

Oppholdsforbudets grenser ved ordensforstyrrelser



Universitetet i Oslo

Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 565

Leveringsfrist: 25.11.14

Til sammen 17 685 ord

25.11.2014

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING	4
1.1 AKTUALITET	4
1.2 PROBLEMSTILLING	4
1.3 AVGRENSNING OG PRESISERING	4
1.4 TILSTØTENDE BESTEMMELSER	5
1.5 RETTSKILDER	6
1.5.1 Politirett	6
1.5.2 Straffeprosess	7
1.5.3 Særlig om folkeretten.....	8
1.6 VIDERE FREMSTILLING	8
2 GRUNNLEGGENDE HENSYN OG PRINSIPPER	9
2.1 GRUNNLEGGENDE FRIHETER OG RETTIGHETER.....	9
2.2 RETTSSIKKERHET OG EFFEKTIVITET	9
2.3 NØDVENDIGHET OG FORHOLDSMESSIGHET	10
3 POLITILOVEN § 7	11
3.1 INNLEDNING	11
3.2 MATERIELLE VILKÅR – 1. LEDD.....	12
3.2.1 Situasjoner som hjemler inngrep.....	12
3.2.2 Krav til sannsynlighet og aktualitet	14
3.2.3 Inngrepstidspunkt.....	14
3.3 FORBUDETS INNHOLD	15
3.3.1 Oppholdsforbudets omfang i tid.....	15
3.3.2 Oppholdsforbudets geografiske omfang	19
3.4 OVERTREDELSE OG PROSESSUELLE FORHOLD	20
3.4.1 Overtredelse	20
3.4.2 Prosessuelle forhold	21
4 STRAFFEPROSESSLOVEN § 222A	22
4.1 INNLEDNING	22
4.2 MATERIELLE VILKÅR – 1. LEDD.....	23
4.2.1 Situasjoner som hjemler inngrep.....	23
4.2.2 Krav til sannsynlighet og aktualitet	25
4.2.3 Inngrepstidspunkt.....	26
4.3 FORBUDETS INNHOLD – 2. LEDD.....	26
4.3.1 Forbudets omfang i tid.....	26
4.3.2 Forbudets geografiske omfang	28
4.4 HVEM KAN VERNES AV FORBUDET?.....	31
4.4.1 Ordlyd og harmonisering.....	32
4.4.2 Forarbeider	32
4.4.3 Rettspraksis.....	33
4.4.4 Folkerettslige forpliktelser	36

4.4.5	<i>Oppsummering</i>	36
4.5	OVERTREDELSE OG PROSESSUELLE FORHOLD	36
4.5.1	<i>Overtredelse</i>	36
4.5.2	<i>Prosessuelle forhold</i>	37
5	FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSER	38
5.1	BEVEGELSESFRIHET	38
5.2	FRIHETSBERØVELSE	40
6	SAMMENLIGNING AV INNGREPSHJEMLENE	40
6.1	ULIKE FORMÅL.....	40
6.2	KRAV TIL SANNSYNLIGHET	41
6.3	INNGREPSTIDSPUNKTET	41
6.4	VARIGHETEN AV OPPHOLDSFORBUDET	41
6.5	OPPHOLDSFORBUDET GEOGRAFISKE OMFANG	41
6.6	KOMPETANSE.....	41
6.7	OVERORDNET ANSVAR.....	42
6.8	PROSESSUELLE FORHOLD.....	42
7	FREMTIDSUTSIKTER	43
7.1	HVORFOR OPPHOLDSFORBUD?	43
7.2	STRAFFEPROSESSLOVEN § 222B, MED FORSLAG OM LOVENDRING.....	43
7.2.1	<i>Gjeldende § 222b</i>	43
7.2.2	<i>Forslag om lovendring av § 222b</i>	44
7.3	BEHOV FOR NY REGEL.....	45
8	AVSLUTNING	46
9	LITTERATURLISTE	47

1 INNLEDNING

1.1 Aktualitet

Oppholdsforbud etter politiloven § 7 brukes hovedsakelig som tiltak mot konkrete og pågående ordensforstyrrelser. For eksempel overfor fulle og bråkete personer på nettene i helgene. Gjennom lengre tid har oppholdsforbudet imidlertid også blitt brukt mot mer vedvarende ordensproblemer, for eksempel i innsatsen mot det åpne rusmiljøet i Oslo og Bergen. På dette feltet har spørsmålet om oppholdsforbudets hensikt så vel som lovlighet stadig vært fremme i nyhetsbildet.¹

I løpet av våren 2014 varslet politiet i Oslo ved flere anledninger om nye tiltak mot byens ”bråkemakere”. Det ble opplyst om at personer som var truende, utøvet vold eller forstyrret den alminnelige ro og orden kunne gis et oppholdsforbud mot en avgrenset del av sentrum i opptil tre måneder.² I én artikkel ble det også uttalt oppholdsforbudet kunne anvendes mot antatte narkotikaselgere og lommetyver.³

I forlengelsen av politiets advarsler ble en person gitt oppholdsforbud i Oslo sentrum på nettene i helgene i en periode på tre måneder. Forbudet kom som en følge av vedkommendes oppførsel overfor dørvakter og gjester i utelivet, og ble hjemlet i straffeprosessloven § 222a.⁴

Nylig slo Høyesterett fast at en person i en risikosupportergruppe i fotballmiljøet kunne forbys å oppholde seg i nærheten av fotballstadion der kampen ble avholdt, samt 52 serveringssteder i Lillestrøm og omegn. Forbudet gjaldt alle kampdager i en periode på tre måneder og ble også her hjemlet i straffeprosessloven § 222a.⁵

Politoloven § 7 og straffeprosessloven § 222a er begge aktuelle bestemmelser i politiets arbeid med å opprettholde den alminnelige ro og orden. Jeg ble inspirert til å se nærmere på de rettslige grensene for det polisiære og straffeprosessuelle oppholdsforbudet ved ordensforstyrrelser, samt forholdet mellom disse.

1.2 Problemstilling

Temaet for denne fremstillingen er de rettslige grensene for varigheten og det geografiske omfanget av individuelle oppholdsforbud etter politiloven § 7 og straffeprosessloven § 222a ved ordensforstyrrelser.

1.3 Avgrensning og presisering

Begrepet *ordensforstyrrelser* kommer til uttrykk flere steder i lovgivningen og vil kunne ha noe ulikt innhold.⁶ Kjernen vil i hovedsak likevel være den samme. Etter politiloven § 7 skal grensen for når man står overfor en ordensforstyrrelse trekkes ved gjennomsnittsborgerens

¹ BA (2014), Osloby (2012), Osloby (2013)

² Politiet (2014), VG (2014), P4 (2014)

³ NRK (2014)

⁴ Se Kjennelse fra Oslo tingrett den 25. juni 2014. Saksnummer: 14-097566ENE

⁵ Rt-2014-641

⁶ Sml. blant annet politiloven § 7, straffeloven § 350, serveringsloven § 16 og alkoholloven § 1-8a jf. § 8-9

toleransegrense for hva som er akseptabel atferd.⁷ Denne terskelen spenner over et stort spekter av situasjoner og handlinger og kan omfatte både straffbare og ikke-straffbare forhold.

I denne fremstillingen vil jeg konsentrere meg ordensforstyrrelser som angår fellesskapets interesser eller som er til sjenanse for det alminnelige publikum. Typisk vil bråk og uroligheter på offentlig sted omfattes av dette. Slike ordensforstyrrelser vil kunne være straffbare⁸, men må ikke være det for at begrepet dekker handlingen. Enkelte typer kriminalitet vil også kunne inneholde elementer av en ordensforstyrrelse. For eksempel vil legemskrenkninger, lommetyverier, narkotikalovbrudd, skadeverk og uforsvarlig biltrafikk kunne medføre at enkelte føler det utrygt eller sjenerende å ferdes ute i samfunnet.⁹ Kriminaliteten må imidlertid gi tilstrekkelig utslag i det offentlige rom for at fellesskapets interesser eller det alminnelige publikum kan sies å være berørt. Oppgaven vil behandle situasjoner der politiet og påtalemyndigheten står overfor vedvarende eller gjentakende ordensforstyrrelser der en person er ledd i- eller forårsaker en slik tilstand.

Med *oppholdsforbud* menes i denne sammenheng at noen i et gitt tidsrom forbyes å oppholde seg i et nærmere angitt område. Med *individuelle* oppholdsforbud menes forbud som retter seg mot en bestemt person, ikke en gruppe eller ubestemt personkrets.

Når det gjelder oppholdsforbudets *varighet* og *geografiske omfang* er det den absolutte og relative grensen i politiloven § 7 og straffeprosessloven § 222a som vil bli behandlet. Den absolutte grensen er et spørsmål om oppholdsforbudets lovlige ytterpunkter, mens den relative grensen er et spørsmål om hvor grensen skal trekkes innenfor disse rammene. På bakgrunn av karakteren av ordensforstyrrelser oppgaven tar for seg, avgrenses det mot de helt kortvarige oppholdsforbudene med varighet på 24 timer eller mindre. Det geografiske omfanget avgrenses positivt til steder som er offentlige eller allment tilgjengelige.

Grunnet fremstillingens omfang vil forbud mot å oppholde seg eget hjem¹⁰ og begrenset besøksforbud¹¹ ikke behandles, men nevnes der det er nødvendig for å belyse sammenhenger i regelverket.

1.4 Tilstøtende bestemmelser

Det finnes flere bestemmelser som hjemler oppholdsforbud og som vil kunne være aktuelle ved ordensforstyrrelser. Disse vil ikke bli behandlet nærmere i den videre fremstillingen, men nevnes her for oversiktens skyld.

Straffeloven § 33 hjemler ”kontaktforbud” som straffereaksjon, herunder muligheten til å ilegge oppholdsforbud.¹² Bestemmelsen har tilnærmet lik utforming som straffeprosessloven § 222a, men det forutsettes at det allerede har blitt begått en straffbar handling. Forebyggende eller avvergende oppholdsforbud vil altså ikke kunne hjemles.

Etter straffeprosessloven § 69 kan påtaleunntatelse finne sted selv om straffeskyld anses bevist. Påtaleunntatelsen kan gjøres betinget av vedkommende ”overholder bestemmelser om

⁷ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995), s. 61

⁸ Se straffeloven § 350

⁹ Sml. Auglend m.fl. (2004), s. 282

¹⁰ Straffeprosessloven § 222a annet ledd annet punktum

¹¹ Straffeprosessloven § 222a tredje ledd

¹² Staffeloven § 33 andre ledd bokstav a

oppholdssted”, jf. § 69 tredje ledd jf. straffeloven § 53, nr. 3 bokstav a. Også her forutsettes det at vilkårene for straff foreligger og et eventuelt oppholdsforbud vil derfor komme inn som et reaktivt tiltak.¹³

Etter serveringsloven¹⁴ § 16, 3. ledd kan personer som gjentatte ganger har brutt serveringsstedets ordensregler eller som forstyrrer ro og orden i virksomheten bortvises av politiet i ”kortere eller lengre tid”. En bortvisning fra serveringsstedet innebærer nødvendigvis også et oppholdsforbud. Tillatt varighet av en slik bortvisning fremgår ikke av bestemmelsens ordlyd eller tilhørende forarbeider, men krav til at vedtaket skal være både skriftlig og begrunnet taler for at varigheten av bortvisningen kan være lengre enn etter politiloven § 7. Bestemmelsen faller likevel på siden av problemstillingen i denne fremstillingen da oppholdsforbudet avgrenses til det aktuelle serveringsstedet, og vil følgelig ikke behandles nærmere.

Oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222b kan nedlegges der det er fare for skade på tredjeperson ved voldelige sammenstøt mellom kriminelle gjenger. Bestemmelsen har et snevert anvendelsesområde og vil kun bli kort behandlet ved gjennomgangen av det nye endringsforslaget til § 222b i oppgavens punkt 7.2.

Oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222c er et kriminalitetsforebyggende tiltak overfor barn under 15 år. Her er formålet å verne barnet, ikke andre personer.

Straffeprosessloven § 216 gir påtalemyndigheten, og i påtrengende tilfeller politiet, anledning til å ”sperre av bestemt område” i forbindelse med åstedssikring. Bestemmelsen knytter seg til etterforskningen av et straffbart forhold og er ikke et forebyggende tiltak.

Etter ekteskapsloven¹⁵ § 92 andre ledd kan retten forby en ektefelle å komme til eiendommen der den andre ektefellen oppholder seg¹⁶. Bestemmelsen regulerer forholdet mellom to personer og får virkning på et snevert geografisk område og vil følgelig ikke behandles nærmere.

Endelig vil andre tiltak i politiloven § 7 kunne hjemle inngrep som likner oppholdsforbudet.¹⁷ Politiets adgang til å ”bortvise” noen kan være egnet til forveksling. Man hører om personer som er bortvist i 24 timer fra et sted. Dette innebærer i praksis et pålegg om å forlate et angitt område vedkommende befinner seg i (bortvisning), etterfulgt av et forbud mot å oppholde seg i dette området de neste 24 timene (oppholdsforbud). Politiets adgang til å ”påby områder evakuert” har også karakter av et oppholdsforbud, men kan anvendes overfor ordensforstyrrelser.

1.5 Rettskilder

1.5.1 Politirett

De mest sentrale rettskildene i politiretten er lover, forskrifter, instruksjoner og rundskriv.¹⁸

¹³ Etter straffeloven § 53 første ledd nr. 3 bokstav a kan retten nedlegge samme betingelse for fengselstraff.

¹⁴ Serveringsloven

¹⁵ Lov om ekteskap av 20. juli 1991 nr. 47

¹⁶ Se for øvrig Rt-2000-325 om forholdet mellom straffeprosessloven § 222 og ekteskapsloven § 92 annet ledd

¹⁷ Opplistingen i politiloven § 7 andre ledd er ikke uttømmende, jf. ordlyden ”blant annet”.

¹⁸ Auglend m.fl. (2004), s. 49

Dagens politilov trådte i kraft i 1995 og ble blant annet til på bakgrunn av at politiets regelverk var uoversiktlig, til dels ulovfestet og lite tilgjengelig. Den nye politiloven samlet og erstattet i vesentlig grad det eksisterende regelverket¹⁹ og utgjør den mest sentrale rettskilden i politiets håndhevelse av den offentlige ro og orden.

Politiinstruksen²⁰, politivedtektene²¹ og rundskriv²² utbroderer rammene innenfor politilovens bestemmelser og vil være sentrale supplementer i politiets daglige ordenstjeneste. Lovforarbeider²³ og offentlige utredninger er også viktige kilder²⁴. Spesielt politianalysen²⁵ fra 2013 bør nevnes i denne sammenheng. Utvalget gjorde en grundig analyse av politiets utfordringer, oppgaver og organisering og kom med anbefalinger til hvordan politiet burde løse fremtidige utfordringer. Anbefalingene fikk i bred støtte i høringsuttalelsen fra Politidirektoratet²⁶ med flere og har forårsaket initiering og iverksetting av tiltak som pågår i dag.

Det er lite rettspraksis på politirettens område. Overprøvingsadgangen er svært begrenset²⁷, og tiltakets kortvarige karakter²⁸ medfører gjerne at inngrepet ikke lenger er aktuelt ved en eventuell rettslig behandling i ettertid. Kombinasjonen av disse faktorene kan gi en forklaring på hvorfor det finnes lite rettspraksis.

Spesialenheten for politisaker etterforsker, påtaler og irettefører saker der ansatte i politiet og påtalemyndigheten er anmeldt for å ha begått straffbare handlinger i tjenesten. Et utvalg avgjørelser er tilgjengelig på deres nettside.²⁹

Politiets egen praksis kan tjene som rettskilde. Den rettskildemessige vekten beror på hvor fast, utbredt og varig den er.³⁰ Den vil også måtte være godt dokumentert og representere en forsvarlig lovtolkning.³¹

Når det gjelder juridisk teori vil denne ofte være spredt i forskjellige artikler som omhandler spesielle emner. Mer sammenfattede teoretiske oversikter over politiretten har kommet de senere årene.

Endelig vil folkerettens rettskilder være av betydning der det er tale om statens inngrep overfor borgerne, se punkt 1.5.3 under.

1.5.2 Straffeprosess

¹⁹ Auglend m.fl. (2004), s. 50-51.

²⁰ En forskrift som gir grunnleggende bestemmelser om utøvelse av politimyndighet, alminnelige tjenesteregler og alminnelige regler for tjenestepersoners personlige forhold og opptreden.

²¹ Se politiloven § 14

²² Rundskriv er orienteringer fra departementet til berørte parter om tolkninger av lover og forskrifter. Fortrinnsvis regulerer de enkeltspørsmål eller spesielle tema.

²³ Særlig Ot.prp.nr.22 (1994-1995)

²⁴ Auglend m.fl. (2004), s. 49

²⁵ NOU 2013:9

²⁶ NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Høringsuttalelse fra Politi- og Lensmannsetaten av 7. oktober 2013, s. 9

²⁷ Se punkt 3.4.2.3

²⁸ Se punkt 3.3.1

²⁹ Spesialenheten (2014)

³⁰ Eckoff (2001) s. 233

³¹ Andenæs (2009/2) s.112

I straffeprosessen er de viktigste rettskildene lovttekst, lovforarbeider, rettspraksis, internasjonale konvensjoner og reelle hensyn.³²

Blant rettskildene er straffeprosessloven særlig viktig. Dette følger implisitt av lovens § 1 hvor det fremgår at "[s]aker om straff behandles etter reglene i denne lov når ikke annet følger av lovgivningen ellers."

Forarbeidene utgjør en viktig rettskilde til forståelse av lovteksten og gir uttrykk for rettstilstanden før loven ble vedtatt, det tilsiktede formålet med loven, samt betydning av den enkelte bestemmelse.³³ Når det gjelder straffeprosessloven § 222a om besøksforbud vil særlig forarbeidene til lovendringen i 1994 om styrking av kriminalitetsofres stilling³⁴ og lovendringen i 2002 om endringer av besøksforbudbestemmelsen³⁵ være sentrale.

Det finnes et rikt utvalg rettspraksis som handler om straffeprosessuelle spørsmål, herunder avgjørelser som knytter seg til straffeprosessloven § 222a.

Også på straffeprosessens område vil folkerettslige forpliktelse være sentrale når tvangsmidler skal anvendes, se 1.5.3 under.

1.5.3 Særlig om folkeretten

Folkerettslige forpliktelse står sentralt i statens inngrep overfor borgerne. Både politiloven og straffeprosessloven hjemler inngripende tiltak som gjør det relevant å se nærmere på konvensjoner Norge er forpliktet av. Presumpsjonsprinsippet innebærer at norsk rett presumeres å være i samsvar med disse forpliktelsene slik at motstrid unngås. Straffeprosessloven § 4 og politiloven § 3 går lenger da de folkerettslige begrensningene er direkte gjort til en del av norsk rett³⁶. På menneskerettighetenes område følger det også av menneskerettsloven³⁷ § 2 at en rekke konvensjoner og protokoller skal gjelde som Norsk lov i den grad de er bindende for Norge. Etter § 3 fremgår det at disse ved motstrid med annen lovgivning skal gå foran. Når det gjelder oppholdsforbud etter politiloven § 7 eller besøksforbud etter § 222a, vil særlig Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) stå sentralt. Nærmere behandling av aktuelle bestemmelser i EMK gjøres i oppgavens punkt 5.

1.6 Videre fremstilling

Det vil først redegjøres kort for enkelte grunnleggende hensyn og prinsipper som er gjennomgående når statens inngrep overfor borgerne skal vurderes.

I delen om politiloven § 7 vil jeg konsentrere meg om grensen for oppholdsforbudets absolutte og relative varighet. Spørsmålet om det geografiske omfanget gjøres mer kortfattet da mange av de samme vurderingsmomentene gjør seg gjeldende.

Hovedvekten av oppgaven ligger i behandlingen av straffeprosessloven § 222a. Da oppholdsforbudet her kan være langvarig vil spørsmålet om den relative grensen være mest

³² Fredriksen (2011) s. 19

³³ Eckhoff (2001) s. 68

³⁴ Ot.prp.nr.22 (1993-1994)

³⁵ Ot.prp.nr.109 (2001-2002)

³⁶ Se Andenæs (2009/1) s. 9 – uttalelsen gjelder straffeprosessloven § 4, men politiloven § 3 har identisk ordlyd.

³⁷ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

interessant både når det gjelder varighet og geografisk omfang. Et viktig spørsmål er også hvem bestemmelsen kan beskytte. Spørsmålet hører egentlig hjemme under de materielle vilkårene, men er av oppgavetekniske hensyn plassert som et eget punkt i 4.4.

Avslutningsvis følger en sammenligning av bestemmelsene der funnene ses i lys av oppgavens tema. Helt til slutt ser jeg på de rettslige fremstidsutsiktene.

