

Prop. 43 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeprosessloven (besøksforbud)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 12. desember 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Proposisjonen inneholder forslag til endring i straffeprosessloven § 222 a første ledd. Formålet med endringen er å tydeliggjøre i lovteksten at besøksforbud kan nedlegges til beskyttelse ikke bare for *bestemte* personer, men også en nærmere avgrenset *krets* av personer. Med det gjøres det klart at påtalemyndigheten i forbindelse med en fotballkamp kan forby en person å oppholde seg på og i umiddelbar nærhet av stadion og på bestemte skjenkesteder i en kommune de dagene en bestemt klubb spiller kamp. Forslaget innebærer en lovfesting av allerede gjeldende rett. I Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse av 20. juni 2014, inntatt i Rt. 2014 s. 641, la ankeutvalget til grunn at påtalemyndigheten i medhold av straffeprosessloven § 222 a kan nedlegge besøksforbud til beskyttelse for en nærmere avgrenset krets av personer. Tilsvarende tolkning er også tidligere lagt til grunn i rettspraksis. Dette fremgår imidlertid ikke klart av ordlyden i straffeprosessloven § 222 a første ledd. Med den foreslåtte endringen vil nevnte bestemmelse gi et mer dekkende uttrykk for hva som er gjeldende rett.

Det foreslås også at det presiseres i lovteksten at besøksforbud kan nedlegges dersom det er grunn til å tro at en person ellers *vil begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person*.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Politidirektoratets forslag

En arbeidsgruppe etablert av Politidirektoratet avga 16. februar 2011 en rapport hvor de foreslo endringer i straffeprosesslovens bestemmelse om oppholdsforbud (§ 222 b). Direktoratet sendte rapporten på en begrenset høring 8. februar 2012 til enkelte politidistrikt og Kripos, og videresendte deretter et bearbeidet forslag til Justis- og beredskapsdepartementet 5. februar 2014.

2.2 Høringer

Departementet sendte Politidirektoratets forslag til endringer i straffeprosessloven § 222 b på høring 23. mai 2014. Høringsfristen var 11. august 2014.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
KRIPOS

Politidirektoratet
 Politidistriktene
 Riksadvokaten
 Sivilombudsmannen
 Statsadvokatene
 ØKOKRIM

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
 Institutt for kriminologi og rettsosiologi ved
 Universitetet i Oslo
 Norsk senter for menneskerettigheter ved
 Universitetet i Oslo
 Politihøgskolen

Advokatforeningen
 Alternativ til Vold
 Amnesty International Norge
 Bergen forsvarerforening
 Den Norske Dommerforening
 Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
 Det norske Menneskerettighetshuset
 Forsvarergruppen av 1977
 Frelsesarmeen
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Jusshjelpa i Nord-Norge
 Juss-Buss
 Jussformidlingen i Bergen
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Norges Fotballforbund (NFF)
 Norges Juristforbund
 Norges politilederslag
 Norges Røde Kors
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Norsk Supporterallianse (NSA)
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Politiets Fellesforbund
 Politiets Kriminalitetsforebyggende Forum
 Politijuristene
 Rettspolitisk forening
 Statsadvokatenes forening
 Stiftelsen rettferd for taperne
 Stine Sofies Stiftelse
 Straffedes organisasjon i Norge (SON)

Departementet mottok realitetsuttalelser fra:
 Advokatforeningen
 KRIPOS
 Oslo politidistrikt
 Politidirektoratet
 Politiets Kriminalitetsforebyggende Forum
 Politiets Sikkerhetstjeneste
 Politijuristene
 Riksadvokaten

Rogaland Politidistrikt
 Stine Sofies Stiftelse
 Utenriksdepartementet
 Vestoppland politidistrikt
 Østfold politidistrikt

Følgende instanser uttrykte at de ikke hadde merknader eller ønsket å uttale seg:
 Arbeids- og sosialdepartementet
 Barne-, likestillings-, og inkluderings-
 departementet

Datatilsynet
 Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
 Forsvarsdepartementet
 Generaladvokaten
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Høyesteretts kontor
 Kunnskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Samferdselsdepartementet

En nærmere gjennomgåelse av høringsuttalelsene fremgår av kapittel 5.

3 Gjeldende rett

3.1 Besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a

De materielle vilkårene for å nedlegge besøksforbud i medhold av straffeprosessloven § 222 a fremgår av bestemmelsens første ledd første punktum: Det må være grunn til å tro at den forbudet retter seg mot ellers vil begå en straffbar handling overfor en annen person (bokstav a), forfølge en annen person (bokstav b) eller på annet vis krenke en annens fred (bokstav c).

