

Høringsnotat

Lovavdelingen/Politiavdelingen
Juni 2018
Snr. 18/2045

HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I STRAFFEPROSESSLOVEN OG FORSKRIFT OM BRUK AV POLITIARREST (FREMSTILLINGSFRISTEN FOR FENGSLING OG TILTAK MOT ISOLASJONSVIRKNINGER VED BRUK AV POLITIARREST MV.)

1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet endringer i straffeprosessloven og forskrift om bruk av politiarrest.

Forslaget til endring i straffeprosessloven gjelder fremstillingsfristen for fengsling. Departementet vurderer å endre fremstillingsfristen uten å avvete oppfølgingen av NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov. Det foreslås å endre gjeldende straffeprosesslov i tråd med utvalgets forslag til fremstillingsfrist. Departementet foreslår også et alternativ som innebærer at loven vil gi uttrykk for at fremstilling senere enn to døgn etter pågripelsen bare kan aksepteres helt unntaksvis.

Forslagene til endringer i forskrift om bruk av politiarrest tar sikte på å hindre isolasjonsvirkninger som følge av opphold i politiarrest samt å regulere den innsattes adgang til samkvem med andre innsatte. Det foreslås også endringer i reglene om adgang til eksternt besøk og adgang til å ta med seg personlige eiendeler. Videre foreslås en hjemmel for visitasjon av besøkende, undersøkelser av gjenstander og enkelte presiseringer i reglene om lokalt arresttilsyn. Departementet har vurdert om det bør settes en absolutt frist for overføring fra politiarrest til fengsel, men går ikke inn for et slikt forslag.

2 Fremstillingsfristen for fengsling

2.1 Bakgrunn

I brev 12. mars 2015 ba riksadvokaten departementet vurdere behovet for en endring av fremstillingsfristen. I brevet stilte riksadvokaten spørsmål ved om lengstefristen på tre dager etter straffeprosessloven § 183, fullt ut er i overensstemmelse med Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 nr. 3 etter uttalelser fra FNs menneskerettskomité:

«Forarbeidene til den norske bestemmelsen legger opp til en skjønnsmessig vurdering av når fremstilling senest kan skje, der det blant annet kan ses hen til det straffbare forholdets alvor, hvor tid- og arbeidskrevende etterforskningen er, og hvilken belastning den siktede påføres, jf. Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) s.133. Dette gir anvisning på en mer fleksibel tilnærming enn det den ovennevnte uttalelsen fra Menneskerettighetskomiteen legger opp til.»

På statsadvokatmøtet i mai 2015 ba riksadvokaten påtalemyndigheten om å innrette sin praksis etter uttalelsen. I referatet fra statsadvokatmøtet heter det:

«Fremstilling etter 48 timer kan således kun finne sted i helt ekstraordinære tilfeller. Praktiske hensyn – for eksempel at domstolen ikke har fengslingsvakt – vil neppe i seg selv være tilstrekkelig til å oppfylle kriteriet. En fortsatt frihetsberøvelse etter at fristen har løpt ut er ulovlig, jf. Rt. 2014 s. 1102.»

Straffeprosessutvalget har i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov foreslått en kortere lengstefrist for å fremstille for retten pågrepne personer som skal fengsles. Utvalgets forslag er hovedsakelig begrunnet i menneskerettslige forpliktelser. Utredningen ble sendt på høring 5. desember 2016 med høringsfrist 6. juni 2017.

Departementet vurderer å endre fremstillingsfristen i den gjeldende straffeprosessloven uten å avvete oppfølgingen av NOU 2016: 24. Det foreslås derfor i dette høringsnotatet å endre straffeprosessloven på to alternative måter. Det ene alternativet innebærer en endring i tråd med utvalgets forslag til fremstillingsfrist. Det andre alternativet innebærer en endring som ligger tettere opp til FN's menneskerettskomites formulering av lengstefristen for fremstilling. Straffeprosessutvalgets øvrige forslag knyttet til fengsling som straffeprosessuelt tvangsmiddel, herunder en innskjerpet fremstillingsfrist for personer under 18 år, vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av utredningen.

2.2 Straffeprosessutvalgets redegjørelse for gjeldende rett og forslag

Straffeprosessutvalget har vurdert reglene om fremstillingsfrist i utredningen punkt 14.4.5.9 side 327–329, som gjengis her (inkludert fotnoter):

«14.4.5.9 Fremstillingsfristen for fengsling

Både pågrep og fengsling innebærer frihetsberøvelse, og grensen mellom instituttene er ikke helt opplagt. Etter straffeprosessloven § 183 første ledd er det avgjørende for om den pågrepne skal fremstilles for retten med begjæring om fengsling, hvorvidt påtalemyndigheten vil «beholde» vedkommende. I så fall må fremstilling skje «snarest mulig» og «senest den tredje dagen etter pågripelsen». Dette innebærer at det lovlig kan skje en de facto innesperring – i politiarrest eller fengsel – i flere dager i kraft av en pågripelsesbeslutning. I straffeprosessuell sammenheng er det vanlig å la beslutningsgrunnlaget være styrende for språkbruken, slik at den som er frihetsberøvet, betegnes som pågrepet helt til vedkommende besluttes fengslet av retten – endog om fremstillingsfristen oversittes, men da vil pågripelsen være ulovlig.

Før en lovendring i 2002 – i kraft fra 2006 – var fremstillingsfrist etter § 183 «snarest mulig og så vidt mulig dagen etter pågripelsen».¹²⁸ Begrunnelsen for forlengelsen var at «den totale bruken av frihetsberøvelse under etterforskingen vil bli redusert hvis fremstillingsfristen utvides».¹²⁹ Tanken var først og fremst at den forlengede fristen vil gi politiet bedre mulighet til å etterforske saken så godt mens mistenkte er pågrepet, at behov for fengsling på grunn av bevisforspillfare bortfaller. Det ble også vist til at etterforskingen kan lede til at det ikke lenger er skjellig grunn til å mistenke den pågrepet. Dessuten ble det vist til at påtalemyndigheten gitt en forlenget fremstillingsfrist ofte vil

¹²⁸ Lov 28. juni 2002 nr. 55 om endringer i straffeprosessloven mv. (hurtigere straffesaksbehandling, varetektsfengsling i isolasjon mv.), i kraft 1. juli 2006.

