

OPPHOLDSFORBUD ETTER POLITILOVEN § 7

Kandidatnummer: 185561
Veileder: Nils Terje Dalseide

Antall ord: 14877

01.06.2012

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	4
1.1 Oppgavens tema og aktualitet.....	4
1.2 Kort om bakgrunnen for politiloven § 7.....	5
1.3 Avgrensning mot beslektede emner.....	6
1.4 Den videre fremstillingen av oppgaven.....	6
2. POLITIRETT I EN STØRRE KONTEKST	7
2.1 Plassering av emnet politirett.....	7
2.2 Rettskildene i politiretten	7
2.3 Forholdet mellom politirett og straffeprosess	8
3. POLITILOVEN § 7	11
3.1 Innledning.....	11
3.2 Bestemmelsens ordlyd.....	11
3.3 Politiloven § 7 annet ledd.....	12
3.3.1 De ulike tiltakene.....	12
3.3.2 Kan-skjønnnet.....	13
3.4 Selve oppholdsforbudet.....	14
3.4.1 "... forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser"	15
3.4.2 "... for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet".....	18
3.4.3 "... for å avverge eller stanse lovbrudd.".....	18
3.4.4 Oppholdsforbud som vedtak.....	21
3.4.5 Effektueringen av pålegg om oppholdsforbud	22
3.5 Omfanget av oppholdsforbudet	24
3.5.1 Bestemmelsens ordlyd og harmonisering.....	25
3.5.2 Forarbeider	26
3.5.3 Folkerettslige rettskilder	26
3.5.4 Rettspraksis	29
3.5.5 Politiets praksis	30
3.5.6 Grunnprinsipper og retningslinjer om utøvelse av politimyndighet	31
3.5.7 Juridisk teori.....	33
3.5.8 Praksis i Sverige og Danmark.....	34
3.5.8.1 Svensk rett.....	34
3.5.8.2 Dansk rett.....	34
3.5.9 Konklusjon	35

4. OVERTREDELSE AV OPPHOLDSFORBUD OG KLAGEADGANG.....	36
4.1 Generelt	36
4.2 Overtredelse av et vedtak om oppholdsforbud	36
4.2.1 <i>Reaksjoner ved brudd på oppholdsforbud</i>	<i>37</i>
4.2.2 <i>Rettslig overprøving av oppholdsforbudet</i>	<i>37</i>
4.3 Konsekvenser av pålegg bygget på uriktige faktiske forutsetninger	38
4.4 Kontroll- og klageadgang.....	38
5. VURDERING AV REGELEN	40
5.1 Generelt	40
5.2 Behov for en ny regel?	40
6. AVSLUTNING.....	42
7. LITTERATURLISTE	43

1. Innledning

1.1 Oppgavens tema og aktualitet

Politoloven¹ § 7 regulerer politiets virkemidler for håndheving av den offentlige eller alminnelige orden og trygghet. Bestemmelsen inneholder både de formål som kan berettiggjøre inngrep, samt de mest vesentlige virkemidler politiet kan anvende som tiltak, og er derfor omtalt som det viktigste rettslige verktøy for politiets daglige ordenstjeneste².

Et av inngrepene i politiloven § 7 annet ledd er å "forby opphold i områder". Dette innebærer at den enkelte nektes å oppholde seg innenfor et nærmere bestemt område i et angitt tidsrom, og er gjerne etterfulgt av en bortvisning fra det gjeldende området. Tiltakene er praktisk viktige for å kunne nøytralisere den aktuelle krenkelsen, samt gjenopprette og opprettholde den alminnelige ro og orden.

Oppholdsforbud er ofte brukt som inngrep overfor personer som skaper ordensforstyrrelser i sentrumskjerner, gjerne i tilknytning til helgenes uteliv. Som en følge av dette har det utviklet seg en praksis for å utstede oppholdsforbud ved gjentatte ordensforstyrrelser, da som et forebyggende virkemiddel av frykt for nye forstyrrelser. Varigheten av disse oppholdsforbudene har skapt diskusjoner om hva politiloven § 7 egentlig hjemler, idet påleggene har hatt varighet på flere uker³.

Sommeren 2004 ble det også utstedt langvarige oppholdsforbud i Oslo sentrum i forbindelse med "Plata-aksjonen". Oslo politidistrikt besluttet å bryte opp miljøet for bruk og omsetning av narkotika som fant sted ved Christian Fredriks plass ("Plata"), og ila personer som oppholdt seg der oppholdsforbud med varighet på opptil 14 dager med hjemmel i politiloven § 7. Aksjonen ble i media gjenstand for diskusjon, der spørsmålet var om politiloven § 7 hjemlet politiets inngripen og pålegg. Sommeren 2011 ble en ny aksjon mot det narkomane miljøet iverksatt ved Grønland politistasjon i Oslo med ønske om "å løse opp de åpne russcenene"⁴, og blant de anvendte tiltakene finner man oppholdsforbud. Igjen er diskusjonstemaet om politiet har hjemmel for sine metoder.

Denne problemstillingen har fått meg til å ville undersøke nærmere hvordan de rettslige grensene for oppholdsforbud som politioperativt tiltak er trukket opp, og dermed forsøke å fremstille en helhetlig vurdering av forbudshjemmelen etter gjeldende rett. Oppgaven vil dermed prøve å belyse rammene for politirettslig oppholdsforbud, spesielt med hensyn til

¹ Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53

² Auglend m.fl., *Politirett*, side 469.

³ <http://dt.no/nyheter/befrir-drammen-br-for-pobler-1.4761309>

⁴ <http://www.vg.no/nyheter/meninger/artikkel.php?artid=10072550>

varigheten av det enkelte pålegget. Videre vil oppgaven ta for seg en vurdering av selve regelen, sett i lys av rettslige følger og eventuelle overprøvningsmuligheter.

1.2 Kort om bakgrunnen for politiloven § 7

Politiet ble som organ fullstendig underlagt staten ved vedtagelsen av politiloven av 1936⁵, en ordning som er videreført i den nye politiloven av 1995⁶. Ansvaret har historisk sett kommet til uttrykk gjennom beskrivelse av politiets oppgaver og fullmakter under ett. Den materielle reguleringen av politiets tjenesteutøvelse ble utledet av den tidligere politiloven § 1 sammenholdt med de fire innledende paragrafene i den gamle politiinstruksen⁷, men tiltak og virkemidler som kunne benyttes ved myndighetsutøvelsen ble i hovedsak utviklet i praksis⁸.

På bakgrunn av denne praksisen ble generalfullmakten utviklet, en sedvanerettslig hjemmel til å foreta de handlinger eller treffe de vedtak som var påkrevet i de konkrete tilfellene politiet ble stilt overfor. Generalfullmaktens rekkevidde og virkeområde var relativt uklar, og den representerte en indirekte anerkjennelse av at politiet hadde behov for nødvendige fullmakter for å kunne utføre de oppgavene som falt inn under deres ansvarsområde.

På bakgrunn av dette, samt legalitetsprinsippets krav om at inngrep må ha hjemmel i en aktuell rettsregel, oppsto et ønske og et praktisk behov for å lovfeste generalfullmakten. Dette ledet an arbeidet med utformingen av den nye politiloven. Hensynet til borgernes rettssikkerhet ble også trukket inn som argument for lovfesting av politiets myndighetsutøvelse⁹. Den nye politiloven ble vedtatt og trådte i kraft i 1995, og politiloven § 7 bygget i stor grad på en kodifisering av den tidligere generalfullmakten¹⁰. Loven er blitt utformet på bakgrunn av en avveining mellom det rettssikkerhetsmessige behovet for en presist utformet lov, og hensynet til at politiets tjenesteutøvelse krever et fleksibelt, skjønnsmessig og tilstrekkelig effektivt kompetansegrunnlag.

⁵ Lov om politiet av 13. mars 1936 nr. 3.

⁶ Se politiloven § 1 første ledd, som uttrykker at staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for.

⁷ Forskrift av 6. februar 1920 nr. 9751: Instruks for politiet (politiinstruksen).

⁸ Se Auglend m.fl., *Politirett*, side 53.

⁹ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven), side 10.

¹⁰ Generalfullmakten kan ikke lenger anses som et selvstendig kompetansegrunnlag, jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven), side 15.

1.3 Avgrensning mot beslektede emner

Oppholdsforbud kan også nedlegges med hjemmel i straffeprosessloven¹¹ §§ 222a-222c. Formålet er her å beskytte personer mot straffbare krenkelser, å forebygge gjensidige oppgjør mellom voldelige grupper, eller å fungere som et kriminalitetsforebyggende tiltak overfor barn. Oppholdsforbud etter disse bestemmelsene vedtas av påtalemyndigheten og baserer seg på hindring av voldsutøvelse¹² og beskyttelse av person¹³. Oppholdsforbud etter politiloven § 7 vedtas derimot av politiet uavhengig av påtalemyndigheten, og har som hovedmål å sikre offentlig ro og orden¹⁴. Ettersom denne oppgaven vil fokusere på sistnevnte oppholdsforbud, vil straffeprosessloven §§ 222a-222c kun bli berørt i den grad det er relevant for å belyse sammenhenger i regelverket.

Også straffeloven¹⁵ § 33 hjemler oppholdsforbud som ledd i ilagt kontaktforbud overfor en annen person, jf. annet ledd bokstav a. Et slikt oppholdsforbud tar også sikte på å beskytte privatpersoner, og det er her domstolen som beslutter forbudet som ledd i en fellende dom¹⁶. Straffeloven § 33 vil også kun bli behandlet i den grad det er relevant.

Endelig avgrenses det mot de andre politioperative tiltakene som nevnes i politiloven § 7 annet ledd. Bortvisning vil likevel bli berørt når det anvendes som ledd i iverksettelsen av et oppholdsforbud.

1.4 Den videre fremstillingen av oppgaven

Først og fremst vil det bli gjort rede for politirettens rettslige plassering, samt forholdet mellom politirett og straffeprosess. Videre vil de materielle vilkår for oppholdsforbud etter politiloven § 7 bli gjennomgått, med hovedfokus på effektuering og rammer for påleggets omfang i tid og rom.

Opgaven vil så ta for seg de konsekvenser overtredelse av oppholdsforbud kan medføre, før klageadgang og kontroll av myndighetsutøvelsen vil bli drøftet. Endelig foretas en vurdering av regelen, samt hvorvidt dagens praksis kan opprettholdes i medhold av den.

¹¹ Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25.

¹² Jf. Ot.prp.nr.85 (1996-1997) Om lov om endringer i straffeprosessloven m.m. (oppholdsforbud), s. 7

¹³ Jf. Ot.prp.nr.33 (1993-1994) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv (styrking av kriminalitetsofres stilling), s. 50

¹⁴ Se bl.a. Rt-1981-679 vedrørende Alta-aksjonen.

¹⁵ Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10.

¹⁶ Jf. bl.a. Rt-1991-274. En mann ble dømt for overtredelse av straffeloven § 219 etter å ha mishandlet sin ektefelle og tre av deres felles barn. Mannen ble i tillegg ilagt oppholdsforbud i nærheten av familiens bopel i henhold til straffeloven § 33, jf. § 16 nr. 2 (opphevet i 2005).

2. Politirett i en større kontekst

2.1 Plassering av emnet politirett

Politirett er definert som læren om politiet som forvaltningsmyndighet og som strafforfølgingsmyndighet¹⁷. Politirett omfatter dermed flere ulike regelsett som regulerer politiets virksomhet alt etter hvilken myndighet som utøves. Ettersom politiet som organisasjon følger et to-sporet system, er politiet også underlagt ulike overordnede organer knyttet til de ulike arbeidsoppgavene.

Den sentrale ledelse av politiet som forvaltningsmyndighet er lagt til Justis- og politidepartementet. En stor del av departementets myndighet er videregitt til Politidirektoratet¹⁸. Som forvaltningsmyndighet er det den daglige ordenstjeneste som må anses som den viktigste arbeidsoppgaven. Her vil politiloven med tilhørende instruks¹⁹, samt forvaltningsloven²⁰ og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper regulere tjenesteutførelsen.

Som strafforfølgingsmyndighet, med hovedvekt på etterforskningstjeneste, er politiet underlagt påtalemyndigheten med Riksadvokaten som øverste leder²¹. Politiets strafforfølgingsoppgaver reguleres av straffeprosessloven og påtaleinstruksen²².

2.2 Rettskildene i politiretten

Frem til vedtakelsen av politiloven av 1995 var rettsgrunnlaget for politiets virksomhet rettskildemessig noe forskjellig og til dels uklart²³. Dette gjaldt både saklig innhold og formell trinnhøyde. Regelverket var uoversiktlig og lite tilgjengelig, da det spente fra Grunnloven i den ene enden til interne instruks, rundskriv og sedvane i den annen. Den nye politiloven har imidlertid sammenbundet dette regelsettet i vesentlig grad²⁴.

¹⁷ Auglend m.fl., *Politirett*, side 37.

¹⁸ Se politiloven § 15, som hjemler delegasjon av myndighet til Politidirektoratet.

¹⁹ Forskrift av 22. juni 1990 nr. 3936, Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (Politiinstruksen).

²⁰ Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

²¹ Se straffeprosessloven § 55 om påtalemyndighetens tjenestemenn.

²² Forskrift av 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten.

²³ Se punkt 1.2.

²⁴ Auglend m.fl., *Politirett*, side 50-51.

Hovedkildene i politiretten er lover, forskrifter, instruksjoner og rundskriv²⁵. Politiloven utgjør det viktigste rettslige grunnlaget for politiets daglige ordenstjeneste, supplert av politiinstruksen og kommunale politivedtekter. Politiiinstruksen gir interne direktiver og retningslinjer for utøvelsen av polititjenesten, og det er antatt at det er kun tilsidesettelse av enkelte av instruksens bestemmelser som kan påberopes av offentligheten²⁶.

Politivedtektene er forskrifter som fastsettes av den enkelte kommune, i tråd med føringene i politiloven § 14 og normalpolitivedtektens fastsatt av Justisdepartementet²⁷. Vedtektene håndheves av politiet, og overtredelser er straffbart i medhold av politiloven § 30 nr. 4, jf. § 14 annet ledd.

Ettersom politiloven av 1995 bygger på mange av de sentrale ordensfullmaktene fra både politiinstruksen og politivedtektene, har disse rettsgrunnlagene i dag mistet en del av sin praktiske og rettslige betydning. Til illustrasjon vises til at politiloven § 11 i stor grad lovfestet innholdet i politiinstruksen § 8-5.

Utøvelse av politimyndighet virker ofte svært inngripende overfor borgerne, noe som gjør at også folkerettslige forpliktelser står sentralt og regulerer flere sider ved politiets myndighetsutøvelse. Menneskerettighetsloven²⁸ § 2 bestemmer at en rekke konvensjoner skal gjelde som norsk lov så langt de er bindende for Norge, og ved motstrid skal de gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. lovens § 3. For oppholdsforbudene etter politiloven § 7 vil særlig EMK²⁹ og SP³⁰ med tilleggsprotokoller utgjøre en viktig rettskilde.

