når saken er rettskraftig avgjort "dersom sterke hensyn tilsier det", se vedlegg 1 s. 4.

I høringsbrevet av 23. mai 2014 er ikke forslaget om sletting/tilbakelevering nevnt. Advokatlovutvalget jobber imidlertid med en tilstøtende problemstilling. Utvalget ble nedsatt av departementet i januar 2013 og de skal i følge mandatet blant annet se på "regler om advokaters lagring og arkivering av dokumenter, herunder ved overføring av saker mellom advokater eller ved opphør av advokatvirksomhet". Utvalget skal levere sin rapport innen 2. mars 2015.

Kripos mener at utvalgsarbeidet ikke er i veien for at man allerede nå kan innføre en regel om at politiet kan pålegge sletting eller tilbakelevering i de sakene hvor det foreligger sterke hensyn. Dette vil typisk dreie seg om saksdokument som ligger nær opp til unntaket i forskriftsforslaget, men hvor man etter en avveining av personvern hensyn, ressurs hensyn og siktedes rettssikkerhet er kommet til at forsvarer likevel må få utlevert kopi av saken i tråd med hovedreglen.

Kripos foreslår følgende tilføyelse i påtaleinstruksen § 16-2 fjerde punktum og i § 25-5 tredje ledd siste punktum:

"Ved utlevering av kopi av saksdokument kan politiet sette krav om tilbakelevering eller sletting av dokumentene når forsvarers oppdrag eller saken er avsluttet, dersom sterke hensyn tilsier det".

Lignende vilkår bør kunne gis til bistandsadvokat og andre ved utlevering av personsensitivt materiale. Kripos foreslår derfor følgende tilføyelse også i påtaleinstruksen § 16-4 tredje ledd:

"Ved utlevering av kopi av saksdokument kan politiet sette krav om tilbakelevering eller sletting av dokumentene når bistandsadvokatens oppdrag eller saken er avsluttet, dersom sterke hensyn tilsier det".

3. Oppholdsforbud

3.1. Bakgrunnen

Politidirektoratet har i brev til departementet av 5. februar 2014 foreslått flere endringer i straffeprosessloven § 222 b for å styrke politiets hjemmelsgrunnlag for å redusere risiko for vold og trusler mot den alminnelige orden og sikkerhet ved ulike arrangement.

Bakgrunnen for endringen er i første rekke ordensforstyrrelser og voldelig atferd fra og mellom risikosupportere i fotballmiljøet som kan true den alminnelige orden og sikkerhet, og være en risiko for liv og helse.

Kripos har i høringsuttalelse til Politidirektoratet av 23. april 2012 (vedlegg 2) tidligere uttalt seg positivt til en endring av straffeprosessloven § 222 b, og det vises til denne uttalelsen. I det følgende kommenteres behovet for lovendring og det gis innspill til hvordan bestemmelsen bør utformes, særlig sett i lys av kjennelsen fra Høyesterett av 20. juni 2014.

3.2. Behov for lovendring - Høyesteretts kjennelse av 20. juni 2014

Som det er redegjort for i forslaget fra Politidirektoratet med vedlegg, så har det de senere årene utviklet seg et behov for å gi risikosupportere i fotballmiljøet oppholdsforbud som er mer omfattende enn det politiloven § 7 kan dekke. Kripos mener at samfunnet har behov for å kunne ilegge voldelige enkeltpersoner og voldelige grupper oppholdsforbud over lengre tidsrom og over et større geografisk område enn det som politiloven § 7 og straffeprosessloven §§ 222 a og 222 b hjemler i dag.

Politiloven § 7 har hjemlet oppholdsforbud fra politiet i mer akutte situasjoner, mens forbud etter straffeprosessloven § 222 a og § 222 b kan ilegges i inntil 1 år av gangen.

Straffeprosessloven § 222 a ble innført 1. juli 1994. I forarbeidene i Ot.prp.nr.33 (1993-1994) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv (styrking av kriminalitetsofres stilling) s. 50 het det blant annet:

"Bestemmelsen skal beskytte konkrete privatpersoner. Den hjemler ikke forbud mot å oppholde seg på et sted hvor det er den alminnelige ro og orden som forstyrres. Den kan f.eks ikke brukes for å hindre en notorisk bråkmaker i å oppholde seg i sentrum av en by. Dersom vedkommende gjentatte ganger trakasserer en bestemt person, kan han imidlertid forbys å oppsøke denne personen."

Da loven ble innført var det altså klart at forbudet ikke kunne brukes for å beskytte en mer ubegrenset krets av personer.