¹²⁹ Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) s. 21–22.

kunne be om en kortere varetektsperiode enn den ellers ville ha gjort. Endelig ble det fremholdt:

«Blir saken bedre etterforsket, kan også retten – i alle typer av fengslingsaker – få et bedre grunnlag for å vurdere fengslingsspørsmålet hvis den pågrepne fremstilles for fengsling. Det kan føre til flere løslatelser enn i dag, eller til at retten fastsetter en kortere varetektsperiode.»

I 2010 sendte Justis- og politidepartementet på høring mulige innstramninger av fremstillingsfristen, som så langt ikke er fulgt opp.¹³⁰ I høringsnotatet tok departementet som utgangspunkt at en fremstillingsfrist som ligger tett opptil grensen for hva som er akseptabelt etter menneskerettighetene, krever en særskilt begrunnelse.

Denne vurderingen tok utgangspunkt i EMDs konkretisering av fremstillingsfristen etter EMK artikkel 5 nr. 3, til omkring fire døgn – som likevel ikke alltid vil være konvensjonsmessig. I tiden etter høringen har Norges menneskerettslige forpliktelser etter SP artikkel 9 nr. 3 blitt presisert av FNs menneskerettskomité, som har oppstilt et strengere fristkrav. Komiteen har i en individklagesak 27. mars 2013 uttalt at fremstilling senere enn 48 timer etter pågrepelse «require[s] special justification»,¹³¹ og i komiteens General Comment 16. desember 2014 nr. 35 punkt 33 heter det:

«While the exact meaning of «promptly» may vary depending on objective circumstances, delays should not exceed a few days from the time of arrest. In the view of the Committee, 48 hours is ordinarily sufficient to transport the individual and to prepare for the judicial hearing; any delay longer than 48 hours must remain absolutely exceptional and be justified under the circumstances.»¹³²

Høyesterett har vurdert betydningen av uttalelsene fra FNs menneskerettskomité i avgjørelsen inntatt i Rt. 2015 s. 1142. I avsnitt 30 og 31 heter det:

«Jeg forstår uttalelsene slik at tidsbruken bare helt unntaksvis kan overstige 48 timer og bare såfremt omstendighetene kan rettferdiggjøre det. Fristen bygger på komiteens vurdering av at 48 timer vanligvis er tilstrekkelig til å transportere den pågrepne og til å forberede fengslingsmøtet.

Som fremholdt i Rt-2008-1764 avsnitt 81, har uttalelser fra FNs menneskerettskomité betydelig vekt som rettskilde ved tolkingen av SP. Som følge av uttalelsen fra 2014 og en dom fra Oslo tingrett som jeg kommer tilbake til, har Riksadvokaten i midlertidige retningslinjer av 24. juni 2014 gitt uttrykk for at 48-timersregelen må følges «så langt det er mulig innenfor de gjeldende ressursmessige rammene».

Høyesterett pekte videre på at grunner som kan rettferdiggjøre at fristen oversettes, vil variere, «blant annet ut fra hvor lang overskridelse det er snakk om, hvor alvorlig forbrytelse det er mistanke om og hvor tidkrevende det er å klarlegge fengslingsgrunnlaget». Etter omstendighetene ble fremstilling for fengsling av mistenkte i en narkotikasak 52 timer og 15 minutter etter pågripelsen godtatt.

Norges folkerettslige forpliktelser tilsier i denne situasjonen nokså klart en innskjerping av fremstillingsfristen. Riktignok er hovedregelen etter straffeprosessloven § 183 at mistenkte skal fremstilles «snarest mulig». Åpningen for fremstilling «senest den tredje

¹³⁰ Justis- og politidepartementet (01.12.10),

¹³¹ Klagesak 1787/2008. CCPR-2008-1787.

¹³² GC-2014-35-CCPR.

dagen etter pågripelsen» kan likevel gi et misvisende inntrykk av påtalemyndighetens handlingsrom.

Slik utvalget ser det, kan en ikke si at det fra noe hold er godtgjort at den gjeldende fremstillingsfristen har gitt utvetydig positive resultater. Etter utvalgets syn kan det således også uavhengig av våre folkerettslige forpliktelser være grunn til å innskjerpe fremstillingsfristen. Det må understrekes at fremstilling av den pågrepne for en domstol innebærer en viktig legalitetskontroll med den pågående pågripelse og ikke bare har som formål å sikre forhåndsgodkjennelse av videre frihetsberøvelse.

Spørsmålet er så hvordan fremstillingsfristen skal formuleres. Ved valg av frist er det grunn til å vektlegge behovet for å harmonisere fremstillingsfristen med fristen for overføring fra politiarrest innen to døgn etter forskrift om bruk av politiarrest § 3-1.¹³³ Dette hensynet ble også fremhevet av departementet i nevnte høring. Det fremgår av riksadvokatens høringssvar at «enkelte fengsler har vært meget forbeholdne til å ta imot pågrepne eller undersøke om det er tilgjengelig fengselsplass før det foreligger fengslingskjennelse».¹³⁴ Sammenfallende frister vil uansett støtte opp under rettidig overføring fra politiarrest og være en pedagogisk og administrativ fordel. Det kan også nevnes at regler som sett i sammenheng forutsetter overføring av en som er pågrepet til fengselsinstitusjon uten fengslingsbeslutning, setter pågripelsesbegrepet under et visst press.

På denne bakgrunn foreslår utvalget en harmonisering av fristene, ved at den absolutte fremstillingsfristen etter straffeprosessloven angis til «senest den andre dagen etter pågripelsen». Formuleringen åpner for fremstilling etter 48 timer, avhengig av pågripelsestidspunkt og domstolens åpningstid.¹³⁵ Utvalget antar det er hensiktsmessig at loven på denne måten – uten noe generelt unntak fra lengstefristen – hjemler fremstilling noe etter 48 timer i tilfeller som etter en særskilt begrunnelse kan aksepteres som forenlig med våre folkerettslige forpliktelser. Med den foreslåtte frist antar utvalget at det ikke er behov for ytterligere unntak i loven for særlige tilfeller, som ville uthule lengstefristen. Det er i denne sammenheng grunn til å understreke hovedregelen: at den pågrepne skal fremstilles snarest mulig. Denne hovedregelen må praktiseres strengt i den forstand at unødige forsinkelser ikke kan aksepteres, samtidig som det kan være fullt forsvarlig og nødvendig å bruke noe tid på å ta stilling til spørsmålet om hvorvidt mistenkte skal fremstilles, og i så fall på å forberede en fengslingsbegjæring som kan danne grunnlag for meningsfull domstolsbehandling.

