



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
2011/00576-10 319

Dato
5.2.2014

Sikkerhets- og ordensmessige utfordringer ved arrangement, spesielt i forbindelse med fotballkamper - forslag om lovendring

Det fremmes med dette forslag om endring av straffeprosessloven (strpl.) § 222b med formål 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. Strpl. § 222b foreslås utvidet slik at bestemmelsens anvendelsesområde blir mer praktikabelt og fleksibelt med hensyn til hvilke grupper, enkeltindivider, steder og arrangement bestemmelsen kan anvendes på.

Strpl. § 222b foreslås gitt følgende ordlyd med tilføyelse av et nytt fjerde og femte ledd (endringer i kursiv):

§ 222 b.

(1) Ved fare for *ordensforstyrrelse fra grupper av personer eller* voldsutøvelse som ledd i et gjensidig oppgjør mellom grupper av personer der det på begge sider brukes voldelige midler, kan påtalemyndigheten forby en eller flere personer som tilhører eller har tilknytning til en av gruppene å oppholde seg på et *offentlig sted, sted eller anlegg der et arrangement finner sted eller en eller flere eiendommer som er tilholdssted for en av gruppene, dersom det på grunn av vedkommendes opphold der er grunn til å frykte at ordensforstyrrelsen eller voldsutøvelsen kan true arrangementets sikkerhet, liv eller helse eller føre til personskaade*. Når særlige grunner taler for det, kan forbudet som nevnt i første punktum også gjelde for en annen bestemt eiendom *enn tilholdssted*. § 170 a gjelder tilsvarende.

(2) Når særlige grunner taler for det, kan et forbud etter første ledd rettes mot enhver som tilhører eller har tilknytning til grupper som nevnt i første ledd. Forbudet kunngjøres ved oppslag.

(3) Forbudet skal gjelde for en bestemt tid, høyst for ett år av gangen.

(4) *Til oppholdsforbud kan det fastsettes meldeplikt og andre vilkår.*

(5) *Oppholdsforbud kan begrenses eller unnlates dersom vilkårene kan anses å ivareta oppholdsforbudets formål, og oppholdsforbud sammen med vilkårene vil være særlig belastende for den forbudet retter seg mot.*

(6) Påtalemyndigheten må snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter beslutningen bringe saken inn for tingretten, som avgjør spørsmålet ved kjennelse. §§ 175 første ledd, 177, 181 annet og tredje ledd, 184 og 187 a gjelder tilsvarende så langt de passer.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Bakgrunn

I Norge er ordensforstyrrelser og voldelig atferd fra og mellom grupper av personer (risikosupportere) i forbindelse med fotballkamper generelt fortsatt et mindre problem. Men det erfares handlinger fra og mellom grupper av risikosupportere som kan true den alminnelige orden og sikkerhet og være en risiko for liv og helse.

For å styrke det forebyggende trygghetsskapende arbeidet og samarbeidet med Norges fotballforbund (NFF), klubber i tippeligaen, m. fl., tok POD i 2009 initiativ til etablering av Nasjonalt fotball informasjonspunkt (NFIP). Kripes er gitt ansvaret for NFIP, koordinering av det nasjonale etterretningsarbeidet i samarbeid med politidistrikt, kontakt med andre land og Interpol. Kripes gjennomfører samordningsmøter og dialog med NFF og politidistrikt, representerer på vegne av norsk politi i Europarådet, og utarbeider årlig nasjonal trusselvurdering med særlig fokus på fotballkamper på nasjonalt og internasjonalt nivå. I Politidirektoratet har politifagavdelingen ansvar for saker og spørsmål av internasjonal eller forebyggende karakter, mens forhold av operativ art knyttet til politiinnsats og ressurser for å håndtere ordenen på og ved konkrete arrangement tilligger beredskapsavdelingen. Politidistriktene iverksetter i samarbeid med kamparrangør (fotballklubb/stadioneier) tiltak i tilknytning til den enkelte fotballkamp for å sikre det offentlige rom, motvirke og håndtere sammenstøt mellom risikosupportere og tribunevold m.v. En tilleggsutfordring er at risikosupportergrupper kan møtes for oppgjør andre steder enn stadionområder, også uavhengig av den enkelte fotballkamp. I samarbeid med klubbene i Tippeligaene arbeides det for å motvirke nyrekruttering og etablering av voldelige miljøer. Det følger av politiloven § 24 fjerde ledd nr 3 og straffeprosessloven § 61c nr 6 at politiet kan formidle relevant informasjon til klubbene/arrangør. For å avverge og stanse hendelser av sikkerhets- og ordensmessig art, kan politiet gripe inn i medhold av politiloven (pl.) §§ 7 – 9.

Arrangør av fotballkamper/stadioneier kan på privatrettslig grunnlag bestemme hvem som ikke har adgang til fotballkampen og stadionområdet. Det er antatt og i praksis lagt til grunn at atferd og handlinger som truer den alminnelige orden og sikkerhet, gir arrangøren grunnlag for å utestenge personer fra fotballklubbens stadion og kamper.

Direktoratet har med tiden mottatt innspill om at det bør være politiet og ikke den enkelte fotballklubb/arrangør som bestemmer tilgang til stadion og kampene, samt at politiets hjemmelsgrunnlag i politiloven ikke er tilstrekkelig til effektivt å understøtte forebyggende innsats for å motvirke handlinger fra risikosupportere som kan true den alminnelige orden og sikkerhet og være en risiko for liv og helse. Det er pekt på som en svakhet at politiloven ikke åpner for at politiet kan ilegge risikosupportere straffesanksjonert pålegg med en lengre gyldighetsperiode som forbyr opphold på stadion og i tilstøtende områder når det avvikles fotballkamper. Til sammenligning er det henvist til dansk lovgivning om oppholdsforbud knyttet til idrettsarrangement.

Med bakgrunn i innspillene nedsatte Politidirektoratet i 2010 en intern arbeidsgruppe med oppdrag å gjennomgå relevant lovgrunnlag for politiets inngrepsmuligheter og vurdere eventuelt behov for å styrke dette. Arbeidsgruppen avga rapport 16.februar 2011. Rapporten har vært forelagt politidistrikt med lag i Tippeligaen og Kripes. Mottatte uttalelser er sett hen til ved direktoratets utarbeidelse av nærværende forslag. Høringsuttalelser fra Kripes, Oslo og Asker & Bærum politidistrikter følger vedlagt.

Arbeidsgruppens konklusjoner:

- Nasjonal lovgivning oppfyller Norges forpliktelser etter Europarådets konvensjon av 19.august 1985 om tilskuervold og dårlig oppførsels ved idrettsarrangementer generelt, og fotballkamper spesielt.
- Politiloven § 7 dekker i stor grad politiets behov og gir i det alt vesentlige samme inngrepsmuligheter som dansk politi har etter "Lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheter" av 30.april 2008.
- Det foreslås at straffeprosessloven § 222b endres slik at bestemmelsen blir anvendelig overfor enkeltindivider som tilhører grupper som kan representere fare for liv og helse og den offentlige orden i tilknytning til eksempelvis idrettsarrangement, jf rapporten s 7 - 11.

Pågrepelse, ransaking og beslag etter straffeprosessloven kan også nyttes om vilkårene er oppfylt, men blir ikke omtalt nærmere. Straffelovens § 33 om kontaktforbud eller oppholdsforbud som vilkår for betinget dom antas å kunne være aktuelt i enkelte tilfeller ved strafforfølgelse av voldshandlinger, men blir ikke nærmere behandlet. Arbeidsgruppens rapport og den danske loven følger vedlagt.

Politoloven § 7 og straffeprosessloven § 222b sammenholdt med dansk lovgivning

Etter pl. § 7 kan politiet på nærmere vilkår bortvise eller forby opphold på bestemt sted. Overtredelse kan gi grunnlag for innbringelse etter pl. § 8 og straff. Påbud eller forbud etter pl. § 7 kan ilegges når det oppstår en situasjon av sikkerhets- eller ordensmessig art, og må kunne ilegges i mer preventivt øyemed når det ut fra konkrete omstendigheter er grunn til å tro at en ordensforstyrrelse med deltakelse fra den påbudet eller forbudet retter seg mot er nært forestående.

Pl. § 7 gir når vilkårene for øvrig er oppfylt, politiet en ganske vid skjønnsmessig adgang til å gi pålegg tilpasset behovet ut fra situasjonen og øvrige omstendigheter. Pålegg kan eksempelvis gis som tidsbegrenset påbud eller forbud grunnet situasjonen og formålet med pålegget, eller opphøre fordi situasjonen eller andre omstendigheter som ga grunnlag for pålegget, er bortfalt.

Til supportere som anses som en risiko og derfor er uønsket på et arrangement, kan politiet orientere i forkant om bortvisningsadgangen etter pl. § 7. Den som kontaktes vil gjennom dette få informasjon om politiets kunnskap m.v., men eventuelt oppmøte tross mottatt orientering gir neppe i seg selv grunnlag for bortvisning.