2.3 Forholdet mellom politirett og straffeprosess

Ettersom politimyndighet og påtalemyndighet er samlet i samme etat, er politiet i sin tjeneste undergitt ulike regelsett og ulik faglig ledelse alt etter hvilke tiltak som skal utføres. Ofte vil det ikke være noen klar grense mellom de polisære og straffeprosessuelle inngrep annet enn hva formålet med det konkrete tiltaket er.

Inngrep etter politiloven retter seg hovedsakelig mot opprettholdelse av offentlig ro og orden, gjerne med det mål å nøytralisere en sikkerhetstrussel mot enkeltpersoner eller allmennheten generelt. Inngrepene kan også være av forebyggende eller preventiv art, for

²⁵ Auglend m.fl., *Politirett*, side 49.

²⁶ Se bl.a. politiinstruksen §§ 8-5, 9-2 og 9-4. Etter vedtakelsen av politiloven § 11 har politiinstruksen § 8-5 begrenset rettslig betydning.

²⁷ Rundskriv G-42/96, Ny normalpolitivedtekt for kommunene

²⁸ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30

²⁹ Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.

³⁰ De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter.

eksempel å avbryte et lovbrudd allerede på forberedelsesstadiet. Dette er tiltak der ansvarsforholdet ligger på det politimessige planet.

Når det gjelder tvangsmidler og etterforskningstiltak med hjemmel i straffeprosessloven, er derimot hovedformålet å avklare om det skal innledes strafforfølgning. Ansvaret ligger da på det påtalemessige planet. Siktemålet vil her være å sikre oppklaringen av en eller flere konkrete straffesaker og lette den eventuelle iretteføringen av de(n).

Som nevnt vil det ofte være en flytende grense mellom de polisiære og de straffeprosessuelle tiltakene. Et rent ordens- eller sikkerhetsmessig tiltak etter politiloven kan i visse tilfeller gå over til å bli et straffeprosessuelt inngrep dersom det avdekkes straffbare forhold som gir grunnlag for pågrepelse. For eksempel er visitasjon for å avdekke våpen etter politiloven § 7a et polisiært tiltak av sikkerhetsmessig karakter. Er visitasjonen resultatløs hva gjelder våpen, men politiet i stedet finner at vedkommende er i besittelse av narkotika, kan det gi grunnlag for pågrepelse med hjemmel i straffeprosessloven³¹.

I andre tilfeller kan de polisiære og prosessuelle hensyn være sammenfallende allerede ved inngrepets innledning. Eksempelvis kan en person innbringes til politistasjon eller lignende dersom han blir påtruffet ved eller i nærheten av et sted der det må antas å være begått en forbrytelse umiddelbart forut, jf. politiloven § 8 første ledd nr. 4. Gir avhør av vedkommende eller andre etterforskningstiltak skjellig grunn til mistanke om at han har begått den aktuelle forbrytelsen, vil innbringelsen ofte avsløses av en straffeprosessuell pågrepelse. Formålet med innbringelse av slik art er å effektivisere etterforskningen av en eventuell forbrytelse, og tiltaket er dermed allerede ved innledelsen av straffeprosessuell art.

Hjemmelsgrunnlaget avhenger av forholdets karakter og formålet med inngrepet, og i de umiddelbare tilfellene vil valget av hjemmel måtte vurderes av den enkelte polititjenestemann. Valget vil få avgjørende betydning både i forhold til ansvarsforhold og faglig ledelse av det aktuelle tiltaket, samt overfor den tiltaket retter seg mot.

I tilfellet med innbringelse etter politiloven § 8 første ledd nr. 4, vil ansvar og ledelse ligge på politiplanet inntil vedkommende eventuelt blir å regne som pågrepet. Påtalemyndigheten overtar det faglige ansvar ved straffeprosessuelle tvangsmidler og andre etterforskningstiltak³². Dersom begge regelsett hjemler inngrep, bør straffeprosessuelle regler gis forrang hvis det er nærliggende at etterforskning vil bli iverksatt³³. Dette gjelder likevel ikke i akutte situasjoner der etterforskningstiltak må vike for hensynet til gjenopprettelse av orden og sikkerhet³⁴.

³¹ Se straffeprosessloven § 171, jf. straffeloven § 162.

³² Se straffeprosessloven § 175 og forutsetningsvis § 176.

³³ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven), side 20.

³⁴ Auglend m.fl., *Politirett*, side 471.

Adressatens juridiske stilling vil avhenge av hva slags tiltak som iverksettes og etter hvilket regelsett dette hjemles. Inngrep av straffeprosessuell karakter medfører at vedkommende tiltaket er rettet mot får status som siktet, jf. straffeprosessloven § 82 første ledd. Han får da automatisk en rekke rettigheter underveis i etterforskningen, blant annet rett til å nekte å avgi forklaring for retten og rett til å la seg bistå av forsvarer på ethvert trinn av saken³⁵. Utsettes vedkommende for inngrep etter politiloven, får han ikke tilsvarende rettigheter ettersom slike tiltak ikke utløser noen formell juridisk stilling³⁶. Han har likevel lydighetsplikt etter politiloven § 5. Dette legitimeres av at polisiære ordenstiltak iverksettes uavhengig av en eventuell påfølgende straffesak, og har derfor et kortere siktemål enn inngrep av straffeprosessuell karakter. Adressatens interesser er uansett ivaretatt av de grunnleggende menneskerettigheter etter EMK³⁷.

³⁵ Se straffeprosessloven §§ 90 og 94 første ledd.

³⁶ Se blant annet straffeprosessloven § 82 annet ledd.

³⁷ Se punkt 3.5.3.

3. Politiloven § 7

3.1 Innledning

I denne delen vil de kvalitative og kvantitative grensene for oppholdsforbud etter politiloven § 7 behandles. Det bemerkes at siktemålet med utformingen av bestemmelsen var å lovfeste gjeldende rett, og den vil derfor verken innskrenke eller utvide politiets myndighet i forhold til tidligere rett³⁸. Teori og rettspraksis som skriver seg fra før vedtagelsen i 1995 er derfor fremdeles relevant for tolkningen av bestemmelsen.

3.2 Bestemmelsens ordlyd

Politiloven § 7 lyder:

§ 7. Håndhevelse av den offentlige ro og orden mv.

Politiet kan gripe inn

- 1. for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser*
- 2. for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet*
- 3. for å avverge eller stanse lovbrudd.*

Politiet kan i slike tilfeller blant annet regulere ferdsele, forby opphold i bestemte områder, visitere person eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert.

Unnlater noen å etterkomme pålegg gitt i medhold av første ledd, kan politiet for den ansvarliges regning sørge for at det nødvendige blir gjort for å hindre at forsømmelsen volder skade eller utsetter allmennheten for fare.

På andre offentlige myndigheters ansvarsområder kan politiet gripe inn umiddelbart når et forhold medfører alvorlige ordensforstyrrelser eller fare for slike, dersom vedkommende organ ikke er tilgjengelig eller inngrep fra dette antas umulig, virkningsløst eller ikke kan skje i tide. Den ansvarlige myndighet skal snarest mulig underrettes om inngrepet.

³⁸ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven) side 19 og side 60.

Bestemmelsen er en selvstendig hjemmel til å reagere mot de krenkelser av alminnelige samfunnsinteresser som er angitt i første ledd. I annet og tredje ledd er de midler eller metoder som kan anvendes for å nøytralisere den konkrete krenkelsen angitt ved eksempler, mens fjerde ledd gir føringer om når politiet kan gripe inn på andre myndigheters ansvarsområder.

De materielle vilkår for inngrep, altså bestemmelsens første ledd, gjelder uavhengig av hvilket tiltak som iverksettes. I denne oppgaven vil imidlertid hovedfokus ligge på oppholdsforbud ("forby opphold i bestemte områder"). Bestemmelsens fjerde ledd vil ikke være gjenstand for behandling.

3.3 Politiloven § 7 annet ledd

3.3.1 De ulike tiltakene

Politoloven § 7 annet ledd lister opp hvilke operative tiltak som kan være aktuelle ved håndhevelse av den offentlige ro og orden. Disse er av varierende omfang, og både av tinglig og personrettslig art. Likevel har de visse likhetstrekk, ved at de alle er av mer eller mindre fysisk karakter, de er umiddelbare midler for å nøytralisere en akutt situasjon og de kan opprettholdes inntil alminnelig ro og orden er gjenopprettet.

Av passusen "blant annet" fremgår at bestemmelsen ikke er uttømmende. Politiet er altså ikke pålagt til å velge et opplistet tiltak for å løse den aktuelle situasjonen. Departementet fremholdt at det ville være praktisk umulig å forutse alle fremtidige situasjoner, og at en for detaljert opplisting kunne føre til at hensiktsmessige tiltak som ikke var nevnt etter omstendighetene måtte være å anse som ulovlige³⁹. Etter departementets syn gir formålene med inngrep i første ledd nødvendig veiledning for hvilke tiltak politiet har myndighet til å iverksette. Sammen med de allerede opplistede tiltak vil dette angi yttergrensene for politiets håndhevelsesmyndighet. Det er altså kun tiltak av samme art som de bestemmelsen nevner politiet med hjemmel i politiloven § 7 kan utføre⁴⁰.

Hvilket virkemiddel som konkret skal anvendes, gir ikke politiloven § 7 føringer på. Dette har sammenheng med departementets ønske om å unngå detaljregulering, da tilsynelatende like situasjoner kan inneholde varierende elementer som gjør de svært forskjellige. Politiet er derfor henvist til de alminnelige regler om utførelse av polititjenesten og politiinngrep, inntatt i politiloven § 6 og politiinstruksen § 3-1, samt grunnleggende politirettslige prinsipper. Både politiloven og politiinstruksen gir uttrykk for subsidiaritetsprinsippet, et

³⁹ Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven) side 19.

⁴⁰ Nilstad og Nilsen, *Publikumsrettet politiarbeid (Generell del)*, side 105.

prinsipp som tilsier at situasjoner skal søkes løst med det minst inngripende middel. Eksempler vil her være råd, opplysning og tilrettevisning. Sterkere midler skal først tas i bruk dersom svakere midler forgjeves har vært forsøkt, eller situasjonen tilsier at de må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige⁴¹. Bestemmelsene gir videre en henvisning til en helhetsvurdering av den aktuelle situasjon, der både tiltakets nødvendighet og formålstjenlighet, samt forholdsmessighet⁴² med tanke på fare- og alvorlighetsgrad må inngå.

3.3.2 Kan-skjønn

Innledningsordene i politiloven § 7 vitner om at bestemmelsen er en skjønnsmessig kompetanseregulering, jf. "Politiet kan gripe inn ..." (min kursivering). Politiet tildeles altså en opportunitetsforankret⁴³ myndighet til å iverksette tiltak etter eget skjønn. Da situasjonene i politiloven § 7 første ledd gjerne oppstår raskt og krever hurtige beslutninger og handlinger fra politiets side, stilles det store krav til den enkelte tjenestemanns faglige kunnskaper, holdninger og yrkesetikk ved skjønnsutøvelsen. Opportunitetsprinsippet tilsier også at det må foretas en vurdering av hensiktsmessigheten ved inngrepet. Veiledning for denne skjønnsutøvelsen kan finnes i de interesser som søkes vernet av bestemmelsen, sammenholdt med den overordnede målbeskrivelsen i politiloven § 1 annet ledd.

Ikke bare om det skal gripes inn, men også på hvilken måte det skal gripes inn, baserer seg på en skjønnsmessig vurdering fra politiets side. Her vil forvaltningsrettslige prinsipper for skjønnsutøvelse gjøre seg gjeldende, der læren om myndighetsmisbruk⁴⁴ er mest fremtredende. Politiet må bygge på saklige og relevante hensyn, ikke foreta usaklig forskjellsbehandling og påse at det ikke er uforholdsmessighet mellom mål og middel. Det må heller ikke fattes vilkårlige og sterkt urimelige beslutninger⁴⁵. Hva som inngår i disse vurderingsmomentene vil kunne variere med tiden, samtidig som grensen for hva politiet bør finne seg i kan variere fra sted til sted⁴⁶.

Den skjønnsmessige vurderingen foretas ofte av den enkelte polititjenestemann på stedet, og baserer seg på hans egen oppfatning av situasjonen slik den fortøner seg for ham. I en

⁴¹ Se politiloven § 6 annet ledd og politiinstruksen § 3-1 annet ledd.

⁴² Se punkt 3.5.6.

⁴³ Opportunitetsprinsippet bygger på at politiet etter en hensiktsmessighetsvurdering selv avgjør om en tjenestehandling skal utføres, og i tilfelle på hvilken måte, såfremt de rettslige forutsetninger er oppfylt. Se Auglend m.fl., *Politirett*, side 422.

⁴⁴ En ulovfestet forvaltningsrettslig lære med forankring i langvarig rettspraksis og teori.

⁴⁵ Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett*, side 366 flg.

⁴⁶ Se for eksempel Trondenes herredsretts dom av 28. oktober 1974, der siktede ble frifunnet for overtredelse av den tidligere løsgjengerloven § 17. Det fornærmelige utsagn var i den lokale terminologi "forholdsvis innholdsløst og i hvert fall uten synderlig forulepende brodd".

kjennelse i kjølvannet av Alta-aksjonen ble det fastslått at det avgjørende ved vurderingen av inngrepets legitimitet er om politiet i den situasjon som forelå, og med de opplysninger de satt inne med på tidspunktet, hadde rimelig og fornuftig grunn til å gi påleggene. Om det viser seg i ettertid at inngrepet bygger på uriktige faktiske forutsetninger, er inngrepet likevel rettmessig⁴⁷.

Ettersom tiltak etter politiloven § 7 vil kunne virke svært inngripende for borgerne, bør polititjenestemannen søke et best mulig grunnlag for sin beslutning. I tillegg til å dra nytte av egne kunnskaper og erfaringer, innebærer dette at vitneobservasjoner og annet ofte tjener som supplerende momenter ved den skjønnsmessige vurderingen. Rettspraksis har imidlertid slått fast at politiet, som kompetent myndighet, har en plikt til å foreta en selvstendig vurdering av om vilkårene for inngrep er til stede. Siktete hadde i den aktuelle saken⁴⁸ nektet å etterkomme pålegg fra en restaurants personale om å fjerne seg på bakgrunn av tidligere erfaringer med vedkommende. Da politiet ankom restauranten var det fremdeles ikke inntrådt noen aktuell uro, men han ble likevel fjernet. I kjennelsen ble det uttalt at politiet hadde hjemmel til å iverksette preventive tiltak for å opprettholde ro og orden, og at selve fjerningen var rettmessig. Herredsrettens dom ble likevel opphevet, da politiet hadde overlatt nødvendighetsvurderingen til personalet. En nødvendighetsvurdering kan ikke foretas av melder av det aktuelle forholdet, men det ble understreket at alt etter den konkrete situasjon måtte melderens opplysninger kunne tillegges betydelig vekt.