Bokstav a omfatter i utgangspunktet alle typer straffbare handlinger, men besøksforbud er særlig aktuelt ved fare for vold eller trusler, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 4.1.2.2 s. 20. Bokstav b tar sikte på forfølgning som ikke er straffbar, men som fremstår som en belastning for den som forfølges. Endelig hjemler bokstav c krenkelser av en annens fred som verken er straffbar eller består i forfølgning. I forarbeidene er det nevnt at sjikane av en annen på offentlig sted vil kunne omfattes av dette alternativet, se Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 8.2 s. 45.

Ordlyden i første ledd kan isolert sett gi inntrykk av at et besøksforbud bare kan nedlegges for å beskytte en *bestemt* person, jf. uttrykket «en annen person» i bokstav a og b og uttrykket «en

annens» i bokstav c. Det følger av rettspraksis at bestemmelsen likevel ikke skal tolkes så snevert. Høyesteretts ankeutvalg la i Rt. 2014 s. 641 til grunn at det med hjemmel straffeprosessloven § 222 a kan nedlegges forbud mot opphold der faren retter seg mot *en nærmere avgrenset krets av personer*. Høyesterett la til grunn at et besøksforbud som var ment å verne vakter og supportere fra andre lag som befant seg på de aktuelle stedene som besøksforbudet omfatter, måtte anses å være rettet mot en tilstrekkelig avgrenset krets av personer:

«Ankeutvalget er enig i at denne lovtolkningen ikke er i strid med § 222a. Det dreier seg om et forbud som gjelder nærmere bestemte steder, og verner spesifikt angitte grupper personer som erfaringsmessig vil holde til her i de aktuelle tidsrom.»

Til støtte for tolkningen viste ankeutvalget til tidligere rettsavgjørelser, blant annet Rt. 2002 s. 1243, og uttalelsene i Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 4.1.7.

I Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 4.1.7 s. 23 uttalte departementet:

«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.»

Bestemmelsen kan derimot ikke anvendes til beskyttelse for *en helt ubestemt krets av personer*. I Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) kapittel 4.1.7 s. 23 uttalte departementet:

«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.»

Straffeprosessloven § 222 a annet ledd bestemmer hva forbudet kan gå ut på. Etter bokstav a kan en

person forbys å oppholde seg på et «bestemt sted», og etter bokstav b kan vedkommende forbys «å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte» en annen person.

Når det gjelder forbud om opphold på et «bestemt sted» jf. annet ledd bokstav a, inneholder ordlyden ingen grense for hvor stort geografisk område forbudet kan omfatte. I kjennelsen inntatt i Rt. 2014 s. 641 bygget ankeutvalget på lagmannsrettens gjengivelse av følgende uttalelser i Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 4.4.1 s. 29 om forbudets utstrekning:

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

Etter rettspraksis kan forbudet omfatte en rekke steder. I kjennelsen inntatt i Rt. 2014 s. 641 gjaldt forbudet opphold på og i umiddelbar nærhet av en fotballklubbs hjemme- og bortekamper og på spise- og skjenkesteder i en bestemt kommune de dagene laget spiller kamp. I kjennelsen inntatt i Rt. 2002 s. 1751 la Høyesteretts kjæremålsutvalg til grunn at en person med hjemmel i straffeprosessloven § 222 a kan forbys å oppholde seg innenfor to geografisk avgrensede områder av en by, og til visse tider også innenfor ytterligere avgrensede områder av byen. I Borgarting lagmannsretts kjennelse 21. mars 2006 (LB-2006-20909) aksepterte lagmannsretten at § 222 a ga hjemmel for å forby en person å besøke beboere i et dagsenter, omsorgsboliger, boenheter og eldre-senter i Oslo.

Vilkårene i straffeprosessloven § 170 a gjelder tilsvarende for forbud nedlagt med hjemmel i straffeprosessloven § 222 a, jf. § 222 a første ledd tredje punktum. Det må således være tilstrekkelig grunn til å nedlegge besøksforbudet, og forbudet kan ikke nedlegges når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inn-grep.