Straffeprosessloven § 222b gir mulighet til raskt å treffe (en foreløpig) beslutning uavhengig av domstolen, og overtredelse er straffesanksjonert. Strpl. § 222b kan være anvendelig på risikosupportere, men ordensforstyrrelser med voldelig atferd som ikke er ledd i gjensidig oppgjør mellom gruppene i tilknytning til gruppenes tilholdssted faller utenfor bestemmelsens anvendelsesområde. For ordensforstyrrelser med fare for publikums liv og helse og avvikling av arrangementet, antas bestemmelsen ikke å være anvendelig med mindre det er sammenfall mellom strpl. § 222b's krav til identifisert eiendom og et offentlig sted. Det er videre krav om at ... *voldsutøvelsen kan føre til skade på personer som bor eller oppholder seg i nærheten av tilholdsstedet.* Det følger av dette at det ikke kan ilegges oppholdsforbud dersom personene i gruppene ikke er en fare for tredjeperson, men bare en fare for seg selv.

Felles for pl. § 7 og strpl. § 222b er at disse ikke som vilkår for oppholdsforbud eller andre pålegg stiller krav om at person er straffet for nærmere angitte straffbare handlinger eller mistanke om slike. Straff for vold eller ordensforstyrrelse kan sammen med øvrige momenter tilsi at en volds- eller ordenssituasjon med deltakelse fra domfelte vil utvikle seg, og derfor kunne begrunne et oppholdsforbud. Den danske loven er strengere ved at den som vilkår for oppholdsforbud, krever begrunnet mistanke om overtredelse av bestemte straffbare handlinger i tilknytning til et idrettsarrangement.

Adgangen til å ilegge ”Generel karantene” etter den danske loven er begrenset til å gjelde idrettsarrangement, arrangementsstedet og inntill 500 meter fra dette, jf den danske loven kapittel 2, § 2, annet ledd. ”Generel karantene” kan ilegges med gyldighetsperiode av inntil to år jf den danske loven kapittel 2, § 2, 3.ledd. Karantenes varighet for arrangementet gjelder fra 6 timer før og til 6 timer etter arrangementets avvikling.

Anvendelsesområdet for pl. § 7 og strpl. § 222b er ikke avgrenset til bestemte arrangementstyper eller til bestemte typer av grupper¹. Men det er ikke gitt at pl. § 7 åpner for pålegg av tilsvarende omfang og innhold som den danske loven § 2, og vilkårene i strpl. § 222b gjør at denne bestemmelsen i praksis blir mindre anvendelig.

Det er ikke obligatorisk krav i den danske loven om at vedtak om karantene skal forelegges domstolen til avgjørelse, men den vedtaket retter seg mot kan kreve dette forelagt domstolen til avgjørelse, jf den danske loven kapittel 2, § 3, 2.ledd. Til sammenligning er det ikke krav om domstolsprøving for pålegg etter pl. § 7, men den som vedtaket retter seg mot kan ved søksmål få gyldigheten av vedtak prøvet av domstolen. Dette er imidlertid en mer omstendelig prosess enn domstolsbehandlingen som gjelder for karantene i medhold av den danske loven. Oppholdsforbud etter strpl. § 222b kan ikke ilegges for lenger tid enn høyst ett år av gangen, og domstolsbehandling er obligatorisk. Tidsbegrensningen for forbudets varighet i strpl. § 222b og obligatorisk domstolsprøving vurderes å ivareta rettsikkerheten bedre enn den danske loven og politiloven.

For idrettsarrangement vurderes pl. § 7 og strpl. § 222b ikke fullt ut å gi samme muligheten som den danske loven til å ilegge risikosupportere mer omfattende oppholdsforbud for en lengre periode.

Sammenfatning og anbefaling

Det er behov for å gi politiet et bedre hjemmelsgrunnlag for å kunne ilegge mer omfattende oppholdsforbud enn politiloven og straffeprosessloven gir adgang til i dag.

Endring av eksisterende lovhjemler eller nye lovhjemler anbefales ikke avgrenset til bestemte typer arrangement. Det vurderes ikke å være behov for en mer omfattende lovregulering tilsvarende den danske loven som for øvrig er lite fleksibel med spesifikke rammer for oppholdsforbudets innhold. Det bør ikke settes som vilkår for å ilegge mer langvarige og omfattende oppholdsforbud, at den forbudet retter seg mot er tidligere straffet eller kan mistenkes for bestemte straffbare handlinger.

Omfattende oppholdsforbud av lengre varighet er et sterkt inngrep i den enkeltes bevegelsesfrihet, og tilsier gode rettsikkerhetsgarantier. Pålegg om oppholdsforbud av

¹ Strpl. § 222b ble vedtatt med bakgrunn i erfaringene med enkelte klubber i MC-miljøet. Det vises ellers til Ot.prp. nr. 85 (1996-1997) Om lov om endringer i straffeprosessloven m m (oppholdsforbud)

varighet og omfang utover det pl. § 7 og strpl. § 222b i dag gir adgang til, anbefales underlagt obligatorisk domstolskontroll.

Det bør ikke gis nye lovhjemler dersom det allerede eksisterer bestemmelser som gjennom endring kan imøtekomme behovet og ivareta alminnelige rettsprinsipper og rettssikkerhetsgarantier. Det anbefales derfor at det ikke inntas en ny bestemmelse i politiloven, men at det foretas endringer i strpl. § 222b.

Med bakgrunn i innspill fra høringsinstansene, foreslås det en noe mer omfattende endring av strpl. § 222b enn det arbeidsgruppen fremmet forslag om. Det er behov for å kunne ilegge oppholdsforbud både for offentlig sted og stedet for arrangementet slik at stadion, arena og lignende og tilstøtende områder som er allment tilgjengelige og beferdet, omfattes. Videre foreslås presisert i strpl. § 222b første ledd, nest siste setning at oppholdsforbud kan ilegges for annen eiendom enn tilholdssted. I bestemmelsens første ledd, i.f. foreslås at "...som kan føre til skader på personer som bor eller oppholder seg ..." endres til "personskade" slik at det kan ilegges oppholdsforbud selv om personene i gruppene ikke er en fare for tredjeperson, men bare en fare for seg selv.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Endring av strpl. § 222b kan føre til at påtalemyndigheten og domstolene får et noe større sakstfang. Gruppene med risikosupportere er imidlertid små og politiet har god oversikt. Andre tiltak kan være vel så effektive slik at oppholdsforbud ikke benyttes med mindre annet fremstår som forgjeves og uhensiktsmessig. Oppmerksomhet og kunnskap om risikoen for å bli ilagt oppholdsforbud antas i noen grad også å virke preventivt.

En styrking av hjemmelsgrunnlaget bør i noen grad bidra til å effektivisere og forenkle politiets arbeid og ressursbehov, men det er vanskelig å anslå en eventuell ressursbesparelse. Det vil fortsatt i det forebyggende arbeidet være behov for å avdekke trusselementer, følge disse og forhindre at eventuelle oppholdsforbud brytes. Politiet må fortsatt bruke ressurser på tilstedeværelse under avvikling av idrettsarrangement, da særlig for kamper i Tippeligaen der utfordringen med risikosupportere erfaringsmessig later til å være størst.

Med hilsen

Sture M. Vang
Seksjonsjef

Einar Stahl
politiinspektør

Vedlegg

Risikosupportere

Innledning

Politimester Tor J. Backe-Hansen ble i juni 2010 forespurt av politiinspektør Oddbjørn Mjølhus, Politidirektoratet, om han kunne lage en utredning om lov- og hjemmelsgrunnlag for politiets forebyggende arbeid med såkalte risikosupportere tilknyttet fotballag og fotballkamper.

Bakgrunn for henvendelsen var at politiet gjennom sitt arbeid for å forhindre bråk på og i forbindelse med fotballkamper, har tilkjennegitt en økende bekymring for ikke å ha gode nok lovghjemler for en effektiv forebyggende innsats på dette felt.

Etter forslag fra Tor J. Backe-Hansen ble det besluttet at utredningen skulle utarbeides av en arbeidsgruppe bestående av politimestrene Kjell Eide, Kjell Eskilt og Tor J. Backe-Hansen.

Den 23.juni ble det avholdt et møte i Politidirektoratet hvor oppdrag og mandat ble diskutert nærmere. På bakgrunn av Politidirektoratets retningslinjer laget arbeidsgruppen forslag til mandat som ble godtatt av Politidirektoratet i arbeidsmøte 14.10.2010

Arbeidet har vært organisert gjennom samlinger og arbeidsmøter.

Politimester Ragnar Auglend har vært til stor hjelp ved utarbeidelse av rapporten og hatt verdifulle innspill til arbeidsgruppens konklusjoner.

Fra mandatet siteres følgende:

Utrede hvilken myndighet politiet i dag har, for å forebygge mot adferd fra eller mellom enkeltindivider eller grupperinger som kan medføre risiko for personers liv og helse og alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden i tilknytning til ulike typer arrangementer som eksempelvis idrettsarrangementer.