3.4 Selve oppholdsforbudet

Oppholdsforbud innebærer at en person i et gitt tidsrom pålegges å holde seg borte fra et nærmere angitt område. Oppholdsforbudet kan både ha direkte sammenheng med et forutgående tiltak, for eksempel bortvisning, eller være et enkeltstående pålegg som forkynnes for vedkommende. I det førstnevnte tilfellet har oppholdsforbudet et avvergende formål, i det sistnevnte et preventivt formål.

I det følgende presenteres de materielle vilkår for oppholdsforbud. I henhold til politiloven § 7 første ledd er det tre alternative omstendigheter som kan begrunne inngrep etter bestemmelsens annet ledd.

⁴⁷ Se Rt-1981-21, som gjaldt bortvisning av demonstranter på anleggsveien som ledet til Altaelven. Se dog punkt 4.3.

⁴⁸ Se Rt-1996-230.

3.4.1 "... forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser"

I henhold til politiloven § 7 første ledd nr. 1 første alternativ er politiet gitt myndighet til repressivt å stanse en pågående ordensforstyrrelse. Tiltakets formål vil her være å nøytralisere en aktuell situasjon som har oppstått, samt gjenopprette den offentlige ro og orden. Om krenkelsen er straffbar eller ikke er uten betydning, det er tilstrekkelig at alminnelig ro og orden er forstyrret. Dette reiser igjen spørsmål om hva som kan karakteriseres som ordensforstyrrelse, og dermed hva som legitimerer inngrep fra politiets side.

Begrepet "ro og orden" er ikke nærmere definert i loven. Ordlyden tilsier kun en uforstyrret og harmonisert tilstand, i seg selv en enda vagere betegnelse. Av forarbeidene fremgår at vurderingen av hva som skal anses som ordensforstyrrelse ikke alene kan basere seg på den enkelte polititjenestemanns oppfattelse, da gjennomsnittsborgerens toleransegrenser skal danne rammen for vurderingen. Politiet er altså henvist til en skjønnsmessig vurdering av hva som skal anses uakseptabelt på bakgrunn av en objektiv norm som endrer innhold i takt med samfunnsutviklingen⁴⁹.

Objektet for inngrepet er ikke begrenset til fysiske personer, da også juridiske personer, gjenstander og tilstander kan skape ordensforstyrrelser⁵⁰. I praksis er det likevel størst forekomst av personrettede tiltak som følge av slåssing, støy eller annen sjenerende adferd som har innvirkning på offentligheten. Gjennomsnittsborgerens tålegrense er imidlertid ikke alltid lett å fastslå, da det ofte oppstår grensetilfeller som må vurderes isolert. Borgernes vern mot forstyrrelser må samtidig veies opp mot den alminnelige handlefriheten⁵¹, således vil en del støy i dagens samfunn passere som akseptabel. Støy fra arrangementer og konserter, trafikk, lekeplasser og anleggsarbeid er eksempler på forstyrrelser som ikke omfattes av bestemmelsen. Å la formålet og nødvendigheten av kilden til forstyrrelsen, samt tidspunkt og områdets beskaffenhet inngå i den objektive vurderingen vil være hensiktsmessig.

Politoloven § 7 første ledd nr. 1 begrenser i hovedsak anvendelsesområdet til det *offentlige* rom. Forstyrrelsen må altså ha direkte innvirkning på allmennheten eller krenke allmenne hensyn på en slik måte at inngrep vil være påkrevet. Forstyrrelser som utelukkende påvirker private forhold, for eksempel innenfor husets fire vegger, er borgerne henvist til å løse på

⁴⁹ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven), side 60-61.

⁵⁰ Auglend m.fl., *Politirett*, side 475.

⁵¹ Rettssystemet i Norge bygger på at alle mennesker har formell frihet til å utføre de handlinger som ikke er forbudt ved lov. Inngrep i denne handlefriheten krever således hjemmel i lov, jf. legalitetsprinsippet. Se Hopsnes/Solberg, *Legalitetsprinsippet*, side 81.

egen hånd⁵². Annerledes dersom forholdet foregår på privat område, men direkte eller indirekte forstyrrer omgivelsene rundt. Det typiske eksempel er en svært høylytt fest i et leilighetskompleks eller en hage omkranset av andre boliger. Her kan politiet bortvise de tilstedeværende og forby opphold på stedet resten av kvelden, i den hensikt å sørge for at støyen ikke gjenoppstår⁵³.

Videre er politiet gitt myndighet til preventivt å hindre eller avverge en ordensforstyrrelse, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 1 annet alternativ. Omstendighetene må gi "grunn til frykt" for at ro og orden vil bli forstyrret. Forarbeidene uttrykker at det av hensyn til borgernes handlefrihet bør vises tilbakeholdenhet ved preventive inngrep i disse tilfellene. Det bør også stilles visse kvalifikasjonskrav til situasjonene som foranlediger politiinngrep, og det må innfortolkes et krav om konkret og nærliggende risiko for ordensforstyrrelser⁵⁴. Det kreves altså nærhet i tid, og med mindre det finnes holdepunkter for annet er ikke den blotte tilstedeværelse tilstrekkelig grunn til inngrep.

Relativt ofte kan imidlertid nettopp slike holdepunkter gi "grunn til frykt" for at ordensforstyrrelser vil kunne inntreffe. Politiets erfaringsbaserte kunnskaper spiller her en viktig rolle ved vurderingen av om preventive inngrep er nødvendige. Et eksempel er den notoriske voldsutøveren, som ved gjentatte tilfeller med kort mellomrom har skapt ordensforstyrrelser i sentrum som har nødvendiggjort politiets inngripen. Påtreffes vedkommende ved et nytt tilfelle, og politiet har grunn til å frykte at fortsatt tilstedeværelse kan skape uro, må vedkommende kunne pålegges å fjerne seg⁵⁵. Dette er i realiteten en bortvisning med påfølgende oppholdsforbud.

I "grunn til frykt" må også innfortolkes et krav om rimelig mulighet for at ordensforstyrrelse skal oppstå. Det kreves ikke positiv kunnskap om hvordan forstyrrelsen konkret vil utarte seg, men abstrakte og fjerne faresituasjoner gir ikke tilstrekkelig "grunn til frykt"⁵⁶. Det må foreligge konkrete holdepunkter for risiko for etterfølgende handlinger som utløser politiets inngrepsplikt. Imidlertid kreves ikke sannsynlighetsovervekt slik som ved straffeprosessuelle tvangsmidler⁵⁷. Dette har sin bakgrunn i ønsket om et effektivt politi, samt at polisierne inngrep på generelt grunnlag anses mindre inngripende enn de straffeprosessuelle.

⁵² Med mindre andre bestemmelser hjemler politiets inngripen på privat område, se politiinstruksen §§ 8-7 og 8-8.

⁵³ Slike forhold kan også være straffbare etter straffeloven § 350.

⁵⁴ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven), side 61.

⁵⁵ Se Rt-1996-230 side 231. Saken gjaldt overtredelse av Politivedtektenes § 3 (anno 1994), en bestemmelse som ble inntatt i politiloven § 7 første ledd nr. 1.

⁵⁶ Auglend m.fl., *Politirett*, side 477.

⁵⁷ Se for eksempel straffeprosessloven § 171, som ved pågripelse stiller krav om skjellig grunn til mistanke. I rettspraksis er dette forstått som et krav om sannsynlighetsovervekt, jf. blant annet Rt-1993-1302.

Politiet er her pålagt å foreta en vurdering av de konkrete omstendighetene for å avklare nødvendigheten av å gripe inn i situasjonen⁵⁸. Forarbeidene uttrykker at det ved preventive inngrep stilles høyere krav til en eventuell krenkelses alvorlighet enn ved repressive tiltak. Det er derfor kun overfor *vesentlige* ordensforstyrrelser politiet bør anvende sin myndighet til preventiv håndhevelse av ro og orden⁵⁹.

Det kan reises spørsmål om politiet har anledning til å utferdige oppholdsforbud i forebyggende øyemed allerede før adressaten befinner seg på det aktuelle området. I enkelte politidistrikt er det utviklet en praksis for dette der vedkommende har utvist et repetitivt handlingsmønster kveld- og nattetid i forbindelse med byens uteliv. Disse forbudene skal ha ivaretatt flere formål, idet mangfoldet av mennesker i seg selv representerer en økt risiko for at andre skal kunne komme til skade eller bli krenket på annen måte. Adressaten har blitt pålagt oppholdsforbud i et nærmere angitt område kveld- og nattetid, og vedtaket er blitt forkynt i forkant av denne perioden.

Som nevnt ovenfor er utgangspunktet at abstrakte og fjerne muligheter for ordensforstyrrelser ikke gir tilstrekkelig "grunn til frykt" etter politiloven § 7 første ledd nr. 1. Dette har sin bakgrunn i rettsvernsbetraktninger, samt den gjeldende oppfatning om at politirollen ikke skal virke for trykkende i vårt samfunn. I de omtalte tilfellene har imidlertid adressaten utvist et handlingsmønster som sannsynliggjør at også nye ordensforstyrrelser vil finne sted i nær fremtid. Hensiktsmessighets- og effektivitetshensyn taler for at forebyggende oppholdsforbud kan utstedes også i slike tilfeller, dersom det er relativt kort tid siden forrige overtredelse, samt kort tid til påleggets ikrafttredelse⁶⁰. Kravet til bevis for en slik sannsynlighet vil da avhenge av hvilke interesser som kan bli krenket dersom politiet ikke griper inn, samt farens alvorlighetsgrad. Er faren vesentlig nok, bør tiltak kunne iverksettes selv før den har fått mulighet til å realisere seg, så lenge det er tilstrekkelig "grunn til frykt" for ordensforstyrrelse som nødvendiggjør inngrep⁶¹.

⁵⁸ Se Rt-1996-230.

⁵⁹ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven), side 61.

⁶⁰ I en upublisert dom fra Kongsberg tingrett av 16. mars 2010, saksnr. 10-023305MED-KONG, ble påstand om oppholdsforbud i Kongsberg sentrum ikke tatt til følge. Selv om tiltalte hadde vist forstyrrende og voldelig atferd ved flere anledninger den senere tid, la retten avgjørende vekt på at siste domfellelse lå relativt langt tilbake i tid. Oppholdsforbud av en viss varighet ville imidlertid være meget naturlig å vurdere nærmere dersom tiltalte på ny begikk handlinger av tilsvarende karakter. Påstanden gjaldt oppholdsforbud etter straffeloven § 33, men argumentasjonen har overføringsverdi til politiloven § 7.

⁶¹ De langvarige oppholdsforbudene behandles nærmere under punkt 3.5.

3.4.2 "... for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet"

I politiloven § 7 første ledd nr. 2 finner politiet hjemmel til å nøytralisere sikkerhetstrusler mot enkeltpersoner eller allmennheten generelt. Nøytralisering av sikkerhetstrusler mot befolkningen generelt har tradisjonelt vært en av politiets hovedoppgaver, mens ivaretagelse av enkeltpersoners sikkerhet ble inntatt ved lovfesting av den tidligere generalfullmakten⁶². Det sentrale inngrepskriteriet er at enkeltpersoner eller allmennheten har en sikkerhetstrussel rettet mot seg, eller at de står i fare for å havne i en slik situasjon. Til forskjell fra første ledd nr. 1 kreves ikke at trusselen inntreffer på offentlig sted. Bestemmelsen rammer både fare skapt ved enkeltpersoners adferd, farlige gjenstander eller forhold som ligger utenfor menneskers kontroll, typisk naturkatastrofer. Et likhetstrekk er imidlertid at risikoen må være av slik kvalifisert art at inngrep er nødvendig.

Oppholdsforbud av sikkerhetsmessige årsaker er ofte ledsaget av en forutgående bortvisning, og bestemmelsen vil være mest anvendelig overfor de som tilfeldigvis måtte befinne seg i nærheten av sikkerhetstrusselen. Dette gjelder spesielt ved ulykker, som for eksempel utbrente boliger som kan falle sammen, naturfenomener, eller ved ekstreme tilfeller som i området rundt høyblokken i regjeringskvartalet etter 22. juli 2011. Tiltaket vil da være et ledd i å ivareta allmennhetens sikkerhet.

Sikkerhetsmessig oppholdsforbud kan også rettes mot bestemt angitte personer. Et eksempel finner en der en gruppe mennesker aktivt går inn for å sette andres sikkerhet i fare for å rette søkelys mot deres oppfatning av en konkret sak, typisk ved anlegg som står for store utslipp av miljøgasser. Et annet eksempel er der det foreligger konkrete holdepunkter for at en person kan komme til å utgjøre en fare for seg selv eller andre ved å ta opphold i et bestemt område, typisk yngre personer ved rusbelastede områder som Skippergata i Oslo eller Nygårdsparken i Bergen⁶³.

3.4.3 "... for å avverge eller stanse lovbrudd."

Inngrep mot pågående eller nært forestående utøvelse av kriminelle handlinger er hjemlet i politiloven § 7 første ledd nr. 3. Også her er det likegyldig om handlingen utspiller seg på offentlig sted eller på privat grunn. Ordlyden "lovbrudd" henviser til objektive brudd på bestemmelser som er belagt med straffetrussel⁶⁴, de subjektive vilkår for straff trenger således ikke å være oppfylt. Det skilles heller ikke mellom betegnelsen av lovbruddet

⁶² Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven), side 61.

⁶³ Gjelder dette barn under 15 år, utfylles bestemmelsen i disse tilfellene av politiloven § 13, jf. straffeprosessloven § 222c.

⁶⁴ Om den aktuelle straffetrusselen er plassert i straffeloven eller i spesiallovgivningen er uten betydning.

(forbrytelse eller forseelse), det avgjørende er om lovbruddet faktisk kan avverges eller stanses.

Bestemmelsens første alternativ hjemler avvergelse av lovbrudd. Politiet kan her i preventivt øyemed utstede oppholdsforbud dersom det er sannsynlig at et lovbrudd er nært forestående. Nærhet i tid er en avgjørende faktor, da "avverge" er et snevrere begrep enn å forebygge. Det må være nærliggende at lovbruddet vil finne sted i umiddelbar fremtid dersom politiet ikke iverksetter tiltak. I likhet med de to øvrige formål ved inngrep etter politiloven § 7, må det også her foreligge kvalifisert risiko⁶⁵.