3.2 Straffeprosessloven § 222 b

De materielle vilkårene for å nedlegge oppholdsforbud i medhold av straffeprosessloven § 222 b fremgår av bestemmelsens første ledd første

punktum. Det må foreligge fare for voldsutøvelse som ledd i et gjensidig oppgjør mellom grupper av personer der det på begge sider brukes voldelige midler. I tillegg må det være grunn til å frykte at voldsutøvelsen, som følge av vedkommendes opphold, kan føre til skade på personer som bor eller oppholder seg på stedet. Bestemmelsen er særlig motivert av et ønske om å hindre voldelige sammenstøt mellom rivaliserende grupper, for eksempel motorsykkelklubber, se Ot.prp. nr. 17 (1997–1998).

Forbudet kan nedlegges mot en eller flere personer som har tilknytning til en av gruppene, jf. bestemmelsens første ledd. Hvis særlige grunner taler for det, kan forbudet nedlegges mot enhver som tilhører eller har tilknytning til en av gruppene, jf. bestemmelsens annet ledd første punktum.

Forbudet kan i henhold til første ledd gå ut på oppholdsforbud på en eller flere eiendommer som er tilholdssted for en av gruppene. Forbudet kan også gjelde på annen eiendom såfremt særlige grunner taler for det, jf. bestemmelsens første ledd annet punktum.

Vilkårene i straffeprosessloven § 170 a gjelder tilsvarende for forbud nedlagt med hjemmel i straffeprosessloven § 222 b, jf. § 222 b første ledd tredje punktum.

3.3 Internasjonale forpliktelser

Den europeiske menneskerettskonvensjons (EMK) fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 nr. 1 fastslår at enhver som lovlig befinner seg på en stats territorium, skal ha rett til bevegelsesfrihet innenfor dette territorium.

Inngrep i bevegelsesfriheten kan likevel foretas dersom det skjer i samsvar med lov, og er nødvendig i et demokratisk samfunn blant annet for å forebygge forbrytelser, for å beskytte helse eller for å beskytte andres rettigheter og friheter, jf. samme bestemmelse nr. 3 og nr. 4.

Hvorvidt noen er blitt berøvet friheten i konvensjonens forstand, må vurderes konkret, blant annet ut fra tiltakets art, varighet, virkninger og gjennomføringsmåte. Innskrenkningene må i alle tilfeller være i samsvar med lov og nødvendige i et demokratisk samfunn.

Norge er part i Den europeiske konvensjon om tilskuervold og dårlig oppførsel ved idrettsarrangementer og i særdeleshet ved fotballkamper av 1985. Konvensjonen pålegger partene blant annet plikter når det gjelder å iverksette preventive tiltak mot tribunevold.

4 Forslaget i høringsnotatet

Formålet med Politidirektoratets forslag var «å styrke politiets hjemmelsgrunnlag for å redusere risiko for vold og handlinger som kan true liv og helse og den alminnelige orden og sikkerhet i forbindelse med ulike typer arrangement», jf. høringsnotatet side 1.

Politidirektoratets forslag bygget på en rapport avgitt av en intern arbeidsgruppe hos Politidirektoratet 16. februar 2011. Arbeidsgruppen var nedsatt for å gjennomgå og vurdere politiets inngrepsmuligheter i forbindelse med ordensforstyrrelser og voldelig atferd fra såkalte risikosupportere. Rapporten gir på side 2 følgende definisjon av «risikosupportere»:

«Med «risikosupportere» forstår arbeidsgruppen mer eller mindre organiserte grupper av mennesker som støtter et bestemt fotballag og som under dekke av dette har som formål ved bruk av vold, å forulempe grupper som støtter det andre spillende lag og som i dette øyemed også forulemper fotballinteressert publikum og andre som ikke har noe med fotball å gjøre. Slossing og forulemping foregår ikke bare i tilknytning til fotballkamper, men organiseres også utenfor selve sportsarrangementet og i noe avstand fra sportsarenaen.»

Forslaget gikk inn for en rekke innholdsmessige endringer i straffeprosessloven § 222 b.

Straffeprosessloven § 222 b første ledd ble foreslått utvidet slik at bestemmelsen kan anvendes ved fare for «ordensforstyrrelse fra grupper av personer» i tilfeller hvor det er grunn til å frykte at «ordensforstyrrelsen eller voldsutøvelsen kan true arrangementets sikkerhet, liv eller helse eller føre til personskade».

Det geografiske området for hvor et forbud kan gjøres gjeldende ble foreslått utvidet til å kunne omfatte «offentlig sted, sted eller anlegg der et arrangement finner sted». Det ble også foreslått en endring i første ledd annet punktum om at forbud kan nedlegges for en annen bestemt eiendom «enn tilholdssted» når særlige grunner taler for det.