Vurdere behovet for, og fremme forslag til, eventuell styrking av politiets hjemmelsgrunnlag for å forebygge mot adferd fra eller mellom enkeltindivider eller grupperinger som kan medføre risiko for personers liv og helse og alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden i tilknytning til ulike typer arrangementer som eksempelvis idrettsarrangementer.

Faktisk grunnlag

Som faktisk grunnlag for utredningen, legges til grunn de utfordringer som politiet står overfor når det gjelder risikosupporteres opptreden i tilknytning til fotballkamper, både på fotballarenaen og utenfor denne.

Dette er grundig beskrevet i Kripos sine årlige utredninger om risikosupportere og det vises til "Situasjonsbeskrivelse Risikosupportere 2009", "Nasjonal trusselvurdering Risikosupportere 2009" og "Statusrapport risikosupportere 2010 Oslo politidistrikt". I denne rapporten refereres bare hovedpunkter, status og utvikling beskrevet i ovennevnte materiale. Det bemerkes at deler av bakgrunns materialet er gjengitt uten endring.

Definisjon

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.

Ved vurderingen av regelverk og hjemler har gruppen imidlertid hatt et mer generelt siktemål for øyet, nemlig å se på dette i relasjon til forskjelligartede arrangementer. Gruppen har sett det slik at en eventuell oppdatering/justering av hjemmelsgrunnlaget bør favne videre enn de rene fotballarrangementer og ordensproblemer i sammenheng med disse. Det tenkes da bl.a. på andre sportsarrangementer som ski og skøyter (ishockey), men også på konflikter mellom bl.a. rivaliserende motorsykkelgjenger, etniske grupper m.v.

Bakgrunn og utvikling.

Ordensforstyrrelser relatert til avviklingen av sportsarrangement, da spesielt avviklingen av fotballkamper, har vært et velkjent fenomen internasjonalt og nasjonalt over flere år. Dagens risikosupportergrupperinger som øver vold i forbindelse med fotballarrangementer er kjent som "Casuals firmaer". Casuals er en tribunekultur som har røtter tilbake til England på 1960 tallet.

I 1960 – 1980 årene var volden i forbindelse med avviklingen av fotballarrangement knyttet til det som da var kjent som "Hooligans". Navnet kom fra oppførselen denne menneskemengden viste.

"Hooligans" var ofte gjenkjent ved deres særpregede klesstil, samt at de opererte samlet i større grupperinger når de sloss. "Hooligans" var som oftest barbert på hodet, hadde militærstøvler, og tykke jakker med påsydde emblemer som viste tilhørighet. Disse var lette å skille fra den generelle supportertermengden, og ble i større og større grad utsatt for kontroller fra politiets side.

I begynnelsen på 80-tallet begynte medlemmer av "Hooligans"-gruppene å skjule sin tilhørighet ved å kle seg annerledes, slik at de ville kunne unngå politiets oppmerksomhet, samt at de fikk gå inn på utesteder og arrangementer der "Hooligans" var nektet. Klærne de benyttet var ofte stjålet fra klesbutikker under voldelige opptøyer som oppstod i

forbindelse med fotballarrangementer.

Etter hvert ble den nye klesstilen gitt stor oppmerksomhet hos risikosupportermiljøet. Klesstilen er betegnet som "casual wear", og det er høy status i risikosupportermiljøet å bære de riktige klesmerkene. Den nye klesstilen som risikosupportermiljøet nå benytter ble også utslagsgivende for en ny kultur og betegnelse risikosupportermiljøet ga seg selv: - "Casuals".

Casualskulturen har hatt en markant oppgang i Europa på 1990-tallet og fremstår nå helt klart som den nye definerte formen for risikosupportere.

Det varierer i stor grad hvor stor risikosupporterproblematikken oppleves i de forskjellige land, men det generelle inntrykket er at problematikken øker i omfang.

Casuals ser på seg selv som de ultimate klubb supporterne. De har liten respekt for den øvrige supportermengden, og de offisielle fotballaktørene.

Casualskulturen er preget av en tanke om at man som "ekte" supporter skal "forsvare" sitt lag, og sin by mot andre lignende grupperinger.

Måten Casuals viser sin tilhørighet og lidenskap for eget lag og by på, er ved å sloss for disse.

Casuals har et uttalt mål om å møte tilsvarende grupperinger som selv hevder å representere konkurrerende fotballag til slagsmål.

Kommunikasjonen mellom de forskjellige grupperingene foretas ved utstrakt bruk av mobiltelefonkontakt, og over kjente Internettforum. Flere grupperinger har også etablerte hjemmesider på Internet.

Tidvis vil en Casuals gruppering alliere seg med andre lignende grupperinger dersom det er planlagt et større slagsmål. Det er uvisst hvilke konkrete vurderinger som legges til grunn for disse alliansene, da en ser at disse alliansene ofte vil kunne ha meget kort varighet og da ofte kun begrense seg til det konkrete avtalte slagsmålet. Det er antatt at slike allianser oppstår der en gruppering ser behovet for å stille sterkere mannskapsmessig dersom motstanden er forventet å være for stor. Alliansen kan da basere seg på et felles hat overfor motstanderen, eller kjennskap mellom enkeltindivider i de forskjellige grupperingene.

Ved avviklingen av landskamper har man sett at de forskjellige nasjonale Casuals grupperingene går sammen for å danne en "nasjonal" gruppering. Fokuset er da ikke lenger å forsvare "æren" til egen by og lag, men å forsvare nasjonen som helhet. Casuals grupperingene bygger rykte og respekt overfor andre likesinnede grupperinger ved å delta i avtalte slagsmål. Slike slagsmål betegnes som "danser" av grupperingene selv. Tradisjonelt har det vært en forståelse innenfor denne kulturen at man har en viss "gentlemans agreement". Dette vil si at man ikke slår den som ligger nede, samt at det ikke skal benyttes noen form for slagvåpen. De siste årene har utviklingen vært slik at denne "avtalen" i større og større grad bortfaller. Råskapen i de avholdte slagsmålene har økt, og det er vanlig at det benyttes tannbeskyttere, samt i økende grad slagvåpen i kombinasjon med rusmidler.

Nasjonale grupperinger

De norske Casuals grupperingene går i liten grad med supportereffekter, men skiller seg ut fra den øvrige supportertermengden ved å bære dyre merkeklær, har en utagerende holdning på og utenfor stadion, samt at de holder seg samlet i grupper.

Dagens situasjon

I løpet av de siste årene har risikosupportermiljøet markert seg ved flere anledninger, og også oppnådd ønsket omtale i media.

Den generelle tendensen er at det også her er en markant økning i bruken av slagvåpen og tannbeskyttere ved avtalte slagsmål, og det er en økning i narkotikabruken.

Det viser seg også at rekruttering til miljøet skjer fra personer med kriminelt rulleblad med ferdighet og villighet til å sloss, fremfor stedstillørighet og interesse for fotball.

Spesielt uheldig ansees det å være, at det generelle publikum eller sivilbefolkning ellers blir utsatt for uønskede handlinger eller fare, ved de masseslagsmål som samtlige har funnet sted i det offentlige rom

Det var i sesongen 2009 registrert totalt 80 hendelser, kontra 55 hendelser i 2008. Dette tilsier en markant økning i antall hendelser på 45,45 %

10 av hendelsene var knyttet til benyttelsen av knallskudd/bluss og ordensforstyrrelser inne på stadion.

10 av hendelsene var knyttet til ordensforstyrrelser i sentrumskjerne. Av disse omhandlet fem av hendelsene ordensforstyrrelser der større grupper risikosupportere var involvert (12 – 70 personer).

6 av hendelsene var knyttet til annen form for kriminalitet, eller kjente knytninger til andre kriminelle grupperinger. I disse hendelsene ble det sett knytninger til høyreekstreme, venstre ekstreme, og kriminelle miljøer.

5 av meldingene var knyttet til politikontroll, utført i forebyggende henseende.

9 av hendelsene var knyttet til avveggede slåsskamper. Dette er hendelser der politiets operative innsats har forhindre at slåsskamper har funnet sted. I disse hendelsene varierer antall mennesker involvert fra 13 – 70 stykker.

14 av hendelsene var knyttet til slåsskamper som har funnet sted. Av disse 14 hendelsene så omhandler 12 av hendelsene slagsmål der flere enn 4 personer er involvert. Det har vært slagsmål hvor mellom alt fra 4 – 60 personer involvert. Det er ønskelig å bemerke at i 6 av 14 registrerte hendelsene så har mennesker som ikke er tilknyttet til risikosupporter grupperinger blitt angrepet. Samtlige hendelser har funnet sted i det offentlige rom. Da enten på offentlig sted, eller på utsteder i sentrumskjernen.

Internasjonale forpliktelser og anbefalinger

Norge har ratifisert Europarådets konvensjon av 19. august 1985 om tilskuervold og dårlig oppførsel ved idrettsarrangementer og i særdeleshet ved fotballkamper

Fra konvensjonen nevnes i denne sammenheng artikkel 1 hvor konvensjonens formål er beskrevet som følger:

"Partene forplikter seg til, med sikte på å forhindre og kontrollere tilskuervold og dårlig oppførsel ved fotballkamper, ta de nødvendige skritt, innenfor de begrensninger som deres konstitusjonelle bestemmelser innebærer, for å sette i verk bestemmelsene i denne konvensjonen".