En naturlig tolkning av "avverge ... lovbrudd" tilsier også at lovovertrederen ikke trenger å ha passert det straffbare forsøks nedre grense. Politiet har altså hjemmel til å utstede oppholdsforbud selv om gjerningspersonen ikke har kommet lenger enn til straffri forberedende handling. Det er også uten betydning om forsøk på den aktuelle handling er straffbart eller ikke, ettersom det ikke sondres mellom forbrytelser og forseelser⁶⁶. I likhet med inngrep overfor ordensforstyrrelser, er politiet også her gitt videre spillerom enn etter straffeprosessuelle regler. Dette er en nødvendig følge av målsetningen i politiinstruksen § 2-1 annet ledd, nemlig å "på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser". Politiloven § 7 er et viktig verktøy for å oppnå dette målet.

Det foreligger ikke rikholdig med rettspraksis som omhandler oppholdsforbud utstedt for å avverge lovbrudd. Oslo tingrett avsa en dom om temaet i 2005, der en mann ble frifunnet for ikke å ha etterkommet et oppholdsforbud på 24 timer⁶⁷. Riktignok innehar underrettsdommer begrenset vekt som rettskilde, men særlig når det gjelder forhold som sjelden blir behandlet av øverste instans kan de likevel bidra til tolkning av problemstillinger, samt gi forståelse av dagens praksis og hvilke hensyn som må vektlegges. Underrettspraksis kan altså bli bestemmende for rettstilstanden på rettsområder som sjelden påankes⁶⁸.

Dommen omhandlet brudd på oppholdsforbud ved Skippergata i Oslo, en gate som på den tiden ble omtalt som "overtatt av narkomane og prostituerte"⁶⁹. Tiltalte hadde av politispanere blitt observert i en narkotikarelatert omsetningssituasjon, og ble anholdt og visitert av en politipatrulje uten funn. For å avverge senere lovbrudd ble tiltalte likevel pålagt å holde seg unna området de neste 24 timer, et oppholdsforbud han brøt kun ti minutter senere til tross for positiv kunnskap om konsekvensene av dette.

⁶⁵ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven), side 61.

⁶⁶ Forsøk på forseelse er ikke straffbart, med mindre det uttrykkelig er nevnt i den aktuelle bestemmelsen, jf. straffeloven § 49 annet ledd.

⁶⁷ Se TOSLO-2005-04912, Oslo tingrett 2. februar 2005.

⁶⁸ Eckhoff: *Rettskildelære*, side 162.

⁶⁹ http://www.aftenposten.no/meninger/leder/Skippergata-6598230.html#.T8dpeY6_RBF

Dommen ble avsagt med dissens, da flertallet representert ved meddommerne mente politiet ikke hadde rett til å utferdige oppholdsforbudet. Begrunnelsen var at det ikke hadde funnet sted noen ordensforstyrrelse, samt at den resultatløse visitasjonen ga holdepunkter for at tiltalte ikke var innblandet i noen form for kjøps-/salgssituasjon. Flertallet vektla helheten i situasjonen, og at tiltalte hadde lovlig opphold på et sted der rusmisbrukere er spesielt velkomne⁷⁰. Mindretallet, representert ved fagdommeren, mente imidlertid at politiet på objektivt grunnlag hadde rett til å pålegge tiltalte oppholdsforbud. Etter mindretallets oppfatning må politiet ha en "relativt vid skjønnsmessig adgang, ut fra sin helhetsvurdering av situasjonen, til å pålegge personer å fjerne seg og forby opphold på et sted en viss tid for å forhindre lovbrudd ... selv om det rent faktisk ikke hadde forekommet noe lovbrudd eller ville forekomme". Politiet må uansett utvise varsomhet når slike pålegg blir gitt.

På bakgrunn av opplysningene fra politispanerne, Skippergatas karakter av et tungt rusbelastet område, samt hensyn til hensiktsmessighet og effektiv avverging av lovbrudd i tråd med politiets målsetning, må jeg si meg enig i at politiet i dette tilfellet burde vært tildelt en vid skjønnsmessig kompetanse til å foreta inngrep. Politiet kan likevel ikke begrunne tiltak med tidligere erfaringer alene, det må uansett foretas en nødvendighetsvurdering av det konkrete tilfellet.

Bestemmelsens annet alternativ hjemler stansing av aktuelle lovbrudd, altså lovbrudd som er igangsatt og under faktisk utførelse. Inngrep vil her både søke å bringe den straffbare handling til opphør, samt forhindre at den gjenopptas når inngrepets virkning opphører⁷¹. Politiet har i disse tilfellene inngrepsmyndighet også etter straffeprosessuelle regler⁷², og valget av hjemmel for inngrep vil her avhenge av forholdets karakter og formålet med inngrepet⁷³. Oppholdsforbud som tiltak for å stanse lovbrudd vil derfor i hovedsak være aktuelt ved mer eller mindre bagatellmessige overtredelser, der formålet vil være å nøytralisere den aktuelle situasjonen fremfor å lette etterforskningen av en eventuell straffesak.

⁷⁰ Tiltalte ble anholdt utenfor kafeen "Møtestedet", en kafe drevet av Kirkens Bymisjon med sosialfaglig profil for mennesker i rus- og gatemiljøet i sentrum av Oslo.

⁷¹ Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven), side 61.

⁷² Se straffeprosessloven § 173, som hjemler pågrepelse av den som treffes på fersk gjerning og ikke avstår fra den straffbare virksomhet. Pågrepelse kan skje uten hensyn til størrelsen av en eventuell straff, jf. første ledd.

⁷³ Se punkt 2.3.

3.4.4 Oppholdsforbud som vedtak

Med tanke på saksbehandlingsregler kan det stilles spørsmål om hva slags beslutning et oppholdsforbud er. Som tidligere nevnt hjemler politiloven § 7 også inngrep overfor juridiske personer, gjenstander og tilstander⁷⁴, men oppholdsforbud vil i praksis rette seg mot fysiske personer som har utvist uønsket, uakseptabel eller ulovlig atferd. Spørsmålet er om et oppholdsforbud etter politiloven § 7 er et enkeltvedtak.

I henhold til forvaltningsloven er et enkeltvedtak 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. § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Politiets tjenesteutøvelse er offentlig myndighetsutøvelse, og oppholdsforbudet gir en eller flere bestemte personer plikt til å innrette seg etter pålegget. Politiets pålegg omfattes heller ikke av unntaksbestemmelsen i forvaltningsloven § 4.

Oppholdsforbud har få likhetstrekk med andre forvaltningstiltak, og i henhold til forarbeidene har saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven liten praktisk betydning ved opprettholdelse av ro og orden⁷⁵. Det synes likevel forutsatt at pålegg gitt i medhold av politiloven § 7 er enkeltvedtak, såfremt det retter seg mot en eller flere bestemte personer. Høyesterett har også gitt uttrykk for at pålegg om opprettholdelse av ro og orden står i en annen stilling enn forvaltningsvedtak i sin alminnelighet⁷⁶. Dette kan tolkes dithen at politiets pålegg som utgangspunkt er nettopp forvaltningsvedtak.

Påbud som gis av politiet for å opprettholde ro og orden er ved forskrift⁷⁷ unntatt fra begrunnelsesplikten og klageadgangen som følger av forvaltningsloven §§ 24 og 28. Selv om det her er tale om "påbud", i motsetning til de andre unntakene som omtaler "vedtak", er unntaket plassert i kapittelet om begrunnelse for enkeltvedtak, noe som styrker dette resonnementet. Også Myhrer slår fast at det dreier seg om enkeltvedtak når politiet gir pålegg eller nedlegger forbud rettet mot enkeltpersoner⁷⁸.

På bakgrunn av dette må individuelle oppholdsforbud etter politiloven § 7 anses som enkeltvedtak.

⁷⁴ Se punkt 3.4.1.

⁷⁵ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven), side 19.

⁷⁶ Se Rt-1981-21 side 26.

⁷⁷ Forskrift av 15. desember 2006 nr. 1456: Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) § 21 bokstav b og § 30 bokstav a.

⁷⁸ Se Myhrer, side 421.

3.4.5 Effektueringen av pålegg om oppholdsforbud

Hvordan håndhevelsen av den offentlige ro og orden skal utføres, gir politiloven § 7 få konkrete føringer på. Kompetansen til å iverksette tiltak tilligger den som er gitt politimyndighet etter politiloven § 20, jf. § 4, samt forutsetningsvis av § 7. Når det gjelder valg av middel eller metode faller en imidlertid tilbake på de alminnelige effektueringsprinsippene i lovens § 6 og politiinstruksen §§ 3-1 og 3-2, samt saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven så langt de passer.

I henhold til politiloven § 6 skal effektueringen søkes nådd på en så skånsom måte som mulig, med saklig og upartisk opptreden og med omtanke for personers integritet. Adressaten skal heller ikke eksponeres mer enn nødvendig for gjennomføringen av tjenestehandlingen. Forvaltningslovens kapittel IV-VI får anvendelse på oppholdsforbud, men unntakene er her såpass mange at disse bestemmelsene sjelden får praktisk betydning. Mest nærliggende å nevne i denne sammenheng er unntak for begrunnelsesplikt og klageadgang, samt unntak for forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a.

Når det gjelder effektivering av oppholdsforbud i praksis, må en skille mellom preventivt oppholdsforbud utstedt i forkant av den aktuelle tidsperioden, og oppholdsforbud som utstedes der og da.

Sistnevnte oppholdsforbud blir gjerne formidlet muntlig til en eller flere bestemte personer. Personalialia og supplerende opplysninger om årsak for oppholdsforbudet blir nedtegnet, loggført og registrert⁷⁹ for å sikre oppfølging og kontroll ved en eventuell overtredelse av pålegget.

Oppholdsforbud kan også pålegges en gruppe mennesker, og vil da gjerne formidles til gruppen som helhet. Det er da tilstrekkelig at det rettes et generelt pålegg til de tilstedeværende i sin alminnelighet⁸⁰. Et generelt oppholdsforbud rettet mot en mer diffus angitt gruppe mennesker, for eksempel alle narkomane i Nygårdsparken i Bergen, vil derimot ikke være gyldig dersom det ikke foreligger en konkret foranledning for pålegget. Dersom hele gruppen etterkommer pålegget vil det som regel ikke bli nedtegnet personalialia, og saken vil gjerne anses oppgjort på stedet. Oppfølging og kontroll blir derfor ofte vanskeliggjort dersom enkelte i gruppen skulle bryte oppholdsforbudet, med mindre de gjenkjennes av patruljen som påla dem å fjerne seg. Det sikres dermed lite notoritet omkring oppholdsforbud vedtatt overfor en større gruppe kontra overfor enkeltpersoner.

⁷⁹ I tillegg til å bli nedtegnet i politiloggen blir de mest sentrale opplysningene registrert i SSP, det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret. I SSP registreres personopplysninger i forbindelse med forebygging og etterforskning av lovbrudd og straffeforfølgning av lovbrytere.

⁸⁰ Se bl.a. Rt-1971-1120 side 1124. Et medlem av den såkalte Samarbeidsgruppen for natur og miljøvern ble ikke hørt med at pålegg om fjerning fra anleggsområdet ved Mardøla ikke var forkynt på lovlig måte.

Preventive oppholdsforbud i forkant av den aktuelle perioden, gjerne av lenger varighet, står i en annen stilling. Her er praksis at forvaltningslovens saksbehandlingsregler etterfølges. Vedtaket nedtegnes skriftlig, det gis en begrunnelse for vedtaket og det opplyses om klageadgang og klagefrist⁸¹. Det oppgis et nøyaktig tidsrom for oppholdsforbudet, og adressaten mottar gjerne et kartutsnitt der det geografiske området er opptegnet. Forholdsmessighets- og nødvendighetsvurderingen blir gjort rede for, og vedtaket blir forkynt for adressaten i henhold til domstolloven⁸² kapittel 9 i forkant av det aktuelle tidsrommet. Pålegget blir som regel fattet av politistasjonssjefen, og forkynt av operativt personell med fokus på å gi en god forklaring av vedtaket. Dette har sammenheng med at preventive oppholdsforbud må anses mer inngripende overfor adressaten, og dermed stiller strengere krav til opplysning om rettigheter og plikter i forhold til vedtaket.

Det kan diskuteres om ethvert oppholdsforbud bør utstedes skriftlig, slik at adressaten alltid sikres konkret visshet om sine rettigheter og plikter. Dette blir en vurdering etter forvaltningsloven § 23 som oppstiller et krav om at alle enkeltvedtak skal være skriftlige, om dette ikke "av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet".

Oppholdsforbud som utstedes der og da vil som oftest være lite hensiktsmessig å nedtegne skriftlig. Politiet skal håndtere en konkret situasjon, og effektivitetshensyn tilsier at det vil være særdeles upraktisk og tidkrevende å utstede et skriftlig individualisert vedtak til hver enkelt adressat av pålegget. Det kan imidlertid tenkes at dette kan løses med standardiserte vedtaksblanketter, noe lignende foreleggsblankettene politiet har til disposisjon ved utstedelse av forenklede forelegg⁸³.

Temaet har vært oppe til vurdering i forbindelse med visitasjon og annen kontroll, der det ble fremmet forslag om opprettelse av en ordning der den visiterte mottok en kvittering på stedet⁸⁴. I tillegg ble det vurdert opprettet en registreringsordning med det formål å føre nærmere kontroll med politiets myndighetsutøvelse. Hensynet til adressatens rettsikkerhet vil her være tilsvarende som ved oppholdsforbud, vurderingen av forslaget vil derfor ha overføringsverdi. Justiskomiteen konkluderte imidlertid med at kvitteringsordningen ville være unødvendig ressurskrevende, og at politiet hadde et for stramt budsjett til å pålegges å bruke midler på dette. Det ble også antatt at ordningen ville kunne fremme avstand mellom

⁸¹ Se henholdsvis forvaltningsloven §§ 23, 24, 25, 28 og 29.

⁸² Lov om domstolene av 13. august 1915 nr. 5.

⁸³ I henhold til forskrift av 29. juni 1990 nr. 429 om bruk av forenklet forelegg i vegtraffiksaker § 5 utferdiges forenklede forelegg på en nærmere fastsatt blankett. Dette er en standardisert blankett som fylles ut av politiet på stedet dersom adressaten vedtar forelegget. I henhold til punkt 3 i instruks for bruk av forenklet forelegg i trafikkaker, fastsatt av Politidirektoratet 1. august 2001, er det Justisdepartementet som fastsetter denne foreleggsblanketten. En vesentlig forskjell er at et vedtatt forenklet forelegg har rettsvirkninger som en rettskraftig dom, jf. straffeprosessloven § 258 annet ledd, noe et vedtak om oppholdsforbud etter politiloven § 7 ikke har.

⁸⁴ Se St.meld.nr.46 (2002-2003) - Kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll.

politi og publikum, idet møter med politiet ville blitt en langt mer tidkrevende affære⁸⁵. På bakgrunn av dette, samt hensynet til effektiv håndhevelse av ro og orden, vil det altså være "særlig byrdefullt" å utstede skriftlige individualiserte vedtak. Oppholdsforbud etter politiloven § 7 unntas derfor fra skriftlighetskravet i forvaltningsloven § 23.