2 GRUNNLEGGENDE HENSYN OG PRINSIPPER

2.1 Grunnleggende friheter og rettigheter

I kraft av å være menneske følger enkelte grunnleggende friheter og rettigheter. Dette er et utslag av idéen om det ukrenkelige menneskeverdet³⁸ som har lang historisk tradisjon.³⁹ EMK og SP verner om sentrale friheter og rettigheter som oppholdsforbudet vil kunne gripe inn.

I EMK fjerde protokoll artikkel 2 og SP artikkel 12 slås det fast at enhver har rett til *bevegelsesfrihet*. Dette innebærer en fysisk rett til å fritt kunne bevege seg innenfor sitt lands territorium. Der oppholdsforbudet omfatter eget hjem vil særlig EMK artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv står sterkt. EMK artikkel 8 verner også om autonomien (selvbestemmelsesretten), som gir deg rett til å fatte beslutninger og handle i tråd med egne ønskemål og vurderinger.⁴⁰ Prinsippet tilsier at individet skal beholde kontrollen og ta ansvar for sin egen tilværelse så langt det er mulig.⁴¹ Endelig kan retten til å fritt delta i fredelige forsamlinger etter EMK artikkel 11, og den alminnelige retten til frihet og sikkerhet i EMK artikkel 5 tenkes å kunne komme i konflikt med et oppholdsforbud.

Den mest sentrale bestemmelsen i denne sammenheng er EMK fjerde protokoll artikkel 2. Denne vil behandles nærmere under oppgavens punkt 5.

2.2 Rettssikkerhet og effektivitet

Begrepet *rettssikkerhet* er ikke entydig og det er vanskelig å gi en presis og allment akseptert definisjon av uttrykket. Kjernen i begrepet er et krav om at enkeltindividet skal være beskyttet mot *overgrep* og *vilkårlighet* fra myndighetenes side, samtidig som vedkommende skal kunne *forutberegne sin rettsstilling* og *forsvare sine rettslige interesser*.⁴² Både politiet og påtalemyndigheten er underlagt regler som skal ivareta dette hensynet. I deres myndighetsutøvelse oppstiller rettssikkerhetskravet skranker for inngrepets innhold og saksbehandlingsregler om hvordan inngrepet skal gjøres, omtalt som henholdsvis materiell- og prosessuell rettssikkerhet.⁴³

Et sentralt element i den materielle rettssikkerheten er *legalitetsprinsippet*. Dette innebærer at et hvert inngrep overfor borgerne må ha hjemmel i lov. Både politiet og påtalemyndigheten utleder sin myndighet på en slik måte. De mest sentrale inngrepshjemplene kommer henholdsvis til uttrykk i politiloven §§ 7-13 og i straffeprosessloven fjerde del. Reglene danner grunnlag for hva som er et rettmessig inngrep og oppstiller følgelig grensene for hva som er

³⁸ Se for eksempel FNs verdenserklæring om menneskerettigheter artikkel 1

³⁹ NOU 2004:18, punkt 6.3

⁴⁰ NOU 2009:1, punkt 3.3.2.3

⁴¹ NOU 2004:18, punkt 6.3

⁴² NOU 2009:15, punkt 7.1

⁴³ Bernt (2003) s. 43

overgrep og vilkårlig myndighetsutøvelse. Lovhjemlene er også et viktig element i borgernes forutberegnelighet, da disse er allment tilgjengelige. I forlengelsen av dette kreves det at bestemmelsen er tilstrekkelig klar og presis utformet.

Den prosessuelle rettssikkerheten oppstiller et krav til saksbehandlingsregler og andre prosessuelle forhold som skal tilrettelegge for en trygg og rettferdig behandling ved inngrep. Det oppstilles krav til kontradiksjon, innsyn og varsling. Dette er særlig sentralt på straffeprosessens område og kan omfatte krav på varsling om rettsmøter, retten til å være tilstede under disse, retten til å gjøre seg kjent med saken og retten til å ha en forsvarer.⁴⁴ Overprøving og kontroll av beslutninger om inngrep er også en viktig del av den prosessuelle rettssikkerheten. I straffeprosessen er dette gjennomgående og kommer i hovedsak til uttrykk i lovens sjette del⁴⁵. For politiets vedkommende er denne adgangen mer begrenset⁴⁶. Den prosessuelle rettssikkerheten kan også sies å oppstille et krav til at politiet og påtalemyndigheten skal opptre saklig, uavhengig og objektivt. Dette kommer blant annet til uttrykk i politiinstruksen § 3-1 fjerde ledd og påtaleinstruksen § 2-5 første ledd.

Rettsikkerheten ivaretas også på et mer overordnet nivå gjennom grunnloven og i Norges folkerettslige forpliktelser. Den materielle siden kommer blant annet til uttrykk i grunnloven § 96 og EMK artikkel 7, som slår fast at ingen kan straffes uten etter lov. På den prosessuelle siden vil særlig EMK artikkel 6 om retten til rettferdig rettergang være sentral.

I et spenningsforhold til rettssikkerheten står hensynet til *effektivitet*. Dette innebærer et mål om å oppnå mest mulig med minst mulig omkostninger og innsats. Dette krever at graden av måloppnåelse vurderes i sammenheng med omkostninger inngrepet medfører.⁴⁷ Oppgaver og mål for politiet og påtalemyndigheten skal tilstrebes å realiseres på en hurtig og fortrinnsvis billig måte. Dette vil kunne gå på bekostning av grundigheten og derfor også rettssikkerheten. Etatene konfronteres imidlertid ofte med alvorlige forhold der enkeltpersoners- eller allmennhetens sikkerhet står på spill. Det må da stilles krav til høyt tempo fordi treghet kan påføre borgerne rettstap og fysisk uleilighet.⁴⁸ Effektivitet og rettssikkerheten vil derfor ofte trekke i samme retning. Politiloven og straffeprosessloven bygger på en klar forutsetning om at rettsikkerhet går foran effektivitet dersom disse hensynene kommer i konflikt med hverandre.⁴⁹

Politiet og påtalemyndigheten er underlagt krav om effektivitet. Dette kommer direkte til uttrykk i politiinstruksen § 3-1 femte ledd. I straffeprosessloven er denne spesielt angitt i § 224 første ledd og § 226 fjerde ledd, samt påtaleinstruksen § 7-4 første ledd.

2.3 Nødvendighet og forholdsmessighet

Kravet til nødvendighet og forholdsmessighet er gjennomgående for all myndighetsutøvelse⁵⁰ og gjelder følgelig for politiet og påtalemyndigheten. Prinsippene oppstiller krav til hvordan tjenesten skal utføres, herunder om-, på hvilken måte- og i hvilken utstrekning et inngrep kan skje.

⁴⁴ Se Andenæs (2009/1) s. 54 flg.

⁴⁵ Se for øvrig Andenæs (2009/1) s. 462

⁴⁶ Nærmere om dette i punkt 3.4.2.3

⁴⁷ Auglend m.fl. (2004), s. 421

⁴⁸ Auglend m.fl. (2004), s. 367

⁴⁹ Fredriksen (2011) s. 20 og Auglend m.fl. (2004), s. 421

⁵⁰ Se blant annet Fredriksen (2014) s. 56, punkt 2.4 og Auglend m.fl. (2004), s. 409, Ot.prp.nr.109, s. 29, punkt 4.4.1 jf. Rt-1998-1638 og Gisle (2010) s. 127

Kravet om *nødvendighet* innebærer i praksis to elementer; Inngrepet skal være egnet til å oppnå dets lovlige formål, og handlingen skal med rimelighet ikke kunne nås på en mindre inngripende måte.⁵¹ Sistnevnte blir også omtalt som *behovsprinsippet*, *maktstige-prinsippet* eller *minste middel-regelen*. I EMK kommer dette blant annet til uttrykk i artikkel 5 første ledd bokstav c⁵², artikkel 8 andre ledd⁵³ og artikkel 10 andre ledd⁵⁴.

For politiet fremgår dette uttrykkelig i politiloven § 6 første og annet ledd og politiinstruksen § 3-1 annet ledd. For påtalemyndigheten er prinsippet slått fast i straffeprosessloven § 170a som direkte gjelder alle tvangsmidler i lovens fjerde del.⁵⁵ For de fleste av disse tvangsmidlene oppstilles forholdsvis strenge og detaljerte krav til når tvangsmiddelet kan anvendes. I praksis vil kravet om nødvendighet derfor ofte være oppfylt så fremt de materielle vilkårene er det.

Begrepet *forholdsmessighet* uttrykker et alminnelig krav om vurderingen av forholdet mellom inngrepets mål og middel.⁵⁶ I teorien skilles elementer av dette prinsippet fra hverandre eller har ulik språklig drakt. Her legges det til grunn at prinsippet innebærer en helhetlig avveining av fordeler og ulemper for involverte parter og samfunnet for øvrig. Etter en slik avveining må fordelene være større enn ulempene for at kravet til forholdsmessighet er oppfylt og inngrepet lovlig. I EMK kommer prinsippet til uttrykk samme steder som for prinsippet om nødvendighet.⁵⁷

For politiet fremgår kravet om forholdsmessighet i politiloven § 6 andre ledd andre punktum og politiinstruksen § 3-1 og 3-2. I straffeprosessloven reguleres dette i § 170a andre punktum.

3 POLITILOVEN § 7

3.1 Innledning

Politiloven § 7 omtales som det viktigste rettslige verktøyet i politiets daglige ordenstjeneste.⁵⁸ Det er en formalisering, presisering og videreføring av de viktigste elementene i den tidligere *generalfullmakten*.⁵⁹

I det følgende skal det vurderes i hvilken grad politiet har anledning til å gripe inn med et oppholdsforbud etter politiloven § 7 ved slike ordensforstyrrelser oppgavens problemstilling skisserer.

I punkt 3.2 vil det kort redegjøres for *når* politiet kan gripe inn med et eventuelt oppholdsforbud og tas stilling til hvilken betydning dette får for problemstillingen. I punkt 3.3 behandles de rettslige grensene for oppholdsforbudets absolutte og relative omfang. Både varigheten og det geografiske omfanget vurderes. I punkt 3.4 vil det kort redegjøres overtredelse og prosessuelle forhold.

⁵¹ Auglend m.fl. (2004), s. 413 og 414

⁵² Om retten til frihet og sikkerhet

⁵³ Om retten til respekt for privatliv og familieliv

⁵⁴ Om ytringsfrihet

⁵⁵ Se også § 184 om fengslingsurrogater, § 157 om kroppslig undersøkesle og skjerpet krav i § 200a om skjult fjernsynsovervåking.

⁵⁶ Auglend m.fl. (2004), s. 417

⁵⁷ Se punkt 2.3, andre avsnitt

⁵⁸ Auglend m.fl. (2004), s. 469

⁵⁹ Generalfullmakten var en sedvanerettslig hjemmel som ga politiet fullmakt til iverksette tiltak som var ansett påkrevd for å opprettholde den offentlige ro og orden, se NOU 2004:6, punkt 5.4.2

3.2 Materielle vilkår – 1. ledd

Spørsmålet om *når* politiet kan gripe inn med et oppholdsforbud kan oppstykket i tre delspørsmål; Hvilke situasjoner kan hjemle et inngrep, hvor sannsynlig eller aktuell må denne være, og på hvilket tidspunkt kan politiet gripe inn? Spørsmålet om hvem som vernes av bestemmelsen hører egentlig under de materielle vilkårene, men blir av oppgavetekniske hensyn plassert i punkt 4.4.

3.2.1 Situasjoner som hjemler inngrep

Her vil det kort redegjøres for de ulike situasjonene som kan hjemle inngrep fra politiets side. Det er ikke vanntette skott mellom de tre alternativene bestemmelsen oppstiller, mange situasjoner vil kunne omfattes av flere. Fordi politiloven § 7 første ledd nr. 1 omfatter slike ordensforstyrrelser oppgaven behandler, punkt 3.2.1.1, vil øvrige alternativer gjøres mer kortfattet.

3.2.1.1 Nr. 1 – ”forstyrrelser av den offentlige ro og orden”

Politiloven § 7 første ledd nr. 1 første alternativ gir politiet myndighet til å gripe inn for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden.

Begrepet ”ro og orden” favner vidt og lar seg neppe defineres presist.⁶⁰ ”Ro” og ”orden” brukes stort sett synonymt og sammen blir de beskrevet som et tids-, steds- og situasjonsbetinget rettslig begrep, der innholdet bestemmes av samfunnets til en hver tid gjeldende regler, sedvaner og atferdsnormer av sosial og moralsk karakter.⁶¹

Ordlyden ”forstyrrelser” tilsier rent språklig at terskelen for at en krenkelse har funnet sted er lav. Det fremgår av forarbeidene at grensen for når man står overfor en ordensforstyrrelse skal trekkes ved gjennomsnittsborgerens toleransegrense for hva som er akseptabel atferd.⁶² Som nevnt helt innledningsvis vil også forhold som ikke er straffbare kunne omfattes av dette, selv om det i praksis vil være straffbare forhold som kan gi grunnlag for inngrep.⁶³ Det fremgår av forarbeidene at en objektiv norm skal legges til grunn. Denne vil være dynamisk og endre seg i tråd med samfunnsutviklingen.⁶⁴ I praksis vil det være opp til politiets skjønn å avgjøre hva som kan anses som akseptabelt. Dette kan by på vanskelige grensetilfeller der borgernes vern mot forstyrrelse må veies opp mot den alminnelige handlefrihet.

Den ”offentlige” ro og orden tilsier at forstyrrelsen i utgangspunktet må inntreffe på et offentlig sted som er allment tilgjengelig.⁶⁵

I kjernen av dette alternativet faller støy og bråk fra personer som ferdes i det offentlige. Det kan for eksempel dreie seg om en høylytt fotballsupporter som og hoier og skriker på gaten i et tettbebygd strøk midt på natten. Alle situasjoner som kan oppleves som skremmende eller sjenerende for de rundt kan anses som en ordensforstyrrelse. Det er tilstrekkelig at én person blir forstyrret.⁶⁶ Også kriminalitet som ikke har karakter av å være ordensforstyrrelse kan være det. For eksempel vil en person som tar kontakt med forbipasserende for å selge

⁶⁰ Auglend m.fl. (2004), s. 280

⁶¹ Auglend m.fl. (2004), s. 281

⁶² Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995), s. 61

⁶³ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995), s. 61

⁶⁴ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995), s. 60-61

⁶⁵ Se nærmere om dette i Fredriksen (2014) s. 375, punkt 3.3.1

⁶⁶ Fredriksen (2014) s. 376, punkt 3.3.1

narkotika kunne oppleves som sjenerende slik at handlingen kan karakteriseres som en ordensforstyrrelse. Dette alternativet dekker alle slike ordensforstyrrelser oppgaven behandler.

3.2.1.2 Nr. 2 – ”...ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet”

Dette alternativet hjemler inngrep for å nøytralisere en trussel mot enkeltpersoner eller allmennheten. Trusler overfor allmennheten er en integrert del av politiets arbeid i å opprettholde den offentlige ro og orden og innebærer at trusselen må rette seg mot fellesskapet som sådant, en ubestemt krets av personer, eller tilfeldige personer på et bestemt område.⁶⁷ Enkeltpersoners sikkerhet er skilt ut som et eget alternativ og markerer at inngrepet også kan finne sted der det kun er fare for ett individ. I sistnevnte tilfelle vil tiltaket i stor grad være av forebyggende karakter.⁶⁸

Det oppstilles et kvalifikasjonskrav for at inngrepet skal være berettiget som i forarbeidene omtales som ”kvalifisert risiko”.⁶⁹ Det må foreligge en konkret og nærliggende fare for personskade, samt et krav om at skaden er av et visst omfang. Dette tilsier at vern av materielle goder faller utenfor. Det samme gjør mer bagatellmessige forhold og situasjoner som har svært begrenset skadepotensial.

Overfor både allmennheten og enkeltpersoner kan trusselen stamme fra personer, farlige gjenstander og situasjoner, eller tilstander som ikke er menneskeskapt, eksempelvis naturkatastrofer som ras, storm, flom og lignende.⁷⁰ Det kan også gripes inn overfor personer som er en trussel mot seg selv, for eksempel en som ønsker å ta sitt eget liv.⁷¹

Det oppstilles ikke et krav om at trusselen inntreffer på offentlig sted slik det gjør etter politiloven § 7 første ledd nr. 1.

3.2.1.3 Nr. 3 – ”avverge eller stanse lovbrudd”

Bestemmelsens tredje alternativ gir politiet adgang til å gripe inn overfor pågående eller nært forestående lovbrudd. Med ”lovbrudd” menes straffbare handlinger objektivt sett. Det kan følgelig gripes inn uavhengig av om handlingen er forsettlig, uaktsom eller unnskyldelig.⁷²

Straffbare lovbrudd favner vidt og det oppstilles heller ingen krav om at forholdet må inntreffe på offentlig sted. Når det gjelder slike ordensforstyrrelser oppgavens problemstilling skisserer vil imidlertid straffeloven § 350 være særlig aktuell. Den omfatter blant annet støy og annen utilbørlig atferd som forstyrrer den alminnelige ro og orden, den lovlige ferdsel eller omgivelsenes nattero.⁷³ Andre aktuelle straffebestemmelser som kan ha en side til forstyrrelse mot ordensforstyrrelser § 228 (legemsfornærmelser), § 162 første ledd (salg av narkotika), § 258 annet ledd (grovt tyveri fra person på offentlig sted) og § 390a (skremmende, plagsom eller hensynsløs atferd).

Når det gjelder hva som ligger i ”stanse” og ”avverge” er dette et spørsmål om hvilket tidspunkt politiet kan gripe inn og vil bli behandlet under i punkt 3.2.3.

⁶⁷ Auglend m.fl. (2004), s. 478 og 479

⁶⁸ Auglend m.fl. (2004), s. 478

⁶⁹ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995), s. 61

⁷⁰ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995), s. 61

⁷¹ Auglend m.fl. (2004), s. 479

⁷² Auglend m.fl. (2004) s. 479

⁷³ Straffeloven § 350 første ledd

3.2.2 Krav til sannsynlighet og aktualitet

Det er kun politiloven § 7 første ledd bokstav nr. 1 som uttrykkelig oppstiller et sannsynlighetskrav, jf. ordlyden ”grunn til frykt”. Det kreves *ikke* sannsynlighetsovervekt, altså over 50 % sannsynlighet for at situasjonen inntreffer.⁷⁴ Det må likevel være en rimelig sannsynlighet. Nøyaktig hvor mange prosent sannsynlighet som kreves kan neppe fastslås fordi forholdets alvor eller det potensielle skadeomfanget vil kunne påvirke denne grensen. Selv om det ikke uttrykkelig fremgår vil dette kravet til sannsynlighet trolig gjelde for alle alternativene i politiloven § 7 første ledd, uavhengig om det er snakk om en ordens-, sikkerhets eller kriminalitetsrisiko.⁷⁵

Kravet til sannsynlighet henger nært sammen med kravet til aktualitet. Det må foreligge konkrete omstendigheter som gir holdepunkter for at overnevnte sannsynlighet foreligger. Dette omtales gjerne som et *aktualitetskrav* eller *konkretiseringskrav*. I forarbeidene uttales det at det skal være ”konkret og nærliggende risiko”.⁷⁶ I dette ligger det et krav om nærhet i tid, men også at risikoen må forankres i objektive, etterprøvbare omstendigheter.⁷⁷ Positiv kunnskap om hvordan forstyrrelsen vil utarte seg kreves ikke, men abstrakte eller fjerne faresituasjoner er imidlertid ikke tilstrekkelig. Det kan heller ikke gripes inn på bakgrunn av en generell risiko, for eksempel overfor en person som er en kjent bråkmaker og slåsskjempe uten at det foreligger holdepunkter som tilsier at en av situasjonene som hjemler inngrep er nærliggende.⁷⁸ I praksis vil politiets erfaringsgrunnlag være et viktig utgangspunkt for denne vurderingen.

3.2.3 Inngreptidspunkt

Alle alternativene i politiloven § 7 første ledd åpner for at det kan gripes inn i forkant i de gitte situasjonene. Dette kan henholdsvis utledes av ordlyden ”grunn til frykt”, ”ivareta” og ”avverge”. Bestemmelsen gir imidlertid ikke svar på hvor langt forut for situasjon inngrepet kan finne sted.