Videre nevnes artikkel 3 om tiltak hvorefter partene forplikter seg til å sørge for utarbeidelse og iverksettelse av tiltak utformet for å forhindre (uthevet av arbeidsgruppen) og kontrollere vold og dårlig oppførsel, herunder spesielt å anvende, eller om nødvendig vedta, lovgivning som foreskriver at de finnes skyldig i straffbare handlinger i forbindelse med vold eller dårlig oppførsel fra tilskuere, skal få passende straff eller at det treffes passende administrative foranstaltninger, alt etter omstendighetene.

Dette danner grunnlaget for Norges internasjonale forpliktelser angående tiltak mot risikosupportere.

Så vidt vi kan se tilfredsstillende den lovgivning og de tiltak politiet i dag benytter mot risikosupportere i Norge kravene denne konvensjonen setter.

Internasjonalt anbefales en målsetning om at politiet skal ha en lav, ikke provoserende og lite synlig profil i forbindelse med gjennomføringen av sportslige arrangementer. Denne profilen skal støttes opp av mobile innsatsgrupper som skal benyttes ved behov.

Hele konseptet baserer seg på en aktiv og kontinuerlig innsamling av etterretningsinformasjon før, under og etter sportsarrangementet. Et viktig element i denne politiprofilen er benyttelsen av "åpen spotting". Bestemte tjenestemenn tar over en lengre periode åpent kontakt med de aktuelle miljøene og opplyser at de blir holdt under oppsikt, samtidig som man er i dialog med både risikosupporterne og de vanlige supporterne.

Denne metoden har delvis vært i bruk av norsk politi og ansees som meget vellykket. Flere slagsmål skal således ha blitt avverget.

Metoden er imidlertid kostnadskreven da den kan kreve reisevirksomhet for å følge etter risikosupporterne og kostnader i form av overtid m.v. fordi man bruker et begrenset antall tjenestemenn som skal ha kunnskap om miljøet. På denne bakgrunn er metoden ikke i så aktiv bruk som ønskelig kunne være.

Nasjonale utfordringer

Det reises likevel spørsmål om politiets hjemler for å ta hånd om problemer bl.a. risikosupportere medfører, kan gjøres mer effektive

Flere politiinstitusjoner mener hjemlene er for svake til bl.a. effektivt å kunne forebygge ro og orden i forbindelse med fotballkamper og mener Norge bør se hen til Danmarks spesialregler på dette felt.

Det påpekes bl.a. behov for lovgivning som gjør at politiet kan utestenge risikosupportere fra arenaen, lovgivning som gjør det mulig å gi oppholdsforbud på nærmere angitte områder, samt klarlegging av adgang til nødvendig informasjonsflyt mellom politi og arrangerende klubb. Videre påpekes det at dagens lovgivning er mindre egnet til å forebygge i et langsiktig perspektiv.

En sentral problemstilling det i denne sammenheng blir pekt på, er at det i dag er klubbene som selv utestenger risikosupportere fra arenaen pga. uønsket adferd. Dette skal ha ført til store problemer for klubbene og enkeltpersoner i form av trusler, vold og demonstrasjoner. Dette oppfattes å være en oppgave for politiet.

Aktuelle lovbestemmelser

Politiet benytter i denne sammenheng spesielt politilovens bestemmelser, men det er grunn til å tro at disse ikke alltid benyttes fullt ut. Dette kan skyldes usikkerhet om hvilke rettslige rammer bestemmelsene har.

Politolovens § 7 er kanskje politiets viktigste hjemmelsgrunnlag for opprettholdelse av sikkerhet, ro og orden på offentlig sted.

Bestemmelsens sentrale formål er å ta hånd om forekommende tilfeller, en form for midlertidig forføyning for å løse oppdukkende problemer.

Bestemmelsen gir ikke hjemmel for varige ordninger, men gir normalt tilstrekkelige hjemler for avhjelpende tiltak ved konkrete forstyrrelser og ved fare for sådanne.

Bestemmelsen hjemler både repressive tiltak for å stanse en aktuell igangsatt ordensforstyrrelse, og preventive tiltak for å hindre eller avverge slike krenkelser, og omfatter både straffbare og ikke-straffbare handlinger.

Gruppen ser ikke grunn til å gå inn i lovens forarbeider eller annet bakgrunnsstoff, men har vurdert politilovens § 7 i tilknytning til aktuelle problemstillinger i forbindelse med innsatsen mot risikosupportere. Vi har tatt for oss praktiske problemstillinger som kan oppstå i forbindelse med risikosupportere og sett i hvilken grad § 7 gir politiet nødvendig hjemmel for å opprettholde ro og orden.

a

Det legges til grunn at en forballstadion må betraktes som offentlig sted når fotballkamp pågår, og politiets rolle er her å holde ro og orden.

I dette øyemed gir politilovens § 7 politiet hjemmel til å foreta alle nødvendige tiltak for å opprettholde ro og orden på arenaen og i nærområdet. Hvor langt "nærområdet" rekker er vanskelig å angi eksakt, men så lenge farepotensialet har sammenheng med eller er foranlediget av fotballkampen, rekker det i alle fall like langt som den danske lovgivningen, dvs 500 meter fra stadion.

b

Konkret gir § 7, 2. ledd politiet hjemmel til å nekte risikosupportere adgang til arenaen og et rimelig område omkring. Det kreves imidlertid at det foreligger en konkret fare som må individualiseres på person eller gruppe.

Herunder kan det foretas adgangskontroll med siling av potensielle bråkmakere.

Politiet har hjemmel i politilovens § 7, 2. ledd til å etablere adgangskontroll og således avvise uønskede personer.

Denne kontrollen må rent praktisk kunne foretas av klubbens personell. I medhold av pl. § 25 kan det kreves særskilt politioppsyn og settes krav om politifolk ved hver inngang som

”buffer” og kvalitetssikring. Disse kan så under kampen trekkes inn på stadion som vaktmannskaper. Det vil da være politiets innsatsleder som treffer avgjørelse om adgangsnekt og de sivile vaktene kan ”skylde” på politiet.

En form for indirekte adgangskontroll kan også etableres privatrettslig ved at vedkommende klubb /arrangør i adgangsbetingelsene, foruten løst billett, også setter krav om visitasjonsadgang. Denne ”hjemmelen” rekker videre enn politiets hjemmel i pl. § 10 hvor det der og da må foreligge konkrete holdepunkter for at vedkommende representerer en aktuell sikkerhetsrisiko for at visitasjon kan foretas. Ved at dette etableres som standardvilkår for adgang er man ikke avhengig av en konkret risiko.

Dette må kunne etableres på generell basis.

En effektiv adgangskontroll forutsetter nært samarbeid og nødvendig informasjonsflyt mellom politiet og vedkommende fotballklubb/arrangør. .

Foreligger først betingelsene for å nekte personer adgang til arenaen eller området rundt, kan personer eller grupper også pålegges å forlate et sted eller et område for en begrenset tid.

c

Bestemmelsene om taushetsplikt antas ikke å hindre politiet i å overlevere til arrangøren navnelister og bilder av risikopersoner som skal nektes adgang.

I henhold til politilovens § 24, 4. ledd nr. 3 er taushetsplikten ikke til hinder for at politiet gjør opplysninger kjent for vitner og kilder når det er nødvendig for at politiet skal få bistand til å forebygge eller avverge straffbare handlinger. Dette må være legitimt når hensikten er å hindre eller avverge bråk i forbindelse med bl.a. fotballkamper. Overlevering av slike opplysninger må imidlertid skje i ordnede former både når det gjelder overlevering, bruk og makulering. Det kan f. eks settes krav om taushetsplikt og sikker oppbevaring.

Etter strpl. § 61 c nr. 6 er ikke taushetsplikt etter strpl § 61a til hinder for at opplysninger gjøres kjent for andre enn offentlige organer når det bl.a. er nødvendig for å forebygge lovovertridelser. Etter vår mening hjemler også denne bestemmelsen adgang for politiet til å overlevere navn og bilder av risikosupportere til sikkerhetspersonell i arrangerende fotballklubb.

Vi mener det bør utarbeides generelle retningslinjer for hvordan slik informasjonsutveksling skal foregå. Retningslinjer som regulerer hva slags informasjon politiet kan overlevere, - til hvem, hvorledes disse kan benyttes, oppbevares og håndteres etter bruk.

På arenaen har klubb/baneeier også et selvstendig ansvar for en forsvarlig avvikling av arrangementene. I den sammenheng kan politiet sette krav til godkjennelse av vakter, organisering av vakthold og utforming av anlegg.

d

Så lenge det foreligger en aktuell og konkret fare hjemler politilovens § 7 også oppholdsforbud på konkrete steder for å forebygge bråk

Oppholdsforbudet i pol. l. § 7 har en videre rekkevidde enn oppholdsforbudet som er hjemlet i straffeprosesslove, fordi § 7 gir anledning til å gripe inn overfor personer som utsetter seg selv

for fare. Strpl. § 222b er med den utforming den har i dag ikke særlig aktuell å bruke i denne sammenheng.