Uten skriftlig vedtak stilles det riktignok visse krav til formidlingen av oppholdsforbudet. Vedkommende må kunne innrette seg etter det som er blitt pålagt ham, samt være innforstått med konsekvensene av en overtredelse. Dette stiller krav til politiets ordvalg, og adressaten må få vedtaket formidlet på et språk han forstår. Oppholdsforbudets varighet må fastsettes til et bestemt tidspunkt, eventuelt formidles i antall timer, slik at adressaten vet med sikkerhet når forbudet er opphevet. Tilsvarende krav stilles til geografisk angivelse av det området adressaten forbys opphold i, han må også her vite med sikkerhet hvor han har lov til å bevege seg. Dette kan eksempelvis være et torg, et gatenavn eller en konkret og lett målbar avstand fra et spesifikt angitt punkt.

Oppholdsforbudene som utstedes der og da er gjerne en kombinasjon av tiltakene "bortvise" og "forby opphold i bestemte områder", jf. politiloven § 7 annet ledd. Et spørsmål som reiser seg dersom adressaten nekter å etterkomme oppholdsforbudet, er politiets adgang til å anvende fysisk makt ved iverksettelsen av disse påleggene. Av politiloven § 6 fjerde ledd fremkommer at politiet har anledning til å anvende makt under tjenesteutførelsen dersom det er nødvendig og forsvarlig. Ettersom maktbruk kun er en taktisk metode og ikke et selvstendig politiltak, må det tas utgangspunkt i det konkrete hjemmelsgrunnlaget ved vurderingen av om makt kan anvendes⁸⁶. Ser man tiltaket "bortvise" opp mot resten av tiltakene nevnt i politiloven § 7 annet ledd, er det nærliggende å anse bortvisning som et rent muntlig tiltak. Nekter adressaten av oppholdsforbudet å etterkomme pålegget, må pålegget derfor kombineres med et annet tiltak der maktbruk vil være et legitimt ledd i gjennomføringen. Aktuelle tiltak kan da være fjerning etter politiloven § 7 annet ledd, eller innbringelse etter politiloven § 8.

3.5 Omfanget av oppholdsforbudet

Politoloven § 7 gir ingen konkrete føringer på oppholdsforbudets omfang i tid og rom. Bestemmelsen er, som forarbeidene intenderte, vagt utformet og leder an til en skjønnsmessig vurdering av den konkrete situasjonen. Spesielt med tanke på det tidsmessige aspektet synes det å herske uenighet om hvor lange oppholdsforbud politiloven § 7 gir

⁸⁵ Se Innst.S.nr.127 (2003-2004) – Innstilling fra justiskomiteen om kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll.

⁸⁶ Auglend m.fl.: *Politirett*, side 427.

hjemmel til å utstede. Langvarige oppholdsforbud blir gjerne utstedt der situasjonen eller adferden som pålegget gjelder, med sikkerhet eller stor grad av sannsynlighet vil vedvare eller gjenta seg. Problemstillingen har blant annet vært gjenstand for diskusjon i etterkant av "Plata-aksjonen" i Oslo⁸⁷, og i tillegg til de tidligere nevnte tilfeller med voldsutøvere⁸⁸ har også personer som har forårsaket ordensforstyrrelser på kjøpesentre fått utstedt oppholdsforbud på senteret i uker eller måneder i medhold av politiloven § 7⁸⁹.

I konkrete faresituasjoner vil gjerne omfanget av oppholdsforbud være opplagt, typisk ved brann eller flom. Pålegget gjelder da det farlige området og vil vedvare inntil faren er under kontroll. I andre tilfeller, der omfanget ikke gir seg selv ut fra den aktuelle situasjon, er det derimot av interesse å undersøke nærmere om de ulike rettskildefaktorene kan gi utfyllende føringer til politiloven § 7.

3.5.1 Bestemmelsens ordlyd og harmonisering

Hjemmelsområdet må fastlegges med utgangspunkt i bestemmelsens ordlyd⁹⁰. Politiloven § 7 annet ledd sier intet om hva som ligger i å "forby opphold i bestemte områder", hvor stort området kan være eller for hvor lang tid vedkommende kan forbys opphold. Ordlyden gir altså liten veiledning når det gjelder omfanget av oppholdsforbudet. Som nevnt kan dette være en bevisst tanke fra lovgiverne for å sikre en dynamisk utforming og hindre en eventuell handlingslammelse⁹¹.

Ser man på visse andre inngrep etter politiloven, finner man imidlertid særskilte tidsbegrensninger. Ved innbringelse gjelder en grense på 4 timer, jf. § 8 annet ledd, og ved midlertidig forvaring av syke personer gjelder en grense på 24 timer, jf. § 12 annet ledd annet punktum. Politiloven § 9 gir uttrykk for en klinisk tidsfrist, idet drukkenskapsarrest ikke kan opprettholdes etter at vedkommende er blitt edru, jf. tredje ledd. Da det ikke er inntatt noen særskilt tidsfrist i politiloven § 7, kan det i det minste ikke utelukkes at også oppholdsforbud av lenger varighet kan hjemles i bestemmelsen. Inngrepet bærer også preg av å være et forbud av lenger varighet enn de øvrige tiltakene inntatt i bestemmelsens annet ledd, noe som styrker dette resonnementet. Utover dette kan ikke ordlyden alene sies å regulere spørsmålet om rammene for oppholdsforbud.

⁸⁷ Se punkt 1.1

⁸⁸ Se punkt 3.4.1.

⁸⁹ Se Myhrer, side 404.

⁹⁰ Eckhoff, *Rettskildelære*, side 39.

⁹¹ Se punkt 3.3.1.

3.5.2 Forarbeider

Forarbeidene er en viktig kilde til forståelse av lovteksten. De gir gjerne uttrykk for rettstilstanden før loven ble vedtatt og hva loven skal søke å endre, hva formålet med loven er og betydningen av de enkelte bestemmelser⁹². Politilovens forarbeider gir imidlertid få føringer når det gjelder omfanget av et oppholdsforbud.

I Justisdepartementets lovutredning fra april 1991 uttales at tiltakene etter bestemmelsens annet ledd i utgangspunktet må anses som midlertidige forføyninger, med varighet så lenge de ordensmessige behov mv. tilsier det. Mer permanente ordninger må hjemles i annet lovverk⁹³. Uttalelsen er tvetydig, idet den både kan forstås som at pålegget bare må være av kort varighet, og som at politiet ved mer vedvarende ordensproblemer kan opprettholde oppholdsforbudet inntil en permanent løsning er fastsatt. Også i forarbeidene til straffeprosessloven § 222b ble forholdet til oppholdsforbud etter politiloven § 7 kort drøftet. Det ble her uttalt at politiloven bare gir adgang til å ilegge oppholdsforbud av "begrenset varighet"⁹⁴. Hva som ligger i "begrenset varighet" utdypes ikke, og gir dermed liten veiledning hva gjelder politilovens rammer.

Utover dette vises det kun til de grunnleggende prinsipper for utøvelse av politimyndighet ved avgjørelsen av påleggets omfang⁹⁵.

3.5.3 Folkerettslige rettskilder

Det følger av politiinstruksen at politiets tjenesteutøvelse alltid skal være basert på respekt for de grunnleggende menneskerettigheter og det enkelte menneskets verdighet⁹⁶. Tilsvarende fremgår av FNs politietiske kodex, som Justisdepartementet i 1981 fastslo at er i samsvar med norsk lovgivning og politipraksis⁹⁷. Internasjonale konvensjoner og forpliktelser utgjør i dag en stor og viktig del av rettsbildet, og politiloven slår selv fast at den kun gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmede stater, jf. § 3.

⁹² Eckhoff, *Rettskildelære*, side 68.

⁹³ Se Justisdepartementets utredning om ny politilov (april 1991) del V, side 52.

⁹⁴ Se Ot.prp.nr.85 (1996-1997) Om lov om endringer i straffeprosessloven m.m. (oppholdsforbud), side 2

⁹⁵ Se Innst.O.nr.44 (1994-1995) Innstilling frå justiskomiteen om lov om politiet (politiloven), samt punkt 3.5.6.

⁹⁶ Se politiinstruksen § 3-1 sjette ledd.

⁹⁷ Se Auglend m.fl., *Politirett*, side 76-77. Artikkel 2 i United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials lyder: "In the performance of their duty, law enforcement officials shall respect and protect human dignity and maintain and uphold the human rights of all persons."

Som nevnt ovenfor⁹⁸ gjelder EMK og SP som norsk lov, og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Sett opp mot oppholdsforbud etter politiloven § 7 er det den alminnelige bevegelsesfriheten⁹⁹ og vern mot vilkårlig frihetsberøvelse¹⁰⁰ som kan tenkes å sette begrensninger for påleggets omfang.

EMK art. 5 opererer med en vid definisjon av begrepet frihetsberøvelse, der frihetsbegrepet er relativt til vedkommendes konkrete situasjon og vurderes etter inngrepets art, varighet, virkning og gjennomføringsmåte¹⁰¹. Hensynet til harmoni mellom konvensjonsregler tilsier imidlertid at grensen må trekkes nedad mot innskrenkninger i bevegelsesfriheten innen territoriet, ettersom EMKs 4. TP art. 2 ellers ville vært overflødig¹⁰². Ettersom det avgrensede området et oppholdsforbud gjelder er relativt lite, og det er en prinsipiell forskjell på å nektes adgang og å nektes utgang, er det ikke naturlig å tale om noen reell frihetsberøvelse i slike tilfeller, selv med EMKs vide definisjon av begrepet.

I henhold til EMK 4. TP art. 2 skal enhver som lovlig befinner seg på en stats territorium ha rett til bevegelsesfrihet innenfor dette territoriet. Ordlyden i SP art 12 er tilnærmet identisk og verner om det samme godet. Ettersom EMK har større betydning i norsk rett enn SP¹⁰³, vil hovedfokuset i den videre behandlingen ligge på rettighetene etter EMK.

Et oppholdsforbud medfører et inngrep i adressatens bevegelsesfrihet. Av konvensjonen fremgår at innskrenkninger i denne rettigheten for det første må være i "samsvar med lov". Videre må de være "nødvendige i et demokratisk samfunn", av hensyn til blant annet offentlig trygghet, opprettholdelse av samfunnsordenen, forebygging av forbrytelser eller beskyttelse av andres rettigheter. Det kan også pålegges innskrenkninger i bestemte områder på bakgrunn av samfunnsmessige hensyn¹⁰⁴.

Kravet om "samsvar med loven" tilsier at inngrep må hjemles i nasjonal rett. Den må tilfredsstillende kvalitative krav til forutberegnelighet ved å være tilgjengelig for borgerne¹⁰⁵, og så klar og presist utformet at enhver kan forutberegne sin rettsstilling og innrette seg

⁹⁸ Se punkt 2.2.

⁹⁹ Se EMKs tilleggsprotokoll nr. 4 art. 2 og SP art. 12.

¹⁰⁰ Se EMK art. 5 (1) og SP art. 9 (1).

¹⁰¹ Se blant annet *Engel v. Nederland* (A22, 1976).

¹⁰² Se Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, side 41 og 276.

¹⁰³ EMK er en mer kjent og anvendt rettskilde enn SP blant de fleste jurister i Norge. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) står dessuten i en særstilling blant de internasjonale tilsynssystemene fordi konvensjonsstatene er rettslig forpliktet til å etterleve dommer avsagt av EMD. Det er derfor sannsynlig at EMK får større rettslig betydning enn SP, selv om innholdet i bestemmelsene må anses å være noenlunde det samme, jf. Ot.prp.nr.33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), side 34.

¹⁰⁴ Se EMK 4. TP art. 2 nr. 3 og 4.

¹⁰⁵ Se blant annet *Silver m.fl. v. Storbritannia* (A61, 1983) der tilgjengelighetskravet ikke var oppfylt ettersom inngrep i fangens korrespondanse var gjort i medhold av ikke-publiserte interne instruksjoner. Se også Rt-2004-357 der Høyesterett la avgjørende vekt på at en vedtatt lov ikke kunne anvendes på forholdet ettersom den ikke hadde vært kunngjort på handlingstiden.

deretter¹⁰⁶. Politiloven § 7 er både kunngjort og har grunnlag i nasjonal rett, og oppfyller således kravet til tilgjengelighet. Ordlyden hjemler også eksplisitt oppholdsforbud ("forby opphold i bestemte områder"), men på grunn av den skjønnsmessige utformingen kan det stilles spørsmål om presisjonskravet er oppfylt. Langvarige oppholdsforbud vil fort kunne bli for omfattende i forhold til hva den alminnelige borger vil lese ut av regelen, og selv med en grundig gjennomgang av andre rettskilder er det vanskelig å trekke sikre konklusjoner om hva bestemmelsen hjemler. Et for omfattende oppholdsforbud kan altså bli ansett for å være i strid med EMK, og politiet må derfor utvise varsomhet ved utstedelse av vidtgående pålegg i medhold av politiloven § 7.

EMDs praksis viser at generelle og skjønnsmessige lovbestemmelser kan bøtes på ved at loven gradvis presiseres gjennom rettspraksis, eller at rettssikkerheten kan ivaretas gjennom overprøving av et uavhengig organ¹⁰⁷. Som nevnt nedenfor er oppholdsforbud etter politiloven § 7 sjelden gjenstand for rettslig behandling, og heller ikke overprøvingsadgangen er tilfredsstillende i så måte¹⁰⁸. Rettssikkerheten blir altså ikke ivaretatt i den grad at det legitimerer langvarige oppholdsforbud på tross av en vagt utformet lovtekst.

Videre må inngrepene være "nødvendige i et demokratisk samfunn", et begrep den enkelte konvensjonsstat har en relativt vid skjønnsmargin ("margin of appreciation") til å fastsette innholdet av¹⁰⁹. EMD har likevel fastslått at inngrepet må baseres på et tvingende samfunnsmessig behov ("pressing social need"), altså noe mer enn hva som må anses nyttig, rimelig eller ønskelig¹¹⁰. Det må påvises et nødvendig behov for oppholdsforbudet, og kravet vil også sette strenge grenser for omfanget av inngrepet.

På generelt grunnlag skal det en del til før et inngrep, som har hjemmel i formell lov og anses formålstjenlig og forholdsmessig overfor adressaten, medfører brudd på konvensjonsbestemmelsene etter EMK. Konvensjonen vil likevel utgjøre en rettssikkerhetsgaranti dersom rettsanvendelsen beveger seg over i tvilsomt farvann og inngrepene blir for omfattende. Oppholdsforbud som gis der og da, gjerne på inntil 24 timer og geografisk angitt til en radius på hundre meter fra utgangspunktet, vil neppe kunne anses som konvensjonsstridig. De langvarige oppholdsforbudene derimot, med varighet på flere uker, kan nok fort stride mot kravene etter EMK 4. TP art. 2 nr. 3 og 4.