I 2002 ble bestemmelsen endret både teknisk og materielt. I forarbeidene til endringen i Ot.prp.nr.109 (2001-2002) pkt. 4.1.7 heter det:

"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."

Etter denne lovendringen ble det dermed klargjort at bestemmelsen var ment å beskytte ikke en enkeltperson, men også en nærmere avgrenset krets av personer. Bestemmelsen var likevel ikke ment for å beskytte mot en fare som truer samfunnet generelt eller den alminnelige ro og orden.

Når det gjelder den geografiske avgrensingen, jf. "bestemt sted" i straffeprosessloven § 222 a andre ledd bokstav a) fremgår det av Ot.prp.nr.109 (2001-2002) pkt. 4.4.4.1:

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.

Etter Kripas' forståelse vil dermed et forbud etter straffeprosessloven § 222 a kunne tenkes å omfatte en hel kommune eller et helt sentrumsområde, men det er fortsatt et krav om at forbudet beskytter en nærmere avgrenset krets personer, jf. forrige side.

Etter det Kripas kjenner til har straffeprosessloven § 222 a vært lite brukt overfor for eksempel risikosupportere fordi man har oppfattet at bestemmelsen verner enkeltpersoner. Høyesteretts ankeutvalg har i en ny kjennelse lagt til grunn en mer utvidet bruk av bestemmelsen.

I kjennelse av 20. juni 2014 (HR-2014-01301-U) kom ankeutvalget til at straffeprosessloven § 222 a kunne brukes til å forby en risikosupporter å oppholde seg på kampdager

- på Åråsen stadion og dens umiddelbare nærhet
- på Lillestrøms bortekampstadioner og i umiddelbar nærhet av disse
- på alle (52 navngitte) serveringssteder med skjenkebevilgning i Skedsmo kommune og i umiddelbar nærhet av disse

Forbudet skulle gjelde fra 30. april 2014 til 29.10.14 fra kl. 08.00 på kampdagen til kl. 08.00 dagen etter kampen.

Ankende part mente at det ikke var grunnlag for å ilegge besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a for å beskytte et høyt antall ukjente personer. Høyesteretts ankeutvalg var imidlertid enig med lagmannsretten i at forbudet ikke var for omfattende, og at det dreide seg om nærmere bestemte steder som vernet spesifikt angitt grupper personer som erfaringsmessig vil holde til på stedene i de aktuelle tidsrom. Ankeutvalget la blant annet vekt på praksis fra lagmannsrettene.

Etter Kripas' syn er rettskildene, tross ankeutvalgets nye avgjørelse, såpass sprikende at det fortsatt er behov for en lovendring.

I tillegg mener Kripas at det er behov for å beskytte en mer ubegrenset krets av personer enn det eksemplet i kjennelsen gjelder. Etter Kripas' syn burde man kunne nedlegge forbud mot opphold i for eksempel hele Lillestrøm sentrum, i x antall km omkrets rundt stadion eller innenfor nærmere angitte soner for å beskytte alle som befinner seg nær sentrum, stadion eller andre steder der voldsutøverne typisk vil lage bråk eller utøve vold. Bosted og arbeidssted med mer for den som skal ilegges forbudet vil selvsagt spille inn i forholdsmessighetsvurderingen av hvordan grensene skal trekkes.

Arbeidet med lovforslaget ser ut til å være påskyndet som følge av supporterdødsfallet i Helsingborg 30. april 2014, jf. høringsbrevet fra departementet. En vanlig fotballsupporter på veg til kamp mellom Djurgården og Helsingborg ble slått ned av en annen mann med ett knyttneveslag i ansiktet. Han døde som følge av skadene. Overfallet skjedde ca 800 meter fra fotballstadion, ca en time før kampen startet.¹ Gjerningspersonen ble dømt til 8 måneders fengsel. Gjerningspersonen hadde angivelig tilknytning til risikosupporterklubben "Frontline" og han var tidligere dømt for en ordensforstyrrelse i 2009.²

Eksempelet fra Sverige illustrerer behovet for beskyttelse i et større geografisk område enn bare rundt stadion og på for eksempel skjenkesteder, samt behov for å beskytte en mer ubestemt krets av personer. (Som et apropos til fremskyndelsen av lovendringen her i Norge kan det nevnes at den voldelige historikken på gjerningspersonen i Sverige neppe ville kvalifisert til oppholdsforbud som foreslått. Etter straffeprosessloven § 222 a må det være "grunn til å tro" at vedkommende ellers vil begå en straffbar handling mot en annen person. Det må da foreligge en nærliggende og reell risiko for dette, jf. Rt-1998-1638 og Rt-2005-349. Etter straffeprosessloven § 222 b må det foreligge "fare for voldsutøvelse". Dette innebærer en aktuell og konkret fare for vold, jf. Rt-1997-1723.)