..
Det må forøvrig bemerkes at § 7, 1.ledd nr. 2 (fare for enkeltpersoners sikkerhet) og pkt 3 (stanse eller avverge kriminalitet) også vil kunne påberopes idet det til disse pkt ikke er noen stedlig begrensning i motsetning til pkt 1 som begrenser anvendelsesområdet til offentlig sted.

Foreligger det f. eks avtale om slossing, altså en konkret risiko, kan aktuelle bråkmakere gis oppholdsforbud og bortvises for et bestemt, begrenset tidsrom. En buss med risikosupportere kan således stoppes og snus, de kan stoppes på flyplasser og togterminaler med pålegg om å returnere. De kan videre pågripes og holdes i 4 timer i medhold av pol.l.§8.

Videre foreligger det pågripelseshjemmel i strpl. §173 ved brudd på pålegg – uavhengig av strafferammen.

Strpl. § 222b

I forbindelse med oppblomstringen av mc-kriminaliteten i midten av 90- årene fikk straffeprosessloven en ny bestemmelse i § 222b.

Hensikten med lovendringen var å gi påtalemyndigheten adgang til å forby personer som hørte til voldelige grupperinger, å oppholde seg på bestemte eiendommer. Vilkåret var at det på grunn av deres opphold der, var fare for skade på personer som bodde eller oppholdt seg i nærheten av eiendommen som følge av voldsutøvelse som var et ledd i et gjensidig oppgjør mellom voldelige grupperinger.

Oppholdsforbudet skulle kunne nedlegges hvis det var fare for voldsutøvelse som kunne føre til skade på personer som bodde eller oppholdt seg i nærheten av gruppens tilholdssted m.v. Voldsbruken måtte skje som ledd i et gjensidig oppgjør mellom grupper av personer som på begge sider brukte voldelige midler.

Bestemmelsen gir med andre ord bare hjemmel for oppholdsforbud hvor tredjeperson er utsatt for fare.

Gruppens forslag til lovendring – ny strpl. § 222b.

På bakgrunn av gjennomgangen av politilovens § 7 og de problemstillinger som reises angående politiets utfordringer ved å ha hånd om ro og orden i forbindelse med fotballkamper, er vi av den mening at politiets hjemmelsgrunnlag bør styrkes. Etter vår oppfatning kan det skje enklest ved en utvidelse av strpl. § 222b.

Vi foreslår derfor at strpl. § 222b, 1. ledd gis følgende ordlyd:

Ved fare for voldsutøvelse som ledd i et gjensidig oppgjør mellom grupper av personer der det på begge sider brukes voldelige midler, kan påtalemyndigheten forby en eller flere personer som tilhører eller har tilknytning til en av gruppene å oppholde seg på en eller flere eiendommer som er tilholdssted for en av gruppene, dersom det på grunn av vedkommendes opphold der er grunn til å frykte at voldsutøvelsen kan føre til personskade. Forbud som nevnt i første punktum kan også gjelde på nærmere angitt offentlig sted eller for annen bestemt eiendom. § 170a gjelder tilsvarende.

Ved å benytte uttrykket "personskade" i 1. setning, vil slike skader både på gjengmedlemmer og på utenforstående være omfattet.

Tilføyelsen "på nærmere angitt offentlig sted" i 2. setning gjør det mulig å la oppholdsforbudet omfatte en nærmere angitt geografi i det offentlige rom. Forbud etter 1. ledd må være individualisert og må meddeles den enkelte person. Gyldighetstiden for oppholdsforbud etter denne bestemmelsen er ett år, jf. 3. ledd, hvilket innebærer at forbud kan nedlegges for nærmere angitte kampdatoer i løpet av året og meddeles den enkelte på vårparten før fotballsesongen begynner. På den måten vil en kunne komme inn i forkant og forhindre at de aktuelle personene i det hele oppsøker "utsatte" steder i byen de datoene det er kamp gjennom sesongen. Det vil også kunne nedlegges oppholdsforbud løpende gjennom hele sesongen etter hvert som nye personer skulle avdekkes eller knytte seg til gruppen. Det bør heller ikke være noe i veien for at for eksempel påtalemyndigheten i Hordaland nedlegger oppholdsforbud overfor individualiserte risikosupportere fra andre klubber.

Vi mener individuelle forbud bør være hovedregelen. Etterretningen i de respektive byene bør ha mulighet for å kartlegge hvem de aktuelle personene er - også det som måtte være av militante tilhengere/sympatisører og sørge for at forbudene blir forkynt.

Selv om vi gjerne skulle sett for oss en "kurant" forbudshjemmel rettet mot "enhver" uspesifisert person som tilhører eller har tilknytning til en av gruppene, så tror vi personvern hensyn og rettsikkerhetsbetraktninger vil trekke det lengste strået på bekostning av hensynet til effektivitet. Ikke desto mindre er det viktig å ha denne hjemmelen for påkommende tilfelle.

Formuleringen "når særlige grunner taler for det" i 2. ledd bør vi kunne slå oss til ro med. De "grunnene" som kan underbygge et slikt "generelt" forbud bør kunne referere seg både til problemene med å individualisere og til situasjonens alvor. Som angitt i motivene, blir utfordringer her å angi kriterier som er tilstrekkelig individualiserende. Videre vil formentlig et slikt forbud primært måtte knytte seg til konkrete steder/eiendommer, for eksempel serveringssteder, stadion mv. Den naturlige meddelelsesformen vil da være oppslag på/utenfor det aktuelle stedet. Overfor denne gruppen vil neppe andre kunngjøringsmåter være særlig praktiske.

Dansk lovgivning

Gruppens har vurdert den danske "Lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheter" av 30. april 2008, og ser det slik at politilovens bestemmelser langt på vei dekker samme forhold som den danske. Det er spesielt lovens kap 2 om karantene som er interessant i denne sammenheng. Så vidt vi kan se gir ikke denne bestemmelsen i praksis videre hjemler når det gjelder karantene/oppholdsforbud enn politilovens § 7. Vi antar § 7 sammen med den foreslåtte justering av strpl § 222b vil gi tilstrekkelige fullmakter for politiet i Norge.

Etter vårt skjønn er det ikke hensiktsmessig med spesiallover for en bestemt type arrangementer, men vi har hatt for øyet generelle bestemmelser som favner videre, som f.eks også dekker mc-bandekriger.

EMK

Da strpl §222b ble vedtatt i 1997 ble det vurdert om oppholdsforbudet ville komme i konflikt bl.a. med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon's (EMK) bestemmelser om bevegelsesfrihet. Bestemmelsen gir på visse betingelser adgang til å gripe inn i denne hvis

det skjer med hjemmel i lov og er nødvendig bl.a. av hensyn til offentlig trygghet og for å forebygge forbrytelser eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Justisdepartementets konklusjon var at forslaget til strpl. § 222b verken stred mot Grl. § 105 eller EMK's bestemmelser.

En geografisk utvidelse av oppholdsforbudet vil naturligvis begrense bevegelsesfriheten ytterligere og vil på et gitt tidspunkt støte an mot EMK's krav og bestemmelser.

Endringsforslaget innebærer etter vår mening ingen geografisk utvidelse i forhold til gjeldende rett, men at betingelsene for å ilegge forbud blir noe lempet. Vi antar derfor endringen ikke kommer i konflikt med disse bestemmelser.

Sandnes, den 16. februar 2011



Kjell Eide



Tor Jervell/Backe-Hansen



Kjell Eskilt



POLITIET

MOTTATT

30 APR 2012

POLITIDIREKTORATET	
30 APR 2012	
Arkiv 08-13	Arkivkode 319
Saksnr 11/576	Oppm. 5

Politidirektoratet

Deres referanse
2011/00576-23192

Vår referanse
201200210

Dato
23.04.2012

Høring - rapport om politiets lovhjemler for å forebygge alvorlig atferd fra risikosupportere

Kripos viser til Politidirektoratets brev av 8. februar 2012 med vedlagt rapport fra nedsatt arbeidsgruppe vedrørende ovennevnte.

Det følger av direktoratets brev at arbeidsgruppens hovedkonklusjoner er følgende:

1. Nasjonal lovgivning oppfylder Norges forpliktelser ihht. Europarådets konvensjon av 19. august 1985 om tilskuervold og dårlig oppførsel ved idrettsarrangementer generelt, og fotballkamper spesielt.
2. Politiloven § 7 dekker i stor grad politiets behov, og gir i det alt vesentlige samme inngrepsmuligheter som dansk politi har etter "Lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheter" av 30. april 2008.
3. Det foreslås at straffeprosessloven § 222b endres slik at bestemmelsen blir anvendelig overfor enkeltpersoner som tilhører grupper som kan representere fare for liv og helse og den offentlige orden i tilknytning til idrettsarrangement.