Politiloven opererer med fire begreper som lar seg plasser langs en tidsakse frem mot et tenkt gjerningstidspunkt, nemlig *forebygge*, *avverge*, *stanse* og *avdekke*.⁷⁹ Forebyggende virksomhet kommer lengst i tid fra gjerningstidspunktet og knytter seg gjerne til en generell risiko. Avvergende inngrep innebærer at lovbruddet må være nært forestående og at det foreligger en konkret og nærliggende risiko.⁸⁰ I NOU 2004:6 fremgår det at ”avverge” innebærer at politiets inngrep må komme ”umiddelbart forut før handlingen ellers ville bli begått”.⁸¹ Ordlyden ”stanse” forutsetter at inngrepet skjer der ordensforstyrrelsen er pågående.⁸² Der politiet griper inn etter at gjerningshandlingen er avsluttet, vil formålet normalt være å ”avdekke”, noe som tilsvarende det å etterforske.⁸³

⁷⁴ Sml. blant annet straffeprosessloven § 171 om ”skjellig grunn til mistanke”

⁷⁵ Spurkland (2014) s. 62

⁷⁶ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 61

⁷⁷ Auglend m.fl. (2004), s. 477

⁷⁸ Auglend m.fl. (2004), s. 477

⁷⁹ NOU 2004:6 s. 31

⁸⁰ Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 61

⁸¹ NOU 2004:6, s. 31

⁸² Myhrer (2006) s. 409

⁸³ Se NOU 2004:6 s. 31

Tidspunkt for inngrep har nær sammenheng med kravet til sannsynlighet og aktualitet. Generelt kan det anføres at jo høyere sannsynlighet og aktualitet som foreligger, desto tidligere kan inngrepet finne sted. Videre vil det være anledning til å gripe tidligere inn der det potensielle skadeomfanget er stort. Eksempelvis vil det kunne gripes tidligere inn for å redde liv enn for å unngå en ordensforstyrrelse selv om det skulle være like sannsynlig at begge forhold vil inntreffe.

Når det gjelder ordensforstyrrelser vil disse måtte være *vesentlige* for at politiet kan gripe forebyggende inn.⁸⁴ Russens bruk av store lydanlegg i forbindelse med russefeiring kan tjene som eksempel. Krav til sannsynlighet og aktualitet trolig vil være oppfylt lang tid i forveien. Ordlyd og forarbeider trekker imidlertid i retning av at forbudet må nedlegges i nokså kort tid før lydanleggene tas i bruk.⁸⁵ Dette styrkes ytterligere ved harmonisering mot alternativet som gir politiet adgang til å ”avverge” lovbrudd, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 3. Et ”lovbrudd” kan være langt mer alvorlig enn en ordensforstyrrelse.

3.3 Forbudets innhold

Etter politiloven § 7 andre ledd kan politiet ”forby opphold i bestemte områder” dersom de materielle vilkårene i første ledd er oppfylt. I vurderingen av forbudets varighet og geografiske omfang vil både den absolutte- og relative grensen behandles. Dette innebærer altså at det først skal tas stilling til oppholdsforbudets lovlige ytterpunkter. Deretter skal det vurderes hvor grensen skal trekkes innenfor disse rammene. I praksis vil varigheten og den geografiske utstrekningen vurderes samtidig når omfanget skal fastsettes. Her vil de behandles separat for å belyse de ulike tolkningsmomentene som gjør seg gjeldene.

3.3.1 Oppholdsforbudets omfang i tid

3.3.1.1 *Den absolutte grensen for oppholdsforbudets varighet*

Politoloven § 7 gir ikke svar på hvor lenge politiet kan forby noen å oppholde seg i et bestemt område. Ordlyden ”forby opphold” sier isolert sett lite om varighet. Denne må derfor leses i lys av formålene i bestemmelsens første ledd, politiets overordnede oppgaver, og må harmoneres mot andre positivt avgrensede bestemmelser som hjemler lignende tiltak.

Spørsmålet er utførlig behandlet i en artikkel fra 2006 skrevet av professor Tor-Geir Myhrer der spørsmålet nettopp er i hvilken grad langvarige individuelle påbud eller forbud kan hjemles i politiloven § 7.⁸⁶ Myhrer konkluderer med at det vanskelig kan fastsettes noen lengstetid, men anfører at en varighet på over 24 timer kan medføre at man står i et ”juridisk sett urent farvann” og antyder et ytterpunkt på 5 dager.⁸⁷

Myhrer vektlegger forarbeider⁸⁸, harmoni og konsekvens i regelverket og anfører at forbudet kun kan brukes for å løse konkrete og akutte ordensproblemer.⁸⁹ Det vises i denne sammenheng blant annet til de særskilte tidsbegrensningene i politilovens øvrige

⁸⁴ Ot.prp.nr.22 (1994-1995), s. 61 og Auglend m.fl., *Politirett*, s 478

⁸⁵ Asker og Bærum politidistrikt la ned forbud mot at russen i 2006 brukte store lydanlegg allerede i juni 2005. Et så tidlig inngrep harmonerer ikke med bestemmelsen. Se Myhrer (2006) s. 409 og 410

⁸⁶ Se Myhrer (2006)

⁸⁷ Myhrer (2006) s. 426

⁸⁸ Herunder Ot.prp.nr.85 (1996-1997) og Justisdepartementets utredning om ny politilov (april 1991) del V, s. 52

⁸⁹ Myhrer (2006) s. 426

bestemmelser⁹⁰ og straffeprosessloven §§ 222a–222c der påtalemyndigheten som utgangspunkt er underlagt rettslig prøving innen 5 dager ved beslutning om oppholdsforbud⁹¹. For øvrig behandler Myhrer også, rettspraksis⁹², forvaltningspraksis⁹³, teori⁹⁴, EMK⁹⁵ og hensynet til politiets effektivitet⁹⁶ uten at dette utgangspunktet rokkes.

Ytterpunktene Myhrer skisserer støttes også av professor Steinar Fredriksen i hans doktorgradsavhandling ”Ro, orden og frihet” fra 2014.⁹⁷ Fredriksen tilføyer at det i særlige tilfeller kan være tale om varighet utover 5 dager i forbindelse med offentlige arrangementer som går over flere dager. Det fremholdes at ”tidshorizonten er forholdsvis kort, sannsynligheten for gjentatt uønsket oppførsel kan etter omstendighetene være stor og det må for den inngrepet rettes mot, fremstå som forutberegnelig at eventuelle politiinngrep som følge av vedkommendes oppførsel, kan få effekt under hele arrangementet.”⁹⁸

Foruten poengene Fredriksen og Myhrer anfører kan det tilføyes at det har skjedd en utvikling i politiets praksis siden artikkelen til Myhrer ble skrevet. Hvilken rettskildemessig vekt forvaltningspraksis har vil avhenge av hvor fast, utbredt og varig den er.⁹⁹ Praksisen vil også måtte være godt dokumentert og representere en forsvarlig lovtolkning.¹⁰⁰

Det er politiets innsats mot det åpne rusmiljøet i Oslo det siktes til i denne sammenheng. Det ble kartlagt omfattende bruk og omsetning av narkotika i visse deler av sentrumskjernen¹⁰¹ og politiet satte seg blant annet som mål å trygge publikum i Oslo sentrum og beboerne i nærområdet¹⁰². Ett av tiltakene var å nedlegge oppholdsforbud for personer som var i befatning med narkotika i de aktuelle områdene. Oppholdsforbudet kunne vare 24, 48 eller 72 timer.¹⁰³ En varighet på 72 timer ble gitt dersom vedkommende allerede hadde fått to eller flere oppholdsforbud innenfor en periode på fire uker. I perioden 27. juni 2011 til 28. februar 2013 ble det nedlagt 16 682 oppholdsforbud¹⁰⁴.

Politiets praksis i Oslo vil kunne ha en viss rettskildemessig vekt da den representerer fast og varig praksis som angivelig er godt dokumentert med logging¹⁰⁵. Lengstetiden på 72 timer er innenfor ytterpunktet på 5 dager som Myhrer har skissert i sin artikkel. Forvaltningspraksisen rokker altså ikke ved dette, men antyder at det i større grad er anledning til å nedlegge oppholdsforbud på over 24 timer. Disse tidsangivelsene som er

⁹⁰ For eksempel politiloven § 8 om innbringelse med grense på inntil 4 timer

⁹¹ Myhrer (2006) henholdsvis s. 410 og 419

⁹² Herunder Rt-1981-679, Rt-1982-928, TOSLO-2005-4912, Oslo tingretts dom av 3. oktober 2003, 03-3859 M/78 (upublisert) og LE-2002-1017

⁹³ Myhrer trekker frem ”Plata-aksjonen” fra 2004 opp som eksempel der det ble det gitt oppholdsforbud med varighet på 14 dager. Etter aksjonen ble imidlertid samtlige forelegg for brudd på oppholdsforbudene opphevet, da Oslo statsadvokatembeter kom til at det var tvilsomt at politiloven hjemlet så lange forbud. Det fremgikk ikke hvor eller på hvilket grunnlag denne de fant det tvilsomt

⁹⁴ Herunder Auglend m.fl. (2004), s. 468-498, Nilstad (2004) s. 103 – 110

⁹⁵ Herunder EMKs krav til hjemmelens klarhet og presisjon

⁹⁶ Myhrer (2006) s. 423 flg.

⁹⁷ Fredriksen (2014) s. 292

⁹⁸ Fredriksen (2014) s. 292

⁹⁹ Eckoff (2001) s. 233

¹⁰⁰ Andenæs (2009/2) s. 112

¹⁰¹ Flateby (2013) s. 30, punkt 3.1.1

¹⁰² Handlingsplan for Politirådet i Oslo 2013: 2

¹⁰³ Flateby (2013) s. 39, punkt 4.1.2

¹⁰⁴ Grønland Politistasjon (2013) s. 12

¹⁰⁵ Grønland Politistasjon (2013) s. 7

gjennomgått her vil imidlertid ikke tjene som noen mal, kun en indikasjon på hvilket spillerom politiet har i den relative vurderingen av oppholdsforbudets varighet.

3.3.1.2 Den relative grensen for oppholdsforbudets varighet

Den relative vurderingen av oppholdsforbudets varighet er et spørsmål om hvor grensen skal trekkes innenfor rammen av oppholdsforbudets lovlige ytterpunkter. Svaret på dette kan utledes i en konkret vurdering av kravet til nødvendighet og forholdsmessighet. Disse kravene kommer til uttrykk i politiloven § 6. Prinsippene blir styrende for hvilket virkemiddel politiet skal anvende og for varigheten og intensiteten av virkemiddelet som blir valgt.

Kravet til *nødvendighet* kommer til uttrykk i politiloven § 6 første og annet ledd og politiinstruksen § 3-1. Kravet inneholder to elementer. Det første er at inngrepet må være egnet til å løse den aktuelle situasjonen. Formålet er å motvirke tilfeldig valg av inngrepsmetode eller valg basert på bekvemmelighet.¹⁰⁶ Det andre følger av politiloven § 6 andre ledd og politiinstruksen § 3-1 andre ledd og innebærer at det minst inngripende middelet skal velges dersom flere alternative virkemidler står til disposisjon.

Et eksempel kan være at politiet står overfor en kranglete gjest på et utested der politiet kan løse situasjonen med både en bortvisning og en innbringelse. Dersom begge inngrep løser situasjonen skal det minst inngripende virkemiddelet, her bortvisningen, velges.

Temaet her er ikke valg av virkemiddel, men varigheten av et oppholdsforbud når dette er vurdert som nødvendig i en konkret situasjon. Et eksempel på at nødvendighetskravet blir styrende for varigheten av et oppholdsforbud kan være der politiet står overfor en person som lager problemer i forbindelse med en fotballkamp. Dersom kampen varer to timer vil det være tilstrekkelig med et oppholdsforbud som varer tre timer. Etter tre timer er det ikke lenger behov for å holde personen unna fotballstadion og derfor ikke et nødvendig inngrep. Annerledes er det hvis en person lager problemer på et arrangement som går over tre dager. For å håndtere ordensproblemet kan det være nødvendig å gi et oppholdsforbud som så lenge arrangementet pågår. I et slikt tilfelle vil kan det være nødvendig med et oppholdsforbud som nærmer seg den absolutt grense omtalt over.

Kravet til *forholdsmessighet* innebærer at det må være proporsjonalitet mellom tjenestehandlingens mål og middel, slik at ulempene ved inngrepet ikke står i misforhold til det som søkes oppnådd.¹⁰⁷ I teorien skilles elementer av dette prinsippet fra hverandre eller har ulik språklig drakt. Her legges det som nevnt til grunn at prinsippet innebærer en helhetlig avveining av fordeler og ulemper for involverte parter og samfunnet for øvrig. Etter en slik avveining må fordelene være større enn ulempene for at kravet til forholdsmessighet er oppfylt og inngrepet lovlig.

Det kan reises spørsmål om hvilke forhold som skal tas i betraktning i denne vurderingen. Etter politiloven § 6 andre ledd andre punktum og politiinstruksen § 3-1 første ledd nevnes ”situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig”.¹⁰⁸ Ordlyden ”omstendighetene for øvrig” tilsier at et vidt spekter av hensyn kan inngå. Både private-, offentlige-, materielle- og immaterielle interesser omfattes.¹⁰⁹ Dette gjør bestemmelsen

¹⁰⁶ Auglend m.fl. (2004), s. 413

¹⁰⁷ Auglend m.fl. (2004), s. 417

¹⁰⁸ Politiloven § 6 annet ledd annet punktum

¹⁰⁹ Auglend m.fl. (2004), s. 417

dynamisk. Der inngrepet er et oppholdsforbud vil hensynet til effektivitet gjøre seg gjeldende. Tiltaket er lite ressurskrevende og vil kunne besluttes muntlig av den enkelte tjenesteperson på stedet. Måloppnåelsen vil også kunne være høy dersom forbudet etterkommes. Forbudet verner om personer som ellers ville vært berørt av de uønskede handlingene. Oppholdsforbudet gjør imidlertid et inngrep i bevegelsesfriheten og kan vanskeliggjøre nødvendige og praktiske behov.

I forlengelsen av dette blir spørsmålet hvordan forholdene skal veies mot hverandre. Dette må nødvendigvis bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, men noen generelle betraktninger kan gjøres. Dette spørsmålet er knapt berørt i relevante rettskilder. Som jeg vil vise senere vil hensynet til politiets effektivitet veie forholdsvis tungt, særlig hvor de alternative virkemidlene er mer inngripende. En moderat begrensning i bevegelsesfriheten er ikke en ulempe som veier spesielt tungt, men hvis et oppholdsforbud begrenser tilgangen til grunnleggende velferdsgoder og arbeid mv. må dette vektlegges vesentlig tyngre.

I politiet innsats mot det åpne rusmiljøet finnes eksempler på hvordan denne vekting er gjort i praksis.

I politiets innsats mot det åpne rusmiljøet i Oslo i 2012 gjort en evaluering av innsatsen.¹¹⁰ Det var tilsynelatende få klager fra den forbudet var rettet mot¹¹¹ og publikum opplevde innsatsen som trygghetsskapende¹¹². Når det gjelder klageomfanget må det tas i betraktning at narkotikalovbrudd i Norge er forbundet med streng straff. Da angivelig 15 000 av de 16 682 oppholdsforbudene som ble nedlagt kunne endt med straff i stedet¹¹³, vil oppholdsforbud for de fleste være et foretrukket alternativ. Under hver omstendighet kan det diskuteres i hvilken grad dette har overføringsverdi til den rettslige vurderingen av om inngrepet er forholdsmessig etter politiloven § 6 andre ledd. Loven gir et vidt spillerom jf. ordlyden ”omstendighetene forøvrig”¹¹⁴, men rene rimelighetsbetraktninger vil måtte vike for ordlydens begrensninger der disse kommer i konflikt med hverandre. For eksempel vil det ikke være anledning til nedlegge et oppholdsforbud på to uker selv om alle involverte parter måtte anse dette som rimelig.

Det må også reises spørsmål om politiets håndtering av narkotikaproblematikken i Oslo har overføringsverdi for annen type kriminalitet eller mer rendyrkede ordensforstyrrelser. På den ene siden har narkotikaproblematikken en klar ordensmessig side¹¹⁵ og den representerer et vedvarende problem. På den andre siden har narkotikaforhold en annen karakter enn de mer rendyrkede ordensforstyrrelsene. I forholdsmessighetsvurderingen skal det tas hensyn til ”situasjonens alvor”, jf. § 6 andre ledd. Narkotikalovbrudd har en betraktelig høyere strafferamme enn for eksempel ordensforstyrrelser etter straffeloven § 350. Dette tilsier at det kan gjøres større inngrep overfor narkotikaforhold enn den typiske ordensforstyrrelsen.

I forbindelse med arbeidet med det åpne rusmiljøet ble det etablert en ordning med skjematisk løsning med oppholdsforbud på henholdsvis 24, 48 og 72 timer. Spørsmålet om det er adgang til å nedlegge slike skjematisk oppholdsforbud, eller om politiloven § 6 krever

¹¹⁰ Grønland Politistasjon (2012) s. 7

¹¹¹ Grønland Politistasjon (2013) s.14

¹¹² Flateby (2013) s. s. 49, punkt 2.2.5

¹¹³ Flateby (2013) s. s. 41

¹¹⁴ Politiloven § 6 andre ledd

¹¹⁵ Flateby (2013) s. 7

at det skjer en konkret vurdering i det enkelte tilfellet kan reises. Det er mye som taler for at slike skjematiske oppholdsforbud vil kunne brukes. Politiet har tilsynelatende har brukt god tid på å kartlegge og fordeler og ulemper. Hensynet til likebehandling støtter også en slik løsning. Dette er et viktig trekk ved rettsstaten og vil kunne forhindre ugrunnet forskjellsbehandling og diskriminering.¹¹⁶ Dette kommer borgerne til gode. Skjematiske løsninger vil også kunne fremme saklige og objektive beslutninger blant tjenestepersonene slik det kreves i politiloven § 6 tredje ledd. Endelig vil hensynet til effektivitet støtte denne løsningen. Så fremt oppholdsforbudet etterkommes vil måloppnåelsen være høy og ressursene som går med være lave.

Ved bruk av skjematiske oppholdsforbud må det imidlertid være en åpning for justering der det foreligger spesielle omstendigheter. Det kan for eksempel dreie om tilgang til jobb, skole, eller tidspunkter for legetimer og andre viktige avtaler. Her vil det kunne være et adgang til å gjøre unntak i oppholdsforbudet for gitte tidsrom, slik det ble praktisert i Oslo der enkelte fikk anledning til å oppsøke lavterskeltilbudene¹¹⁷. Standardiserte forbud vil altså kunne få uheldige konsekvenser dersom den enkelte tjenesteperson ikke er bevisst prinsippenes gjennomslagskraft.

Utenfor situasjoner som her er nevnt står man igjen med prinsippenes generelle utgangspunkt og avveining mellom en persons grunnleggende friheter og rettigheter, rettssikkerhet og effektivitet. Isolert sett tilsier hensynet til effektivitet at oppholdsforbudene bør være så lange som mulig innenfor den absolutte grensen § 7 oppstiller. Politiet vil da kunne ha et visst håp om å slippe å håndtere gjentatte ordensforstyrrelser mange ganger etter hverandre.¹¹⁸

3.3.2 Oppholdsforbudets geografiske omfang

3.3.2.1 Den absolutte grense for oppholdsforbudets geografiske omfang

Politoloven § 7 andre ledd gir politiet adgang til å ”forby opphold i bestemte områder”. Ordlyden gir få holdepunkter vedrørende størrelsen av det geografiske området, men ordet ”bestemt” tilsier at det må være tydelig avgrenset. Dette tilsier at området godt kan godt være stort så lenge det er klart definert.¹¹⁹

Bestemmelsen åpner også for at flere forskjellige områder kan omfattes i samme forbud, jf. ordlyden ”områder”. Trolig vil dette kunne innebære at forbudet kan gjelde flere områder som har samme karakter. For eksempel vil det i særlige tilfeller kunne være anledning til å forby en person å oppholde seg på alle T-banestasjoner i Oslo.¹²⁰ Et slikt tyngende inngrep vil imidlertid kunne tilsi at inngrepet er uforholdsmessig etter politiloven § 6, men det er altså prinsipielt ikke noe i veien for dette.

Ved harmonisering mot andre inngrep av liknende karakter i politiloven § 7 andre ledd kan det ses hen til politiets adgang til å ”påby områder evakuert”. Dette kan for eksempel være aktuelt hvis det er fare for snøskred ved et tettbebyggt strøk eller en gasslekkasje i sentrum av en by. I denne sammenheng vil det geografiske området kunne være omfattende.

¹¹⁶ Auglend m.fl. (2004), s. 419

¹¹⁷ Flateby (2013) s. 40

¹¹⁸ Fredriksen (2014) s. 291

¹¹⁹ Fredriksen (2014) s. 287

¹²⁰ Fredriksen (2014) s. 289

Forarbeidene til politiloven § 7 sier ingenting om hvilke skranker som gjelder for det geografiske omfanget.

Rettspraksis på området er også svært begrenset. I dommene Myhrer behandler i sin artikkel¹²¹ gjaldt oppholdsforbudet henholdsvis et anleggsområde, en gate i Oslo sentrum og et belastet område med mye vold og narkotika¹²². Ingen av dommene reiser spørsmål om det geografiske omfanget.