Forslaget til fremstillingsfrist i utkastet § 15-15 innebærer ikke en helt fullstendig harmonisering med forskrift om bruk av politiarrest § 3-1, der fristen er angitt til «innen to døgn» etter pågripelsen, med forbeholdet «med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig». Fullstendig harmonisering er neppe aktuelt, idet forskriftsfristen vanskelig kan gjøres absolutt. Men det bør vurderes om utgangspunktet også etter politiarrestforskriften § 3-1 kan være «senest den andre dagen etter pågripelsen».¹³⁶ En slik endring vil avhengig av pågripelsestidspunktet kunne innebære en noe utvidet frist for overføring fra politiarrest. Hvorvidt og under hvilke forutsetninger det vil kunne være forsvarlig, ligger det ikke naturlig til utvalget å vurdere.»

¹³³ Forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest.

¹³⁴ Riksadvokaten (15.03.11).

¹³⁵ Det ville teoretisk kunne gå nær 72 timer hvis mistenkte pågripes mandag kl. 00.01, og retten har nattåpent den andre dagen etter pågripelsen, til onsdag kl. 23.59.

¹³⁶ Riksadvokaten (15.03.11).

I utvalgets lovutkast er regler om fremstillingsfristen inntatt i § 15-15 første ledd:

«Den som er pågrepet, skal løslates eller fremstilles for retten med begjæring om fengsling snarest mulig og senest den andre dagen etter pågripelsen. Domstolloven § 149 første ledd gjelder ikke ved beregning av fristen.»

Utvalget har gitt følgende spesialmerknad til bestemmelsen i utredningen kapittel 30 side 606:

«Hovedregelen i *første ledd første punktum* om fremstilling «snarest mulig» innebærer at unødig tidsbruk ikke er akseptabelt, og lengstefristen gir ikke generell anvisning på hvor lenge en pågripelse kan tjene som grunnlag for frihetsberøvelse. Fristen må praktiseres strengt i lys av våre menneskerettslige forpliktelser, og ikke minst kan det bare rent unntaksvis aksepteres at den pågrepne fremstilles mer enn 48 timer etter pågripelse. Som etter gjeldende rett vil ikke oversittelse av fremstillingsfristen innebære en begrensning i domstolens adgang til å beslutte fengsling, jf. Rt. 2014 s. 1102, men oversittelsen kan ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen. Uansett vil oversittelse av fristen være en alvorlig sak ved at den normalt vil innebære frihetsberøvelse uten et virksomt rettsgrunnlag, noe som etter omstendighetene endog kan medføre straffansvar for den påtaleansvarlige.»

2.3 Konstitusjonelle og menneskerettslige forpliktelser

2.3.1 Grunnloven § 94

Etter grunnloven § 94 annet ledd første punktum skal den pågrepne «snarest mulig» fremstilles for en domstol. Bestemmelsen kom inn ved grunnlovsreformen i mai 2014, og bygger blant annet på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 nr. 3 og EMK artikkel 5 nr. 3. I Rt. 2015 s. 93 ble det uttalt følgende om forholdet mellom Grunnloven § 102 og SP artikkel 17 og EMK artikkel 8:

«Jeg legger til grunn at § 102 skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men likevel slik at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene: Det er etter vår forfatning Høyesterett – ikke de internasjonale håndhevingsorganene – som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser.»

Departementet legger til grunn at tilsvarende gjelder ved tolkningen av Grunnloven § 94 annet ledd første punktum. For så vidt gjelder problemstillingen i dette høringsnotatet, vil neppe vernet etter Grunnloven § 94 annet ledd første punktum gå lenger enn SP artikkel 9 nr. 3.

Den videre fremstillingen konsentreres derfor om SP artikkel 9 nr. 3.

2.3.2 SP artikkel 9 nr. 3 og praksis fra FNs menneskerettskomité

Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 nr. 3 første punktum lyder i norsk oversettelse:

«Den som arresteres eller tilbakeholdes på grunn av siktelse for en straffbar handling, skal omgående fremstilles for en dommer eller en annen øvrighetsperson som ved lov er gitt domsmyndighet, og skal ha rett til rettergang innen rimelig tid eller til løslatelse.»

I den engelske versjonen heter det at den pågrepne skal fremstilles «promptly».

FNs menneskerettskomité har i General Comment nr. 35 (CCPR/C/GC/35) 16. desember 2014 punkt 33 gitt uttrykk for at fremstilling for retten bør skje innen «a few days» og som hovedregel innen 48 timer etter pågrepelse. Tidsbruk utover dette må kun forekomme unntaksvis og være tilstrekkelig begrunnet:

«While the exact meaning of «promptly» may vary depending on objective circumstances, delays should not exceed a few days from the time of arrest. In the view of the Committee, 48 hours is ordinarily sufficient to transport the individual and to prepare for the judicial hearing; any delay longer than 48 hours must remain absolutely exceptional and be justified under the circumstances. Longer detention in the custody of law enforcement officials without judicial control unnecessarily increases the risk of illtreatment. [...]»