Arbeidsgruppen har vurdert den ovennevnte danske lovgivningen, herunder lovens kapittel 2 om karantenebestemmelser, og gir uttrykk for at disse bestemmelsene i praksis ikke synes å gi videre hjemler i forhold til karantene/oppholdsforbud enn politiloven § 7. Arbeidsgruppen antar at politiloven § 7 sammen med de foreslåtte justeringene av straffeprosessloven § 222b vil gi tilstrekkelige fullmakter for politiet.

Kripos slutter seg i hovedsak til ovennevnte konklusjoner, men tillater seg å komme med enkelte bemerkninger.

Ad punkt 2 – politiloven § 7

Når det gjelder politiets adgang til å utestenge risikosupportere fra arenaer og/eller andre bestemte geografiske områder, så er det grunn til å bemerke at anvendelsesområde til politiloven § 7 er begrenset, og skiller seg etter vår oppfatning vesentlig fra ovennevnte danske lovgivning. I korte trekk synes "Lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheter" av 30. april 2008 å gi politiet, på visse vilkår, kompetanse til å beslutte individuelle karantener i forbindelse med bestemte idrettsarrangement med en varighet inntil 2 år.

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet

Post: Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Tlf.: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no

Org.nr.: 974 760 827

Kripos har i denne forbindelse vært i kontakt med politiassistent Lars Riby ved Rigspolitiet, Danmark, som opplyste at det i fotballsesongen 2011 var 51 gjeldende karantener. Karantenen medfører i utgangspunktet utestengning inntil 2 år, herunder at personen som er ilagt karantenen ikke kan oppholde seg i en radius av 500 meter fra arenaen i 6 timer før og etter kamp.

Politiloven § 7 omfatter kun tiltak med siktemål å avverge og forebygge faren for nærstående hendelser. Tiltak etter politiloven § 7 er således kun aktuelt kort tid i forkant av en forventet hendelse og vil bare hjemle tiltak av begrenset varighet, formentlig høyst noen få dager. Bestemmelsen antas ikke å hjemle utestengning og/eller oppholdsforbud av en viss varighet, eksempelvis en fotballsesong som varer flere måneder.

Kripos oppfatter, på bakgrunn av vedlagt notat fra Oslo politidistrikt, at distriktet er lite tilfreds med anvendelsesområdet til politiloven § 7 – herunder politiets mulighet til å beslutte utestengning og/eller oppholdsforbud av en viss varighet. Det vises til vedlagt notat for en nærmere begrunnelse fra politidistriktet.

Ad punkt 2 – straffeprosessloven § 222b

På bakgrunn av de begrensninger som ligger i politiloven § 7, oppfatter Kripos at arbeidsgruppen ønsker å styrke politiets hjemmelsgrunnlag ved å foreslå visse endringer i straffeprosessloven § 222b (oppholdsforbud). Vi oppfatter at de foreslåtte endringene, i korte trekk, innebærer at:

- det bør være enklere å nedlegge oppholdsforbud andre steder enn gruppens "tilholdssted"
- samt at farevurderingen i bestemmelsens første ledd, første punktum, bør utvides til å omfatte utenforstående – og ikke kun personer som tilhører de aktuelle "gruppene"

Som nevnt innledningsvis, så antar arbeidsgruppen at politiloven § 7 sammen med de foreslåtte justeringene av straffeprosessloven § 222b, vil gi tilstrekkelige fullmakter for politiet.

Kripos er enig med arbeidsgruppen i at de foreslåtte endringene av straffeprosessloven § 222b vil medføre en utvidelse av bestemmelsens virkeområdet, og at bestemmelsen vil kunne hjemle oppholdsforbud som er løpende gjennom en hel fotballsesong.

Det bør imidlertid bemerkes at straffeprosessloven § 222b kan anvendes kun når det er fare for "voldsutøvelse" som kan føre til "skade". I tråd med Bjerke m.fl. sin kommentarutgave til straffeprosessloven, legges det til grunn at skadebegrepet skal forstås på samme måte som i straffeloven kapittel 22, altså et "kvalifisert" krav til skaden. Når det gjelder voldsutøvelsen uttales det i kommentarutgaven at denne "*kan i prinsippet være av enhver art. Men det er først og fremst ved bruk av skytevåpen og sprengstoff at det kan være grunn til at utenforstående blir skadet*" (4. utgave, side 790).

I de tilfeller hvor det eksempelvis er fare for alvorlige ordensforstyrrelser, så antas ikke straffeprosessloven § 222b å hjemle oppholdsforbud, og politiet vil eventuelt måtte nedlegge kortvarige forbud i medhold av politiloven § 7. Den danske karanteneavgivningen synes å gi politiet videre fullmakter, idet politiet selv kan beslutte varige oppholdsforbud (karantene) dersom det foreligger begrunnet mistanke for at en person har overtrådt nærmere angitte straffebestemmelser – og at det foreligger fare for at mistenkte ellers vil begå nye straffbare handlinger. Når det gjelder de angitte straffebestemmelsene, så omfatter dette blant annet grove ordensforstyrrelser og skadeverk.

Det bemerkes for øvrig at oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222a knytter seg til fare for at vedkommende vil begå straffbare handlinger, og er ikke begrenset til "voldsutøvelse". Det samme gjelder straffeloven § 33, hvor grunnvilkåret for tilleggsstraff er at det foreligger overtredelse av en straffbar handling.

På bakgrunn av ovennevnte reiser Kripos spørsmål om straffeprosessloven § 222b bør endres, slik at anvendelsesområdet utvides i forhold til eksisterende vilkår om at farevurderingen kun knytter seg

til fremtidig "voldsutøvelse." I forhold til problemstillingene som tas opp i høringen, herunder behovet for å forebygge alvorlige forstyrrelser av den offentlige ro og orden i tilknytning til arrangementer, så er det grunn til å tro at en slik utvidelse vil kunne styrke hjemmelsgrunnlaget til politiet. Kripos har ikke foretatt noen nærmere vurdering av hvordan en slik eventuell utvidelse av straffeprosessloven bør utformes.

Kripos slutter seg til direktoratets syn om at hjemmelsgrunnlaget ikke bør avgrenses til bestemte type arrangementer.

Når det gjelder straffeloven §§ 29, 33 og 53, så kan vi ikke se at disse bestemmelsene foranlediger spesielle kommentarer.

Avslutningsvis bemerkes det at våre kommentarer i hovedsak er basert på følgende grunnlagsdokumenter;

- Arbeidsgruppens rapport
- Kripos sin nasjonale situasjonsbeskrivelse for fotballsesongen 2012
- Notat fra Oslo politidistrikt til Kripos 7. mars 2012, vedrørende distriktets arbeidsmetodikk og strategi på aktuelle problemområde.

Med hilsen


Ketil Haukaas
ass. sjef Kripos


Joakim Staff
politiadvokat

Vedlegg: Risikosupportere - arbeidsmetodikk og strategi, notat 7. mars 2012, Oslo politidistrikt



POLITIET

MOTTATT

27 APR 2012

POLITIDIREKTORATET	
7 27 APR 2012	
Arkn. 08-13	Arkivkode 319
Saksnr. 11/576	Dok.nr. 4

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres referanse
201100576-2 319

Vår referanse
2012/00241-2 008

Dato
19.04.2012

HØRING - POLITIETS LOVHJEMLER FOR Å FOREBYGGE MOT VOLDELIG ADFERD FRA RISIKOSUPPORTERE

Generelt

Vi viser til høringsbrev av 8. februar 2012 angående ovennevnte med frist for uttalelse satt til 1. mai 2012.

Politilovens § 7

Asker og Bærum politidistrikt er i hovedsak enig i utvalgets vurderinger i forhold til politilovens § 7. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det i bestemmelsen bør reduseres noe på kravet til konkrete opplysninger og i stedet åpne for bruk av bestemmelsen i noe mer forebyggende hensikt. Det bør vurderes om bestemmelsen kan formuleres slik at den også kan benyttes ved beslektede arrangement innen idrett, kultur eller mc-treff m.m.

Asker og Bærum politidistrikt følger prinsippene til Oslo politidistrikt med dialog i forkant, å gjøre seg godt kjent med miljøet i god tid før aktuelle kamper og potensielle konfrontasjoner. Oslo Politidistrikts toleranse for at enkeltsupporteres ønske om å "snu" skal også vektlegges. Supporteres mulighet til å trekke tilbake i rekkene for akseptabel oppførsel skal respekteres og vektlegges i det forebyggende arbeid.

Str.p.l § 222 b

Ny str.p.l. § 222b gir politiet en mulighet til å pålegge supportere å holde seg unna konkrete gater, plasser og steder.

Asker og Bærum politidistrikt etterlyser imidlertid mulighetene for at sanksjonene etter str.p.l. § 222b kan differensieres. Dette begrunnes særlig opp mot det forebyggende arbeid.