I politiets innsats mot det åpne rusmiljøet i Oslo ble det operert med 16 geografiske soner rundt Oslo S og nedre del av Grünerløkka¹²³. I forbindelse med politiets advarsel om nye tiltak mot ”bråkmakere”¹²⁴ i Oslo sentrum ble det publisert et kart over Oslo sentrum der det er laget et omriss rundt en stor del av sentrumskjernen¹²⁵. Selv om det her uttales at det må skje en konkret vurdering i det enkelte tilfelle antyder kartet omfanget av et eventuelt oppholdsforbud.

Det følger av EMKs fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 at enhver har rett til bevegelsesfrihet. De folkerettslige forpliktelsene blir behandlet samlet under oppgavens punkt 5 og her trekkes kun frem det som har betydning for oppholdsforbudets geografiske omfang. I denne sammenheng er det presisjonskravet i EMK som kan diskuteres. Antakelig legger ikke EMK strengere føringer her enn det som følger av legalitetsprinsippet. Borgerens anledning til å forutse sin rettsstilling på dette feltet må ta utgangspunkt i en ordlydsfortolkning av ”bestemte områder” og det kan i den sammenheng vises til ordlydsfortolkningen som er gjort over.

En gjennomgang av tilgjengelige rettskilder gis det liten veiledning vedrørende de absolutte skrankene for det geografiske omfanget av oppholdsforbudet. Etter dette blir det den relative vurderingen som blir bestemmende for omfanget.

3.3.2.2 Den relative grensen for oppholdsforbudets geografiske omfang

I likhet med vurderingen av oppholdsforbudets varighet vil den relative grensen for det geografiske omfanget bestemmes ut fra kravet om nødvendighet og forsvarlighet. Det rettslige utgangspunktet for denne vurderingen er politiloven § 6 og politiinstruksen § 3-1. Det til her til gjennomgangen av prinsippene som er gjort under punkt 3.3.1.2.

3.4 Overtredelse og prosessuelle forhold

3.4.1 Overtredelse

3.4.1.1 Overtredelse

Dersom vedkommende oppholdsforbudet er rettet mot beveger seg innenfor området forbudet gjelder, foreligger det en overtredelse. Enhver tilstedeværelse uavhengig av varighet, medfører altså et brudd. Vedkommende må nødvendigvis få rimelig tid til å trekke seg ut av området.

¹²¹ Se fotnote 92

¹²² Myhrer (2006) s. 414

¹²³ Kart: Flateby (2013) s. 115

¹²⁴ Se punkt 1

¹²⁵ Politiet (2014)

3.4.1.2 Reaksjon

Det følger av oppportunitetsprinsippet at politiet kan velge om- og på hvilken måte det skal reageres på overtredelsen.¹²⁶ Ved brudd på oppholdsforbud kan det være aktuelt med alt fra muntlig advarsel, til innbringelse¹²⁷ og anmeldelse for å ikke etterkomme politiets pålegg, jf. politiloven § 30 nr. 1, jf. politiloven § 5, jf. § 7.¹²⁸ Både uaktsomme og forsettlige overtredelser omfattes, jf. § 30 nr. 1. Strafferammen er bøter eller fengsel i inntil 3 måneder. Påtalemyndigheten opererer med standardiserte bøtesatser for masseovertredelser der saken forsøkes løst med forelegg. I Oslo er veiledende reaksjon for å ikke etterkomme politiets pålegg en bot på 6000 kroner. Mellom fredag klokken 1800 og søndag klokken 1000 er bøtesatsen 13000 kroner.¹²⁹

3.4.2 Prosessuelle forhold

3.4.2.1 Enkeltvedtak?

Saksbehandlingsreglene som kommer til anvendelse avhenger av hva slags beslutning et oppholdsforbud er og det kan i den forbindelse reises spørsmål om oppholdsforbud etter politiloven § 7 er et enkeltvedtak.

Et enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes ”under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter” til ”en eller flere bestemte personer”, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, jf. bokstav b. Et oppholdsforbud gitt av politiet i medhold av politiloven § 7 omfattes av dette. Politiets virksomhet er heller ikke gitt noe generelt unntak i forvaltningsloven § 4. Utgangspunktet må derfor være at de generelle saksbehandlingsreglene etter forfatningsloven gjelder.

I forvaltningsforskriften¹³⁰ er det likevel gjort unntak for begrunnelsesplikten¹³¹ ved påbud som gis av politiet for å opprettholde ro og orden. Det samme gjelder klageadgangen under slike forutsetninger¹³². I forarbeidene fremgår det videre at unntakene også må gjelde den del av politiets virksomhet som går ut på gripe inn overfor nært forestående og igangværende lovbrudd¹³³. Dette taler for at oppholdsforbud med henblikk til midlertidige og kortvarige situasjoner unntas regler om klageadgang og begrunnelsesplikt. Det oppstilles heller ingen formkrav til beslutning om oppholdsforbud i politiloven.

Et oppholdsforbud må etter dette anses som et enkeltvedtak¹³⁴.

3.4.2.2 Kompetanse

Det er ”politiet” som har kompetanse til å nedlegge et oppholdsforbud etter politiloven § 7 første ledd og andre ledd. Hvem som er politi fremgår av politiloven § 20.

¹²⁶ Auglend m.fl. (2004), s. 422

¹²⁷ Se politiloven § 8

¹²⁸ Vedkommende kan også straffes for overtredelse av straffeloven § 329. Den regulerer det samme og er ansett overflødig etter at politiloven ble vedtatt. Den er ikke videreført i straffeloven av 2005.

¹²⁹ 2014-Påtaledirektiv fra Oslo politidistrikt

¹³⁰ FOR-2006-12-15-1456

¹³¹ FOR-2006-12-15-1456 § 21 bokstav b

¹³² FOR-2006-12-15-1456 § 30 bokstav a

¹³³ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 19

¹³⁴ Se for øvrig Myhrer (2006) s. 421, der det konkluderes med det samme.

3.4.2.3 Overprøving

Ved selve effektueringen av oppholdsforbudet er adgangen til overprøving tilnærmet fraværende.¹³⁵ Politiloven § 5 gir uttrykk for den alminnelige lydighetsplikten¹³⁶ og borgerne plikter ”straks” å rette seg etter politiets pålegg. Sammenholdt med unntaket fra begrunnelsesplikten og klageadgangen i forvaltningsforskriften er det også lite vedkommende kan gjøre for å overprøve politiets beslutning i ettertid hvis pålegget etterkommes.

Et noe tungvint løsning for å få prøvd lovligheten av oppholdsforbudet for retten er ved å ikke etterkomme pålegget slik at det blir opprettet en anmeldelse. I første instans vil da påtalemyndigheten vurdere lovligheten. Hvis påtalemyndigheten utsteder et forelegg og dette ikke vedtas vil lovligheten endelig kunne prøves for domstolene, forutsatt at påtalemyndigheten forfølger saken. Vedkommende risikerer i tillegg til en høyere bot, samt saksomkostninger. Fordi vedkommende ikke har krav på forsvarer¹³⁷ vil dette eventuelt måtte dekkes av egen lomme. På denne bakgrunn synes veien til rettslig overprøving å være usikker, tung og ubalansert. Sakens alvor tatt i betraktning vil nok de færreste velge å gå for en slik løsning.

3.4.2.4 Formkrav

Det finnes ingen eksplisitte krav til skriftlighet eller dokumentering av tiltak etter politiloven. Politilinstruksen § 7-1 slår fast at det skal føres vaktjournal over alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende utførelsen av polititjenesten og i § 7-6 reguleres politiet alminnelige rapporteringsplikt. I praksis loggføres tiltak etter politiloven i politiets operasjonslogg (PO).¹³⁸

3.4.2.5 Prosessuell status

Inngrep etter politiloven medfører ikke status som siktet. Dette fremgår uttrykkelig ved innbringelse, jf. straffeprosessloven § 82 annet ledd, men vil også gjelde for øvrige inngrep.¹³⁹

3.4.2.6 Øvrige rettigheter

Fordi oppholdsforbud må anses som en frihetsinnskrenkelse og ikke en frihetsberøvelse¹⁴⁰ vil heller ikke arrestforskriftene¹⁴¹ regler om blant annet underretning til pårørende eller rett til informasjon om grunnlaget for frihetsberøvelsen komme til anvendelse.¹⁴²

4 STRAFFEPROSESSLOVEN § 222A

4.1 Innledning

Straffeprosessloven § 222a regulerer besøksforbud og gir påtalemyndigheten adgang til å forby en person å ”oppholde seg på et bestemt sted” etter andre ledd bokstav a. Bestemmelsen er plassert i straffeprosesslovens fjerde del sammen med lovens øvrige tvangsmidler. Disse tvangsmidlene benyttes i hovedsak til etterforskningen av et straffbart forhold.¹⁴³

¹³⁵ Dersom pålegget fremstår som et klart overgrep har vedkommende ingen ubetinget plikt til å etterkomme dette, se Auglend, s. 290

¹³⁶ Auglend m.fl. (2004) s. 939

¹³⁷ Straffeprosessloven § 96 andre ledd nr. 2

¹³⁸ Spurkland (2014) s. 76

¹³⁹ Spurkland (2014) s. 73

¹⁴⁰ Se punkt 5.2

¹⁴¹ FOR-2006-06-30-749

¹⁴² FOR-2006-06-30-749, henholdsvis § 2-4 og 2-10.

¹⁴³ Se blant annet straffeprosessloven § 171 (pågrep og fengsel), § 192 (ransaking) og § 216a (kommunikasjonskontroll)

Besøksforbudbestemmelsen skiller seg imidlertid fra disse ved å være et forebyggende tvangsmiddel uten nødvendig tilknytning til straffeforfølgning.¹⁴⁴

Bestemmelsen kom som følge av økt oppmerksomhet på kriminalitetsofres stilling i og utenfor straffesaker. Dette ble fremhevet på begynnelsen av 90-tallet og var temaet i en offentlig utredning fra 1992¹⁴⁵. I 1994 ble dette videreført i forarbeidene til et endringsforslag til straffeprosessloven¹⁴⁶. Fornærmede fikk etter dette en utvidet rett til dokumentinnsyn, informasjon, erstatning og bistandsadvokat med mer. I samme omgang ble bestemmelsen om besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a vedtatt. Det ble lagt vekt på behovet for å kunne gripe inn overfor familievold og kvinnemishandling¹⁴⁷ også utenfor straffesaker¹⁴⁸.

Det er forbudet mot å ”oppholde seg på et bestemt sted” ved slike ordensforstyrrelser oppgaven behandler¹⁴⁹ som er temaet i følgende. I punkt 4.2 vil det kort gjøres rede for *når* påtalemyndigheten kan gripe inn, herunder hvilke situasjoner som hjemler inngrep, hvilken sannsynlighet som kreves og hvilket tidspunkt inngrepet kan finne sted. Deretter vil oppholdsforbudets varighet og geografiske omfang diskuteres nærmere i punkt 4.3. Her legges det vekt på det geografiske omfanget fordi varigheten i større grad er avklart gjennom ordlyden. Av særlig interesse for problemstillingen er spørsmålet om *hvem* bestemmelsen kan beskytte. Dette er skilt ut i en egen overskrift og behandles i punkt 4.4.

4.2 Materielle vilkår – 1. ledd

Bestemmelsens første ledd dreier seg om *når* forbudet kan nedlegges. I likhet med politiloven § 7 oppstår tre delspørsmål. Hvilke situasjoner kan hjemle et inngrep, hvilket krav stilles til sannsynligheten for at en slik situasjon inntreffer og på hvilket tidspunkt kan påtalemyndigheten gripe inn? Det er dette som skal besvares i det følgende.

Hvem som beskyttes av bestemmelsen hører også hjemme under de materielle vilkårene. Av oppgavetekniske hensyn blir dette behandlet i punkt 4.4.

4.2.1 Situasjoner som hjemler inngrep

4.2.1.1 ”straffbar handling” – bokstav a)

Første ledd bokstav a hjemler besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person ellers vil begå en ”straffbar handling” overfor en annen person. Ordlyden gir ingen føringer på karakteren av det straffbare forholdet. I forarbeidene fremgår det at dette også er intensjonen, men at besøksforbud særlig vil være aktuelt ved fare for vold eller trusler¹⁵⁰. Offerutvalget påpeker at forbudet også kan nedlegges for å hindre trakassering eller psykisk terror¹⁵¹. I juridisk teori fremholdes det at bestemmelsen også vil kunne benyttes i sedelighetssaker, saker som gjelder ran og utpresning, i narkotikasaker hvor en hovedmann trakasserer en

¹⁴⁴ Besøksforbudbestemmelsen har imidlertid ofte en klar s. mot etterforskningen av straffbare handlinger - se Bjerke (2011) s. 784

¹⁴⁵ NOU 1992:16 Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre

¹⁴⁶ Ot.prp.nr.33 (1993-1994) Styrking av kriminalitetsofres stilling

¹⁴⁷ Ot.prp.nr.33 (1993-1994), s. 41, kapittel X, punkt 1

¹⁴⁸ Ot.prp.nr.33 (1993-1994), s. 44 og Bjerke (2011) s. 783

¹⁴⁹ Se punkt 1.3

¹⁵⁰ Ot.prp.nr.109 (2001-2002), s. 20

¹⁵¹ NOU 1992:16, s. 77

medmistenk, i saker som gjelder rettsstridig tvang eller frihetsberøvelse, saker om skadeverk og i saker som angår motarbeiding av rettsvesenet.¹⁵²

Her, som for de øvrige alternativene, gjelder straffeprosessloven § 170a, jf. § 222a første ledd tredje punktum. Forholdsmessighetsvurderingen vil i praksis være avgjørende for hvilke straffbare forhold som kan begrunne et besøksforbud.¹⁵³

Det kan reises spørsmål om de øvrige vilkår for straff må foreligge for at det kan være tale om en straffbar handling, eller om det er tilstrekkelig at den objektive gjerningsbeskrivelsen er oppfylt. I Rt-1998-1106 slo Høyesteretts kjæremålsutvalg fast at det ikke var en saksbehandlingsfeil at lagmannsretten ikke hadde undersøkt nærmere om en person var tilregnelig. Videre ble det vist til at besøksforbudet skilte seg fra øvrige tvangsmidler ved at det ikke hadde nødvendig tilknytning til straffeforfølging og at kun ett av alternativene i straffeprosessloven § 222a første ledd rettet seg mot en ”straffbar handling”. Endelig ble det vist til forarbeider¹⁵⁴ og teori og slått fast at besøksforbud måtte kunne besluttes selv om den forbudet retter seg mot ikke kunne straffes. Dette taler det kun er den objektive gjerningsbeskrivelsen som må oppfylles for at inngrepet kan finne sted.

Av interesse for denne fremstillingen er spørsmålet om alternativet kan anvendes overfor ordensforstyrrelser slik de beskrives i oppgavens innledning.¹⁵⁵ Som det fremgår her vil en rekke typer straffbare forhold kunne ha en side mot ordensforstyrrelser så utgangspunktet må være at alternativet kan anvendes. Om bestemmelsen kan beskytte det ”alminnelige publikum” eller ”generelle samfunnsinteresser” blir behandlet i punkt 4.4.

4.2.1.2 ”forfølge” – bokstav b)

Første ledd bokstav b åpner for at besøksforbud kan nedlegges dersom en person forfølger en annen person. Alternativet tar sikte på forfølging som ikke er straffbar¹⁵⁶, men som oppleves som en ”merkbar belastning”¹⁵⁷. Fornærmedes subjektive oppfatning må spille inn her da det er denne personen som må vurdere om tilnærmelsen er akseptabel eller ikke. Dette harmonerer mot at det i utgangspunktet er fornærmede som må begjære forbudet, jf. § 222a første ledd andre punktum. Forholdsmessighetsvurderingen vil i praksis også her være avgjørende for hvilke typer forfølgelse som kan begrunne besøksforbud.¹⁵⁸ I Rt-1998-1255 finnes eksempler å plagsom opptreden som ikke regnes som forfølgelse¹⁵⁹.

Spørsmålet om slik forfølgelse kan anses som en ordensforstyrrelse beror på i hvilken utstrekning- og overfor hvor mange forfølgelsen skjer. Alternativet synes imidlertid ikke å treffe de alminnelige ordensforstyrrelsene særlig grad.

¹⁵² Thronæs (2003) s. 301, pkt. 4

¹⁵³ Bjerke (2011) s. 785

¹⁵⁴ Kjæremålsutvalget viste til Ot.prp.nr.33 (1993-1994), s. 50

¹⁵⁵ Se punkt 1.3

¹⁵⁶ Straffbar forfølgning, jf. strl. § 390a, omfattes av straffeprosessloven § 222a første ledd bokstav a.

¹⁵⁷ Ot.prp.nr.109 (2001-2002) s. 45

¹⁵⁸ Sml. Bjerke (2011) s. 785

¹⁵⁹ Kjæremålsutvalget uttaler at det må dreie seg om forfølgelse av en fysisk person og at ”parkering på bestemte steder, hindring av atkomst, stengning av vanntilførsel og flytting av eiendeler fra kjellerrom mv.” ikke var omfattet av dette.

4.2.1.3 ”på annet vis krenke ” – bokstav c)

Første ledd bokstav c gjelder krenkelse av en annens fred. Dette alternativet fanger opp tilfeller som verken er straffbare eller som består i forfølgning.¹⁶⁰ Å ”krenke” favner vidt og kan i prinsippet omfatte all uønsket kontakt. Det kan for eksempel dreie seg om gjentatt eller påtrengende kontakt ved at en person stadig vekk dukker opp på en annens bosted, eller trakasserer eller sjikanerer vedkommende på offentlig sted eller liknende.¹⁶¹ Fjernkontakt i form av telefonanrop, SMS eller e-post omfattes også av dette begrepet¹⁶². Terskelen er med andre ord lav for at dette alternativet kan anvendes. Alternativet kan ses i relasjon til straffeloven § 390a som omhandler krenkelse av en annens fred.¹⁶³ Slik krenkelse vil imidlertid være en ”*straffbar handling*” og omfattes av alternativ a. Fornærmedes opplevelse av krenkelsene vil også her spille da det er denne som må ta stilling til om de er akseptable eller ikke.¹⁶⁴

Eksemplene som er trukket frem i forarbeider og rettspraksis knytter seg i hovedsak til krenkelser som oppstår i relasjonen mellom to personer. Slike krenkelser faller utenfor ordensforstyrrelsene denne oppgaven behandler. I likhet med bokstav b beror imidlertid spørsmålet om alternativet kan anvendes på i hvilken utstrekning- og overfor hvor mange krenkelsen skjer.

4.2.2 Krav til sannsynlighet og aktualitet

Påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud dersom det er ”grunn til å tro” at gjerningspersonen vil foreta handlingene som fremgår av alternativene a - c, jf. første ledd første punktum. Det oppstilles ikke krav til sannsynlighetsovervekt. Dette ble slått fast i Rt-1998-1638¹⁶⁵ og presisert i forarbeidene til en lovendring i 2003.¹⁶⁶ Nøyaktig hvor mange prosent sannsynlighet som kreves lar seg neppe fastslå da blant annet forholdets alvor eller potensielle skadeomfanget vil kunne påvirke denne grensen.

Kravet til aktualitet, at det må foreligge konkrete holdepunkter for å begrunne risikoen, kommer til uttrykk i kjennelsen fra 1998 der det fremgår at det må foreligge ”*nærliggende og reell risiko*”¹⁶⁷. I forarbeidene til lovendringen fra 2003 ble det uttalt at noe i det konkrete saksforholdet måtte gi grunn til å tro at den forbudet er rettet mot, ellers vil begå en av de aktuelle handlingene og at ”*en teoretisk risiko ikke er nok*”.¹⁶⁸ Aktuelle holdepunkter kan være tidligere handlinger, trusler eller andre særlige forhold som tyder på at det er fare for overgrep”.¹⁶⁹

Når det gjelder spørsmålet om hva slags bevis som kan ligge til grunn for et besøksforbud må dette kunne favne vidt. Der tidligere eller underliggende straffesaker fremlegges som begrunnelsen for et besøksforbud, kan det anses som en saksbehandlingsfeil at det ikke har blitt hensyntatt at straffesaken er henlagt¹⁷⁰. Dette innebærer imidlertid ikke at de ikke kan

¹⁶⁰ Se Rt-2004-1658

¹⁶¹ Ot.prp.nr.109 (2002-2003), s. 45

¹⁶² Ot.prp.nr.90 (2003-2004), s. 323

¹⁶³ Bestemmelsen kom på bakgrunn av ”Telefonsjikanedommen”, Rt-1952-989

¹⁶⁴ Sml. punkt 4.2.1.2

¹⁶⁵ Rt-1998-1638, nest siste avsnitt

¹⁶⁶ Ot.prp.nr.109 (2001-2002) s. 44

¹⁶⁷ Rt-1998-1638, nest siste avsnitt

¹⁶⁸ Ot.prp.nr.109 (2001-2002) s. 44

¹⁶⁹ Ot.prp.nr.109 (2001-2002) s. 44

¹⁷⁰ Rt-2007-982 og Rt-2010-641

fremlegges¹⁷¹. I tradisjonelle saker om besøksforbud aksepteres blant annet anropslogger, e-post, SMS og andre elektroniske spor. Dette tilsier at også politiets arbeidslogger må kunne legges til grunn, for eksempel hvis det fremkommer at politiet gjentatte ganger har vært i kontakt med en person fordi han oppført seg truende overfor andre.