I forbindelse med at komiteen uttaler at «[i]n the view of the Committee, 48 hours is ordinarily sufficient» og at «any delay longer than 48 hours must remain absolutely exceptional and be justified under the circumstances», er det i fotnotene vist til komiteens uttalelser i individklagesakene Kovsh mot Hviterussland og Fillastre og Bizouarn mot Bolivia. I sistnevnte sak ble det i uttalelse 5. november 1991 (Communication nr. 336/1988), uttrykkelig sagt at budsjettensyn ikke kunne begrunne fremstilling ti dager etter pågrepelse (punkt 6.4). I Kovsh mot Hviterussland, uttalelse 27. mars 2013 (Communication nr. 1787/2008) punkt 7.4), uttaler komiteen at uttrykket «promptly» må tolkes konkret i den enkelte sak, men at senere fremstilling enn 48 timer krever «special justification»:

«Although the meaning of the term «promptly» in article 9, paragraph 3, of the Covenant must be determined on a case-by-case basis, the Committee recalls its General Comment No. 8 (1982) on the right to liberty and security of persons (para. 2) and its jurisprudence, pursuant to which delays should not exceed a few days. The Committee further recalls that it has recommended on numerous occasions, in the context of consideration of the States parties' reports submitted under article 40 of the Covenant, that the period of police custody before a detained person is brought before a judge should not exceed 48 hours. Any longer period of delay would require special justification to be compatible with article 9, paragraph 3, of the Covenant.»

Tilsvarende formulering fremgår også av den senere uttalelsen i saken Pichugina mot Hviterussland 4. september 2013 (Communication nr. 1592/2007) punkt 7.4.

I Kovsh mot Hviterussland viser komiteen til en lang rekke uttalelser som gjelder fremstillingsfristen i SP artikkel 9 nr. 3. Hvordan komiteen har formulert seg i disse uttalelsene når det gjelder tolkningen av «promptly», har variert noe og utviklet seg over tid.

I General Comment nr. 8 fra 30. juni 1982 til SP artikkel 9 heter det i punkt 2 at «in the view of the Committee, delays must not exceed a few days». Dette tilsvarer også innledningen til punkt 33 i den generelle kommentaren fra 2014.

At fremstilling bør skje innen «a few days» har også blitt uttalt i en rekke individklagesaker, se for eksempel uttalelse 18. oktober 1995 i saken Stephens mot Jamaica (Communication nr. 373/1989) punkt 9.6; uttalelse 26. april 1996 i saken McLawrence mot Jamaica (Communication nr. 702/1996) punkt 5.6; og uttalelse 24. mars 2000 i saken Freemantle mot Jamaica (Communication nr. 625/1995) punkt 7.4. I de to førstnevnte sakene konstaterte komiteen at fremstilling etter henholdsvis åtte dager og én

uke etter pågripelse, ikke var i tråd med SP artikkel 9 nr. 3. I den siste saken fant komiteen at konvensjonen var krenket «in the absence of a justification for a delay of four days». Kriteriet «a few days» brukes også i uttalelse 29. mars 2005 i saken Marques de Morais mot Angola (Communication nr. 1128/2002) punkt 6.3 (krenkelse ved fremstilling 40 dager etter pågripelse) og uttalelse 27. november 2012 i saken Kovalev mot Hviterussland (Communication nr. 2120/2011) punkt 11.3 (krenkelse ved fremstilling fem måneder etter pågripelse).

I andre saker har komiteen ikke formulert en slik generell tidsfrist, men konstatert krenkelse av SP artikkel 9 nr. 3 i tilfeller hvor fremstilling har skjedd flere dager etter pågripelse, se for eksempel uttalelse 26. mars 1992 i saken Jijón mot Ecuador (Communication nr. 277/1988) punkt 5.3 (fem dager), uttalelse 14. oktober 2002 i saken Borisenko mot Ungarn (Communication nr. 852/1999) punkt 7.4 (tre dager), og uttalelse 6. juli 2004 i saken Nazarov mot Uzbekistan (Communication nr. 911/2000) punkt 6.2 (fem dager). I de to sistnevnte uttalelsene ble krenkelsen knyttet til «the absence of an explanation» for tidsbruken fra statens side.

Selv om komiteen i flere saker finner krenkelse av artikkel 9 nr. 3 blant annet som følge av at tidsbruk over flere dager ikke er tilstrekkelig begrunnet, synes det ikke i individklagesaker å ha blitt formulert generelle krav til begrunnelsen eller oppstilt en 48-timers frist, før uttalelsen i saken Kovsh mot Hviterussland.

Forut for Kovsh mot Hviterussland synes det som om 48-timerskriteriet kun ble formulert i komiteens merknader («concluding observations») til konvensjonsstatenes rapporter etter SP artikkel 40. I komiteens merknader overfor Zimbabwe 6. april 1998 (CCPR/C/79/Add.89) heter det at nasjonal rett bør endres «to ensure that individuals are not held in pre-trial custody for longer than 48 hours without court order» (punkt 17). I konklusjonene overfor Kuwait 27. juli 2000 (CCPR/CO/69/KWT) heter det i punkt 12 at tiden mellom pågripelse og fremstilling «should not exceed 48 hours». Tilsvarende fremgår i konklusjonene overfor Gabon og El Salvador (henholdsvis 10. november 2000 (CCPR/CO/70/GAB) punkt 13) og 18. november 2010 (CCPR/C/SLV/CO/6 punkt 14). I disse uttalelsene fremgår det likevel ikke hvorvidt det etter omstendighetene kan være grunn til å gjøre visse unntak fra en 48 timersfrist, slik de overnevnte uttalelsene i ulike individklagesaker indikerer.

Det nevnes for øvrig at Norge 7. januar 2016 ble klaget inn for FNs menneskerettskomité i en sak hvor siktede ble fremstilt først etter 52 timer (Communication No. 2854/2016). Bakgrunnen er at Høyesterett ikke fant at det i dette tilfellet hadde skjedd en krenkelse av SP artikkel 9 nr. 3, slik bestemmelsen er tolket av menneskerettskomiteen, jf. Rt. 2015 s. 1142 (avsnitt 34). Det er usikkert når komiteens avgjørelse vil foreligge.

Som nevnt i punkt 2.2 har for øvrig Den europeiske menneskerettsdomstolen fastlagt at Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 5 nr. 3 (som også krever at fremstilling skjer «promptly») oppstiller en ytre grense på omkring fire døgn. Også kortere tidsbruk må imidlertid være nødvendig og forholdsmessig for å være konvensjonsmessig, jf. for eksempel EMDs dom 7. mars 2017 i Döner m.fl. mot Tyrkia, sak 29994/02, avsnitt 57.