Direktoratet foreslo også en bestemmelse i nytt fjerde ledd om at det kan fastsettes meldepikt og andre vilkår i forbindelse med oppholdsforbudet. I forslaget til nytt femte ledd gikk man inn for at forbudet kan begrenses eller unnlates hvis vilkårene kan anses å ivareta forbudets formål, og forbudet sammen med vilkårene ville være særlig belastende for den det retter seg mot.

Det ble ikke foreslått å endre vilkåret om at den eller de forbudet rettes mot, må tilhøre eller være tilknyttet en av gruppene.

Politidirektoratet anbefalte i forslaget at lovteksten ikke ble begrenset til bare å gjelde bestemte typer arrangementer.

Videre anbefalte direktoratet å gjennomføre endringene i straffeprosessloven i stedet for i politiloven. Dette var i tråd med arbeidsgruppens opprinnelige forslag.

Politidirektoratet anbefalte at oppholdsforbud av varighet og omfang utover det politiloven § 7 og straffeprosessloven § 222 b etter dagens regler gir adgang til, underlegges obligatorisk domstolskontroll.

5 Høringsinstansenes syn

5.1 Innledning

I punkt 5.2 omtales høringsinstansenes uttalelser om Politidirektoratets forslag til endringer i straffeprosessloven § 222 b. *Kripos* fremmet i sin høringsuttalelse et alternativt endringsforslag om endringer i straffeprosessloven § 222 a i stedet. Dette forslaget omtales særskilt i punkt 5.3.

5.2 Politidirektoratets forslag – straffeprosessloven § 222 b

Høringsinstansene har generelt vært positive til Politidirektoratets forslag om å styrke hjemmelsgrunnlaget i straffeprosessloven § 222 b.

Høringsinstansene har ikke hatt innvendinger til forslaget om å utvide bestemmelsens anvendelsesområde slik at den kan anvendes ved fare for ordensforstyrrelse fra grupper av personer i bestemmelsens første ledd. *Kripos* gir likevel uttrykk for at det i så fall må være tale om alvorlige eller gjentatte ordensforstyrrelser. Departementet viser i denne forbindelse til gjennomgåelsen av *Kripos'* alternative endringsforslag i punkt 5.3 nedenfor.

Noen av høringsinstansene er kritiske til den språklige utformingen av vilkåret om at det må være grunn til å frykte at ordensforstyrrelsen «kan true arrangementets sikkerhet, liv eller helse eller føre til personskade». *Riksadvokaten* uttaler følgende:

«Hva gjelder endringene i første ledd, er det ikke enkelt å få grep om hvilken forskjell – om noen – det er mellom vilkårene «arrangementets sikkerhet, liv eller helse eller [..] person-

skade». Er det fare for liv eller helse vil det formodentlig også foreligge fare for personskade, og uten en slik risiko vil det også vanskelig kunne sies å foreligge fare for et arrangements sikkerhet.»

Politijuristene stiller seg også kritisk til den språklige utformingen, og uttaler følgende om de foreslåtte endringene i første ledd:

«Følgealternativene som er foreslått i første ledd (arrangementets sikkerhet, liv eller helse eller personskade) synes i stor grad å gli over i hverandre. Særlig «personskade» antar vi vil rammes av «helse»-begrepet. Det er i så fall grunn til å presisere i oversendingen til Stortinget hvilken utvidelse av «helse»-begrepet begrepet «personskade» er ment å ramme.»

Ingen av høringsinstansene har innvendinger til forslaget om å utvide den geografiske avgrensningen av et oppholdsforbud til å omfatte «et offentlig sted, sted eller anlegg der et arrangement finner sted». *Riksadvokaten* mener likevel at forslaget om at oppholdsforbudet kan gjelde for «en annen bestemt eiendom enn tilholdssted» er egnet til å forvirre.

«Første ledd nest siste punktum – hvoretter oppholdsforbudet, så fremt særlige grunner foreligger, kan gjelde for «en annen bestemt eiendom enn tilholdssted» – er også egnet til å forvirre, all den tid oppholdsforbudet allerede etter første ledd første punktum nå også skal kunne gjelde for «offentlig sted» og et «sted eller anlegg der et arrangement finner sted».»

For så vidt gjelder forslaget om å kunne fastsette meldeplikt og andre vilkår, jf. forslaget til nytt fjerde ledd, gir *Riksadvokaten* uttrykk for at det bør klargjøres hva som menes med «andre vilkår».