4.2.3 Inngrepstidspunkt

Påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud når det er ”grunn til å tro” at gjerningshandlingen vil finne sted, altså kan de gripe inn i forkant. Kjennelsen fra 1998¹⁷² uttrykte et krav om at risikoen måtte være ”nærliggende”. I Rt-2004-1998 tolket Høyesteretts kjæremålsutvalg lovendringen fra 2003 slik at det tidligere kravet om at risikoen ikke bare måtte være reell, men også ”nærliggende” var noe dempet.¹⁷³ Dette innebærer at det må kunne aksepteres at det går noe tid før handlingen inntreffer. I forarbeidene blir det også flere steder uttalt at besøksforbudet er et ”forebyggende” tiltak¹⁷⁴, noe som støtter dette synet.¹⁷⁵ I praksis vil inngrepstidspunktet ha nær sammenheng med sannsynligheten for at forholdet vil inntreffe og eventuelle opplysninger om når det vil finne sted.

Et eksempel i denne sammenheng er Rt-2014-641 der en risikosupporterer gis et forbud som for virkning i forbindelse alle kampdager i en periode på tre måneder frem i tid. Et tenkt eksempel kan være at gjerningspersonen er på ferie i utlandet og at det ikke er aktuelt med oppholdsforbud før vedkommende kommer tilbake. I de fleste tilfeller vil imidlertid behovet for beskyttelse være påtrengende når spørsmålet dukker opp slik at forbudet gjerne får umiddelbar virkning.

4.3 Forbudets innhold – 2. ledd

Straffeprosessloven § 222a annet ledd bokstav a gir påtalemyndigheten adgang til å forby en person å ”oppholde seg på et bestemt sted” (oppholdsforbud). Etter bokstav b kan påtalemyndigheten forby en person å ”forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person”. Dette er alternative inngrep, men de kan også kombineres.

I det følgende skal den absolutte og relative grensen for oppholdsforbudets varighet og geografiske omfang studeres nærmere. I praksis gjøres det en samlet vurdering av disse forholdene når inngrepets omfang fastsettes da disse vil ha nær sammenheng. De vil likevel behandles separat for å belyse særlige momenter som gjør seg gjeldene for de ulike sidene av inngrepet.

4.3.1 Forbudets omfang i tid

4.3.1.1 Den absolutte grensen for oppholdsforbudets varighet

Straffeprosessloven § 222a fjerde ledd regulerer varigheten av besøksforbudet. Her fremgår det at forbudet kan gjelde for ”høyest ett år av gangen”. Det vil følgelig ikke være anledning til å nedlegge et oppholdsforbud med varighet på over ett år. Ordlyden ”av gangen” tilsier imidlertid at oppholdsforbudet kan fornyes ved utløp så fremt øvrige vilkår er oppfylt. På den måten kan et besøksforbud tenkes å ha en sammenhengende varighet på flere år.

¹⁷¹ Se Rt-2010-641, premiss 16

¹⁷² Rt-1998-1638

¹⁷³ Rt-2004-998, premiss 16

¹⁷⁴ Ot.prp.nr.109 (2001-2002) se blant punkt 4.1.2.4, 4.1.6.1 og 4.6.1

¹⁷⁵ Om begrepet ”forebygging”, se punkt 3.2.3

Ordlyden ”bestemt tid” slår fast at forbudet må gjelde et nøyaktig angitt tidsrom. Det er ikke anledning å beslutte at forbudet skal vare ”inntil videre” eller ”så lenge det er behov” eller andre lignende relative formuleringer. Dette kan begrunnes i hensynet til vedkommendes rettssikkerhet og mulighet til å kunne forutberegne sin rettsstilling.

I rettspraksis har det blitt akseptert at forbudet kan gjelde til gitt tider av døgnet eller enkelte dager i uken, eller en kombinasjon av disse. Se blant annet Rt-2002-1243, Rt-2002-1751 og Rt-2014-641.¹⁷⁶ Selv om forbudet kun gjelder en liten andel av døgnets timer er det ikke anledningen til å nedlegge et forbud med varighet på over ett år.

4.3.1.2 Den relative grensen for oppholdsforbudets varighet

Ordlyden ”høyest” ett år av gangen tilsier at kortere varighet kan besluttes. Forarbeidene understreker at det ofte vil det være vanlig å fastsette kortere frister.¹⁷⁷

Vurderingen av oppholdsforbudets varighet må ta utgangspunkt i straffeprosessloven § 170a, jf. § 222a første ledd tredje punktum.¹⁷⁸ Etter § 170a første punktum kan et tvangsmiddel kun brukes når det er ”tilstrekkelig grunn til det”. Dette uttrykker kravet om nødvendighet¹⁷⁹ og innebærer altså at inngrepet skal være egnet til å oppnå dets lovlige formål og at handlingen med rimelighet ikke skal kunne nås på en mindre inngripende måte.

I likhet med vurderingen av politiloven § 6 vil det i denne fremstillingen ikke problematiseres om påtalemyndigheten kan eller bør gripe inn med alternative eller mindre inngripende straffeprosessuelle tiltak ved slike ordensforstyrrelser oppgaven behandler.¹⁸⁰ Det er den relative vurderingen av oppholdsforbudets varigheten som skal fastlegges. I det følgende forutsettes det at kravet til nødvendighet er oppfylt. Det må imidlertid nevnes at kravet til nødvendighet og forholdsmessighet henger nært sammen. Selv om kravet til forholdsmessighet er oppfylt er det ikke gitt at det er nødvendig og vice versa.¹⁸¹

Det følger av straffeprosessloven § 170a andre punktum at tvangsmiddelet ikke kan brukes når det etter ”sakens art og forholdene ellers” vil være et uforholdsmessig inngrep. Det skal følgelig gjøres en interesseavveining mellom hensynet til den forbudet retter seg mot og den det skal beskytte. Momenter som blir trukket frem i forarbeidene er ”risikoen for overgrep, hvor alvorlig overgrep det kan være tale om, og alderen til den som har behov for beskyttelse.¹⁸² Disse forholdene fremholdes også Rt-1998-1638.¹⁸³ Det må imidlertid også tas hensyn til hvilken fysisk og psykisk påkjenning eller skade vedkommende forbudet er rettet mot utsettes for. Der besøksforbudet er gitt i forbindelse med etterforskningen av en sak vil behovet for oppklaring eller gjennomføring også være av betydning.¹⁸⁴

For oppholdsforbudet gjelder forholdsmessighetsprinsippet både ved beslutningen og under effektueringen av det.¹⁸⁵ Det fremgår uttrykkelig at oppholdsforbudet bare kan opprettholdes

¹⁷⁶ Disse avgjørelsene gjennomgås under i punkt **Error! Reference source not found.** og 4.4.3

¹⁷⁷ Ot.prp.nr.109 (2001-2002), s. 46

¹⁷⁸ Tredje punktum om § 170a ble tilføyd ved lovendringen i 2003 og var ment som en preisering av rettstilstanden

¹⁷⁹ Se 2.3

¹⁸⁰ Som det fremgår av punkt 1 har imidlertid bestemmelsen blitt anvendt mot ordensforstyrrelser av slik karakter

¹⁸¹ Se Andenæs (2009/1) s. 281 og Ot.prp.nr. 64 (1998-1999) s. 17 og 146

¹⁸² Ot.prp.nr.109 (2001-2002), s. 45

¹⁸³ Se Rt-1998-1638, s. 1639 siste avsnitt

¹⁸⁴ Andenæs (2009/1) s. 280

¹⁸⁵ Sml. Andenæs (2009/1) s. 281

”så lenge vilkårene er oppfylt” i straffeprosessloven § 222a fjerde ledd tredjepunktum. Inngrepet må altså opphøre så snart behovet bortfaller.¹⁸⁶ Det kan reises spørsmål dette skjer i praksis. Med mindre det foreligger konkrete holdepunkter for noe annet settes varigheten på 3, 6, 9 eller 12 måneder. Forholdene endrer seg ofte i løpet av en slik tidsperiode. Om det er vedkommende forbudet er rettet mot, den som beskyttes eller påtalemyndigheten selv som skal initiere en ny vurdering kan diskuteres, men påtalemyndigheten har det lovpålagte ansvaret. Hensynet til effektivitet tilsier at det ikke kan gjøres kontinuerlige vurderinger for hvert enkelt oppholdsforbud som er nedlagt. Det faller seg mest naturlig at initiativet kommer fra vedkommende som skal beskyttes.

I forholdsmessighetsvurderingen av oppholdsforbudets varighet ved slike ordensforstyrrelser denne oppgaven behandler må det i likhet med politiloven § 6 foretas en avveining mellom hensynet til de grunnleggende friheter og rettigheter, rettssikkerhet og effektivitet. Hvordan disse hensyn skal vektas innbyrdes beror på en konkret vurdering. Da oppholdsforbudets varighet og geografisk omfang henger nært sammen i denne vurderingen gjøres samlet under oppgavens punkt **Error! Reference source not found.**

4.3.2 Forbudets geografiske omfang

4.3.2.1 Den absolutte grensen for oppholdsforbudets geografiske omfang

I det følgende skal de absolutte grensene for oppholdsforbudets geografiske omfang studeres nærmere. Her vil jeg undersøke om det finnes en absolutt grense for størrelsen av det geografiske området, om forbudet kan gjelde for flere ulike steder samtidig, om forbudet kan gjelde steder som er definert etter sin karakter, om forbudet kan gjelde der steder der den som skal beskyttes til en hver tid oppholder seg, og endelig hvilke krav som stilles selve avgrensningen av det aktuelle stedet.

Etter straffeprosessloven § 222a andre ledd bokstav a kan det gis oppholdsforbud for ”et bestemt sted”. Ordlyden gir få holdepunkter vedrørende størrelsen av det geografiske området, men ordet ”bestemt” tilsier at det må være tydelig avgrenset. I likhet med politiloven § 7 tilsier dette at området godt kan være stort så lenge det er klart definert.¹⁸⁷

I forarbeidene til endringsforslaget til straffeprosessloven § 222a, Ot.prp.nr.109 (2000-2001) side 29, uttales følgende om det geografiske omfanget:

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

Så fremt øvrige vilkår er oppfylt, herunder kravet til forholdsmessighet etter § 170a, uttaler departementet at det finnes en absolutt grense for det geografiske omfanget.

¹⁸⁶ Ot.prp.nr.64 (1998-1999), s. 146

¹⁸⁷ Sml. Fredriksen (2014) s. 287

I rettspraksis er det slått fast at en person kan gis oppholdsforbud mot flere bestemte steder samtidig. Stedene kan knytte seg til konkrete adresser slik som i Rt-2014-641 der en person ble gitt et forbud mot å oppholde seg på- eller i umiddelbar nærhet av 52 navngitte serveringssteder i Lillestrøm og omegn. Samme oppholdsforbud omfattet også fotballstadion der en kampene til et eliteserielagene ble avholdt. Kjennelsen illustrerer at den geografiske avstanden mellom stedene oppholdsforbudet gjelder for kan være stor, da slike kamper avholdes over hele landet.

I lagmannsretten ble det åpnet for at oppholdsforbudet kunne gjelde flere steder som ikke er navngitte, men som er definert etter sin karakter. I en kjennelse fra Borgarting lagmannsrett, LB-2006-20909 fikk påtalemyndigheten medhold i at en mann kunne forbys å oppsøke, forfølge eller på noe vis kontakte beboere i ”dagsenter, omsorgsboliger, boenheter og eldresenter i Oslo”. I rettens vurdering uttales det at: ”selv om besøksforbudet ... nødvendigvis omfatter svært mange institusjoner, finner lagmannsretten at de i dette tilfelle er tilstrekkelig identifisert slik det er formulert i politiets påstandsgrunnlag.” Besøksforbudet inneholder tilsynelatende er en kombinasjon av oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222a andre ledd bokstav a og kontaktforbud etter bokstav b. I forarbeidene fremgår det at det kun er anledning til nedlegge oppholdsforbud når den som skal beskyttes er en ikke navngitt personkrets.¹⁸⁸ ”Beboere” er en slik personkrets, følgelig burde tilsynelatende lagmannsretten kun tillatt oppholdsforbud mot disse stedene. Saken ble ikke anket. Kombinasjonen av disse faktorene svekker kjennelsens rettskildemessige vekt.

I Rt-1998-1106 oppstår spørsmålet om en person kan forbys å oppholde seg på steder der den som beskyttes til en hver tid oppholder seg, herunder om dette kan betegnes som et ”bestemt sted”. Til dette uttaler Kjæremålsutvalget: *”Bestemmelsen kan ikke forsås slik at den gir adgang til generelt å pålegge en person å unngå steder der fornærmede midlertidig måtte oppholde seg. Dette kunne eksempelvis medføre at A under straffetrussel umiddelbart måtte forlate offentlig veg, plass eller annet for allmennheten fritt område. Det er alternativene forfølge eller på annet vis kontakte som i tilfelle må anvendes.”*¹⁸⁹ Forbud mot å oppholde seg der fornærmede til en hver tid er kan etter dette ikke betegnes som ”bestemt sted”. I et slikt tilfelle henviser Kjæremålsutvalget til § 222a andre ledd bokstav b som om kontaktforbud.

Når det gjelder krav til klar avgrensning av det geografiske området ble det i Rt-2014-641 akseptert at forbudet gjaldt den ”umiddelbare nærhet” av serveringsstedene. Denne grensen er skjønnsmessig og det kan oppstå tvil om for eksempel den andre siden av gaten fra serveringsstedet er omfattet. Slik sett kan det være hensiktsmessig å trekke grensene på et kart, langs ulike gater eller et visst antall meter fra et fast punkt. Dette vil være i tråd med bestemmelsens ordlyd og styrke forutberegneligheten til vedkommende forbudet er rettet mot.

4.3.2.2 Den relative grensen for oppholdsforbudets varighet

Den relative vurderingen av oppholdsforbudets geografiske omfang må ta utgangspunkt i straffeprosessloven § 170a, jf. § 222a første ledd tredje punktum. Denne oppstiller et krav om nødvendighet og forholdsmessighet. For den teoretiske gjennomgangen av denne bestemmelsen vises det til punkt 4.3.1.2 og 2.3. Det legges også her til grunn at kravet til

¹⁸⁸ Ot.prp.nr.109 (2001-2002), s. 23, punkt 4.1.7 nest siste avsnitt

¹⁸⁹ Rt-1998-1106, nederst på s. 109

nødvendighet er oppfylt slik at det er vurderingen forholdsmessigheten som blir gjenstand for diskusjon i det følgende.

I forholdsmessighetsvurderingen av oppholdsforbudets varighet ved slike ordensforstyrrelser denne oppgaven behandler vil det måtte foretas en avveining mellom hensynet til vedkommendes grunnleggende friheter og rettigheter, hensynet til rettssikkerhet og hensynet til effektivitet. Det er naturlig å ta utgangspunkt i tilgjengelig rettskilder for å se om det er spesielle forhold som gjør seg gjeldende i den innbyrdes vektingen av disse hensyn.

I Ot.prp.nr.109 (2001-2002) fremgår det om vurderingen av forholdsmessigheten av besøksforbudets geografiske omfang at det *”[f]or eksempel kan være et svært inngripende tiltak å nekte en person å oppholde seg i sin hjemkommune, eller å kaste en person ut av sitt eget hjem. Slike besøksforbud vil bare være forholdsmessige hvis de nedlegges for å beskytte tilsvarende tungtveiende interesser.”* Forarbeidene åpner for at oppholdsforbudet kan omfatte kraftig inngrep i de grunnleggende friheter og rettigheter så fremt andre interesser veier tyngst.

I Rt-2002-1751 ble en person ble forbudt å oppholde seg i fire geografiske områder i en by som var tilknyttet steder der den forbudet skulle verne oppholdt seg. Områdene var angitt med kart og grensen ble trukket langs omkringliggende gater. Oppholdsforbudet hadde varighet på ett år og gjaldt til en hver tid vedkommendes bolig. På gitte tider av døgnet gjaldt forbudet også vedkommendes ungdomsskole, samt to treningsentre. Den geografiske utstrekningen for hvert sted kan ikke leses direkte ut av dommen, men i en senere dom, Rt-2003-324, som omhandlet straffeutmåling for brudd på dette besøksforbudet¹⁹⁰ fremgår det områdene til sammen utgjorde ca 12 000 dekar, altså 12 kvadratkilometer. Dette tilsvarer et område som er ca 37 ganger størrelsen av Frognerparken i Oslo.

I forholdsmessighetsvurderingen bemerker Kjæremålsutvalget at det omfattende geografiske omfanget utvilsomt har hatt ”betydelige konsekvenser for hans bevegelsesfrihet”¹⁹¹. Førstvoterende legger imidlertid vekt på at forbudet ”bare” skal gjelde i ca 5 ½ måneder fra domsavsigelse, at det med unntak av fornærmedes bolig ikke er tale om et døgnkontinuerlig forbud og at det er han selv som har skapt situasjonen ved sin ”plagsomme og uakseptable oppførsel”. Den uønskede kontakten hadde skapt en stor psykisk belastning for den som skulle beskyttes, som på dette tidspunktet var 17 år gammel. Kjæremålsutvalget uttaler: ”[f]or meg er det overordnede at det fortsatt sikres henne et område hvor hun er vernet mot å støte på ham.”

I Rt-2014-641¹⁹² ble forbudet nedlagt som følge av at vedkommende var involvert i flere hendelser ”av type vold og ordensforstyrrelser relatert til supportmiljøet”¹⁹³. I forholdsmessighetsvurderingen slutter ankeutvalget seg til lagmannsrettens syn der det blir vektlagt at besøksforbudet gjelder et ”begrenset tidsrom, og skal forhindre handlinger som har fått og kan få alvorlige konsekvenser for den som blir berørt”. At vedkommende forbudet var

¹⁹⁰ Se Rt-2003-324, der de samme partene på nytt møtes i Høyesterett. Denne gangen gjaldt saken straffeutmålingen for brudd på besøksforbudet som var til behandling i Rt-2002-1751.

¹⁹¹ Rt-2003-324, premiss 20

¹⁹² Se punkt 4.3.2.1, 5. avsnitt

¹⁹³ LE-2014-86932

rettet mot ikke fikk følge kampen eller ta del i det sosiale liv i tilknytning til stedene som var angitt var ikke tilstrekkelig til å anse forbudet som urimelig overfor han.¹⁹⁴

I Rt-2002-1243 ble en person gitt et forbud mot å oppholde seg på et kjøpesenter i Oslo i 6 måneder. Forbudet ble nedlagt fordi vedkommende gjentatte ganger hadde brukt narkotika, begått skadeverk og fremsatt trusler. Det var vektere, kunder og ansatte ved kjøpesenteret som skulle beskyttes. Forbudet vanskeliggjorde personens tilgang til offentlig transport og det ble fremholdt at han måtte gå 30 minutter til neste T-banestasjon. Forbudet ble ansett forholdsmessig.

I en kjennelse fra Oslo tingrett den 25. juni 2014¹⁹⁵ ble en mann gitt et forbud mot å oppholde seg i en avgrenset del av Oslo sentrum på nettene i helgene i en periode på 3 måneder. Bakgrunnen for besøksforbudet var gjentatte ordensforstyrrelser og trusler mot gjester og ansatte i utelivsbransjen. Det geografiske omfanget omfattet en stor del av Oslo sentrum der konsentrasjonen av utesteder i Oslo var sterkest. I forholdsmessighetsvurderingen ble det fremholdt av personen forbudet var rettet mot at han ikke fikk delta i private selskaper i Oslo sentrum i helgene og at han anså det som ”feil å bli bortvist fra sin egen by”. Forbudet ble ansett som forholdsmessig og det ble lagt vekt på at forbudet gjaldt på gitte tider av døgnet på enkelte dager i uken, samt at området avgrenset til der konsentrasjonen av utesteder var sterkest.

EMK fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 om bevegelsesfrihet blir behandlet i oppgavens punkt 5. I de tre kjennelsene fra Høyesterett nevnt over ser vi eksempler på hvordan er hensynet til bevegelsesfrihet er vurdert, men hvor beskyttelsesbehovet veier tyngst.