Kripas vil advare mot å gjøre bestemmelsen om oppholdsforbud så skreddersydd for risikosupportere at bestemmelsen ikke kan brukes i andre situasjoner. Selv om lovforslaget har sin bakgrunn i det voldelige risikosupportermiljøet, mener Kripas at det er behov for å kunne gi oppholdsforbud over lengre tid også overfor enkeltpersoner som ikke er knyttet til en bestemt gruppe. For eksempel kan man lett tenke seg en notorisk

¹ <http://www.vg.no/sport/fotball/svensk-fotball/djurgarden-supporter-mishandlet-til-doede/a/10138822/> og opplysninger til Kripas fra svensk supporterpolis

² <http://hd.se/helsingborg/2014/05/15/28-aringen-pekas-ut-som/> og opplysninger til Kripas fra svensk supporterpolis

bråkmaker som helg etter helg havner i slåsskamp ute på byen. Etter Kripos' syn så bør man da kunne ilegge oppholdsforbud på spesielle skjenkesteder eller opphold i et sentrumsområde for noen måneder for å ivareta sikkerheten til en ubestemt krets av personer som befinner seg i sentrumsområdet eller på skjenkestedene.

Bestemmelsen bør etter vår vurdering gjøres såpass generell at den også kan brukes mot enkeltpersoner som ikke nødvendigvis er knyttet til en gruppe. Både fordi en enkeltperson kan være like farlig som en gruppe, jf. hendelsen i Sverige, og fordi det i noen tilfeller kan bli unødvendig ressurskrevende å bevise at personen har tilknytning til en bestemt gruppe.

3.3. Plassering av lovhjemmelen

Politidirektoratet har foreslått å endre straffeprosessloven § 222 b for å ivareta behovene som er nevnt over, og Kripos har tidligere støttet det.

Straffeprosessloven § 222 b ble tilføyd ved lov av 9. januar 1998 som følge av at klubblokaler til Bandidos i Drammen ble sprengt 5. juni 1997, og en tilfeldig forbipasserende kvinne ble drept.³ Loven skulle beskytte lokalbefolkningen i områder hvor slike kriminelt belastede motorsykelklubber holder til. Forbud etter straffeprosessloven § 222 b skulle gi politiet mulighet til å nekte medlemmene å oppholde seg på klubblokaler ved aktuelle pågående voldelige konflikter mellom to voldelige klubber, og hvor lokalene lå slik til at det kunne være fare for tredjepersoner. Etter det Kripos kjenner til har bestemmelsen vært lite brukt etter at den ble innført. Trolig har den likevel medvirket til at flere av klubblokalene i dag ligger mer avsidesliggende til enn før bestemmelsen ble vedtatt. Bestemmelsen er skreddersydd for motorsykkelmiljøet.

Etter Høyesteretts kjennelse av 20. juni i år er Kripos' syn at oppholdsforbud i risikosupportermiljøet i dag har mer til felles med bestemmelsen i straffeprosessloven § 222 a enn bestemmelsen i § 222 b. Kripos foreslår derfor at det heller gjøres noen endringer i § 222 a for å dekke behovet som beskrevet over.

3.4. Meldeplikt

I forslaget til ny straffeprosesslov § 222 b har Politidirektoratet foreslått en hjemmel for å ilegge meldeplikt sammen med oppholdsforbud, se fjerde og femte ledd. Etter Kripos' syn kan det være behov for å ilegge meldeplikt for noen av de aller verste og mest notoriske voldsutøverne for å ha kontroll på hvor de befinner seg for eksempel før en høyrisikokamp. Det samme gjelder andre voldsutøvere som ikke har tilknytning til noen gruppe, men som gjentatte ganger havner i slåsskamper eller er voldelige når de er ute på byen i helgene. Behovet gjelder personer som ikke kvalifiserer for varetektsfengsling og meldeplikt etter straffeprosessloven §§ 171 følgende og § 181, og hvor et oppholdsforbud ikke er tilstrekkelig.

³ Gyldendal rettsdata note 1662

Regler om meldeplikt finnes i dag i straffeprosessloven § 181 og er et surrogat for varetektsfengsling der en mener at meldeplikt er tilstrekkelig. Øvrige fengslingsvilkår må være oppfylt, jf. §§ 171 flg og siktede må i tillegg samtykke til meldeplikten. Meldeplikt anses som et inngripende tiltak mot et enkeltindivid. Hvor inngripende det er, vil blant annet avhenge av hvor ofte vedkommende må møte, avstand til meldepliktstedet, og når på dagen man skal melde seg (for eksempel utenom arbeidstid). Forsvarer vil normalt også varsles dersom det ilegges meldeplikt etter § 181.