Kripos er enig i at det i visse tilfeller kan være behov for å ilegge meldeplikt, for eksempel i forbindelse med høyrisikokamper. *Kripos* gir likevel uttrykk for at forslagets bestemmelse om meldeplikt går for langt. Departementet viser i denne forbindelse til gjennomgåelsen av *Kripos'* alternative endringsforslag i punkt 5.3 under.

Riksadvokaten er kritisk til de foreslåtte endringene i femte ledd, og uttaler i den forbindelse:

«Siktemålet med forslaget til nytt femte ledd er etter riksadvokatens syn uklart, og den lovtek-

niske utformingen bør uansett vurderes nærmere.»

Politijuristene er også kritisk til den språklige utformingen av femte ledd. *Politijuristene* skriver:

«Når det gjelder forslaget til femte ledd er dette vanskelig leselig og vanskelig tilgjengelig, og gir først mening om man legger til «[..] vilkårene som nevnt i fjerde ledd kan anses å ivareta [..].»

Advokatforeningen tar til orde for at det bør oppnevnes forsvarer ved den rettslige prøvingen av et forbud etter straffeprosessloven 222 b, og uttaler i denne forbindelse:

«I de få tilfeller der det måtte være aktuelt å nedlegge slike forbud som er en klar innskrenkning i den alminnelige bevegelsesfrihet for enkeltindivider, bør det imidlertid også oppnevnes forsvarer ved den rettslige prøvingen av forbudet i medhold av strpl. § 100b. Slike saker vil normalt reise både faktiske og rettslige spørsmål hvor det er viktig at det ut fra rettssikkerhetsmessige hensyn skjer en forsvarlig kontradiktorisk behandling. Hensyntatt at strpl. § 222b i rettspraksis siden 1997 i følge Lovdata kun synes forsøkt brukt 1 gang, antas det ikke å representere en vesentlig kostnad å utvide forsvareradgangen i strpl. § 100b slik at den også gjelder ved behandling av forbud fastsatt i medhold av strpl. § 222b. (I parentes bemerkes at i saken i Rt. 2014 s. 641 ble forsvarer oppnevnt etter strpl. § 100 annet ledd.)»

Enkelte høringsinstanser har berørt Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse inntatt i Rt. 2014 s. 641, og om det i lys av denne fremdeles er behov for de foreslåtte endringene. *Advokatforeningen* gir uttrykk for at Høyesteretts ankeutvalg har tolket straffeprosessloven § 222 a for vidt og at det fremdeles er behov for en lovendring. *Advokatforeningen* uttaler:

«Forslaget baserer seg på at det per i dag ikke er lovhjemmel i politiloven eller andre bestemmelser til å nekte potensielle fotballhooligans adgang til områder der fotballkamper skal foregå m.v. Advokatforeningen er enig i at det ikke foreligger noen klar hjemmel til dette, og herunder at Høyesteretts ankeutvalg i den nyere avgjørelsen i Rt-2014-641 trekker bruken av strpl. § 222a for langt.»

Kripos gir også uttrykk for at rettskildene, på tross av kjennelsen, er såpass sprikende at det fremdeles er behov for en lovendring.

Politiets Kriminalitetsforebyggende Forum gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at de foreslåtte endringene bør gjennomføres i politiloven i stedet for i straffeprosessloven. *Politiets Kriminalitetsforebyggende Forum* uttaler:

«Å forby opphold på bestemte steder er en del av maktpyramiden politiet må kunne anvende. Det er ikke påtalemyndigheten som naturlig skal foreta vurderinger vedrørende ro og orden.

Det er viktig for å opprettholde og styrke den politifaglige styringen av arbeid med å opprettholde ro og orden at myndigheten til å nekte opphold på bestemte steder i denne sammenhengen ligger til politiet og ikke påtalemyndigheten, og det foreslås derfor at det innføres nye lovhjemler i Politiloven istedenfor å utvide straffeprosesslovens §222b. Myndigheten til å beslutte en såpass inngripende restriksjon som kan vare over lang tid bør ligge til stasjonssjef/lensmann eller en denne bemyndiger.»

Flere høringsinstanser har pekt på spenningsforholdet mellom de forbud forslaget omhandler og bestemmelsene i EMK om bevegelsesfrihet. *Utenriksdepartementet* uttaler:

«Det må antas at politiets anledning til å iverksette forebyggende tiltak i møte med ordensforstyrrelser ved idrettsarrangementer vil være vid i lys av EMK Protokoll 4 artikkel 2, men det bør vurderes nærmere hvordan og hvorvidt gjeldende rettssikkerhetselementer i bestemmelsen, herunder etterfølgende domstolsprøving, tilstrekkelig ivaretar krav til forholdsmessighet ved innføring av en forholdsvis vid hjemmel for illeggelse av oppholdsforbud.»