På bakgrunn av gjennomgåtte rettskilder vil særlig oppholdsforbudet i Rt-2002-1243 og Rt-2014-641 være eksempler på oppholdsforbud gitt i situasjoner som ligner ordensproblematikken denne fremstillingen behandler. Generelt kan den anføres at det geografiske omfanget avhenger av forbudets varighet, inngrepet i bevegelsesfriheten og behovet for beskyttelse. Rettspraksisen viser at det geografiske omfanget kan være svært omfattende når forbudet gjelder på gitte tider av døgnet eller enkelte dager i uken. Oppholdsforbud har også blitt nedlagt selv om praktiske og nødvendige behov vanskeliggjøres.

Utover dette må det vises til de alminnelige prinsippene om nødvendighet og forholdsmessighet og avveiningen mellom hensynet til grunnleggende friheter og rettigheter og hensynet til rettssikkerhet og effektivitet.

4.4 Hvem kan vernes av forbudet?

Som tidligere nevnt hører dette spørsmålet hjemme under de materielle vilkårene, men grunnet spørsmålets omfang er temaet plassert her av oppgavetekniske hensyn.

I denne oppgaven vurderes adgangen til å nedlegge oppholdsforbud ved ordensforstyrrelser som berører det alminnelige publikum eller fellesskapets interesser. Spørsmålet i det følgende blir hvem og eventuelt hva som kan beskyttes i straffeprosessloven § 222a. Herunder kan det reises spørsmål om både fysiske og juridiske personer kan beskyttes, hvor stor en personkrets

¹⁹⁴ Rt-2014-641, premiss 22

¹⁹⁵ Oslo tingretts dom av 25. juni 2014, 14-097566ENE (upublisert)

kan være, om flere personkretser kan vernes av samme forbud, om visse egenskaper ved personkretsen må foreligge for at beskyttelse kan finne sted, og hvilken grad det kreves at risiko vurderes for hver personkrets.

I det følgende tar jeg utgangspunkt i den enkelte rettskilde og besvarer disse spørsmål i den grad det lar seg gjøre. Avslutningsvis oppsummerer jeg hvilke funn som er gjort og besvarer overnevnte spørsmål.

4.4.1 Ordlyd og harmonisering

Etter straffeprosessloven § 222 a, første ledd bokstav a og b kan påtalemyndigheten nedlegge besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person vil begå en straffbar handling overfor eller forfølge en ”annen person”.

Ordlyden ”annen person” kan etter en naturlig språklig forståelse både oppfattes som at det dreier seg om ett bestemt individ, og at det dreier seg om andre personer mer generelt. I lys av bestemmelsens opprinnelige formål¹⁹⁶ er det første alternativet mest nærliggende. Videre tilsier kravene til kontradiksjon etter femte og åttende ledd at personkretsen av rent praktiske grunner ikke kan være for stor¹⁹⁷. På bakgrunn av alternativene etter første ledd som gir grunnlag for besøksforbud, samt bestemmelsens formål åpnes det neppe for at juridiske personer kan beskyttes av bestemmelsen.

Etter bokstav c kan påtalemyndigheten nedlegge besøksforbud der en ”annens fred” blir krenket. Ordlyden ”*annens fred*” har isolert sett en mer generell karakter enn ”*annen person*” fordi ordet ”*person*” er utelatt. På den måten vil tilsynelatende en mer ubestemt personkrets kunne vernes etter bokstav c enn etter bokstav a og b.

4.4.2 Forarbeider

I Ot.prp. nr. 33 (1993-1994) på side 50 heter det:

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

Hva som lå i uttalelsen ”*konkrete privatpersoner*” skapte usikkerhet i etterkant lovens vedtakelse. Ved lovendringen av § 222a fra 2002 ble spørsmålet om hvem som kunne beskyttes av bestemmelsen tatt opp på nytt. I Ot.prp.nr.109 (2001-2002) uttaler departementet at bestemmelsen ikke kan forstås så snevert at den bare kan nedlegges for å beskytte en bestemt person. Videre heter det:

”Formålet med besøksforbud er å beskytte enkelte, bestemte personer mot en fare som ikke truer samfunnet generelt eller den alminnelige ro og orden. Om

¹⁹⁶ Se punkt 4.1 andre avsnitt

¹⁹⁷ Se for eksempel § 222a, femte ledd, tredje punktum – krav om underretting til den som beskyttes, og § 222a, åttende ledd, tredje punktum – retten til å være tilstede under rettsmøte

besøksforbudet skal beskytte enkeltpersoner eller en nærmere avgrenset krets av personer, kan ikke være avgjørende. For eksempel må det etter departementets syn være adgang til å forby en person å oppholde seg på et bestemt skoleområde for å beskytte elevene på skolen eller i en bestemt butikk eller offentlig kontor, for å beskytte personalet der.

Derimot tar bestemmelsen ikke sikte på å beskytte en helt ubestemt krets av personer. En person kan for eksempel ikke nektes å oppholde seg i Oslo sentrum for å beskytte alle som måtte oppholde seg der til enhver tid.”¹⁹⁸

Forarbeidene slår fast at ”en nærmere avgrenset krets av personer” kan beskyttes av bestemmelsen. I eksempel til departementet blir det vist til ”elevene” på en skole og ”personalet” i en bestemt butikk eller offentlig kontor. Felles for disse personkretsene er at de er de samme faktiske personene over tid. De kan identifiseres med navn dersom dette er nødvendig. Om departementet gjorde seg disse tankene vites ikke, men det kan reises spørsmålet om en personkrets med høy utskifting kan representere en nærmere avgrenset krets av personer. For eksempel om også kunder i en butikk kan vernes etter bestemmelsen. Forarbeidene trekker i retning av at personene i kretsen må kunne identifiseres. Dette styrkes av at uttalelsen ikke kan verne ”en helt ubestemt krets personer.”

Forarbeidene gir heller ikke svar på om flere personkretser kan vernes i samme forbud. For eksempel om både lærere og elever kan vernes i samme forbud.

Når det gjelder spørsmålet om forarbeidene angir en skranke for antallet personer som kan beskyttes sier ikke departementet noe direkte om dette, men uttaler som nevnt at elver på en bestemt skole kan vernes etter bestemmelsen. Skoler varierer i størrelse. Norges største grunnskole har plass til ca 1200 elever¹⁹⁹. Universitetet i Oslo har nærmere 30 000²⁰⁰ studenter fordelt på en rekke bygninger rundt om i Oslo. Disse to personkretsene har foruten antallet og den geografiske spredning mange likhetstrekk. Er øvrige vilkår for å nedlegge besøksforbud oppfylt er det lite som tilsier at selve antallet skulle være til hinder for å bruke bestemmelsen.

I forarbeidene avgrenses det også mot at besøksforbudet kan anvendes for å beskytte ”samfunnet generelt” eller opprettholde den ”alminnelige ro og orden”. Departementet går ikke nærmere inn på hva de legger i disse begrepene.

4.4.3 Rettspraksis

4.4.3.1 Rt-2002-1243

I Rt-2002-1243 ble en person forbudt å oppholde seg på ”Furuset Senter AS” i Oslo i 6 måneder. Bakgrunnen for forbudet var at han ”en rekke ganger har brukt narkotika, fremsatt trusler, forstyrret ro og fred og gjort skadeverk” inne på senteret.²⁰¹ Besøksforbudet beskyttet kunder ansatte og vektere på kjøpesenteret. Kjennelsen var enstemmig.

¹⁹⁸ Ot.prp.nr.109 (2001-2002), s. 23, punkt 4.1.7 tredje og fjerde avsnitt

¹⁹⁹ DittOslo (2014) - Nye ”Nordseter skole” har plass til ca 1200 elever

²⁰⁰ Univeristitet i Oslo (2014) - Universitetet i Oslo hadde 26 923 studenter i 2013.

²⁰¹ Rt-2002-1243, nest siste avsnitt

Kjæremålsutvalget slutter seg i hovedsak til lagmannsretten syn som starter med en ordlydsfortolkning av ”annen person” og ”annens fred”. Lagmannsretten finner at ordlyden taler for at bestemmelsen kan verne en nærmere avgrenset krets av ikke navngitte personer og finner støtte for dette synet i forarbeidene som er gjennomgått over, punkt 4.4.2. Deretter slår de fast at ”personer som til enhver tid er ansatte eller kunder ved Furuset senter, eller som arbeider der som vektere, utgjør en tilstrekkelig avgrenset krets personer”. Kjæremålsutvalget uttaler etter dette at de ”ikke kan se at lagmannsrettens kjennelse bygger på en uriktig tolkning av straffeprosessloven § 222a.”

Kjæremålsutvalget slår med dette fast at flere ulike personkretser kan vernes i samme besøksforbud. Det må imidlertid foreligge en risiko overfor hver personkrets. Dette fremgår indirekte mot slutten av kjennelsen der det blir uttalt: ”[u]tvalget forstår kjennelsen slik at det er en risiko for at både ansatte, vektere og kunder ved senteret bil blir rammet av trusler, ordensforstyrrelser og skadeverk.”

Personkretsene som vernes er av forskjellig karakter. Det eneste de har til felles er at det oppholder seg på senteret og at de er utsatt for en risikoen som beskrevet. Det fremstår som om besøksforbudet mener å verne alle som til enhver tid oppholder seg der. Det er vanskelig å tenke seg at noen kan bevege seg inn på senteret uten å være omfattet av en av disse personkretsene.

Kjennelsen viser også at det aksepterer at personkretser med stor utskifting kan beskyttes. Selv om mange kunder vil være gjengangere på senteret, vil også svært mange være nye fra dag til dag.

Når det gjelder antallet personer som kan vernes av bestemmelsen tilsier kjennelsen at også dette kan være høyt. Med mindre rettstilstanden endrer seg må legges til grunn at samme handlingsmønster kan gi grunnlag for oppholdsforbud på et større kjøpesenter. Sandvika storsenter i Bærum har om lag 7 millioner besøkende per år²⁰². Dette innebærer at ca 3,5 millioner besøkende blir vernet dersom gjerningspersonen ilegges et oppholdsforbud mot senteret med varighet på seks måneder. Flere av disse antagelig vær de samme personene, men avgjørelsen tilsier likevel at selve antallet ikke er avgjørende i vurderingen.

Spørsmålet om bestemmelsen kan verne en juridisk person blir så vidt berørt i anførslene der personen forbudet var rettet mot anførte at det vil ”*neppe være i tråd med borgernes rettsoppfatning om en juridisk person som Furuset Senter AS, eller for eksempel Oslo City AS, på bakgrunn av henvendelser fra vektere skulle kunne få nedlagt besøksforbud for uønskede personer som har tilhold der.*” Kjæremålsutvalget tar ikke stilling til denne anførslen.

4.4.3.2 Rt-2005-349

I Rt-2005-349 viser hvilket krav til risiko som kreves der flere personkretser vernes i samme forbud. Saken gjaldt riktignok enkeltpersoner, men prinsippet er illustrerende. En mann var siktet for vold mot sin ektefelle og ble i den forbindelse ilagt besøksforbud overfor ektefelle og sønn. Kjæremålsutvalget kom til at risikoen overfor sønnen ikke var tilstrekkelig vurdert og opphevet besøksforbudet mot ham.

²⁰² Olav Thon Gruppen (2014)

Utvalget viser til først til Rt-1998-1477 som åpner for at et besøksforbud også kan omfatte barn så fremt det ”er helt nødvendig for å sikre moren mot mulige overgrep som nevnt i straffeprosessloven § 222a”²⁰³, men kommer til at kjennelsesgrunnene som foreligger ikke er tilstrekkelig i det foreliggende tilfelle. Deretter vurderes risikoen overfor sønnen på selvstendig grunnlag. Påtalemyndigheten viser til en kort henvisning i anmeldelsen av siktede at også sønnen er utsatt for vold. Utvalget legger vekt på at siktelsen utelukkende dreier seg om krenkelser overfor mor og kommer til at risikoen overfor sønnen ikke er tilstrekkelig vurdert.

Kjennelsen viser at det kreves en konkret vurdering av risiko overfor hver person besøksforbudet skal beskytte, selv i nære familierelasjoner der vold og krenkelser skjer i umiddelbar nærhet av andre. Dette tilsier at det samme må gjelde der det er tale om flere avgrensede personkretser.

4.4.3.3 Rt-2014-641

I Rt-2014-641 ble en lederskikkelse i en risikosupporterklubb gitt et forbud mot å oppholde seg på fotballstadion der kampene ble avholdt, samt 52 serveringssteder i Lillestrøm og omegn. Forbudet beskyttet ”fotballsupportere og vakter”²⁰⁴ på disse stedene i forbindelse med kampdag. Kjennelsen var enstemmig.

Det ble reist spørsmål om straffeprosessloven § 222a kunne anvendes overfor et så høyt antall ukjente personer. Ankeutvalget sluttet seg i all hovedsak til lagmannsrettens lovtolkning som blir gjengitt i kjennelsen. Her vises det først til forarbeidene som er gjennomgått over, se punkt 4.4.2, samt Rt-2002-1243, Rt-2002-1751. Det ble så vist til at forbudet ”først og fremst var ment å verne supportere fra andre lag og vakter på kampene som befant seg på de aktuelle stedene”.²⁰⁵

Formuleringen ”først og fremst” snevrer inn personkretsen slik at adgangen til å nedlegge forbudet harmonerer bedre forarbeidene og øvrig rettspraksis. Samtidig gir det uttrykk for at det ikke er noe i veien for at forbudet for positive virkninger for andre personkretser. I likhet med Rt-2002-1243 aksepterer ankeutvalget at to personkretser av forskjellig karakter, nemlig ”vakter” og ”fotballsupportere” vernes av forbudet.

Kjennelsen åpner i likhet med Rt-2002-1243 for at personkretser med relativt høy utskifting kan beskyttes. Selv om flere av fotballsupporterne gjerne vil være de samme fra kamp til kamp, vil det også være mange nye personer.

4.4.3.4 Oslo tingretts dom av 25. juni 2014, 14-097566ENE

I en kjennelsen fra Oslo tingrett ble en mann på bakgrunn av gjentatte ordensforstyrrelser og trusler mot gjester og ansatte i utelivsbransjen forbudt å oppholde seg i en avgrenset del av Oslo sentrum på nettene i helgene. Vedrørende spørsmålet om hvem som kan beskyttes av bestemmelsen viser retten til rettspraksis og forarbeider som nevnt over og kommer til at et oppholdsforbud kan nedlegges for å beskytte ”ansatte og gjester på Oslos serveringssteder”. Retten aksepterer i likhet med øvrige kjennelser personkretser med stor utskifting og et høyt antall mennesker.

²⁰³ Se Rt-1998-1477, s. 1478, 3. avsnitt. Dissens mht. begrunnelsen.

²⁰⁴ Rt-2014-641, avsnitt 18

²⁰⁵ Rt-2014-641, avsnitt 19

4.4.4 Folkerettslige forpliktelser

Etter EMK fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 har enhver har rett til bevegelsesfrihet. Spørsmålet om hvilke skranker bestemmelsen setter for hvem som kan vernes av § 222a behandles under punkt 5.

Her fremgår det at presisjonskravet i EMK trekker i retning av en snevrere forståelse av ordlyden ”annen person” enn det rettspraksis åpner for.

4.4.5 Oppsummering

Etter gjennomgang disse rettskildene ser det ut til at bestemmelsen ikke setter grenser for antallet personer som kan vernes. Det forutsettes imidlertid at personkretsen må være nærmere avgrenset. Her trekker forarbeidene i retning av at personene må kunne identifiseres, uten at de nødvendigvis er navngitt. Rettspraksis åpner imidlertid for at personkretsen kan ha høy utskiftning og kan avgrenses så generelt som ”kunder” på et kjøpesenter eller ”gjester” på utesteder i Oslo. Rettspraksis åpner videre for at flere personkretser med ulik karakter kan vernes av samme forbud. Det oppstilles imidlertid et krav om risikoen er tilstrekkelig vurdert for hver av personkretsene som skal beskyttes. Rt-2005-349 trekker i retning av skjerpet krav på dette området. Det fremstår som klart at juridiske personer ikke kan beskyttes av bestemmelsen.

Vedørende oppgavens problemstilling synes bestemmelsen langt på vei å kunne anvendes overfor ordensforstyrrelser som berører det alminnelige publikum på offentlig sted. Det kreves imidlertid at det alminnelige publikum angis som nærmere bestemte personkretser og at det foreligger en risiko for hver av disse.

Særlig støtte for et slikt synspunkt finner vi i Rt-2002-1243. Et kjøpesenter tilsvarer i stor grad det offentlige rom for øvrig. Det er et mangfold av butikker, serveringssteder og vil kunne være et oppholdssted. Kjennelsen åpnet for at alle som oppholdt seg på senteret til en hver tid kunne beskyttes og at dette utgjorde en tilstrekkelig avgrenset krets personer. Dette taler for at personer som for eksempel oppholder seg innenfor en belastet del av en by, og som utsettes for en risiko ved å bevege seg innenfor dette området, vil kunne beskyttes av bestemmelsen. Eksempelet fra Rt-2002-1243 skiller seg imidlertid ikke nevneverdig fra eksempelet i forarbeidene som slår fast at en person ikke nektes å oppholde seg i Oslo sentrum for å beskytte alle som måtte oppholde seg der til enhver tid.²⁰⁶

4.5 Overtredelse og prosessuelle forhold

4.5.1 Overtredelse

I likhet med oppholdsforbudet i politiloven vil enhver tilstedeværelse innenfor det angitte området i tidsrommet forbudet gjelder innebære en overtredelse. Det kreves ikke at det foreligger en krenkelse mot den som beskyttes.

Det følger av straffeloven § 342 første ledd bokstav c at den som krenker forbudet kan staves med bøter eller fengsel i inntil 6 måneder, eller begge deler. Etter annet punktum kan inntil 2 år fengsel idømmes dersom vedkommende tidligere er straffet for en slik overtredelse. Medvirkning og forsøk på overtredelse av oppholdsforbudet er også straffbart, jf. annet ledd.

²⁰⁶ Ot.prp.nr.109 (2001-2002) s. 23, punkt 4.1.7 tredje og fjerde avsnitt

4.5.2 Prosessuelle forhold

4.5.2.1 *Kompetanse*

Det er påtalemyndigheten som har kompetanse til å nedlegge besøksforbud.²⁰⁷ Et eventuelt forbud forutsetter imidlertid at den som skal beskyttes begjærer det, eller allmenne hensyn krever det²⁰⁸. Der det er tale om oppholdsforbud som har til hensikt å beskytte en større gruppe mennesker, for eksempel ”elever” elver på en skole eller ”kunder” på et kjøpesenter, vil det være ”allmenne hensyn” som gjør seg gjeldende.

Allmenne hensyn var tiltenkt brukt i situasjoner der den som skulle beskyttes stod i et avhengighetsforhold til overgriperen og på grunn av dette ikke ønsket eller turte å forfølge saken.²⁰⁹ Noe slikt vil trolig ikke være tilfellet i overnevnte eksempler. Det kan reises spørsmål om påtalemyndigheten har anledning til nedlegge oppholdsforbud på bakgrunn av allmenne hensyn når det er usikkert hva gruppen som beskyttes faktisk ønsker. Spørsmålet er tilsynelatende ikke tatt opp i tilgjengelige rettskilder.

4.5.2.2 *Rettslig prøving*

Et oppholdsforbud besluttet med hjemmel i straffeprosessloven § 222a skal prøves for retten dersom vedkommende forbudet er rettet mot begjærer det, jf. sjette ledd første punktum.²¹⁰ Vedkommende skal opplyses om denne retten ved forkynnelsen av besøksforbudet og kan allerede på da kreve dette.²¹¹ Påtalemyndigheten skal i så tilfelle ”snarest råd” og ”så vidt mulig” innen fem dager oversende saken til retten. Rettens avgjørelse treffes ved kjennelse.²¹²

4.5.2.3 *Formkrav*

Besøksforbudet skal være skriftlig og angi hvem det er rettet mot og hvem det skal beskytte, samt grunnlaget for forbudet.²¹³ Dersom det er fare ved opphold kan beslutningen gis muntlig så fremt den nedtegnes snarest mulig.²¹⁴

4.5.2.4 *Varslinger*

Begge parter skal underrettes med en kopi av besøksforbudet og vedkommende det er rettet mot skal i tillegg få forbudet forkynt.²¹⁵ Den forbudet er rettet mot skal dessuten gjøres kjent med konsekvensene av en eventuell overtredelse.²¹⁶ Begge parter skal varsles om rettsmøter.