2.4 Høringsinstansenes syn

Som en bakgrunn for departementets vurdering nedenfor gis her en redegjørelse for enkelte innspill som har kommet i høringsen av Straffeprosessutvalgets utredning.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter er positive til en innskjerping av fengslingsfristen, men mener at utvalgets forslag ikke ivaretar de menneskerettslige forpliktelsene godt nok. Nasjonal institusjon ser ingen grunn til ikke å ta inn en uttrykkelig 48 timers frist i loven. Om betydningen av menneskerettskomiteens General Comment nr. 35 uttales:

«Det er Nasjonal institusjons syn at fristen som fremgår av General Comment nr. 35 må legges til grunn ved tolkningen av artikkel 9 i FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter. De generelle kommentarene er ikke rettslig bindende, men benyttes som kilde av FNs menneskerettighetskomite selv. Høyesterett har tillagt slike uttalelser fra FNs menneskerettskomite en «betydelig vekt» som rettskilde ved tolkingen av konvensjonen. Høyesterett har i andre sammenhenger gitt uttrykk for at den rettskildemessige vekten av General Comments blant annet vil avhenge av hvor klart uttalelsen må anses å gi uttrykk for overvåkningsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonen, se Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 151 flg. og Rt. 2009 s. 1261 avsnitt 44 (i relasjon til barnekonvensjonen).

Det er Nasjonal institusjons syn at den generelle kommentarens punkt 33 er en tolkningsuttalelse som gir uttrykk for menneskerettskomiteens forståelse av forpliktelsen til å fremstille en siktet for varetektsfengsling «promptly» jf. FNs konvensjon for politiske og sivile rettigheter artikkel 9. Den må derfor tillegges betydelig vekt. Komiteens uttalelse om fremstillingsfrist er godt forankret i konvensjonens ordlyd, som statene har akseptert ved ratifikasjon av konvensjonen. Videre er uttalelsen forankret i selve formålet med artikkel 9, som er å unngå «the risk of ill-treatment». En slik formålsbetragtning er i tråd med Wien-konvensjonen om tolkning av traktater artikkel 31 punkt 1. Kommentaren er også en konsolidering av komiteens tidligere praksis i individklagesaker om fremstillingsfrist.

Etter menneskerettsloven innebærer dette at fristen for fengsling etter nasjonal rett vil være 48 timer med mindre det foreligger ekstraordinære omstendigheter som tilsier at det kan gjøres unntak jf. menneskerettsloven § 3.»

Nasjonal institusjon gir dessuten uttrykk for at ordlyden «snarest» i Grunnloven § 94 andre ledd må tolkes i samsvar med den eksplisitte fristen som kommer til uttrykk gjennom praksis fra FNs menneskerettskomite. De anbefaler også at politiarrestforskriften § 3-1 harmoniseres med ny straffeprosesslov.

Advokatforeningen viser til at Straffeprosessutvalgets forslag innebærer at siktede kan fremstilles inntil 72 timer etter pågrepelse. Etter advokatforeningens syn vil en slik regel ikke gi uttrykk for gjeldende rett, idet FNs konvensjon for politiske og sivile rettigheter, menneskerettsloven og Grunnloven § 94 uansett vil gå foran. Skal man tillate at siktede fremstilles for fengsling senere enn 48 timer, må dette bare være der det er «absolutely exceptional» og kan forsvares i det konkrete tilfellet. Advokatforeningen mener at loven som et minimum må ha en hovedregel om at siktede skal fremstilles for retten innen 48 timer, men at man også kan klare seg uten et unntak i tilfeller som er «absolutely exceptional»:

«Fordi sen fremstilling ofte skyldes manglende fengslingsvakter i domstolene, vil Advokatforeningen presisere at det er helt uten betydning om domstolene har for vane å

tilby fengslingsmøter på lørdager eller ikke. For det første er det staten som samlet sett er ansvarlig for å sikre overholdelsen av SP, ikke politiet, påtalemyndigheten eller domstolene isolert. Staten kan ikke unnskyldes seg med at staten i form av påtalemyndigheten ikke ble tilbudt fengslingsmøte av staten i form av domstolene. For det annet ville det i så fall være tale om en helt gjennomgående feil ved selve systemet som staten har lagt opp, og ikke et tilfelle som er «absolutely exeptional.»

Også *Rettspolitisk forening* og *Juss-Buss* mener at fristen bør være 48 timer, og ikke «den andre dagen etter pågrepelse», slik utvalget har foreslått.

Kristiansand tingrett er positiv til at det foreslås endringer i vilkårene for varetektsfengsling. Tingretten bemerker at utvalgets forslag vil innebære at domstolene må ha fengslingsvakt i alle helger, men at de økonomiske og administrative konsekvenser av dette ikke er kommentert. Også Domstolsadministrasjonen og Asker og Bærum tingrett påpeker at lovforslaget vil medføre økonomiske og administrative kostnader for domstolene.

I *Politidirektoratets* høringsuttalelse redegjøres for innspill fra flere politidistrikt:

«*Vest politidistrikt* stiller spørsmål ved om det vil bli flere varetektsfengslinger enn i dag når fristen for fremstilling settes kortere enn etter gjeldende rett. Distriktet viser til at det i dag gjøres betydelig etterforskning i den enkelte sak med en pågrepet for å unngå å måtte fremstille den pågrepne. *Vest politidistrikt* trekker frem at om forslaget blir vedtatt, vil fengslingsspørsmålet kunne måtte tas stilling til på et tynnere grunnlag enn i dag. *Oslo politidistrikt* viser til at enkelte saker er såpass omfattende og komplekse eller har en utvikling som gjør det nødvendig å ha fremstilling på den tredje dagen etter pågrepelse. *Sør-Vest politidistrikt* fremholder at den foreslåtte fengslingsfristen har gode grunner for seg, men påpeker at den vil være meget ressurskrevende for politi og domstol. *Agder politidistrikt* antar endringen som forslaget innebærer er nødvendig for å ivareta de internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. *Innlandet politidistrikt* støtter forslaget. *Nordland politidistrikt* ser forslaget til fremstillingsfrist som klargjørende når det hensyntas rettspraksis og retningslinjer fra riksadvokaten. *Øst politidistrikt* ser ingen betenkeligheter knyttet til forslaget, men påpeker at forslaget vil medføre økonomiske konsekvenser for domstolene, som må ha en aktiv vaktordning i helgene. Hva gjelder påtalemyndighetens deltakelse i fengslingsmøter, foreslår *Oslo politidistrikt* at det må lempes på vilkårene. Politidistriktet mener det sentrale er om det vurderes som unødvendig for påtalemyndigheten å møte.»