5.3 Kripos' alternative forslag – straffeprosessloven § 222 a

Kripos foreslår i sin høringsuttalelse å endre straffeprosessloven § 222 a i stedet for straffeprosessloven § 222 b. Bakgrunnen for forslaget er Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse inntatt i Rt. 2014 s. 641. Kjennelsen ble avsagt mens Politidirektoratets forslag var på høring. *Kripos* uttaler:

«Etter Høyesteretts kjennelse av 20. juni i år er Kripos' syn at oppholdsforbud i risikosuppor-

termiljøet i dag har mer til felles med bestemmelsen i straffeprosessloven § 222 a enn bestemmelsen i § 222 b. Kripes foreslår derfor at det heller gjøres noen endringer i § 222 a for å dekke behovet som beskrevet over.»

Kripes forslag legger opp til flere språklige- og innholdsmessige endringer i straffeprosessloven § 222 a.

For det første foreslås en begrepsmessig endring i straffeprosessloven ved at begrepet «besøksforbud» erstattes med «kontaktforbud og oppholdsforbud». Formålet med endringen er å gjøre det tydeligere hva som faktisk omfattes av bestemmelsen. *Kripes* uttaler:

«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).»

For det andre foreslår *Kripes* å tilføye ordene «bestemt eller ubestemt person» i bestemmelsens første ledd bokstav a:

«Videre foreslår Kripes 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 Kripes' 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.»

For det tredje foreslår *Kripes* en ny bestemmelse i første ledd bokstav d om at det skal kunne nedlegges oppholdsforbud ved fare for «alvorlig eller gjentatte ordensforstyrrelser»:

«I tillegg til fare for straffbare handlinger mot andre personer foreslår Kripes 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 Kripes' 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.»

For det fjerde foreslår *Kripes* en endring i bestemmelsens tredje ledd slik at det kan knyttes meldeplikt til forbudet:

«Etter Kripes' 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.»

Politidirektoratets forslag inneholdt ingen endringer i vilkåret i straffeprosessloven § 222 b om at den forbudet retter seg mot må tilhøre en av gruppene. Om dette uttaler *Kripes*:

«Kripes 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 Kripes at det er behov for å kunne gi oppholdsforbud over lengre tid også overfor enkeltpersoner som ikke er knyttet til en bestemt gruppe.»

I tilknytning til dette uttaler *Kripes* også:

«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.»

Når det gjelder adgangen til domstolsprøving og oppnevning av forsvarer, inneholder *Kripes* forslag ingen endringer i straffeprosessloven § 222 a.

Kripes oppsummerer fordelene med endringsforslaget på følgende måte:

«Oppsummeringsvis kan fordelene med Kripas' 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 bevisstema som «grupper av personer».»

Politidirektoratet har ikke fremmet noen prinsipielle innvendinger mot Kripas' forslag om å endre straffeprosessloven § 222 a i stedet for straffeprosessloven § 222 b. *Politidirektoratet* uttaler:

«Direktoratet mener Kripas' alternative forslag kan være velegnet for å oppnå den intensjon og det formål som ligger til grunn for direktoratets forslag om å endre straffeprosessloven § 222 b.»

Politidirektoratet uttaler videre:

«Direktoratet ser at Kripas' poeng om å fjerne kravet om at den forbudet/påbudet retter seg mot må ha en gruppetilhørighet kan ha gode grunner for seg, uavhengig av om endringen foretas i § 222 a eller § 222 b, og at det muligens er enklest å gjennomføre dette ved å endre § 222 a.»

Advokatforeningen tar på sin side til orde for at endringen bør gjennomføres i straffeprosessloven § 222 b:

«Advokatforeningen slutter seg til at et slikt generelt forbud bør hjemles i særbestemmelsen i strpl. § 222b, og at det underkastes strenge vilkår for gjennomføring. Som det fremgår av Rt. 2014 s. 641 avsnitt 24, er ikke strpl. § 222b uten videre anvendelig per i dag, da den synes å forutsette at det på begge sider av et fryktet oppgjør foreligger voldelige tendenser og adferd.»

fare for andre personers liv, helse eller trygghet i forbindelse med fotballkamper og andre arrangementer.