¹⁰⁶ Se blant annet *Sunday Times v. Storbritannia* (A30, 1979) som gjaldt inngrep i ytringsfriheten ved publiseringsforbud, og *Malone v. Storbritannia* (A82, 1984) som gjaldt telefonavlytting. Av *Malone* kan en også utlede at jo større inngrep som foretas, jo klarere hjemmel kreves.

¹⁰⁷ Se henholdsvis *Kokkinakis v. Hellas* (A260-A, 1993) og *Connors v. Storbritannia* (EMD-2001-66746).

¹⁰⁸ Se punkt 3.5.4 og 4.2.2.

¹⁰⁹ Riktignok innenfor rammene EMD allerede har trukket opp, og den enkelte konvensjonsstats oppfatning av begrepet kan være gjenstand for vurdering av EMD.

¹¹⁰ Se *Dudgeon v. Storbritannia* (A45, 1981), avsnitt 51 flg.

3.5.4 Rettspraksis

Rettspraksis har lenge hatt stor betydning som rettskildefaktor, både som følge av likebehandlingsprinsippet og fordi det tegner et bilde av dagens rettstilstand. Omfanget av praksis vedrørende oppholdsforbud etter politiloven § 7 er imidlertid ikke omfattende. Dette skyldes at pålegg gitt av politiet ofte blir akseptert av adressaten, eventuelt at overtredelser avgjøres ved forelegg uten videre rettslig behandling. Likevel foreligger det noen rettsavgjørelser som kan bidra til å belyse grensene for oppholdsforbudets omfang i tid.

I kjølvannet av Alta-aksjonen, som ledet til at politiet utferdiget generelle ferdselsforbud på anleggsområdet så lenge virksomheten holdt frem, behandlet Høyesterett en rekke brudd på oppholdsforbud hjemlet i den tidligere generalfullmakten. I Rt-1981-679 og Rt-1982-928, der overtredelsene fant sted henholdsvis tre uker og ti måneder etter at ferdselsforbudet var nedlagt, er det intet som tyder på at Høyesterett stiller seg tvilende til at forbud av slik varighet måtte være ugyldig. Dette taler for at det prinsipielt sett ikke er noe i veien for at det fastsettes langvarige oppholdsforbud¹¹¹. Imidlertid gjaldt dette generelle forbud rettet mot alle og enhver foranlediget av langvarig anleggsvirksomhet, og skiller seg dermed fra de individuelle oppholdsforbudene som ledd i opprettholdelse av alminnelig ro og orden. Dette begrenser avgjørelsens vekt som argument for at langvarige individuelle oppholdsforbud kan hjemles i politiloven § 7.

I den tidligere omtalte dommen fra Oslo tingrett¹¹² ble det utstedt oppholdsforbud med varighet i 24 timer. Riktignok ble pålegget underkjent grunnet manglende hjemmel, men selve varigheten av pålegget ble ikke bestridt. I en annen avgjørelse fra Oslo tingrett ble også et oppholdsforbud på 24 timer vurdert uten at det ble stilt særlig spørsmål ved varigheten av forbudet. Retten uttalte imidlertid at det gjennom reglene om besøksforbud i straffeprosessloven § 222a, som kan gå over lang tid, ikke kan etableres noen parallell plikt til å følge samme prosedyre for vedtak etter politiloven § 7¹¹³. Dette kan tolkes som at langvarige oppholdsforbud ikke kan hjemles i politiloven. I en tredje dom fra Oslo tingrett ble et oppholdsforbud på 24 timer ansett lovlig og hjemlet i politiloven § 7¹¹⁴.

Spørsmålet om varigheten av pålegg etter politiloven § 7 er også forutsetningsvis berørt i en kjennelse fra Eidsivating lagmannsrett som gjaldt besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a. Retten uttalte her at "helt kortvarige pålegg fra politiets side om å holde seg borte fra en bestemt person [tre dager i dette tilfellet], mer naturlig kan forankres i politilovens §

¹¹¹ Se Myhrer, side 414.

¹¹² Se punkt 3.4.3.

¹¹³ Se TOSLO-2003-03859. En kriminelt belastet person ble bortvist og ilagt oppholdsforbud på 24 timer fra et område med mye volds- og narkotikarelatert kriminalitet.

¹¹⁴ Se TOSLO-2006-95511. Etter å ha nektet å forlate et sosialkontor etter stengt tid, ble tiltalte bortvist og pålagt å holde seg borte fra senteret og området i direkte tilknytning til senteret i minst 24 timer.

7”¹¹⁵. Det aktuelle formålet vil i slike tilfeller være ivaretagelse av enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet, jf. bestemmelsens første ledd nr. 2. Uttalelsen tyder på at oppholdsforbud i tre dager burde kunne hjemles i politiloven.

Oppholdsforbud med varighet utover 24 timer har altså ikke vært gjenstand for direkte rettslig vurdering. Sett i lys av at sistnevnte kjennelse ikke ble behandlet av Høyesterett i siste instans, kan en ikke trekke sikre konklusjoner om de tidsmessige rammene for oppholdsforbud.

3.5.5 Politiets praksis

Vekten av myndighetspraksis som rettskildefaktor vil variere etter hvor fast, utbredt og varig den er. Domstolene er ikke bundet av forvaltningspraksis, men særlig innad i forvaltningsorganet vil tidligere praksis inneha sedvanerettslig betydning såfremt den ikke blir fraveket av rettspraksis. Det er også tradisjon for at retten oftere anerkjenner praksis fra organer som anses å ha særlig kyndighet på vedkommende felt¹¹⁶. Politiets praksis vil således være relevant i denne sammenheng.

Alminnelig praksis er å utstede oppholdsforbud på 24 timer i de tilfeller pålegget fattes der og da. Det geografiske omfanget blir ofte angitt til en radius på hundre meter fra utgangspunktet, noe som blant annet var standardvedtak ved Plata-aksjonen i Oslo. Dette er hensiktsmessig, da det er en enkelt beregnet angivelse som ikke krever at adressaten har inngående kjennskap til områdets geografi.

Imidlertid må det utvises varsomhet med å låse seg fast i en praksis der oppholdsforbud utstedes i standardisert form. Det bør alltid foretas en vurdering av nødvendigheten i det enkelte tilfellet, ettersom behovet for pålegget kan variere fra sak til sak. Et typisk eksempel er der en beruset person på kveldstid skaper ordensforstyrrelser foranlediget av beruselsen. Med mindre konkrete omstendigheter tilsier noe annet, vil et oppholdsforbud på 24 timer etter all sannsynlighet ikke være nødvendig. Behovet for pålegget utløper idet beruselsen går over, typisk neste morgen. Oppholdsforbud på 24 timer vil vare helt til neste kveld og dermed lenger enn nødvendigheten tilsier, noe som er utenfor det politiloven § 7 hjemler.

Et spørsmål som krever særlig behandling er de langvarige preventive oppholdsforbudene som enkelte politidistrikt har iverksatt. Ved flere anledninger har personer blitt pålagt å holde seg utenfor sentrumskjernen fra kl. 21:00 til og med kl. 05:00, i en periode på mellom

¹¹⁵ Se LE-2002-1017. Problemstillingen var om politiet var forpliktet til å sørge for rettslig prøving av besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a, på tross av at besøksforbudet på tre dager var utløpt.

¹¹⁶ Eckhoff, *Rettskildelære*, side 233.

fire og åtte uker. Vedtaket begrunnes med at personen gjentatte ganger over en lenger periode har skapt hendelser som etter en objektiv norm må anses som ordensforstyrrelser, der politiets inngripen har vært nødvendig.

Selv om påleggene kun gjelder en tredjedel av døgnet timer, medfører dette oppholdsforbudet betydelige innskrenkninger i bevegelsesfriheten. Pålegget vil være effektivt idet faren adressaten fryktes å utgjøre nøytraliseres over en lenger periode, men som nevnt nedenfor har effektivitetsprinsippet sine begrensninger. Fremfor å løse en akutt eller påtroppende situasjon, vil oppholdsforbudet her nærmest fremstå som et forsøk på å skape en permanent løsning på et ordensproblem, islett et moment av straff for tidligere ordensforstyrrelser. Dette er et formål politiloven § 7 klart ikke hjemler¹¹⁷.

I etterkant av Plata-aksjonen ba Oslo statsadvokatembeter om få innsendt alle forelegg som var utstedt for brudd på oppholdsforbud. Oslo politidistrikt innstilte da på at foreleggene for overtredelse av oppholdsforbud på 14 dager skulle oppheves, idet politiloven § 7 neppe hjemlet slike langvarige pålegg. Oslo statsadvokatembeter uttalte at distriktets rettsanvendelse var tvilsom, men konkluderte under tvil med at ingen av foreleggene ble opphevet¹¹⁸. At oppholdsforbud på 14 dager ble karakterisert som tvilsom rettsanvendelse, taler med styrke for at pålegg utover 14 dager er å strekke hjemmelen for langt.

3.5.6 Grunnprinsipper og retningslinjer om utøvelse av politimyndighet

Som utgangspunkt vil omfanget av det enkelte oppholdsforbud måtte basere seg på den utstedende tjenstemanns eget skjønn. Dette skjønn bør som tidligere nevnt¹¹⁹ utøves på bakgrunn av de grunnleggende politirettslige prinsipper, samt hensyn som kommer til uttrykk blant annet gjennom lov, instruks og den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk. Forankringen av disse reelle hensynene gjør at de innenfor politiretten vil ha større rettskildemessig vekt enn hva reelle hensyn gjerne har på andre rettsområder. Noen av de mest relevante prinsippene på området vil i det følgende bli gjennomgått, henholdsvis behovsprinsippet, proporsjonalitetsprinsippet, effektivitetsprinsippet og legalitetsprinsippet.

Behovsprinsippet, også kalt formålsregelen, stiller krav om at tiltaket må være nødvendig eller til vesentlig lette i tjenesten, og det gjør seg gjeldende både ved iverksettelsen og ved opprettholdelsen av tiltaket. Det må være egnet til å løse den aktuelle situasjonen, og må ikke være mer inngripende enn påkrevet. Et ledd av dette prinsippet er

¹¹⁷ Se Auglend m.fl., *Politirett*, side 483.

¹¹⁸ Se Myhrer, side 417.

¹¹⁹ Se punkt 3.3.2.

subsidiaritetsprinsippet, som krever at det minst inngripende middel som hovedregel må velges først¹²⁰. Et oppholdsforbud kan altså ikke strekke seg lenger i tid og rom enn hva det konkrete behovet tilsier. Vurderingsmomenter vil her være hva slags trussel adressaten utgjør og hvor stor faren for gjentagelse vil være. Trusselbildet må igjen veies opp mot oppholdsforbudets eventuelle retning, intensitet og varighet¹²¹. Er trusselen av betydelig grad, kan et videre omfang aksepteres. Samtidig tilsier prinsippet at jo større område adressaten forbys opphold i, jo mindre omfang i tid bør oppholdsforbudet utgjøre.

Proporsjonalitetsprinsippet uttrykker et krav om forholdsmessighet mellom tjenestehandlingens mål og middel, slik at ulempene ved oppholdsforbudet ikke står i misforhold til det som søkes oppnådd¹²². Eksempelvis kan ikke en person forbys opphold i hele byen på bakgrunn av en mindre ordensforstyrrelse i sentrumskjernen, her må oppholdsforbudet begrenses til det området av sentrum hvor det er fare for lignende ordensforstyrrelse. Det samme gjelder overfor en som begår naskeri i en enkelt butikk, her vil det stride med proporsjonalitetsprinsippet å utstede oppholdsforbud i alle distriktets butikker. Annerledes der butikken ligger i et kjøpesenter, og det er fare for naskeri/tyveri i nærliggende butikker. Oppholdsforbud på hele kjøpesenteret vil da være rettmessig så lenge det foreligger saklig grunn til frykt for lignende overtredelser.

Effektivitetsprinsippet uttrykker en generell og grunnleggende forutsetning om at mest mulig skal søkes oppnådd med minst mulig innsats og omkostninger. Her veies grad av måloppnåelse opp mot ressursbruk og skadelige sidevirkninger av tiltaket¹²³. Oppholdsforbud er et svært lite ressurskrevende tiltak, og er i tillegg en effektiv form for håndhevelse av ro og orden såfremt adressaten følger pålegget. Vedkommende blir bedt om å fjerne seg fra stedet for egen maskin fremfor å bli fjernet av politiet eller innbrakt til politistasjonen, og vil således være mindre inngripende enn andre politisære tiltak. Dette taler isolert sett for at rammene bør være vide, slik at politiet for å sikre effektiv håndheving bør ha anledning til å opprettholde pålegget så lenge det anses formålstjenlig.

Et viktig mothensyn er imidlertid kravet om rettssikkerhet, da effektivitet som utgangspunkt ikke skal gå på bekostning av forsvarlighet. Rettssikkerheten er et grunnleggende trekk ved den demokratiske rettsstaten, og vil i mange tilfeller være avgjørende der det veies opp effektiviteten. Oppholdsforbud virker inngripende ved at adressatens bevegelsesfrihet

¹²⁰ Auglend m.fl., *Politirett*, side 413-416. Subsidiaritetsprinsippet fremgår også av politiloven § 6 annet ledd og politiinstruksen § 3-1 annet ledd.

¹²¹ Auglend m.fl., *Politirett*, side 416.

¹²² Auglend m.fl., *Politirett*, side 417. I politiinstruksen § 3-2 første ledd er dette uttrykt som krav om forsvarlighet.

¹²³ Auglend m.fl., *Politirett*, side 421. Effektivitetsprinsippet er blant annet kommet til uttrykk i politiinstruksen § 3-1 femte ledd.

innskrenkes proporsjonalt med påleggets varighet og rekkevidde. Selv om tiltaket er svært effektivt, medfører altså ikke effektivitetsprinsippet at politiet kan tilegnes full handlefrihet ved håndhevelse av offentlig ro og orden.

Legalitetsprinsippet stiller krav om at et inngrep overfor borgerne må ha hjemmel i en konkret rettsregel, samtidig som inngrepet må gjennomføres som foreskrevet i regelen. Det stilles videre krav til klarhet og innholdsmessig presisjon i rettsregelen, noe som begrenser muligheten for utvidende tolkningsteknikker. Legalitetsprinsippet utgjør således en viktig rettslig skranke for politiets myndighetsutøvelse¹²⁴. Selv om politiloven § 7 er generelt utformet, og prosedyren for tiltakene ikke er konkret beskrevet i lovteksten, er det altså grenser for hvordan skjønnets kan utøves.