Etter Kripos' syn bør man av rettssikkerhetshensyn vurdere å stille strengere vilkår i loven for bruk av meldeplikt enn det som er angitt i forslag til ny § 222 b fjerde ledd. Det bør vurderes å ta med at det skal mye til før det kan bli aktuelt med meldeplikt, at et slikt påbud, på grunn av inngrepets karakter, tidstregrenses til maksimalt tre måneder på samme måte som for besøksforbud i eget hjem, og krav om en obligatorisk domstolsprøving.

Kripos mener femte ledd i forslaget til § 222 b er overflødig ved siden av § 170 a (krav om forholdsmessighet) og straffeprosessloven § 222 a tredje ledd om at besøksforbudet kan begrenses på nærmere angitte vilkår. Kripos foreslår derfor ikke å innta en lignende bestemmelse i § 222 a.

3.5. Utforming av lovhjemmelen

I tråd med våre anbeførlser følger nedenfor et forslag til aktuelle endringer i straffeprosessloven § 222 a (endringer i kursiv):

1) Påtalemyndigheten kan nedlegge *kontaktforbud eller oppholdsforbud* dersom det er grunn til å tro at en person ellers vil

- a) begå en straffbar handling overfor en annen *bestemt eller ubestemt* person,
- b) forfølge en annen person
- c) på annet vis krenke en annens fred, *eller*
- d) *begå en alvorlig eller gjentatt ordensforstryrrelse.*

2) 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 kontakte en annen person.

3) Er det nærliggende fare for en handling som nevnt i første ledd bokstav a, kan personen forbys å oppholde seg i sitt eget hjem. *Er det nærliggende fare for en handling som nevnt i første ledd bokstav a) eller d) og dersom oppholdsforbud antas klart utilstrekkelig eller forgjeves har vært forsøkt, kan personen pålegges å fremstille seg for politiet til bestemte tider eller ikke å forlate et bestemt oppholdssted.*

4) Besøksforbudet kan begrenses på nærmere angitte vilkår.

5) Besøksforbudet skal gjelde for en bestemt tid, høyst ett år av gangen.

Besøksforbud i eget hjem og påbud etter tredje ledd annet punktum kan vare i

høyst tre måneder av gangen. Besøksforbud kan bare opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt.

6) 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. En beslutning om å ilegge et besøksforbud skal likevel forkynnes for den som forbudet er rettet mot. 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 sjette ledd tredje punktum. Er det fare ved opphold, kan beslutningen etter første og annet punktum gis muntlig, men den skal da snarest mulig nedtegnes.

7) Den som forbudet er rettet mot, kan straks eller senere kreve beslutningen brakt inn for retten. Påtalemyndigheten sørger for at han blir gjort kjent med denne rett. Dersom beslutningen kreves brakt inn for retten, skal påtalemyndigheten snarest råd og så vidt mulig innen 5 dager etter at kravet ble fremsatt, oversende saken til retten. Oversittes fristen, skal grunnen opplyses i rettsboken. Dersom den som forbudet er rettet mot ikke er avhørt av politiet, skal det opplyses om grunnen i påtegningen til retten.

8) Påtalemyndigheten skal snarest råd og så vidt mulig innen 5 dager etter at en beslutning om å ilegge en person besøksforbud i eget hjem er forkynt, bringe beslutningen inn for retten. *Det samme gjelder påbud etter § 222 a andre ledd tredje punktum.* Sjette ledd fjerde og femte punktum gjelder tilsvarende.

9) 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. Bistandsadvokat oppnevnt etter § 107 a første og fjerde ledd kan også uttale seg selv om den forbudet skal beskytte, ikke møter. Rettens avgjørelser treffes ved kjennelse. Reglene i §§ 184 og 243 gjelder tilsvarende så langt de passer.

Som det fremgår foreslår Kripes å bytte ut "besøksforbud" med "kontaktforbud og oppholdsforbud". Etter Kripes' syn kan kontaktforbud være mer dekkende for det som faktisk omfattes av § 222 a andre ledd bokstav b); nemlig å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person". "Besøksforbud" kan misforstås fordi ordlyden klart peker mot å besøke noen, og ikke kontakt i det offentlige rom eller per telefon, post eller Internett. I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig å forby kun forfølgelse og fysisk besøk, og dette bør da selvsagt angis spesifikt i forbudet. Dersom "besøksforbud" endres til "kontaktforbud" i lovteksten, må også overskriften i kap. 17 a endres, og alle steder der "besøksforbud" er nevnt i § 222 a må byttes ut med "kontaktforbud" eller "kontaktforbud og oppholdsforbud" der begge alternativ er aktuelle.