Bakgrunnen for Politidirektoratets forslag synes å være at det er knyttet usikkerhet til hvorvidt besøksforbud kan nedlegges til beskyttelse av en *krets* av ubestemte eller ikke navngitte personer. Etter departementets syn er det ikke tvilsomt at straffeprosessloven § 222 a gir en slik hjemmel, se departementets gjennomgåelse av gjeldende rett ovenfor under punkt 3.1. Departementet mener likevel, i likhet med flere av høringsinstansene, at dette bør komme klarere frem i lovteksten. For å tydeliggjøre at et besøksforbud ikke bare kan nedlegges for å verne *bestemte* personer, men også for å beskytte en *avgrenset krets* av personer eller en *spesifikk gruppe* personer kan det tilføyes en ny setning i bestemmelsens første ledd annet punktum hvor det presiseres at besøksforbud kan nedlegges til beskyttelse for en nærmere avgrenset krets av personer.

Departementet foreslår videre at det presiseres i bestemmelsen at besøksforbud også kan nedlegges der det er grunn til å tro at en person ellers vil begå en ordensforstyrrelse som er særlig belastende for en annen person. Som det fremgår av punkt 3.1 ovenfor, gir straffeprosessloven hjemmel for å nedlegge besøksforbud der det er grunn til å tro at noen vil krenke en annens fred. Det stilles ikke krav om at det må dreie seg om en straffbar handling. Dette alternativet kan således også omfatte en del ordensforstyrrelser som kan forekomme under et idrettsarrangement. Det er likevel ikke åpenbart at alle former for ordensforstyrrelser som erfaringsmessig forekommer på slike arrangementer omfattes av dette alternativet. Forslaget er ment å skulle supplere bokstav c slik at en sikrer at ordningen med besøksforbud kan omfatte alle tilfeller hvor det er grunn til å frykte at en person vil begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for andre som er til stede på arrangementet.

Departementet har ikke funnet grunnlag for å innføre en ordning hvor det kan fastsettes meldepikt og andre vilkår i forbindelse med besøksforbud slik Politidirektoratet går inn for i forslaget til endring av straffeprosessloven § 222 b.

Departementet har merket seg Kripas' forslag om å erstatte begrepet «besøksforbud» med «kontaktforbud og oppholdsforbud» i straffeprosessloven § 222 a, men finner ikke grunn til å foreslå en slik begrepsmessig endring. Det fremgår klart av straffeprosessloven § 222 a annet ledd bokstav a at det med hjemmel i bestemmelsen kan nedlegges forbud mot å *oppholde* seg på et bestemt sted.

6 Departementets vurdering

Departementet er enig i at muligheten for å nedlegge forbud mot opphold er et viktig middel for å forebygge vold og andre handlinger som utgjør en

Departementet foreslår heller ingen endringer for så vidt gjelder reglene i straffeprosessloven § 222 a om domstolsprøving og forsvareroppenevning slik Advokatforeningen tar til orde for.

Departementet har vurdert forslaget til lovendringen opp mot EMK protokoll nr. 4 artikkel 2. Etter departementets vurdering er det adgang til å gripe inn i bevegelsesfriheten i de tilfeller straffeprosessloven § 222 a tar sikte på jf. EMK protokoll nr. 4 artikkel 2 nr. 3 og nr. 4.

Departementet kan heller ikke se at forslaget i denne proposisjonen foranlediger særlige spørsmål når det gjelder den Europeiske konvensjon om tilskuervold og dårlig oppførsel ved idrettsarrangementer og i særdeleshet ved fotballkamper av 1985. Arbeidsgruppen nedsatt av Politidirektoratet konkluderte i sin rapport med at «den lovgivningen og de tiltak politiet i dag benytter mot risikosupportere» oppfylder kravene i konvensjonen, se rapporten side 6. Departementet tiltrer arbeidsgruppens vurdering av dette.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget er i det vesentlige en kodifisering av allerede gjeldende rett og departementet legger til grunn at det ikke medfører vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Hvis tydeliggjøringen av hjemmelsgrunnlaget i straffeprosessloven § 222 a medfører en økning i antall besøksforbud, vil dette isolert sett kunne føre til økt arbeidsmengde for politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Styrkingen av hjemmelsgrunnlaget vil på den annen side kunne virke arbeidsbesparende for de samme aktørene ved at ordensproblemer og kriminalitet forebygges.

8 Merknader

Til § 222 a første ledd

Forslaget til første ledd nytt annet punktum innebærer en kodifisering av allerede gjeldende rett. Formålet er å tydeliggjøre at et besøksforbud ikke bare kan nedlegges til beskyttelse for *bestemte* personer, men også for en *avgrenset krets av personer*.