4.5.2.5 *Partenes prosessuelle status*

Ved bruk av tvangsmidlene i straffeprosessloven vil vedkommende det er rettet mot vanligvis få status som siktet, jf. § 82 først ledd. Fordi besøksforbud er et forebyggende virkemiddel og det ikke stilles krav om at det må være begått en straffbar handling har ikke partene nødvendigvis stilling som ”siktet” eller ”fornærmet”.²¹⁷

²⁰⁷ Straffeprosessloven § 222 første ledd første punktum

²⁰⁸ Straffeprosessloven § 222 første ledd andre punktum

²⁰⁹ Ot.prp.nr.33 (1993.1994) s. 43

²¹⁰ Tidligere skulle en beslutning om besøksforbud bringes for retten uansett

²¹¹ Det er tilstrekkelig at denne beskjeden er muntlig

²¹² Straffeprosessloven § 222 åttende ledd nest siste punktum

²¹³ Straffeprosessloven § 222a femte ledd og påtaleinstruksen § 9-7

²¹⁴ Straffeprosessloven § 222a femte ledd første og siste punktum

²¹⁵ Straffeprosessloven § 222a femte ledd tredje punktum og fjerde punktum

²¹⁶ Straffeprosessloven § 222 femte ledd femte punktum

²¹⁷ Ot.prp.nr.109 (2001-2002) s. 34, pkt. 4.6.1

4.5.2.6 Forsvarer

Spørsmålet om den forbudet er rettet mot har krav på forsvarer må løses etter straffeprosessloven §§ 94 flg.²¹⁸ Det er ikke gitt at vedkommende har krav på dette.²¹⁹ Det må i så fall foreligge ”særlige grunner”, jf. straffeprosessloven § 100 annet ledd.

Spørsmålet om den som skal beskyttes har krav på bistandsadvokat må løses etter reglene i straffeprosessloven § 9a.

4.5.2.7 Øvrige rettigheter

Partene har anledning til å delta i rettsmøtene²²⁰, rett til informasjon og anledning til å angripe beslutninger med ulike rettsmidler.²²¹

5 FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSER

Grunnloven § 110 c pålegger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene. Som nevnt står tidligere nevnt står Norges folkerettslige forpliktelser sentralt i statens inngrep overfor borgerne og politiloven § 3 og straffeprosessloven § 4 gir disse forrang ved eventuell motstrid.²²² Det er særlig EMK og SP som får betydning der myndighetene griper inn med et oppholdsforbud etter politiloven § 7 og straffeprosessloven § 222a.

5.1 Bevegelsesfrihet

EMK fjerde protokoll artikkel 2 og SP artikkel 12 omhandler individets rett til bevegelsesfrihet og til selv å velge sitt oppholdssted.²²³ Det følger av bestemmelsen at eventuelle innskrenkninger i denne bevegelsesfriheten må være i ”samsvar med lov” og ”nødvendig i et demokratisk samfunn”.²²⁴ I det følgende er det kun bestemmelsen i EMK som blir behandlet. EMK er en mer kjent og anvendt rettskilde enn SP blant de fleste jurister i Norge. Den europeiske menneskerettsdomstolen står dessuten i en særstilling blant de internasjonale tilsynssystemene fordi konvensjonsstatene er rettslig forpliktet til å etterleve Domstolens dommer.²²⁵

Kravet om ”samsvar med lov” innebærer at innskrenkningen har hjemmel i nasjonal rett. I dette ligger et krav til tilgjengelighet, klarhet og presisjon.²²⁶ Dette skal gi borgerne forutberegnelighet slik at de forstår sin rettsstilling og kan innrette seg. Både politiloven § 7 og straffeprosessloven § 222a oppfyller kravet tilgjengelighet da lovene er kunngjorte og offentlig tilgjengelige. Kravet til presisjon og klarhet varierer etter omstendighetene og er blant annet avhengig av hvor alvorlig inngrepet er.²²⁷ Dette skulle tilsi at det generelt må stilles høyere krav til presisjon og klarhet for inngrep etter straffeprosessloven enn det gjør i politiloven da denne mer inngripende tiltak.

²¹⁸ Ot.prp.nr.109 (2001-2002) s. 35, pkt. 4.7.

²¹⁹ Dersom forbudet omfatter eget hjem skal vedkommende ha forsvarer, jf. straffeprosessloven § 100b

²²⁰ Straffeprosessloven § 222a åttende ledd tredje punktum

²²¹ Ot.prp.nr.109 (2001-2002) s. 34 og 35, pkt. 4.6.2 til pkt. 4.6.4

²²² Se punkt 1.4 siste avsnitt

²²³ Den alminnelige bevegelsesfriheten var for så vidt sedvanerettslig forankret også før Norge forpliktet seg.

²²⁴ Se EMK fjerde protokoll nr. 4, artikkel 2 nr. 3 og tilnærmet lik ordlyd SP artikkel 12 nr. 3

²²⁵ Ot.prp.nr.33 (2004-2005) s. 35, punkt 4.3.3

²²⁶ S og Marper v. Storbritannia, avsnitt 95

²²⁷ S og Marper v. Storbritannia, avsnitt 67

Vedrørende politiloven § 7 gir ordlyden som nevnt få holdepunkter for å fastslå omfanget av oppholdsforbudet da bestemmelsen er skjønnsmessig utformet. Av EMDs praksis fremgår det at skjønnsmessige lovbestemmelser kan avbøtes ved at den presiseres gjennom rettspraksis, eller prøves av et uavhengig organ.²²⁸ Som nevnt finnes det lite rettspraksis om inngrep etter politiloven. Selv etter en mer inngående analyse av øvrige rettskilder fremstår rekkevidden av inngrepshjemmelen som uklar. Det kan legges til grunn at jo mer omfattende oppholdsforbudet er desto mer usikkert er det om tiltaket kan hjemles. Dette taler for at i alle fall svært langvarige oppholdsforbud eller forbud som gjelder et svært stort geografisk område er ikke oppfyller presisjonskravet og derfor strider med retten til bevegelsesfrihet.

I straffeprosessloven § 222a knytter presisjonskravet seg først og fremst til hvem som kan vernes av bestemmelsen, ikke forbudets innhold. Det er viktig at den forbudet er rettet mot har forutsetninger til for å forstå hvilke situasjoner som kan medføre inngrepet. Som det fremgår i gjennomgangen over verner bestemmelsen en annen og større gruppe mennesker enn det ordlyden skulle tilsi. Det trekkes en grense i forarbeidene mot inngrep der formålet er beskyttelse av samfunnet generelt eller opprettholdelse av den alminnelige ro og orden. Utviklingen i rettspraksis synes likevel å gå i retning av dette. Domstolene antas å ha en del spillerom i tolkningen av bestemmers ordlyd. Et kjent eksempel Høyesteretts tolkning av ordet ”skip” i straffeloven § 422 annet ledd.²²⁹ På et tidspunkt ble slått fast at fritidsbåter helt nede i 10 fot med 20 hk²³⁰ var omfattet av ordlyden.²³¹ Legalitetsprinsippet må imidlertid antas å stå særlig sterkt når det er tale om inngrep en slik grunnleggende frihet.

Straffeprosessloven § 222a har en tilsynelatende klar ordlyd når det gjelder hvem den skal beskytte, men bestemmelsen favner i realiteten videre enn dette. Det er altså en annen og større gruppe enn det ordlyden skulle tilsi. Borgerne må ha anledning til forutse sin rettsstilling. Avgjørelsen om det foreligger konvensjonsstrid må bero på en konkret vurdering, men gode grunner tilsier at jo lenger man strekker ordlyden desto høyere er sannsynligheten for dette. Utviklingen i rettspraksis, særlig Rt-2002-1243 og Rt-2014-643, synes å ligge i randsonen når det gjelder presisjonskravet. EMK trekker i retning av en snevrere forståelse av personkretsen som kan vernes.

Foruten kravet om ”hjemmel i lov” skal inngrepet være også ”nødvendig i et demokratisk samfunn”. I dette ligger det at det må foretas interesseavveining mellom inngrepet i privatlivet og de legitime formålene.²³² Det foretas en todelt vurdering der det først må avklares om det foreligger et presserende samfunnsmessig behov (”a pressing social need”), deretter en konkret forholdsmessighetsvurdering mellom inngrepet og de legitime formålene.

Kravet om et legitimt samfunnsbehov favner vidt og staten står relativt fritt til å fastslå innholdet av dette, men et presserende behov tilsier det staten anser som trivielt eller nyttig ikke er tilstrekkelig.²³³ Forholdsmessigheten må bero på en konkret vurdering. I denne vurderingen vil statene ha en skjønnsmargin (”margin of appreciation”). Hvor stor skjønnsmarginen er varierer fra sak til sak. Skjønnsmarginen kan dels ses på som en

²²⁸ Se Kokkanakis v. Hellas og Connors v. Storbritannia

²²⁹ Bestemmelsen ble opphevet i 2007

²³⁰ Rt-1982-808

²³¹ Se Rt-1995-1734 der rettstilstanden oppsummeres.

²³² Se Olsson v. Sverige, avsnitt 67:

²³³ Dudgeon v. Storbritannia, avsnitt 51 flg.

erkjennelse av at staten er nærmere enn EMD til å avveie hvordan de legitime samfunnsinteressene skal veies mot hverandre.²³⁴

Politoloven § 7 og straffeprosessloven § 222a har begge klart angitte formål for oppholdsforbud nedfelt i bestemmelsene. Forbudene må kunne anses som nødvendige og egnet til å nå disse formålene. Når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen er det lite som tilsier at EMK gir et bedre vern enn politiloven § 6 og straffeprosessloven § 170a, sammenholdt med de øvrige prinsippene for myndighetsutøvelse.

Etter gjennomgang EMKs og SPs bestemmelser om bevegelsesfrihet er det altså presisjonskravet som potensielt kan medføre konvensjonsstrid ved oppholdsforbud etter politiloven § 7 og straffeprosessloven § 222a.

5.2 Frihetsberøvelse

EMK artikkel 5 omhandler vern mot vilkårlig frihetsberøvelse og gir et sterkere vern enn EMK fjerde protokoll artikkel 2.²³⁵ Et oppholdsforbud er ansett som en frihetsinnskrenkelse og ikke en frihetsberøvelse. Det er derfor antatt at et oppholdsforbud ikke omfattes av bestemmelsen.²³⁶

6 SAMMENLIGNING AV INNGREPSHJEMLENE

I det følgende skal det i korte trekk redegjøres for de viktigste forskjellene mellom det polisiære og straffeprosessuelle oppholdsforbudet. Det vil fortløpende tas stilling til hvilken betydning dette får for oppgavens problemstilling.

6.1 Ulike formål

Politoloven og straffeprosessloven skiller seg særlig på to områder når det gjelder oppholdsforbudet formål. Dette er situasjonen som kan hjemle inngrep, og hva eller hvem oppholdsforbudet kan beskytte.

Politoloven § 7 har som formål å opprettholde den offentlige ro og orden, beskytte enkeltpersoner eller allmennheten, og stanse eller avverge lovbrudd. Bestemmelsen favner et vidt spekter av handlinger som omfatter krenkelser enkeltpersoner så vel som samfunnets fellesgoder og interesser. Straffeprosessloven § 222a har et snevrere anvendelsesområde og forutsetter at noen utsettes for en straffbar handling, forfølgelse eller en annen krenkelse.

For det andre tar bestemmelsene til dels sikte på å beskytte forskjellige personer og goder. Straffeprosessloven forutsetter at fysiske enkeltpersoner eller en nærmere avgrenset krets personer krenkes. Inngrep etter politiloven § 7 har ingen nødvendig tilknytning til krenkelse av en avgrenset krets fysiske personer. Det alminnelige publikum kan vernes. Bestemmelsen hjemler også inngrep å beskytte generelle samfunnsinteresser.

Gitt oppgavens problemstilling kan begge bestemmelser tenkes anvendt. Politiloven § 7 favner imidlertid videre og er mer dynamisk når det gjelder samfunnsutviklingen og oppdukkende behov for å verne samfunnsinteresser. Når det gjelder ordensforstyrrelsene skissert i

²³⁴ Prop. 49 L (2010–2011), punkt 3.3.2.5

²³⁵ Jebens (2004) s. 99

²³⁶ Jebens (2004) s. 99 og Aall (2008) s. 41 og 276.

problemstillingen synes dette å ligge nærmest politiets fagfelt. På bakgrunn av dette virker det polisierne oppholdsforbudet best egnet når bestemmelsenes formål vurderes isolert.

6.2 Krav til sannsynlighet

Ingen av bestemmelsene krever sannsynlighetsovervekt for at situasjonen som kan utløse oppholdsforbud inntreffer. På bakgrunn av gjennomgåtte rettskilder kan terskelen langt på vei synes å være den samme. Begge oppstiller et krav til sannsynlighet og aktualitet. Det må være rimelig sannsynlig for at situasjonen som utløser forbudet oppstår og det må være konkrete holdepunkter for at det er en slik risiko. Nødvendigheten for å gripe inn og styrken av inngrepet vil kunne ha betydning for hvilken sannsynlighet som kreves.

6.3 Inngrepstidspunktet

Begge bestemmelser har som formål å gripe inn i forkant og forebygge gitte situasjoner. Felles for alle alternativene i politiloven § 7 er at kan politiet gripe inn for å stanse eller avverge handlingen, hvilket tilsier at den må være nært forestående. Situasjonens alvor kan imidlertid være med på avgjøre hvor tidlig det kan gripes inn.

Etter straffeprosessloven kreves det ikke at handlingen må være nært forestående selv om dette i praksis ofte vil være tilfelle. Det finnes eksempler i rettspraksis der påtalemyndigheten har grepet tidlig inn, for over risikosupportere som får forbud i forbindelse med ulike kampdag fremover i tid, se Rt-2014-641.

Straffeprosessloven kan etter dette sies å være mer fleksibel når det gjelder inngrepstidspunktene og slik sett kanskje bedre egnet mot oppgavens problemstilling.

6.4 Varigheten av oppholdsforbudet

Oppholdsforbud etter politiloven § 7 skal være av midlertidig karakter. Bestemmelsen er ikke egnet til- eller tar sikte på å løse vedvarende ordensforstyrrelser eller andre krenkelser personer eller samfunnsinteresser. Varigheten vil i slike tilfeller sjeldent kunne strekke seg noe særlig utover 24 timer og i alle fall ikke mer enn fem dager.

Straffeprosessloven § 222a hjemler oppholdsforbud med varighet opp til ett år av gangen. Bestemmelsen er tilsiktet situasjoner der det er fare for at en person fortsetter eller gjentar handlingen som utløser forbudet.

Det straffeprosessuelle sporet er egner seg derfor best til å løse de vedvarende krenkelsene innenfor sitt virkeområde.

6.5 Oppholdsforbudet geografiske omfang

6.6 Kompetanse

Oppholdsforbud etter politiloven § 7 besluttes av den enkelte tjenesteperson. Påtalemyndigheten beslutter oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222a på bakgrunn av allmenne hensyn eller begjæring fra den som krenket²³⁷.

²³⁷ Straffeprosessloven § 222a første ledd første og andre punktum

Foruten den formelle kompetansen vil også den faktiske kompetansen være av betydning. Jo mer inngripende forbudet er, desto høyere krav bør det settes til vedkommende som fatter beslutningen. Dette har en klar side til rettssikkerheten. En beslutning om oppholdsforbud etter politiloven § 7 fattes ofte av politiet på stedet. Det er da lett for at enkelte virkninger av forbudet er oversett eller vilkår glemte. Juristen har bedre trening i å vurdere det juridiske, men må i motsetning til tjenestemannen basere forbudet på annenhåndsinformasjon. Under hver omstendighet bør et inngripende tiltak slik som et langvarig oppholdsforbud overveies nøye. Her må både rettslige og faktiske virkningen tas i betraktning.

Gitt oppgavens problemstilling synes det straffeprosessuelle sporet å være best egnet når det er tale om de langvarige oppholdsforbudene.

6.7 Overordnet ansvar

Valg av inngrepshjemmel får betydning for hvem som har det overordnede ansvaret og hvem som har styringsrett og ordremyndighet. Både det polisiære og straffeprosessuelle sporet har et hierarki. Beslutning om oppholdsforbud etter politiloven ligger i hierarkiet aktuell polititjenesteperson, politimester, Statsadvokaten, Riksadvokaten og Kongen/regjeringen. Beslutning om oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222a ligger i hierarkiet aktuell politijurist, politimester, Statsadvokaten, Riksadvokaten og Kongen/regjeringen.²³⁸

Ordensforstyrrelser oppgaven behandler ligger nærmest politiets fagområde det faller seg naturlig styringsrett og ordremyndighet forankres internt i det polisiære hierarkiet. Rettssikkerhetshensyn, for eksempel kompetansekrav og prosessuelle forhold, kan imidlertid tale for at det straffeprosessuelle hierarkiet velges.

6.8 Prosessuelle forhold

Rettslig prøving av et oppholdsforbud gitt i medhold av politiloven § 7 er en tungvint og usikker prosess og innebærer at oppholdsforbudet må krenkes.²³⁹ Etter straffeprosessloven § 222a er påtalemyndigheten forpliktet til å bringe saken inn for retten dersom den forbudet er rettet mot begjærer det. Dette må dessuten skje senest fem dager etter at forbudet er forkynt. Det straffeprosessuelle sporet forsikrer derfor at lovligheten kan prøves av en uavhengig domstol.

Andre prosessuelle forhold ved oppholdsforbud etter politiloven og straffeprosessloven skiller seg klart fra hverandre. Politiloven har ingen eksplisitte krav til skriftlighet. Politiiinstruksen forplikter en viss skriftlig notoritet i protokolleringen av politiets utførelse av tjenesten. Etter straffeprosessloven § 222a oppstilles det uttrykkelige krav til skriftlighet og innhold for besøksforbudet. Videre er det en rekke krav som har til hensikt å ivareta kontradiksjonen, herunder varslinger, muligheten for deltakelse i rettsmøter, muligheten for forsvarer med videre.

Slike ordensforstyrrelser oppgaven behandler gjør det særlig aktuelt med langvarige oppholdsforbud. Inngrepets styrke tilsier at kravet til rettssikkerhet blir særlig viktig. Gode saksbehandlingsregler og andre prosessuelle forhold er en forutsetning for dette. Det straffeprosessuelle oppholdsforbudet synes klart å ivareta rettssikkerheten best når det er tale om slike oppholdsforbud.

²³⁸ Spurkland (2014) s. 11

²³⁹ 3.4.2.3

7 FREMTIDSUTSIKTER

7.1 Hvorfor oppholdsforbud?

Politiet og påtalemyndigheten har en rekke inngrepsmuligheter ved ordensforstyrrelser. Det fremgår uttrykkelig av målangivelsen i politiloven § 1 andre ledd at politiet skal arbeide forebyggende. Dette skal være utgangspunktet og rettesnor for all polititjeneste.²⁴⁰ Fra politisk hold har dette også vært en uttalt prioritet gjennom mange år.²⁴¹ Et oppholdsforbud er et forebyggende inngrep som harmoniserer godt med disse mål og prioriteringer.

Et oppholdsforbud er videre et lite ressurskrevende tiltak forutsatt at det etterkommes. Av de 16 682 oppholdsforbudene som ble nedlagt i politiets arbeid med det åpne rusmiljøet i Oslo²⁴², var det i snitt 6,4% overtredelser i perioden fra 2011 til 2013²⁴³. Her vil naturligvis mulighetene for kontroll og oppholdsforbudets varighet spille inn på denne prosentsetsatsen, men tallene indikerer at oppholdsforbudet er et effektivt tiltak.

Et oppholdsforbud vil også være et mindre inngripende tiltak enn de mer tradisjonelle tvangsmidlene i straffeprosessloven eller inngrep i politiloven som innebærer frihetsberøvelse. Vedkommende det gjelder blir heller ikke straffet dersom forbudet etterfølges. Hensynet til bevegelsesfrihet og autonomi gjør oppholdsforbud til et foretrukket alternativ.

Som det fremgår av oppgaven har oppholdsforbud også vist seg aktuelt hos både politiet og påtalemyndigheten ved ordensforstyrrelser.

Disse forhold tilsier at oppholdsforbud er et egnet virkemiddel ved ordensforstyrrelser og i tråd med rettspolitiske mål.

7.2 Straffeprosessloven § 222b, med forslag om lovendring

7.2.1 Gjeldende § 222b

Bestemmelsen ble tilføyd i 1998 og kom på bakgrunn oppblomstringen av MC-miljøer og frykt for voldelige sammenstøt der tredjeperson kunne bli skadet.²⁴⁴

På gitte vilkår kan bestemmelsen forby visse personer å oppholde seg på bestemte eiendommer. Bestemmelsen har et snevert anvendelsesområde og dette gjenspeiles i det beskjedne antallet saker som er ført for retten.