Kravet til klarhet og presisjon styrkes proporsjonalt med tiltakets inngripende karakter. Dette nyanseres av hvilket rettsområde en befinner seg på, inngrepets art og omfang og hvor tungt det rammer borgeren¹²⁵. Oppholdsforbud som polisært tiltak får direkte inngripende virkning for den enkelte borger, noe som tilsier en restriktiv tolkning av hjemmelsgrunnlaget. Legalitetsprinsippet taler følgelig for en begrensning av oppholdsforbudets omfang, med den følge at langvarige oppholdsforbud ikke rettmessig kan hjemles i politiloven § 7.

3.5.7 Juridisk teori

Juridisk teori er som rettskildefaktor av varierende vekt. Rettsvitenskapen har generelt liten vekt som rettskilde, men har ofte større innvirkning på det praktiske rettsliv ettersom mange vektlegger de standpunkter og argumenter som finnes i litteraturen når de tar stilling til rettsspørsmål¹²⁶. Juridisk teori anses derfor likevel som en innflytelsesrik rettskildefaktor.

Politirettlig litteratur er mangfoldig, og håndhevelse av offentlig ro og orden i henhold til politiloven § 7 er viet stor plass i denne sammenheng. De polisære tiltakene er imidlertid sparsommelig behandlet, følgelig er det få konkrete holdepunkter å finne om oppholdsforbudets grenser. Det vises som regel til at bestemmelsen er skjønnsmessig utformet, og at politiet derfor er gitt stor grad av handlefrihet innenfor de rammer politiloven trekker opp.

¹²⁴ Auglend m.fl., *Politirett*, side 399-400.

¹²⁵ Se Rt-1995-530, der et sentralt spørsmål under prosedyren var om det måtte kreves en "klar og uomtvistelig" hjemmel i lov for avgiftsvedtak til finansiering av en fryseordning for laks.

¹²⁶ Eckhoff, *Rettskildelære*, side 269.

3.5.8 Praksis i Sverige og Danmark

Hvordan rettsspørsmål løses i andre land vil ofte kunne tjene som illustrasjonsmateriale for hvordan spørsmålet bør løses hos oss. I drøftelser av norsk rett er det dansk og svensk rett som oftest blir referert til, ettersom det er nært slektskap mellom de skandinaviske rettssystemene og deres rettskultur langt på vei er lik vår egen¹²⁷.

3.5.8.1 Svensk rett

Den svenske polislagen¹²⁸ § 13 hjemler noe som kan sammenlignes med oppholdsforbud, idet en person som skaper eller kan tenkes å skape en ordensforstyrrelse kan avvises fra et "visst område eller utrymme [plass]", jf. første ledd. Avvisningen kan også tjene til avverging av en straffbar handling. Ifølge polislagens kommentarer innebærer avvisning at vedkommende nektes adgang til det aktuelle området. I likhet med den norske politiloven gis det ingen konkret angivelse av omfanget for pålegget, og en henvises derfor til de overordnede politirettslige prinsipper blant annet kodifisert i polislagen § 8¹²⁹.

3.5.8.2 Dansk rett

Politiets plikt til å håndheve den offentlige ro, orden og sikkerhet reguleres av den danske politilovens¹³⁰ § 5. Bestemmelsen utfylles av ordensbekendtgørelsen¹³¹ § 6. Politiet har adgang til å utstede oppholdsforbud dersom vedkommendes tilstedeværelse medfører ulempe, eller det foreligger "begrundet formodning" om at han utøver en "strafbar adfærd".

Det geografiske omfanget er i ordensbekendtgørelsen angitt til en radius på 100 meter fra der overtredelsen fant sted, eller 500 meter dersom vedkommende har utvist en "særligt utryghedsskabende adfærd", jf. henholdsvis annet og fjerde ledd. En ser her at de alminnelige oppholdsforbudenes geografiske omfang samsvarer med de norske påleggene som gis der og da, mens den utvidede radiusen langt på vei tilsvarer preventive oppholdsforbud av lenger varighet.

Varigheten av de danske oppholdsforbudene er også uttrykkelig regulert i ordensbekendtgørelsen § 6, og er av betydelig større omfang enn hva politiet i Norge har praktisert. Oppholdsforbud på 100 meter kan utstedes for en periode på opptil 2 år, mens

¹²⁷ Se Eckhoff, *Rettskildelære*, side 284.

¹²⁸ Polislagen (1984:387)

¹²⁹ Polislagen § 8 kodifiserer behovsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet. Sistnevnte prinsipp ble utførlig behandlet i RÅ 1999 ref. 76, se spesielt avsnitt 5.5.

¹³⁰ Lov nr. 444 av 9. juni 2004 om politiets virksomhed.

¹³¹ Bekendtgørelse nr. 511 av 20. juni 2005.

oppholdsforbud på 500 meter ikke kan overstige 3 måneder, jf. henholdsvis femte og sjettede ledd. Varigheten av sistnevnte oppholdsforbud kan riktignok forlenges med inntil 3 måneder av gangen.

Årsaken til at det danske politiet er gitt betydelig videre rammer er nok i hovedsak at kriminalitetsbildet i Norge og Danmark er ulikt. Konfliktbildet i rocke- og bandemiljøet i Danmark er komplekst, noe som har resultert i ekstreme motsetninger og et høyt antall skyteepisoder der liv har gått tapt. Fremveksten av kriminelle gjenger er imidlertid en betydelig utfordring også i Norge.

3.5.9 Konklusjon

Ordlyden i politiloven § 7 gir i seg selv lite, og ettersom forarbeidene gir få føringer hva gjelder oppholdsforbudets omfang i tid og rom, blir vurderingen av bestemmelsens yttergrenser priggitt de øvrige rettskildefaktorer. Drøftelsen har vist at det er flere rettskilder som trekker i hver sin retning, noe som gjør det vanskelig å presentere et konkret svar på hvor grensen går.

Alvorligheten av den aktuelle situasjonen vil alltid være veiledende, og det ser ut til at anvendelse av et strengt behovsprinsipp reduserer faren for urettmessige pålegg. Oppholdsforbudets varighet og geografiske område bør også tilpasses hverandre, slik at varigheten bør avkortes proporsjonalt jo større område man forbys opphold i.

Hva gjelder maksimal varighet av pålegget, gir ingen av rettskildefaktorene tilfredsstillende svar. Oppholdsforbud på 24 timer er akseptert av rettspraksis, men det antydes at dette ikke utgjør noen lengstetid. En standardisert praksis der 24 timer utgjør malen vil heller ikke være i tråd med bestemmelsen, da omfanget må fastsettes individuelt etter en skjønnsmessig vurdering av hvert enkelt tilfelle. Av hensyn til at enhver tjenestemann i politiet som utgangspunkt kan utstede oppholdsforbud, bør det settes en grense for hvor vidtgående påleggene kan være. Hensiktsmessighetshensyn tilsier at rammene bør være videre enn politilovens øvrige tidsbegrensninger. Oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222a skal snarest og senest innen fem dager underlegges rettslig prøving. Ved varetektsfengsling av en pågrepet person er fremstillingsfristen på tre dager, jf. straffeprosessloven § 183. Av hensyn til harmonisering, samt at oppholdsforbud er langt mindre inngripende enn fengsling, bør etter min oppfatning fem dager utgjøre den absolutte lengstetid for oppholdsforbud etter politiloven § 7. I det minste bør oppholdsforbud "over helgen" aksepteres dersom behovet for effektiv håndhevelse av ro og orden tilsier det. 24 timer bør likevel være den veiledende grense, slik at oppholdsforbud utover dette forbeholdes de mer ekstraordinære tilfellene.

4. Overtredelse av oppholdsforbud og klageadgang

4.1 Generelt

Politi-loven § 5 er hovedregelen om borgernes lydighetsplikt. Bestemmelsen slår fast at enhver plikter straks å rette seg etter de pålegg, tegn eller øvrige signaler politiet gir. Man har altså generell innrettelsesplikt dersom man forbys opphold i et bestemt område i medhold av politi-loven § 7. Unnlattelse av å etterkomme denne plikten er straffbart etter lovens § 30 nr. 1. Høyesterett har slått fast at lydighetsplikten gjelder selv om pålegget kan være beheftet med feil. Det avgjørende for innrettelsesplikten er om politiet i den situasjonen som foreligger, og med de opplysninger de sitter inne med, har rimelig og fornuftig grunn til å gi pålegget¹³².

Skulle adressaten av oppholdsforbudet ha innvendinger mot pålegget, har han altså likevel plikt til å holde seg utenfor det aktuelle området inntil forbudet oppheves. Det eksisterer per dags dato ingen formell klageadgang overfor et pålegg gitt til opprettholdelse av ro og orden¹³³, men i praksis opererer politiet med en klageadgang til Politidirektoratet ved de langvarige oppholdsforbudene¹³⁴. I den videre fremstillingen belyses konsekvenser ved overtredelse av oppholdsforbud, samt etterprøvings- og kontrollmuligheter.

4.2 Overtredelse av et vedtak om oppholdsforbud

Det vil være tilstrekkelig til brudd på oppholdsforbud at vedkommende befinner seg innenfor grensen av det geografiske området han er nektet adgang til. Overtredelsens varighet er i utgangspunktet irrelevant. Politiet bør likevel være varsom med å slå for hardt ned på overtrederen, spesielt der det geografiske omfanget er angitt i antall meter fra utgangspunktet og overtredelsen skyldes feilberegning fra adressatens side. Av hensyn til opportunitetsprinsippet bør politiet velge rettleidning og bortvisning fremfor sterkere midler dersom overtredelsen er av ubetydelig art, kanskje til og med unnskyldelig. Ved gjentatte overtredelser er saken derimot en annen.

¹³² Se Rt-1981-21 side 26-27.

¹³³ Klageretten etter forvaltningsloven § 28 første ledd er unntatt for disse påleggene, jf. forvaltningslovforskriften § 30 bokstav a.

¹³⁴ I den videre fremstillingen tas det utgangspunkt i dagens praksis med oppholdsforbud, uavhengig av om de langvarige oppholdsforbudene er lovlige eller ikke. I de skriftlige vedtakene politiet utsteder opplyses adressaten om at vedtaket kan innklages til Politidirektoratet innen tre uker etter forkynnelse.

4.2.1 Reaksjoner ved brudd på oppholdsforbud

Dersom adressaten(e) av et oppholdsforbud nekter å fjerne seg fra det aktuelle området, eventuelt påtreffes innenfor området før varigheten av pålegget er utløpt, kan andre mer inngripende tiltak være aktuelle. Grov overtredelse vil ofte medføre innbringelse i medhold av politiloven § 8, og vedkommende blir normalt anmeldt for unnlatelse av å etterkomme politiets pålegg, jf. politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5, jf. § 7. Overtredelsen kan også være straffbar etter straffeloven § 329¹³⁵. I henhold til politiloven § 30 er strafferammen for overtredelse av oppholdsforbud bøter eller fengsel i inntil tre måneder, og bestemmelsen rammer både forsettlig og uaktsomme overtredelser.

Veiledende reaksjon på å ikke rette seg etter politiets pålegg er utstedelse av forelegg¹³⁶ på kr 6000¹³⁷.

4.2.2 Rettslig overprøving av oppholdsforbudet

Lovligheten av pålegget kan kun overprøves av en domstol dersom vedkommende ikke vedtar forelegg for overtredelsen. Domstolskontrollen kan således utgjøre en rettssikkerhetsgaranti ved at lovligheten prøves av et uavhengig organ. Imidlertid er det sjelden saker som gjelder overtredelse av oppholdsforbud kommer for retten. Dette kan skyldes at adressaten finner det unødvendig belastende å gå til sak for noe han selv kanskje anser som bagatellmessig. Rettslig behandling er både tidkrevende og medfører usikkerhet om utfallet over en lenger periode. Vedkommende påtar seg også en risiko for å bli idømt saksomkostninger, og dermed økte utgifter i forhold til det opprinnelige forelegget. I tillegg har ikke siktede krav på forsvarer under hovedforhandlingen¹³⁸, slik at han også må betale disse utgiftene selv. Stiller siktede uten forsvarer, er det fare for at saken ikke blir prosedert på best mulig måte, noe som igjen kan redusere muligheten for å få medhold samt bidra til svekkelse av rettssikkerheten.

¹³⁵ Straffeloven § 329 første ledd er ansett overflødig etter ikrafttreddelsen av politiloven, og er ikke videreført i den nye straffeloven av 2005.

¹³⁶ Forelegg er et skriftlig tilbud til siktede om å vedta straff uten rettergang. Siktede oppfordres til å vedta forelegget innen en fastsatt frist, og et vedtatt forelegg har virkning som en dom, jf. henholdsvis straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 5 og § 258 annet ledd. Vedtar ikke siktede forelegget, kan påtalemyndigheten beramme hovedforhandling der forelegget trer i stedet for tiltalebeslutning, jf. straffeprosessloven § 268.

¹³⁷ Jf. Påtaledirektiv av 2008.

¹³⁸ Siktede har rett til å la seg bistå av forsvarer på ethvert trinn av saken, jf. straffeprosessloven § 94, og i de fleste straffesaker betales forsvareren av det offentlige. Det er imidlertid gjort unntak fra dette under hovedforhandling i foreleggssaker, jf. § 96 annet ledd nr. 2.

4.3 Konsekvenser av pålegg bygget på uriktige faktiske forutsetninger

I henhold til den forvaltningsrettslige læren om nullitet vil et tyngende vedtak som bygger på uriktige faktiske forutsetninger ikke være bindende for adressaten. Adressaten kan uten videre kan la være å respektere det. Som nevnt innledningsvis rokker det derimot ikke ved borgernes alminnelige lydighetsplikt at politiets pålegg er beheftet med feil. Høyesterett uttalte i Rt-1981-21 at pålegg gitt som ledd i opprettholdelse av ro og orden skiller seg fra forvaltningsvedtak i sin alminnelighet, og at lydighetsplikten har sin grunn i de rent praktiske behov som gjør seg gjeldende ved ordenshåndhevelse. Dette gjelder imidlertid ikke ubetinget.

Rettmessigheten av inngrepet avhenger av at den enkelte tjenestemann ikke kan bebreides for sin feilvurdering¹³⁹. Saken inntatt i Rt-1949-797 gjaldt en mann som byretten hadde frifunnet for unnlattelse av å etterkomme politiets pålegg. Ettersom mannen kun hadde ventet på trikken, og ikke skapt ordensforstyrrelser slik politiet antok, hadde ikke politiet rimelig grunn til å be ham fjerne seg. Pålegget var ikke objektivt sett gitt for å opprettholde ro og orden, og manglet dermed hjemmel. Politiet mente enhver hadde en ubetinget plikt til under enhver omstendighet å etterkomme politiets pålegg, noe Høyesterett bestred samtidig som politiets anke over lovanvendelsen ble forkastet. Riktignok er Rt-1981-21 av nyere dato, noe som kan tilsa en endring i rettsstilstanden på dette punkt, men man har likevel ingen ubetinget plikt til å etterkomme pålegg som fremstår som et klart overgrep¹⁴⁰.