Forslaget er en kodifisering av gjeldende rett slik det fremgår av Rt. 2014 s. 641. Her la Høyesteretts ankeutvalg til grunn at påtalemyndigheten i

medhold av straffeprosessloven § 222 a, kan forby en person å oppholde seg på og i den umiddelbare nærhet av en klubbs hjemme- og bortekamper og på skjenkesteder i en bestemt kommune de dagene laget spiller kamp. Ankeutvalget ga uttrykk for at ordlyden isolert sett kunne tilsi at forbud bare kan nedlegges til beskyttelse for bestemte personer, men at det på bakgrunn av tidligere rettsavgjørelser og lovens forarbeider måtte legges til grunn at bestemmelsen også hjemler forbud til beskyttelse for en nærmere avgrenset krets eller spesifikk gruppe personer.

Med forslaget til første ledd nytt annet punktum kommer dette tydelig frem i selve lovteksten.

Uttrykket «avgrenset krets av personer» er ikke ment å innebære noen begrensning når det gjelder antallet personer et besøksforbud kan være til beskyttelse for. Det kan være aktuelt å beskytte et høyt antall ikke navngitte personer, for eksempel et høyt antall fotballsupportere. Dette var tilfellet i kjennelsen inntatt i Rt. 2014 s. 641.

Det er heller ikke ment å oppstilles noen begrensning med hensyn til hvor mange kretser eller grupper av personer et forbud kan beskytte. Forbudet kan nedlegges til beskyttelse for én bestemt krets, eller til beskyttelse for flere slike kretser av personer. I kjennelsen inntatt i Rt. 2014 s. 641 var forbudet lagt ned til beskyttelse for både fotballsupportere og vakter.

Etter departementets syn trekker kjennelsen inntatt i Rt. 2014 s. 641 ikke opp yttergrensene for de besøksforbud som kan nedlegges mot for eksempel risikosupportere med hjemmel i straffeprosessloven § 222 a. Det kan være situasjoner hvor det er behov for mer vidtgående forbud enn tilfellet var i kjennelsen. Forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt, blir det avgjørende for rekkevidden av besøksforbudet på samme måte som ellers om forbudet er et forholdsmessig tiltak, jf. straffeprosessloven § 170 a.

I Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 4.1.7 s. 23 uttalte departementet at straffeprosessloven § 222 a ikke tar sikte på «å beskytte en helt ubestemt krets av personer» og at en person for eksempel ikke kan nektes «å oppholde seg i Oslo sentrum for å beskytte alle som måtte oppholde seg der til enhver tid». Forslaget er ikke ment å endre på dette. Straffeprosessloven § 222 a må etter departementets syn likevel forstås slik at den innenfor nåværende rammer gir hjemmel til å nedlegge forholdsvis vidtgående forbud. Dette gjelder også når formålet er å beskytte en nærmere avgrenset krets av personer. At forbudet i realiteten vil beskytte alle personer som befinner seg på de aktuelle stedene – også andre personer

enn forbudet først og fremst er ment å beskytte – utelukker ikke anvendelse av bestemmelsen.

I første ledd første punktum ny bokstav d foreslås det at besøksforbud kan gis i situasjoner hvor det er grunn til å frykte at en person vil begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for andre personer. Forslaget supplerer bokstav c og er ment å omfatte tilfeller av slike ordensforstyrrelser som ikke nødvendigvis rammes av bokstav c, for eksempel urinerings og aggressiv atferd.

Forslagene er foranlediget av behovet for å kunne iverksette forebyggende inngripen mot risikosupportere, men ordlyden er gitt en generell

utforming og den nye bestemmelsen i første ledd annet punktum er derfor ikke begrenset til disse situasjonene.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeprosessloven (besøksforbud).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeprosessloven (besøksforbud) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeprosessloven (besøksforbud)

I

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 222 a første ledd skal lyde:

Påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person ellers vil

- a) begå en straffbar handling overfor en annen person,
- b) forfølge en annen person,
- c) på annet vis krenke en annens fred, *eller*
- d) *begå ordensforstyrrelser som er særlig belastende for en annen person.*

Slikt forbud kan også nedlegges til beskyttelse for en nærmere avgrenset krets av personer. Forbudet kan nedlegges dersom den som forbudet skal beskytte, har begjært det, eller allmenne hensyn krever det. § 170 a gjelder tilsvarende.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