I korte trekk må følgende vilkår være oppfylt for at oppholdsforbud kan nedlegges oppholdsforbud etter denne bestemmelsen: Personen, eller personene, forbudet er rettet mot må ha "tilknytning" til en "gruppe" som er part i et "gjensidig oppgjør" der det på "begge sider brukes voldelige midler". Det må være "fare for voldsutøvelse" som kan medføre "skade" på personer som "bor eller oppholder seg i nærheten tilholdsstedet".

²⁴⁰ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995), s. 14 og Auglend m.fl. (2004) s. 203

²⁴¹ NOU 2013:9 s. 170

²⁴² Se punkt 3.3.1.1

²⁴³ Flateby (2013) s. 41

²⁴⁴ Ot.prp.nr. 85 (1996-1997), punkt 2 og 5

Bestemmelsen tar altså ikke sikte på å beskytte partene som er direkte involvert i konflikten, men tredjeperson som måtte befinne seg i nærheten.²⁴⁵ Videre må begge det dokumenteres at begge grupperingene bruker voldelige midler og at det foreligger konkret fare for at et oppgjør skal finne sted, der utfallet kan medføre skade på tredjeperson.

Når det gjelder forbudets innhold kan dette i utgangspunktet bare gjelde for gruppens "tilholdssted", eventuelt annen eiendom dersom "særlige grunner" taler for det²⁴⁶. Forbudet skal i likhet med straffeprosessloven § 222a gjelde for en bestemt tid og høyest ett år av gangen.

7.2.2 Forslag om lovendring av § 222b

7.2.2.1 Bakgrunn

Politidirektoratet (POD) fremmet den 2. februar 2014 et forslag om endring av straffeprosessloven § 222b.²⁴⁷ Forslaget kom på bakgrunn av en rapport utarbeidet av en intern arbeidsgruppe fra POD²⁴⁸ som skulle kartlegge politiets inngrepsmuligheter overfor "risikosupportere"²⁴⁹, sammenholdt med en begrenset høring der enkelte politidistrikt og spesialenheter i politiet uttalte seg. Lovforslaget er i dag til behandling hos Justis- og Beredskapsdepartementet og høringsfristen var 8. august 2014. I de innkomne høringsuttalelsene²⁵⁰ reises en rekke spørsmål, blant annet om plasseringen av bestemmelsen, anvendelsesområdet, samfunnskostnader og forholdet til folkeretten.

7.2.2.2 Materielle vilkår

Bestemmelsen oppstiller først et krav om at det må foreligge en fare for ordensforstyrrelse fra "grupper av personer". En ordensforstyrrelse favner vidt, men det oppstilles i likhet med gjeldende § 222b fortsatt et krav om at vedkommende forbudet skal gjelde for har tilknytning til en gruppe. Dette innebærer at gruppens eksistens og vedkommendes tilknytning til denne må dokumenteres.

Videre er det et vilkår at ordensforstyrrelsen kan "true arrangementets sikkerhet, liv eller helse eller føre til personskade". Endringen medfører at det ikke lenger bare er tredjeperson som vernes. Ordlyden skulle tilsi at dersom "liv og helse" er truet vil dette også omfatte alternativet "personskade". Det fremstår som noe uklart hvor en eventuell grense mellom disse alternativene går. Hva som ligger i "liv og helse" er også usikkert. Bestemmelsen må forstås slik at det skal være årsakssammenheng mellom ordensforstyrrelsen og ett eller flere av disse alternativene.

7.2.2.3 Forbudets innhold

Forslaget innebærer en utvidet adgang når det gjelder det geografiske omfanget. Forbudet kan foruten eksisterende alternativer også omfatte "offentlig sted" og "sted eller anlegg der arrangementet finner sted". Varigheten av forbudet er uendret.

²⁴⁵ Bjerke (2011) s. 790

²⁴⁶ Straffeprosessloven § 222b første ledd siste punktum

²⁴⁷ Politidirektoratet. Brev av 5. februar 2014 - Forslag

²⁴⁸ Politidirektoratet. Brev av 5. februar 2014 - Vedlagt

²⁴⁹ I høringsbrevet forklarer POD begrepet slik: "ordensforstyrrelser og voldelig atferd fra og mellom grupper av personer i forbindelse med fotballkamper"

²⁵⁰ Justis og beredskapsdepartementet (2014)

7.2.2.4 Vurdering av endringsforslaget

I de innkomne høringsuttalelsene²⁵¹ er det i hovedsak bred oppslutning om behovet for regelen. De fleste innspill omhandler selve utformingen av lovteksten.

I POD sin siste høringsuttalelse av 22. august 2014²⁵² støtter de seg til Kripos høringsuttalelse²⁵³ der det blir foreslått å heller gjøre endring av straffeprosessloven § 222a. Kripos påpeker først rettsutviklingen når det gjelder anvendelsesområdet til straffeprosessloven § 222a og viser blant annet forarbeidene og Rt-2014-641 som omhandlet risikosupportere. Det anføres at rettskildene er sprikende og at det er behov for en lovendring.

Vedrørende § 222b advarer Kripos mot å gjøre bestemmelsen så skreddersydd at den ikke kan brukes i andre situasjoner enn overfor risikosupportere. Det innvendes særlig mot vilkåret om at vedkommende må tilhøre en gruppe da dette kan være et ressurskrevende bevissspørsmål. Videre påpekes det at en enkeltperson kan være like farlig som en gruppe. Kripos anfører at det burde være anledning til å gi et oppholdsforbud i et sentrumsområde for å ivareta sikkerheten til en ubestemt krets personer.

I forlengelsen av dette foreslår Kripos å endre ordlyden ”annen person” i § 222a første ledd bokstav a til ”annen bestemt eller ubestemt person”. På den måten omfattes en videre gruppe av personer som kan ha behov for vern. Videre foreslås det å tilføye et fjerde alternativ til §222a første ledd, ”bokstav d”, der påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud dersom en person ellers vil ”begå en alvorlig eller gjentatt ordensforstyrrelse”. Endelig foreslår Kripos at det begrepet ”besøksforbud” erstattes med ”kontaktforbud eller oppholdsforbud”. Dette begrunnes med at begrepene at det er mindre egnet til forvirring.

7.3 Behov for ny regel

Det kan se ut til å være et rettslig vakuum på oppholdsforbudets område der en står overfor slike ordensforstyrrelser denne oppgaven behandler.

Ingen av bestemmelsene gjennomgått i denne fremstillingen vil alene være egnet til å løse slike ordensforstyrrelser oppgaven behandler. I likhet med det som fremgår av høringsuttalelsen til Kripos²⁵⁴ er jeg enig i at rettskildene spriker så mye at det er behov for en ny regel. Dersom endringen skal gjøres i straffeprosessloven er jeg videre enig i at den bør gjøres i § 222a, med den begrunnelsen som fremgår over.²⁵⁵

Det er tilsynelatende rettssikkerhetshensyn og den eksisterende adgangen til å nedlegge langvarige oppholdsforbud i straffeprosessloven § 222a som gjør bestemmelsen egnet. Opprettholdelse av ro og orden og beskyttelse av samfunnsinteresser faller imidlertid utenfor påtalemyndighetens fagområde noe som tilsier at bestemmelsen tematisk sett hører hjemme i politiloven.

²⁵¹ Justis og beredskapsdepartementet (2014)

²⁵² Politidirektoratet. Brev av 22. august 2014

²⁵³ Kripos. Brev av 4. august 2014, s. 9 flg

²⁵⁴ Se Kripos. Brev av 4. august 2014, s. 9 flg.

²⁵⁵ Se punkt 7.2.2.4

8 AVSLUTNING

I denne oppgaven er det gjort rede for de rettslige grensene for varigheten og det geografiske omfanget av individuelle oppholdsforbud etter politiloven § 7 og straffeprosessloven § 222a ved ordensforstyrrelser. Det er særlig vurdert i hvilken grad disse bestemmelsene er egnet til å løse gjentatte eller vedvarende ordensforstyrrelser som manifisterer seg i det offentlige rom og som berører det alminnelige publikum eller fellesskapets interesser.

Politiloven § 7 hjemler inngrep i et vidt spekter av situasjoner, herunder oppholdsforbud ved slike ordensforstyrrelser som skisseres i problemstillingen. Fremstillingen viser imidlertid at oppholdsforbudets varighet kun kan strekke seg over noen dager. En absolutt grense på 5 dager blir antydnet. Den relative vurderingen av varigheten kan utledes av kravet til nødvendighet og forholdsmessighet og beror på en konkret vurdering i hvert tilfelle. Her trekker hensynet til politiets effektivitet og retten til borgerens bevegelsesfrihet i hver sin retning. Tilgjengelige rettskilder gir få holdepunkter vedrørende oppholdsforbudets absolutte geografiske grense. Også her vil nødvendigheten og forholdsmessigheten legge premisser for omfanget.

Straffeprosessloven § 222a har også vist seg å kunne hjemle oppholdsforbud ved ordensforstyrrelser. Et særlig spørsmål i denne sammenheng er hvem bestemmelsen kan verne. Rettspraksis åpner for beskyttelse av en større personkrets enn det ordlyd og forarbeider gir inntrykk av. Den absolutte grensen for oppholdsforbudets varighet kan settes for opptil ett år av gangen. Den relative vurdering av varigheten vil i likhet med politiloven bestemmes av kravet til nødvendighet og forholdsmessighet.

Etter gjennomgang av de to inngrepshjemlene påpekes de viktigste forskjellene mellom det polisiære og straffeprosessuelle oppholdsforbudet men henblikk til problemstillingen.

Avslutningsvis gjøres en fremtidsbetraktning der jeg kommer til at det er et rettslig vakuum på oppholdsforbudets område der en står overfor slike ordensforstyrrelser denne oppgaven behandler.

9 LITTERATURLISTE

Lovgivning

- 1902 Almindelig borgerlig straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr 10
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar
- 1981 Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai nr 25
- 1989 Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven) av 2. juni nr 27
- 1991 Lov om ekteskap (ekteskapsloven) av 4. juli nr 47
- 1995 Lov om politiet (politiloven) av 4. august nr 53
- 1997 Lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven) av 13. juni nr 55
- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai nr 30
- EMK Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Roma 1950
- FN Verdens- FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948 erklæring
- SP Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1976

Forskrifter, instruksjer og direktiver

- 1990 Almennelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) av 22. juni 1990 nr 3963
- 2006 Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) av 15. desember nr 1456
- 2006 Forskrift om bruk av politiarrest (arrestforskriften) av 30. juni nr 749
- 2014 Påtaledirektivet av 1. juli 2014 fra Oslo politidistrikt

Bøker

- Aall: Aall, Jørgen (2008). *Rettsstat og menneskerettigheter*. 2. utg. 2 opplag. Bergen. Fagbokforlaget.
- Andenæs (2009/1): Andenæs, Johs. (2009). *Norsk straffeprosess*. 4. utg. v/Tor-Geir Myhrer. Oslo. Universitetsforlaget.
- Andenæs (2009/2): Andenæs, Johs. (2009). *Rettskildelære*. 2. utg. Oslo. M.H. Andenæs.
- Auglend m.fl.: Auglend, Ragnar L., Henry John Mæland, og Knut Røsandhaug (2004). *Politirett 2*. utg. Oslo. Gyldendal Akademisk.
- Bernt/Rasmussen: Bernt, Jan Fridthjof og Ørnuld Rasmussen (2003). *Frihagens forvaltningsrett*. Bind I. Bergen. Fagbokforlaget
- Bjerke/Keiserud/Sæther I: Bjerke, Hans Kristian, Erik Keiserud og Knut Erik Sæther (2011). *Straffeprosessloven, kommentarutgave, bind I*. 4. utg. Oslo. Universitetsforlaget.
- Eckhoff: Eckhoff, Torstein (2001). *Rettskildelære*. 5. utg v/ Jan E. Helgensen. Oslo. Universitetsforlaget.
- Flateby: Flateby, Karoline (2013). *Bortvist – en studie av politiets arbeidsmetoder i innsatsen mot de åpne rusmiljøene i Oslo*. Masteroppgave i kriminologi ved Institutt for kriminologi og rettsosiologi. Juridisk fakultet. Oslo.
- Fredriksen 2014: Fredriksen, Steinar (2014). *Ro, orden og frihet*. Avhandling for graden philosophiae doctor. Universitetet i Bergen.
- Fredriksen 2011: Fredriksen, Steinar (2011). *Innføring i straffeprosess*. Oslo. Gyldendal akademisk.
- Gisle: Gisle, Jon (2010). *Jusleksikon*. 4. utg. Oslo. Kunnskapsforlaget.
- Jebens: Jebens, Sverre Erik (2004). *Menneskerettigheter i straffeprosessen*. Oslo. Cappelen Akademiske Folag.
- Nilstad/Nilsen: Nilstad, Morten og John Reidar Nilsen (2004). *Publikumsrettet politiarbeid: generell del*. Oslo. Forlaget Vett & Viten.

Artikler

- Myhrer (2006) Myhrer, Tor-Geir. *"...men ellers er det håpløst!" Kan langvarige individuelle påbud eller forbud hjemles i politiloven § 7?. I: Festskrift for Carl August Fleischer: dog Fred er ej det Bedste. (2006), s. 403-426.*
- Spurkland (2014) Spurkland, Kai. *"Vi kjører han inn for en sjekk" – Når skal politiets maktbruk i ordenstjenesten hjemles i straffeprosessloven og når skal den hjemles i politiloven?. I: Tidsskrift for strafferett (2014) nr. 1.*
- Thronæs (2003) Thronæs, Erik. *Endringer i bestemmelsen om politiets adgang til å nedlegge besøksforbud. I: Tidsskrift for strafferett (2003) nr 3.*

Vedtak og rapporter

- Grønland Politistasjon (2013) Grønland Politistasjon. *Evaluering av målrettet innsats i de åpne rusmiljøene for perioden 1. mars 2012 til 28. februar 2013 (2013)*

Rettsavgjørelser

Høyesterett:

Rt-1952-989
 Rt-1981-679
 Rt-1982-808
 Rt-1982-928
 Rt-1995-1734
 Rt-1998-1106
 Rt-1998-1247
 Rt-1998-1477
 Rt-1998-1638
 Rt-2000-325
 Rt-2002-1243
 Rt-2002-1247
 Rt-2002-1284
 Rt-2002-1751
 Rt-2003-324
 Rt-2003-948
 Rt-2004-998
 Rt-2004-1658
 Rt-2005-349
 Rt-2007-982
 Rt-2010-641
 Rt-2014-641

Lagmannsrett:

LE-2002-1017 (Eidsivating lagmannsrett)

LB-2006-20909 (Borgarting lagmannsrett)

Tingrett:

Oslo tingretts dom av 3. oktober 2003, 03-3859 M/78 (upublisert)

TOSLO-2005-4912 (Oslo tingrett)

Oslo tingretts dom av 25. juni 2014, 14-097566ENE (upublisert)

Den Europeiske menneskerettsdomstolen, inklusive avgjørelser fra Den europeiske kommisjonen:

<i>Sak</i>	<i>Forkortelse</i>	<i>Application no.</i>	<i>Dato</i>
Dudgeon mot Storbritannia	<i>D. og UK</i>	7525/76	22.10.1981
Olsson mot Sverige	<i>O. og Sverige</i>	10465/83	24.03.1988
Kokkinakis mot Hellas	<i>Kokkinakis</i>	14307/88	25.05.1993
Connors mot Storbritannia	<i>C. og UK</i>	66746/01	27.05.2004
S og Marper mot Storbritannia	<i>S. og Marper</i>	30562/04 30566/04	04.12.2008

Forarbeider

NOU 1992:16	Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre
NOU 2004:6	Mellom effektivitet og personvern
NOU 2004:18	Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
NOU 2009:1	Individ og integritet
NOU 2009:15	Skjult informasjon – åpen kontroll
NOU 2013:9	Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer
Ot.prp.nr.33 (1993-1994)	Om lov om endringer i straffeprosessloven mv
Ot.prp.nr.22 (1994-1995)	Om lov om politiet
Ot.prp.nr.85 (1996-1997)	Om lov om endringer i straffeprosessloven m.m

Ot.prp.nr.64 (1998-1999)	Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven mv
Ot.prp.nr.109 (2001-2002)	Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven
Ot.prp.nr. 90 (2003-2004)	Om lov om straff
Prop.49 L (2010-2011)	Endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv.

Nettsider

BA (2014)	Bergens Avisen. <i>Politiet viser narkomane bort med vedtak og skyhøye bøter</i> (2014). http://www.ba.no/nyheter/article7572326.ece [sitert 25.11.2014]
DittOslo (2014)	DittOslo. <i>Slik er nye Nordseter grunnskole</i> (2014). http://www.dittoslo.no/nordstrands-blad/nyheter-nordstrands-blad/slik-er-nye-nordseter-grunnskole-1.8560806 [sitert 23.11.2014]
Justis- og beredsskapsdept. (2014)	Justis- og beredskapsdepartemenetet. <i>Høring – Innsynsrett og oppholdsforbud</i> (2014). http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing---Innsynsrett-og-oppholdsforbud/Horningsuttalelser.html?id=760950 [sitert 23.11.2014].
NRK (2014)	NRK. <i>Innfører sentrumsforbud for bråkmakere</i> (2014). http://www.nrk.no/norge/brakmakere-far-sentrumsforbud-1.11686732 [sitert 23.11.2014]
Olav Thon Gruppen (2014)	Olav Thon Gruppen. <i>Sandvika Storsenter – Nordens beste kjøpesenter!</i> http://www.olavthon.no/Vare-virksomheter/Kjopesenter/Vare-kjopesentere/Sandvika-Storsenter/ [sitert 23.11.2014]
Osloby.no (2012)	Osloby.no. <i>Politiet har bortvist rusmisbrukere 13.046 ganger på 1,5 år</i> (2012). http://www.osloby.no/nyheter/Politiet-har-bortvist-rusmisbrukere-13046-ganger-pa-1_5-ar-7052802.html [sitert 25.11.2014]
Osloby.no (2013)	Osloby.no. <i>10.000 bortvisninger fra Oslo sentrum</i> (2013). http://www.osloby.no/nyheter/10000-bortvisninger-fra-Oslo-sentrum-7239500.html [sitert 25.11.2014]
P4 (2014)	P4. <i>Vil stenge ute bråkmakerne</i> (2014). http://www.p4.no/story.aspx?id=568161 [sitert 25.11.2014]

- Politiet (2014) Politiet. *Bråkmakrner stenges ute fra byen* (2014).
https://www.politi.no/oslo/aktuelt/nyhetsarkiv/2014_04/Nyhet_13712.xml [sitert 23.11.2014].
- Regjeringen (2009). Regjeringen. *Frognerparken fredet* (2009).
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2009/frognerparken-fredet.html?id=546243> [sitert 23.11.2014]
- Spesialenheten for politisaker (2014) Spesialenheten for politisaker. *Avgjørelser*.
<http://www.spesialenheten.no/Avgj%C3%B8relser/Spesialenhetensavgj%C3%B8relser/tabid/6784/language/nb-NO/Default.aspx> sitert [23.11.2014].
- Store Norske Leksikon (2009) Store Norske Leksikon. *Bygdøy* (2009).
<https://snl.no/Bygd%C3%B8y> [sitert 23.11.2014]
- Universitetet i Oslo (2014) Universitetet i Oslo. *Tall og fakta om UiO*. <http://www.uio.no/om/tall-og-fakta> [sitert 23.11.2014]
- VG (2014) Verdens Gang. *Oslo-Politiet innfører forbud for bråkmarkere* (2014)
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/oslo-politiet-innfoerer-forbud-for-braakmakere/a/10130730/> [sitert 25.11.2014]

Høringsuttalelser

- Politidirektoratet Politidirektoratet. NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens (07.10.13) *utfordringer – høringsuttalelse fra Politi- og lensmannsetaten*. Brev av 7.oktober 2013 fra Politidirektoratet til Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig på følgende lenke: https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2313.pdf [2014]
- Politidirektoratet Politidirektoratet. *Sikkerhets- og ordensmessige utfordringer ved* (05.02.2014) *arrangement, spesielt i forbindelse med fotballkamper – forslag om lovendring*. Brev av 5. februar 2014 fra Politidirektoratet til Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig på følgende lenke: http://www.regjeringen.no/pages/38711467/Forslag_fra_Politidirektoratet.pdf [2014]
- Politidirektoratet Politidirektoratet. *Høring – Innsyn og oppholdsforbud*. Brev av 22. (22.08.2014) august 2014 fra Politidirektoratet til Det kongelige justis- og beredskapsdepartement. Tilgjengelig på følgende lenke: <http://www.regjeringen.no/pages/38711466/POD.pdf> [2014]
- Kripos (04.08.2014) Kripos. *Hørings svar – Innsynsrett og oppholdsforbud*. Brev av 4. august 2014 fra Kripos til Politidirektoratet. Tilgjengelig på følgende lenke: <http://www.regjeringen.no/pages/38711466/KRIPOS.pdf> [2014]