Årsaken til at man foreslår å ta med "oppholdsforbud" i første setning er for å gjøre det klart at også oppholdsforbud kan ilegges etter denne bestemmelsen, jf. også andre ledd bokstav a).

Videre foreslår Kripos at "bestemt eller ubestemt person" tilføyes i første ledd bokstav a for å vise tydelig at bestemmelsen både kan gjelde beskyttelse av konkrete personer og en mer ubestemt gruppe av personer. Selv om oppholdsforbudet kan verne en ubestemt gruppe av personer vil det fortsatt være et vilkår etter annet ledd at forbudet gjelder et bestemt sted. Etter forarbeidene og praksis er det klart at "bestemt sted" kan omfatte for eksempel en hel kommune, jf. Ot.prp.nr.109 (2001-2002) pkt. 4.4.4.1 og HR-2014-1301-U.

Etter Kripos' syn vil forbudet både verne tilfeldige tredjepersoner og også andre medlemmer i risikosupporterklubbene som møtes frivillig for å sloss og som kan bli utsatt for en straffbar handling. Med andre ord kan medlemmene selv vernes der miljøet kun er en fare for seg selv, konf. eksisterende § 222 b.

I tillegg til fare for straffbare handlinger mot andre personer foreslår Kripos at det inntas et alternativ d) i § 222 a første ledd om at oppholdsforbud også kan gis ved fare for "alvorlig eller gjentatte ordensforstyrrelser" se notat i vedlegg 2. Etter Kripos' syn bør ikke enhver ordensforstyrrelse, for eksempel drikking og urinering på offentlig sted, kunne medføre oppholdsforbud, men den som gjentatte ganger er involvert i slåsskamper (for eksempel brudd på straffeloven § 350) bør kunne ilegges et oppholdsforbud for en periode.

Oppsummeringsvis kan fordelene med Kripos' forslag til ny § 222 a være at oppholdsforbud kan brukes for å beskytte samfunnet i flere tilfeller enn det forslaget til ny straffeprosesslov § 222 b omfatter. Forslaget til ny § 222 a vil kunne omfatte både flere steder, konf. "offentlig sted, sted eller anlegg der et arrangement finner sted" i forslaget til § 222 b, flere gjerningspersoner som ikke er beviselig knyttet til en gruppe, og flere grupper av fornærmede. En vil da kunne unngå unødvendig ressursbruk på vanskelige bevisema som "grupper av personer".

Ulempene med Kripos' forslag kan blant annet være at noen kan mene at påtalemyndigheten får for vide fullmakter til å beskytte samfunnet og at bestemmelsen blir for lite forutsigbar for enkeltindividet. Hva gjelder fare for misbruk av hjemmelen, så vil fortsatt straffeprosessloven § 170a legge klare begrensninger for bruken av straffeprosessloven § 222 a. Oppholdsforbudet må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Inngrepet mot enkeltindividet må ikke være så inngripende at det ikke står i forhold til faren for lovbrudd og lovbruddets alvor.

I tillegg vil påtalemyndighetens oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222 a kunne prøves av retten, jf. åttende ledd. Den som blir ilagt forbudet blir ved forkynnelsen gjort kjent med adgangen til å prøve saken for retten, og vedkommende kan når som helst kreve beslutningen brakt inn for retten. Kripos foreslår ingen endringer i adgangen til domstolsprøving i § 222 a.

Når det gjelder foruberegnelighet for risikosupportermiljøet (konf. høringsuttalelse fra Oslo politidistrikt 2. mai 2012) mener Kripos at man kan vurdere å utarbeide nasjonale retningslinjer for oppholdsforbud og andre restriksjoner særlig knyttet til risikosupportere. Lovteksten bør utformes generelt og dernest bør retningslinjer og praksis utmeisle den praktiske anvendelsen av bestemmelsen for dette spesielle miljøet.

Med hilsen



Reinert M. Ottesen
fung. sjef Kripos

Vedlegg: 1) Notat fra Kripos til Stortingets justiskomite av 22. mai 2013
2) Høringsuttalelse fra Kripos til Politidirektoratet av 23. april 2012

Saksbehandler:
Tone Aase, politiadvokat
Tlf.: 23 20 89 41

Kopi til:
Riksadvokaten
Det nasjonale statsadvokatembetet