Alternativt kan en supporters tilgang begrenses, eller utestenges fra arena:

- supporter gis adgang til arena mot å følge mentorprogrammet
- kamparena og nærområdet rundt arenaen
- byen hvor kampen skal avvikles
- supporter gis meldeplikt umiddelbart for kampstart på lokalt politikammer/lensmannskontor

Asker og Bærum politidistrikt

Politimesteren, besøk: Kjørboveien 33
Post: Postboks 415, 1302 Sandvika
Tlf: 67576000 Faks: 67548634
E-post: post.askerogbaerumolitiet.no

Org.nr. 947 131 613

Begrunnelse

Tilbudet om å følge supporterklubbens mentorprogram pålegger mentor et stort ansvar, men erfaringsmessig en sikker ordning da de interne sanksjoner er svært strenge. Supporteren vet at alternativet er utestengelse. Utestengelse er noe de færreste ønsker.

Oslo politidistrikt har et forslag om å tegne inn en forbudzone rundt arenaen. Dette for å ivareta hensynet til 3. person. Ved utestengelse fra kamparena og nærområdet, hva da om supportere avtaler å møtes i en park eller en parkeringsplass på motsatt side av byen? Supportere som ikke vil overholde, eller har brutt de foregående tilbud, bør få begrenset reiseaktiviteten ytterligere, da med konsekvens at de ikke oppsøker den aktuelle by for en tidsbegrenset periode.

Siste, og mest inngripende tiltak kan være å nedlegge meldeplikt på lokalt politikammer/lensmannskontor, i praksis reiseforbud. Ved å hindre gjestende supportere å reise til aktuell by, eller kampsted, kan et alternativ med meldeplikt på lokal politistasjon på bopel være aktuelt.

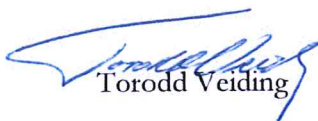
Utestengelse vil være et effektivt tiltak ovenfor "lokale helter". Dette kan være de som ikke forstår hvordan de skal oppføre seg på en kamparena mht uprovosert vold, rus, pyroteknikk mm. Utfordringen gjelder de som ikke er organisert eller har tilhørighet til en supportergruppering.

Tidsbegrenset utestengelse

Tidsperspektivet for utestengelsen bør være konkret og av en viss varighet. Alternativ som 20 hjemmekamper eller 12 måneder bør være realistisk. I mer alvorlige tilfelle bør rammen kunne utvides.

Sanksjoner

Brudd på ny § 222b håndheves på samme måte som brudd på besøksforbud og håndteres som foreslått.



Torodd Veiding

Saksbehandlere:
Petter Høgli
Tlf: 67576326/ 95765847

Henrik Kristmoen
Tlf: 99556263



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

MOTTATT
09 MAI 2012
09 MAI 2012

POLITIDIREKTORATET	
09 MAI 2012	
Arkiv 08-13	Arkiv/kode 319
Saksnr. 11/576	Dok.nr. 9

Deres referanse
2011/00576-2

Vår referanse
2012/01188-2 008

Dato
02.05.2012

Høring - rapport om politiets lovhjemler for å forebygge mot voldelig atferd fra risikosupportere

Jeg viser til direktoratets høringsbrev 8. februar 2012 og rapporten fra den interne arbeidsgruppen datert 16. februar 2011.

Spesiallov eller generell lovgivning

Direktoratet stiller spørsmål om en styrking av hjemmelsgrunnlaget bør avgrenses til idrettsarrangementer etter modell av den danske "Lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder", eller om det er tilstrekkelig å styrke politiets generelle hjemlene for inngrep i situasjoner som kan medføre ordensproblemer.

Oslo politidistrikt mener at det kan være rom for ulike løsninger. På den ene siden er det et generelt behov for styrking av enkelte alminnelige inngrepshjemler, blant annet politiloven (pl) § 8 (se mer under). På den annen side krever en forsvarlig håndtering av risikosupportere spesielle tiltak som det vil være krevende å dekke gjennom en styrking av de generelle inngrepshjemplene. Oslo politidistrikt vil derfor som utgangspunkt anbefale en spesialregulering etter den danske modellen.

Viktige forutsetninger for å forebygge og stanse vold og ordensforstyrrelser blant risikosupportere

Det er noen forhold som har vist seg å være avgjørende for å lykkes i arbeidet med å forebygge og begrense vold og ordensforstyrrelser blant risikosupportere.

For det første er det viktig at inngrep fra politiets side så langt det er mulig retter seg mot enkeltpersoner og ikke mot miljøet som sådan. Blant supportere, også risikosupportere, er det stor aksept for at politiet griper inn overfor uakseptable handlinger og enkeltpersoner som står bak disse. Det er derimot liten aksept for kollektive tiltak mot supportergrupper som gruppe, eller mot enkeltpersoner alene av den grunn at de tilhører en belastet gruppe. Hvis regelverket legger opp til kollektive tiltak, heller enn individuelt rettede tiltak, kan man

Oslo politidistrikt

91 Strategisk Stab, besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142
Postgiro: 7694.05.08319

risikere å ødelegge samarbeidsklimaet mellom politi og supportere og å skyve vanlige supportere inn i risikosupportermiljøet.

Kollektive tiltak har den ulempen at de nødvendigvis vil ramme personer som ikke har gjort eller planlagt vold eller ordensforstyrrelser. Det er i seg selv uheldig. Videre er det en glidende overgang mellom vanlige supportere, dedikerte men ikke voldelige supportere (såkalte ultras) og potensielt voldelige risikosupportere (casuals). Det er krevende å skille ut hvilke personer som tilhører den prioriterte målgruppen risikosupportere. Politiet har ikke noe ønske om å ramme vanlige supportermiljøer. Overfor fotballsupportere er det derfor viktigere med effektive inngrepshjemler mot enkeltpersoner enn hjemler som gir adgang til å treffe tiltak mot hele grupper. Overfor andre belastede grupper enn fotballsupportere kan det være hensiktsmessig med tiltak mot hele grupper som sådan. Dette taler for å ha særskilte regler for idrettsarrangementer.

For det andre er det viktig at reglene er forutsigbare slik at supporterne er klar over konsekvensene av vold og ordensforstyrrelser. Vår erfaring er at forutsigbare reaksjoner fra politiet er svært viktig for å motivere supportere til å avstå fra vold og ordensforstyrrelser. Manglende forutsigbarhet svekker insitamentet til å avstå fra uakseptable handlinger og det oppleves som urimelig forskjellsbehandling – noe som i seg selv vanskeliggjør samarbeidet med politiet. Flere klubber har laget egne interne sanksjonsreglement, og felles for disse er at de er konkrete og forutsigbare slik at supporterne vet hva som er konsekvensen av bestemte overtredelser (se vedlagt sanksjonsreglement for Vålerenga Fotball). Behovet for forutsigbarhet gjelder også saksbehandlingsprosessen, herunder hvem som treffer beslutninger om sanksjoner, klagemuligheter mv.

For det tredje er det viktig at tiltak og sanksjoner kan iverksettes raskt og etter enkle prosedyrer. Tiltak som innebærer utestengelse fra kamper virker ikke forebyggende hvis de ikke kan iverksettes så raskt som mulig etter at behovet har oppstått (i praksis fra og med neste kamp).

Vurdering av dagens inngrepshjemler

Dagens lovverk er tilfredsstillende når det gjelder å håndtere en del av de utfordringene risikosupportere skaper. Eksempelvis er pl § 7, og tildels pl § 8, godt egnet til håndtere akutte ordensproblemer som kan oppstå før, under eller etter en kamp.

Pl § 7 har imidlertid begrensninger som gjør at det er flere situasjoner hvor den ikke gir tilstrekkelig hjemmel for nødvendige inngrep. For det første er alle individuelle tiltak etter pl § 7 av midlertidig karakter. Det vil i praksis si at ethvert inngrepsbehov som består ut over den aktuelle kampen/hendelsen ikke kan hjemles i pl § 7. Det er full adgang til å bortvise en truende supporter fra en pågående kamp, men § 7 gir neppe hjemmel for å nekte ham adgang til neste hjemmekamp to uker senere.

Videre er det tvilsomt om § 7 gir hjemmel for spesielle tiltak som anses særlig egnet overfor risikosupportere, slik som meldeplikt på hjemstedet under bortekamper eller reiserestriksjoner. Pl § 7 åpner for oppholdsforbud, som kan ivareta det samme behovet, men det at risikosupportere er mobile og ofte utøver vold på steder langt fra stadion gjør at slike oppholdsforbud må være svært omfattende for å være effektive. Slik Oslo politidistrikt tolker pl § 7 (jf § 6) er terskelen for å gi så omfattende oppholdsforbud svært høy. Der

oppholdsforbudet også omfatter bosted kan ulempene bli betydelige for den pålegget gjelder og terskelen for å gi slike oppholdsforbud blir desto høyere.

Konkretiseringskravet i pl § 7, som arbeidsgruppen beskriver på side 7 i rapporten, medfører også visse begrensninger på politiets inngrepsmuligheter. Dette kravet vil f.eks stenge for rutinemessig visitasjon uten at det foreligger en konkretisert mistanke. Rutinemessig visitasjon må enten bygge på privatrettslig grunnlag med bistand av politiet eller ved en politimesterbeslutning om våpenaksjon etter pl § 7a. Når det er sagt representerer ikke denne begrensningen noe stort hinder for å drive forebyggende arbeid mot dette miljøet.