Politidirektoratet selv mener det i enkelte kompliserte saker bør være mulig å fremstille etter 48 timer, men at det kan være vanskelig å utforme en lovbestemmelse som varetar alle relevante hensyn:

«*Politidirektoratet* erkjenner at det vil være utfordrende å utforme bestemmelsen slik at den fastslår hovedregelen om fremstilling snarest mulig, er pedagogisk nok hva gjelder 48-timers fristen, og samtidig åpner for den nødvendige fleksibilitet. Da det ikke er gjort unntak for domstolloven § 149 i forslaget, vil *Politidirektoratet* fremheve at det uansett utforming av bestemmelsen vil det være behov for at domstolene åpner for fengsling på helgedager og helligdager. Det må åpnes for praktikable og hensiktsmessige løsninger slik at 48-timers regelen kan overholdes.»

2.5 Departementets vurdering

2.5.1 Generelt om FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter mv.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) gjelder som norsk lov i samme utstrekning som de folkerettslige forpliktelsene rekker, jf. menneskerettsloven § 2. Ved motstrid skal bestemmelsene gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. SP artikkel 9 nr. 3 slår fast at en pågrepet person *omgående* («promptly») skal fremstilles for en dommer eller en annen øvrighetsperson. Etter Grunnloven § 94 annet ledd første punktum skal den pågrepne «snarest mulig» fremstilles for en domstol, men vernet går neppe lenger enn etter SP artikkel 9 nr. 3, jf. punkt 2.3.1. Straffeprosessloven § 183 må tolkes i lys av dette.

Wienkonvensjonen av 1969 om traktatretten angir i artikkel 31 til 33 prinsipper for tolkning av traktater. Etter artikkel 31 nr. 1 skal en traktat tolkes lojalt («in good faith») i samsvar med ordenes vanlige mening i den kontekst de er benyttet, og i lys av bestemmelsenes formål («in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose»). Norge har ikke tiltrådt konvensjonen, men artikkel 31 til 33 gir uttrykk for folkerettslig sedvanerett, jf. Rt. 2010 s. 858 avsnitt 38. Konvensjonens ordlyd, kontekst og formål derfor viktige faktorer ved traktattolkning etter den alminnelige folkeretten.

Uttalelser fra FNs menneskerettskomité er ikke folkerettslig bindende. I Rt. 2015 s. 1142 (avsnitt 31) uttalte Høyesterett, med henvisning til Rt. 2008 s. 1764, at uttalelser fra FNs menneskerettskomité likevel har betydelig vekt som rettskilde ved tolkingen av SP. Det kan også vises til Meld. St. 39 (2015–2016) punkt 4.6 side 21–23. Betydningen av uttalelser fra traktatorganer vil likevel variere etter omstendighetene. I Rt. 2015 s. 93 (Maria) utgjorde Barnekomiteens uttalelser i en General Comment etter førstvoterendes syn «et naturlig utgangspunkt» ved tolkingen av konvensjonen. I plenumsdommen Rt. 2012 s. 1985 (Lengeværende barn I) i avsnitt 136 viste førstvoterende til Rt. 2009 s. 1261 avsnitt 35 til 44, hvor det i avsnitt 44 blant annet heter:

«...Det avgjørende vil likevel være hvor klart den må anses å gi uttrykk for overvåkingsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene. Særlig må man vurdere om uttalelsen må ses som en tolkingsuttalelse, eller mer som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Dernest må man vurdere om uttalelsen passer på det aktuelle faktum og rettsområde. Dette siste er av særlig betydning ved generelle uttalelser som ikke er knyttet til enkeltsaker eller landrapporter, og som derfor ikke har vært gjenstand for dialog mellom komitéen og den berørte staten.»

I Rt. 2015 s. 1388 (Internflukt) la førstvoterende på denne bakgrunn til grunn at en uttalelse fra barnekomiteen måtte «reknast som ei ytring frå barnekomiteen om korleis rettstilstanden bør utvikle seg», og han kunne «ikkje sjå at synsmåten er forankra i konvensjonsteksten» (avsnitt 154).

2.5.2 Nærmere om tolkingen av SP artikkel 9 nr. 3

SP artikkel 9 nr. 3 slår fast at en pågrepet person *omgående* («promptly») skal fremstilles for en dommer eller en annen øvrighetsperson. Etter departementets syn tilsier «promptly» at fremstilling må skje raskt og uten ugrunnet opphold. Uttrykket «promptly» åpner opp for en viss, om enn begrenset, skjønnsmessig vurdering. Dette er også utgangspunktet i

General Comment nr. 35 16. desember 2014 (CCPR/C/GC/35) punkt 33 og uttalelsen 27. mars 2013 i saken Kovsh mot Hviterussland (Communication nr. 1787/2008) punkt 7.4. I førstnevnte heter det at den nærmere betydningen av «promptly» kan variere etter omstendighetene, mens det i sistnevnte heter at uttrykket må fastlegges «on a case-by-case basis».

I begge uttalelsene slås det samtidig fast at tidsbruken ikke bør overskride «a few days». En slik tolkning har forankring i konvensjonen. Tidsbruk utover «a few days» kan neppe sies å være «promptly». I Kovsh-saken uttaler likevel komiteen videre at den pågrepne bør fremstilles for en dommer før det har gått 48 timer («should not exceed 48 hours»). I den generelle kommentaren gir komiteen uttrykk for at 48 timer normalt vil være tilstrekkelig («ordinarily sufficient»). Etter departementets syn gir konvensjonen ikke uten videre grunnlag for en så spesifikk fristangivelse.