4.4 Kontroll- og klageadgang

Oppholdsforbud og andre tiltak etter politiloven § 7 er generelt ansett som lite inngripende sett opp mot andre polisiære tiltak. Spesielt de kortere oppholdsforbudene treffes normalt der og da, og den korte varigheten medfører at en eventuell klageadgang ville blitt illusorisk¹⁴¹. Dette er nok begrunnelsen for at den forvaltningsrettslige klageretten er unntatt i disse tilfellene. På grunnlag av den sparsommelige rettspraksisen kan det likevel reises spørsmål om hensynet til rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt, og om kontrollen med og ettersynet av politiets praksis er tilfredsstillende.

Ved utstedelse av forelegg for overtredelse av oppholdsforbud, vil lovligheten av pålegget bli ettergått av en jurist i påtalemyndigheten¹⁴². Dette tilsier at oppholdsforbudets

¹³⁹ Se Rt-1961-281.

¹⁴⁰ Auglend m.fl., *Politirett*, side 290.

¹⁴¹ Vale, *Ny politilov – noen hovedpunkter*, side 591

¹⁴² Det er påtalemyndigheten som utferdiger forelegg, jf. straffeprosessloven § 255, og av straffeprosessloven § 55 siste ledd følger at påtalemyndighetens tjenestemenn som hovedregel skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap.

rettmessighet til en viss grad blir overprøvd, men da det sjelden foretas avhør i slike saker er det kun politiets side av saken påtalemyndigheten vurderer. En fullt ut kontradiktorisk overprøving vil altså sjelden finne sted utenfor rettsapparatet.

Av hensyn til borgernes rettssikkerhet og for å hindre myndighetsmisbruk er det grunnleggende at myndighetsutøvelsen skjer under effektiv kontroll. Kontrollen med politiet gjennomføres i stor grad av Spesialenheten for politisaker¹⁴³, en riksdekkende etterforsknings- og påtalemyndighet for saker der spørsmålet er om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling. Til en viss grad kan dette organet ivareta de rettssikkerhetsmessige aspektene ved politiets vedtak, men begrenses i praksis til tilfeller der politiet har utvist klanderverdig oppførsel i forbindelse med utstedelse av påleggene.

Domstolskontroll bidrar til overprøving av påtalemyndighetens vedtak, og vedtak som ikke kan bringes inn for retten kan i stor utstrekning påklages til overordnet påtalemyndighet i medhold av straffeprosessloven § 59a. Vedtak om oppholdsforbud fattes imidlertid på det politimessige planet. Ved utstedelsen av de langvarige oppholdsforbudene informerer enkelte politidistrikter om at vedtaket kan innklages til Politidirektoratet innen tre uker etter forkynnelsen. Det er likevel grunn til å stille spørsmål om hvorvidt ordningen er egnet til å ivareta hensynet til adressatens rettssikkerhet. Selv om oppholdsforbudene varer i flere uker, er det nærliggende å anta at de vil være utløpt innen en eventuell klage er behandlet. Klagen kan ikke gi oppsettende virkning, og adressaten av pålegget må derfor respektere oppholdsforbudet så lenge det løper. En klage som gis medhold vil riktignok ha en normskapende funksjon innad i politiet, og fremtvinge endring av politiets praksis. For klageren medfører det derimot ingen realitetsendringer, og per dags dato er det heller ikke registrert noen klage på oppholdsforbud hos Politidirektoratet.

Et forslag om formell klageadgang ble riktignok fremmet ved utarbeidelsen av politiloven, og gikk ut på at vedtak kunne påklages til Justisdepartementet etter reglene i forvaltningsloven § 28¹⁴⁴. Forslaget ble ikke tatt til følge, noe som kan tyde på at lovgiver mener dagens ordning er tilfredsstillende.

¹⁴³ Spesialenheten for politisaker ble opprettet 1. januar 2005 og erstattet de 12 særskilte etterforskningsorganene (SEFO).

¹⁴⁴ Se Innst.O.nr.44 (1994-1995) Innstilling frå justiskomiteen om lov om politiet (politiloven), punkt 3.11.

5. Vurdering av regelen

5.1 Generelt

Oppholdsforbud er et praktisk viktig tiltak ved håndhevelse av den offentlige ro og orden. Det er godt egnet til å løse en aktuell situasjon ved at hovedelementet i den foreliggende trusselen forlater området, og nektes tilbakekomst slik at situasjonen ikke gjenoppstår. Sett i forhold til andre polisiære tiltak er det et skånsomt virkemiddel, og vil ofte være en hensiktsmessig løsning på en situasjon som alternativt kunne medført alvorligere reaksjoner.

I og med at kompetansegrunnet er dynamisk utformet med tanke på tid, sted og praktiske tiltak, har politiet en effektiv hjemmel som er anvendelig i de fleste situasjoner uavhengig av miljøets beskaffenhet. Den skjønnsmessige kompetansen legger imidlertid et stort ansvar på den enkelte tjenestemann, og de begrensede mulighetene for påklaging og etterprøving kan øke risikoen for at det oftere gis uhjemlede pålegg. Ettersom de fleste overtredelser som forfølges av påtalemyndigheten ender med vedtagelse av forelegg, ser det likevel ut til at de fleste påleggene er berettiget.

Effekten av oppholdsforbud er isolert sett god. Adressaten av pålegget fjerner seg som oftest fra det aktuelle området, og situasjonen opphører uten at sterkere virkemidler iverksettes. Det er relativt sjelden at adressaten av et kortere oppholdsforbud vender tilbake til området før pålegget har opphørt, noe som antageligvis skyldes tiltakets korte varighet. Det er således registrert langt flere overtredelser av de langvarige oppholdsforbudene.

En bakside av en utpreget praksis med oppholdsforbud er at situasjonen finner ny grunn, altså en forflytning av problemet. Et ordensproblem kan fort gjenoppstå utenfor det geografiske området forbudet gjelder, og på den måten nødvendiggjøre sterkere inngrep. I etterkant av Plata-aksjonen registrerte man en forflytning av miljøet til Skippergata og nedre del av Karl Johans gate. Oppholdsforbud vil altså ikke alltid være tilstrekkelig, men som politiloven § 6 proklamerer bør ikke sterkere midler iverksettes før oppholdsforbud forgjeves har vært forsøkt.

5.2 Behov for en ny regel?

Ut fra et rettssikkerhetsperspektiv og av hensyn til forutberegnelighet ville det vært hensiktsmessig med en mer presis utforming av politiloven § 7 annet ledd, i tråd med klarhetskravet etter EMK. Spesielt for oppholdsforbudenes vedkommende burde rammene

for omfanget vært inntatt i loven, noe som antageligvis ikke ville føre til eventuell handlingslammelse slik forarbeidene uttrykker frykt for¹⁴⁵.

Det kan synes som om politiet i visse tilfeller anvender langvarige oppholdsforbud med det bakenforliggende formål å få bukt med ordens- og voldsproblematikk, eventuelt narkotikaproblematikk. Ved slike problemstillinger er ikke politiloven § 7 anvendelig. Dette tyder på at politiet savner en mer effektiv hjemmel for å hankses med ordensproblemer av dette slaget, noe som igjen reiser spørsmål om politiet er utstyrt med for svake inngrepshjemler i en etter hvert mer utfordrende og voldspreget hverdag. Langvarige oppholdsforbud har vist god effekt på voldsstatistikken ved at kilden til volden elimineres for en periode, men det er klart at dagens praksis ikke kan opprettholdes. Imidlertid vil en slik praksis kunne være vanskelig å stramme inn så lenge det hersker tvil om hvor de eksakte grensene for forbudet går. Det er altså behov for en presisering, og den presiseringen bør skje i lovs form.

Jeg skal være forsiktig med å komme med forslag til lovendring, men det er nærliggende å hente inspirasjon fra straffeprosesslovens oppholdsforbud, samt den danske politilov¹⁴⁶. Eksempelvis kan kortvarige oppholdsforbud utstedes etter politiloven § 7 som i dag, mens oppholdsforbud utover dette, for eksempel på fire uker av gangen, må fattes av påtalemyndigheten¹⁴⁷. Den som forbudet retter seg mot, kan straks eller senere kreve beslutningen brakt inn for retten. Påtalemyndigheten må da påse at rettslig behandling finner sted snarest og senest innen fem dager. Eventuelt kan rettslig behandling unnlates for slike tilfeller, grunnet oppholdsforbudenes betydelig kortere varighet enn de øvrige forbudene i straffeprosessloven. Vedtaket kan da påklages til overordnet påtalemyndighet etter straffeprosessloven § 59a, siden beslutningsmyndigheten nå er flyttet over til påtalemyndigheten. Begge disse alternativer fører til at også kontroll og etterprøving av vedtaket blir sikret i større grad.

¹⁴⁵ Se punkt 3.3.1.

¹⁴⁶ Se punkt 3.5.8.2.

¹⁴⁷ En slik bestemmelse vil det være naturlig å plassere i straffeprosessloven kapittel 17a.

6. Avslutning

I denne oppgaven er det gjort rede for hvilke faktorer som påvirker grensene for omfanget av et oppholdsforbud etter politiloven § 7. Fremstillingen viser at det i hovedsak er rettssikkerhetshensyn og hensynet til en effektiv håndhevelse av ro og orden som står mot hverandre i denne sammenheng. Videre har jeg forsøkt å få frem at oppholdsforbud er et praktisk viktig tiltak som viser gode resultater ved løsning av aktuelle situasjoner. Dagens praksis med langvarige oppholdsforbud på flere uker er imidlertid ikke i tråd med kompetansegrunnlaget. Slik politiloven § 7 lyder i dag, må hjemmel for løsning av denne typen ordensproblematikk søkes i annen lovgivning.

I siste del av oppgaven har jeg gjort rede for adressatens rettssikkerhet og adgang til å overprøve vedtaket. Igjen trekker rettssikkerhets- og effektivitetshensyn i hver sin retning. Etter min oppfatning er overprøvingsmulighetene akseptable såfremt omfanget av oppholdsforbudet begrenses til det helt kortvarige. Jeg har imidlertid belyst et mulig behov for utvidede hjemler for håndhevelse av ro og orden, som også fører til en utvidet anledning til å føre kontroll og etterprøving.

7. Litteraturliste

Lover og konvensjoner

Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53	pl.
Lov om politiet av 13. mars 1936 nr. 3 (opphevet)	
Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25	strpl.
Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10	strl.
Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30	mnskrl.
Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker av 10. februar 1967	fvl.
Lov om domstolene av 13. august 1915 nr. 5	dl.
Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.	EMK
De forente nasjoners internasjonale konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter	SP
Polislag (1984:387) (Sverige)	
Lov nr. 444 av 9. juni 2004 om politiets virksomhet (Danmark)	

Forskrifter, instruks mv.

Forskrift av 22. juni 1990 nr. 3936, Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (Politiinstruksen).	
Forskrift av 6. februar 1920 nr. 9751: Instruks for politiet (politiinstruksen) (opphevet)	
Forskrift av 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen)	
Forskrift av 15. desember 2006 nr. 1456: Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)	
Forskrift av 29. juni 1990 nr. 429 om bruk av forenklet forelegg i vegtrafikksaker	
Instruks for bruk av forenklet forelegg i trafikksaker, Politiets trafikkjeneste GP-4027, fastsatt av Politidirektoratet 1. august 2001	
FNs Politietiske Kodex av 17. desember 1979 (resolusjon A/341169)	
Påtaledirektiv av 2008, Søndre Buskerud politidistrikt	
Bekendtgørelse nr. 511 av 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger (Danmark)	

Forarbeider, rundskriv mv.

Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven)	
Ot.prp.nr.85 (1996-1997) Om lov om endringer i straffeprosessloven m.m. (oppholdsforbud)	

Ot.prp.nr.33 (1993-1994) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv (styrking av kriminalitetsofres stilling)

Ot.prp.nr.33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)

St.meld.nr.46 (2002-2003) - Kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll

Innst.S.nr.127 (2003-2004) – Innstilling fra justiskomiteen om kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll

Innst.O.nr.44 (1994-1995) Innstilling frå justiskomiteen om lov om politiet (politiloven)

Rundskriv G-42/96, Ny normalpolitivedtekt for kommunene

Justisdepartementets utredning om ny politilov av april 1991

Litteratur

Auglend, Ragnar L., Mæland, Henry John, og Røsandhaug, Knut: *Politirett*, 2. utgave, 4. opplag, Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo 2011.

Aall, Jørgen: *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. utgave, 2. opplag, Fagbokforlaget, Bergen 2008

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind: *Forvaltningsrett*, 8. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2006

Eckhoff, Torstein (ved Jan E. Helgesen): *Rettskildelære*, 5. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2001

Nilstad, Morten og Nilsen, John Reidar: *Publikumsrettet politiarbeid (Generell del)*, Forlaget Vett og Viten AS, Oslo 2004

Hopsnes, Roald og Solberg, Raymond: *Legalitetsprinsippet*, Jussens Venner 2005

Myhrer, Tor-Geir: "...men ellers er det håpløst" – Kan langvarige individuelle påbud eller forbud hjemles i politiloven § 7?, Festskrift til Carl August Fleischer: dog Fred er ej det Bedste s. 403, 2006

Vale, Stein: *Ny politilov – noen hovedpunkter*, Lov og Rett 1996 s. 589

Rettspraksis

Rt-1949-797

Rt-1961-281

Rt-1971-1120 (Mardøla)

Rt-1981-21 (Altavassdraget)

Rt-1981-679 (Altavassdraget)

Rt-1982-928

Rt-1991-274

Rt-1993-1302

Rt-1995-530

Rt-1996-230

Rt-2004-357

LE-2002-1017 (Eidsivating lagmannsrett)

TOSLO-2003-03859 (Oslo tingrett)

TOSLO-2005-04912 (Oslo tingrett)

TOSLO-2006-95511 (Oslo tingrett)

Trondenes herredsretts dom av 28. oktober 1974 (upublisert)

Kongsberg tingretts dom av 16. mars 2010, saksnr. 10-023305MED-KONG (upublisert)

RÅ 1999 ref. 76 (Sverige)

EMD

Engel v. Nederland, A22 (1976)

Sunday Times v. Storbritannia, A30 (1979)

Dudgeon v. Storbritannia, A45 (1981)

Silver m.fl. v. Storbritannia, A61 (1983)

Malone v. Storbritannia, A82 (1984)

Kokkinakis v. Hellas, A260-A (1993)

Connors v. Storbritannia (EMD-2001-66746)

Internettsider

Drammens Tidende v/ Arild R. Hansen, 10. mars 2010

<http://dt.no/nyheter/befrir-drammen-br-for-pobler-1.4761309>

VG Nett v/ Anlov P. Mathiesen, 29. mars 2012

<http://www.vg.no/nyheter/meninger/artikkel.php?artid=10072550>

Aftenposten, 15. august 2005

http://www.aftenposten.no/meninger/leder/Skippergata-6598230.html#.T8dpeY6_RBF