Videre vil tidlig inngrep ofte være avskåret etter pl § 7. Dette følger dels av konkretiseringsvilkåret og dels bruken av orden "avverge" i § 7 (1) nr. 3 (som antas å skulle forstås tilsvarende for alternativ nr. 1 og nr. 2). "Avverge" avgrenses normalt mot "forebygge" og innbærer et krav om at det som skal avverges er rimelig nært forestående i tid. I rapporten beskrives det at politiet kan snu en buss med risikosupportere med hjemmel i § 7. Oslo politidistrikt er enig i at dette kan omfattes av § 7, forutsatt at det foreligger en konkret mistanke mot den aktuelle gruppen på bussen, og at bussen stansen forholdsvis tett opp til kampen. Hvis en buss med risikosupportere ankommer Oslo to dager før en kamp må det etter vår oppfatning foreligge særlige grunner for at politiet skal kunne treffe tiltak overfor personene i bussen etter § 7.

Pl § 8 om innbringelse har også begrensninger som gjør den uegnet til å håndtere visse problemer som er typisk for risikosupportere. En svakhet ved § 8 er at innbringelsestiden er begrenset til 4 timer. Ved større arrangementer, blant annet risikokamper, vil det være behov for lengre innbringelsestid. Hvis politiet innbringer risikosupportere for ordensforstyrrelse et par timer før en kamp vil vi måtte løslate dem omtrent når kampen er ferdig, noe som åpenbart er uheldig. Oslo politidistrikt fremmet 18. august 2010 et forslag om forlengelse av innbringelsestiden i § 8 i spesielle situasjoner. Bakgrunnen for forslaget var opptøyene under Gaza-demonstrasjonene vinteren 2009/2010. Det vises til vedlegg.

En annen svakhet ved pl § 8 (første ledd nr. 1) er at den ikke gir hjemmel for *avvergende* inngripen, kun *stansende* inngripen. Det er kun § 8 nr. 2 som hjemler avvergende innbringelse, men det alternativet forutsetter at det først har vært gitt et pålegg (etter § 7) og at dette pålegget ikke er etterkommet. På side 9 i arbeidsgruppens rapport fremgår det at risikosupportere som påtreffes på en togstasjon el kan pågripes (skal formentlig være innbringes) i 4 timer etter pl § 8. Oslo politidistrikt mener at pl § 8 ikke hjemler en slik avvergende innbringelse utenfor de tilfellene som omfattes av § 8 første ledd nr. 2. Dette fremgår av ordlyden i § 8 første ledd nr.1 "forstyrrer", sammenholdt med ordlyden i pl § 7 første ledd nr. 1 "...eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser". Det vises også til Politiretten (Auglend m.fl, 2. utg s. 505-507) og NUT-1969-3, Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen s 247-258.

Denne begrensningen i innbringelsesadgangen har stor praktisk betydning. En vanlig situasjon er at politiet påtreffer risikosupportere forut for en kamp. Politiet vil ofte ha opplysninger om at det er planlagt oppgjør med rivaliserende supportere, men på det tidspunktet politiet påtreffer supporterne skjer det ingen ordensforstyrrelse. Politiet har da ikke anledning til å innbringe supporterne, men må klare seg med avvergende tiltak etter pl § 7 slik som visitasjon, oppholdsforbud mv. Det som ofte skjer i disse tilfellene er at supporterne – etter å ha fått et oppholdsforbud - treffes for å slåss utenfor området for

oppholdsforbudet, eller at de har et voldelig oppgjør innefor området for oppholdsforbudet før politiet er klar over at det er brutt. Oslo politidistrikt har ikke ressurser til å forfølge hver enkelt supporter for å forsikre seg om at han overholder et oppholdsforbud.

Strpl § 222b har i dag to åpenbare svakheter som arbeidsgruppen selv har påpekt; det at kun omfatter fare for skade på tredjemann og at det er en begrensning i hvilke områder oppholdsforbudet kan omfatte. De foreslåtte endringene antas å gjøre bestemmelsen vesentlig bedre egnet til å håndtere risikosupportere, men den vil likevel ikke dekke politiets behov fullt ut.

Strpl § 222b vil, også etter en eventuell endring, forutsette at det er fare for oppgjør mellom rivaliserende supportergrupper. Det er etter vårt syn en unødvendig begrensning. Selv om det dominerende problemet i dag er voldelige oppgjør mellom personer med tilknytning til bestemte supportergrupper, kan vi ikke utelukke at vi kan få et tilsvarende behov for å gripe inn overfor uromomenter uten kjent gruppetilhørighet. Vi mener det vil være en bedre løsning å fokusere på enkeltpersoners handlinger, slik den danske loven gjør (se § 2). Ved å fokusere på person slipper man en stigmatisering av grupper som kan omfatte personer med svært ulike risikoprofil.

Oslo politidistrikt er enig med direktoratet i at en adgang til å gripe inn overfor en hel supportergruppe kan være nødvendig i påkomne tilfeller, og at strpl § 222b annet ledd gir en tilfredsstillende regulering av dette behovet.

Direktoratet har særskilt bedt om kommentarer til straffelovens bestemmelser om rettighetstap. Direktoratet viser til strl § 29 og § 33, og Oslo politidistrikt vil også føye til §§ 52-54 om vilkår i betinget dom. Selv om disse bestemmelsene kan gi grunnlag for bl.a oppholdsforbud med en varighet og et omfang som kan være godt egnet til å hindre ordensforstyrrelser og vold i forbindelse med fotballkamper, har de minimal praktisk betydning som virkemiddel for å avverge ordensforstyrrelser og vold. Den primære årsaken til dette er tiden det tar fra forholdet er begått til det foreligger en rettskraftig dom. I praksis vil et oppholdsforbud ikke være bindende før neste fotballsesong. Som nevnt innledningsvis er en rask reaksjon helt avgjørende for effektiv forebygging.

Videre forutsetter disse bestemmelsene at det er begått et straffbart forhold, noe som gjør at oppholdsforbud etter disse bestemmelsene i langt større grad har en pønal virkning enn en forebyggende virkning. Den høye bevisbyrden i straffesaker gjør også at politiet ofte ikke vil nå frem med et oppholdsforbud selv om det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at vedkommende har vært involvert i vold eller ordensforstyrrelser. I tillegg til dette skal det bemerkes at Oslo politidistrikt ikke har som et mål å få straffet flest mulig risikosupportere. Vårt hovedmål er å forebygge og avverge vold og ordensforstyrrelser. Det å måtte følge straffesakssporet er ressurskrevende, og kan også bidra til å ødelegge samarbeidet med de aktuelle supportergruppene.

Oppsummering

De foreslåtte endringene i strpl § 222b vil bedre politiets muligheter til å gripe inn overfor risikosupportere, men vil ikke gi et tilstrekkelig godt rettslig verktøy.

Oslo politidistrikt mener at en mer detaljert bestemmelse/lov om uønsket atferd ved idrettsarrangementer vil være en bedre løsning, og at en løsning etter samme mønster som

den danske loven vil være det beste. Mer detaljerte bestemmelser vil øke forutsigbarheten og gi mer ensartet praksis, noe som er en viktig faktor for en effektiv forebygging. Det er selvsagt mulig å etablere ensartet praksis innenfor en åpen hjemmel, men med mindre denne praksisen er gitt fra sentralt hold (Politidirektoratet, evt. Riksadvokaten) vil forutsigbarheten bli dårligere.

Oslo politidistrikt savner også muligheten til å kunne pålegge meldeplikt på hjemstedet under bortekamp, reiserestriksjoner og lignende tiltak. Dette er tiltak som er effektive og forholdsvis lite inngripende. Det er usikkert i hvilken grad det vil være rettslig adgang til slike tiltak i dag.

Videre savner Oslo politidistrikt muligheten til å legge vekt på andre risikofaktorer enn tidligere begått vold og ordensforstyrrelser, eksempelvis befatning med våpen, pyroteknikk og narkotika. En slik mulighet finnes i den danske loven § 2 nr. 1.

Uansett lovteknisk løsning er det viktig at enhver form for oppholdsforbud, pålegg eller andre tiltak er straffesanksjonert, slik som brudd på pålegg etter strpl § 222b er i dag gjennom strl § 342 (1) bokstav c.

Det er videre viktig at inngrepshjemlene har en slik fleksibilitet at politiet/påtalemyndigheten kan trekke eller redusere pålegg eller andre begrensninger hvis det er formålstjenelig, eksempelvis frafalle en karantene hvis vedkommende gjennomfører karantene i regi av fotballklubben.

Oslo politidistrikt ser det som lite realistisk at pl § 8 vil kunne bli endret til også å omfatte avvergende innbringelse uten forutgående brudd på pålegg, fordi terskelen for slik avvergende frihetsberøvelse antas å ligge svært høyt. Dette gjør det desto viktigere at politiets øvrige inngrepshjemler er så effektive og målrettede som mulig mot de utfordringene risikosupportere skaper.

Med hilsen


Sveinung Sponheim
visepolitimester

Saksbehandler:
Kai Spurkland
Tlf: 22 66 95 96