I Kovsh mot Hviterussland formuleres dessuten et krav om «special justification» for tidsbruk utover 48 timer. I den generelle kommentaren heter det at tidsbruken må være «justified under the circumstances», men at slik tidsbruk også «must remain absolutely exceptional». Departementet er enig i at det må stilles strengere krav til hvorfor fremstilling ikke har funnet sted, jo lenger frihetsberøvelsen har vart. Det skal en del til for at fremstilling senere enn to døgn etter pågripelsen kan anses som «promptly». Som nevnt av førstvoterende i Rt. 2015 s. 1142 vil det dessuten «varierte blant annet ut fra hvor lang overskridelse det er snakk om, hvor alvorlig forbrytelse det er mistanke om og hvor tidkrevende det er å klarlegge fengslingsgrunnlaget» (avsnitt 33). Det er likevel neppe grunnlag i konvensjonen eller i tidligere uttalelser i individklagesaker for å oppstille spesielt strenge krav til begrunnelse akkurat idet tidsbruken passerer 48 timer. Dessuten må også tidsbruk opp mot 48 timer nødvendigvis må være godt begrunnet.

Spørsmålet er etter dette hvilken vekt komiteens uttalelser knyttet til en 48-timersfrist skal tillegges som rettskilde ved tolkningen av SP. Dette vil avhenge av om komiteen har ment å fastlegge hvor grensen for konvensjonsbrudd går, eller om det er tale om en anbefaling eller beskrivelse av en «best practice» statene bør rette seg etter. I det førstnevnte tilfelle må det videre vurderes hva en eventuell tolkningsuttalelse nærmere går ut på, samt i hvilken utstrekning en slik tolkning har grunnlag i konvensjonen. Betydningen av de ovennevnte komitéuttalelsene for tolkningen av SP artikkel 9 nr. 3 ble aktualisert i nevnte Rt. 2015 s. 1142, men Høyesterett fant det ikke nødvendig å gå nærmere inn på forholdet mellom straffeprosessloven § 183 og SP artikkel 9 nr. 3 (avsnitt 35).

Redegjørelsen under punkt 2.3.2 viser at menneskerettskomiteens uttalelser og praksis på dette punkt har variert noe i innhold og karakter og utviklet seg over tid. I såkalte «Concluding Observations» har fremstilling innen 48 timer karakter av å være en anbefaling til statene. Dette indikeres også av at komiteen i disse uttalelsene ikke problematiserer adgangen til unntaksvis å fremstille senere.

På flere punkter bærer uttalelser i ulike individklagesaker klart preg av å være uttrykk for komiteens rettslige forståelse av konvensjonen. Dette gjelder særlig når komiteen tar utgangspunkt i at innholdet i vilkåret «promptly» må fastlegges «on a case-by-case basis», men at «delays should not exceed a few days», jf. punkt 2.3.2. Mer uklart blir det når komiteen i Kovsh mot Hviterussland, etter å ha slått fast at tidsbruken «should not exceed a few days», viser til at komiteen i forbindelse med vurderingene av staters rapportering, «has recommended» at tidsbruken ikke bør overstige 48 timer. Det kommer ikke klart

frem om komiteen med dette mener at grensen for konvensjonsbrudd som hovedregel går ved 48 timer og ikke ved «a few days». At komiteen bruker uttrykket «recommended» kan i seg selv tilsi at den ikke mener å gi uttrykk for en rettslig forståelse av konvensjonen på dette punkt. Også i den generelle kommentaren avsnitt 33 formulerer komiteen seg på en måte som kan skape uklarhet om 48-timersperioden er ment å være rettslig forpliktende. Det heter her at «[i]n the view of the Committee» er 48 timer «ordinarily sufficient» for å transportere vedkommende og forbedere en rettslig høring. I tolkningen av begge uttalelsene må det dessuten legges vekt på at en så spesifikk angivelse i timer vil stå i et spenningsforhold til den uttalte forutsetningen om at innholdet i «promptly» skal fastlegges «on a case-by-case basis» og kan variere etter omstendighetene.

Derimot fremstår komiteens mening klarere når det i den generelle kommentaren uttales at «any delay longer than 48 hours must remain absolutely exceptional and be justified under the circumstances». I Rt. 2015 s. 1142 avsnitt 30 uttalte førstvoterende seg slik om denne uttalelse (avsnitt 30):

«Jeg forstår uttalelsene slik at tidsbruken bare helt unntaksvis kan overstige 48 timer og bare såfremt omstendighetene kan rettfærdiggjøre det.»

Departementet forstår dette slik at det ikke er årsakene til tidsbruken i den enkelte sak som må være «absolutely exceptional» eller av ekstraordinær karakter, men at tidsbruk utover 48 timer kun unntaksvis kan forekomme. De konkrete årsakene må likevel være egnet til å begrunne tidsbruken i den enkelte sak («be justified under the circumstances»). I Kovsh mot Hviterussland punkt 7.4 er som nevnt dette kravet formulert på en annen måte. Der heter det at fremstilling senere enn 48 timer etter pågripelsen krever «special justification».

Komiteens uttalelser om at tidsbruk utover 48 timer kan muligens forstås som et uttrykk for komiteens rettslige forståelse av forpliktelsene etter SP artikkel 9 nr. 3. De noe ulike formuleringene i den generelle kommentaren og i Kovsh-saken kan likevel synes å gi uttrykk for krav av noe forskjellig styrke («justified under the circumstances» og «special justification»). At traktatbestemmelser skal tolkes i lys av sitt formål («object and purpose», jf. punkt 2.5.1), innebærer at traktatbestemmelser skal tolkes slik at formålet eller formålene til traktaten blir fremmet. Dette har også en side til prinsippet om en effektiv traktatstolkning. Et bestemt skjæringspunkt for når fremstilling som hovedregel bør finne sted etter SP artikkel 9 nr. 3, slik som 48 timer, vil kunne være det mest effektive i et håndhevingsperspektiv. Selv om det er lite praktisk for norske forhold, vil en pågripelse i mange land innebære en risiko for overgrep. Snarlig legalitetskontroll av en uavhengig domstol kan bidra til å redusere denne risikoen (General Comment nr. 35 punkt 33):

«Longer detention in the custody of law enforcement officials without judicial control unnecessarily increases the risk of ill-treatment.»

Det er likevel ikke opplagt at det på bakgrunn av en formålsrettet og effektiv tolkning av SP artikkel 9 nr. 3 er grunnlag for å fastslå en rettslig forpliktelse som innebærer en helt spesifikk angivelse i timer. Komiteens formuleringer i Kovsh-saken og den generelle kommentaren er ikke helt klare og enhetlige på alle punkter. Videre er det ikke grunnlag i konvensjonens ordlyd, og neppe heller i tidligere uttalelser i individklagesaker, for å oppstille spesielt strenge krav til begrunnelsen akkurat idet tidsbruken passerer 48 timer. Som fremhevet i Rt. 2015 s. 1142 vil kravet måtte «varierte blant annet ut fra hvor lang

overskridelse det er snakk om». Det vil nødvendigvis kreves mindre ved en tidsbruk på like over to døgn, enn dersom tidsbruken nærmer seg tre døgn. Dette tar formuleringen i den generelle kommentaren høyde for ved at tidsbruken utover 48 timer må være tilstrekkelig begrunnet «under the circumstances», men som nevnt må også tidsbruk på opp mot 48 timer nødvendigvis være godt begrunnet.

Departementet finner det etter dette noe tvilsomt om det av SP artikkel 9 nr. 3 kan utledes at fremstilling etter 48 timer som hovedregel ikke kan skje og ikke uten en særlig begrunnelse. Uavhengig av om de rettslige forpliktelsene rekker like langt, kan det likevel være gode grunner til å rette seg etter komiteens synspunkter i General Comment nr. 35 punkt 33, så langt som mulig, jf. nedenfor.

2.5.3 Vurdering og forslag til endring

I forbindelse med etterkontrollen av utvidelsen av fremstillingsfristen i 2010, jf. punkt 2.2 over, ga departementet før høringen uttrykk for en preferanse for å «reducere fremstillingsfristen til to dager» (høringsnotat desember 2010 punkt 4.4 side 26). Det ble blant annet vist til at det kan være en pedagogisk og administrativ fordel om fristene for fremstilling og for overføring fra politiarrest er sammenfallende (samme sted):

«En fremstillingsfrist som ligger tett opptil grensen for hva som er akseptabelt etter menneskerettighetene, krever en særskilt begrunnelse. Hensynet til den pågrepne må veie tungt. Funnene fra analysen og risikoen for et uheldig samspill mellom overføringsfristen og fremstillingsfristen, gjør at det er tvilsomt om det finnes gode nok argumenter for å videreføre en ordning med tredagersfrist.»

Departementet er derfor enig med Straffeprosessutvalget i at det uavhengig av hvordan de menneskerettslige forpliktelsene skal forstås, er grunn til å innskjerpe fremstillingsfristen i loven.

I straffeprosessloven § 183 første ledd kan en gjennomføring av Straffeprosessutvalgets forslag utformes slik (alternativ 1):

Vil påtalemyndigheten beholde den pågrepne, må den snarest mulig og senest den *andre* dagen etter pågripelsen fremstille ham for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje, med begjæring om fengsling. Domstolloven § 149 første ledd gjelder ikke ved beregning av fristen. Er fremstilling for retten ikke skjedd dagen etter pågripelsen, skal grunnen til det opplyses i rettsboken. Kongen kan gi nærmere regler om bruken av og forholdene i politiarrest, herunder regler om elektronisk overvåking. § 187 a gjelder tilsvarende.

Fremstilling av pågrepne under 18 år skal fortsatt som hovedregel skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen, jf. straffeprosessloven § 183 andre ledd første punktum. Ved fristforlengelse etter annet ledd annet punktum blir fristen tilsvarende som i forslaget til første ledd.

En endring med utgangspunkt i Straffeprosessutvalgets forslag innebærer en innstramming av den gjeldende fristen som krever fremstilling senest den tredje dagen, men krever etter ordlyden ikke at fremstilling som hovedregel skal skje innen 48 timer. Dersom pågripelsen skjer etter midnatt, kan det gå mer enn 48 timer dersom fremstilling skjer først den andre dagen deretter. Dette åpner for en viss fleksibilitet, noe også SP artikkel 9 nr. 3 tillater.

En slik endring vil likevel kunne være utilstrekkelig til å forebygge konvensjonsbrudd, dersom det må legges til grunn at SP artikkel 9 nr. 3 krever at fremstilling som hovedregel ikke kan skje senere enn 48 timer etter pågrepelse og ikke uten en særlig begrunnelse. Uavhengig av om konvensjonen må forstås slik, kan det være gode grunner til å legge den norske lovgivningen tett opp til FNs menneskerettskomité's uttalelser. Som nevnt vil et bestemt skjæringspunkt for når den som pågripes har krav på uavhengig legalitetskontroll, kunne lette håndhevingen. Dette kan tilsi at Norge bør støtte en internasjonal utvikling i retning av et strengere og mer uttrykkelig krav om at fremstilling som hovedregel må skje innen 48 timer. En slik holdning hos statspartene vil kunne bidra til å gi komiteens standpunkt tyngde og anerkjennelse internasjonalt. Dette vil igjen kunne bidra til å effektivisere komiteens håndheving av konvensjonen. Departementet foreslår derfor en alternativ lovregulering som ligger nærmere menneskerettskomiteens formuleringer i Kovsh mot Hviterussland punkt 7.4 og General Comment nr. 35 punkt 33. Forslaget innebærer at loven vil gi uttrykk for at fremstilling senere enn «48 timer» eller «to døgn» etter pågripelsen bare kan aksepteres helt unntaksvis. Adgangen til å gjøre unntak søker å bevare noe av fleksibiliteten i utvalgets forslag.

De alternative måtene å utforme lovens vilkår på – «48 timer» eller «to døgn» – er ikke ment å innebære noen realitetsforskjell. Sistnevnte alternativ vil likevel bringe ordlyden nærmere forskrift om bruk av politiarrest 30. juni 2006 nr. 749 § 3-1 og forskrift 22. februar 2002 nr. 183 til lov om straffegjennomføring § 4-1 første ledd. Dette kan ha pedagogiske fordeler, men ettersom unntaksvilkårene vil være forskjellige kan en slik utforming også tenkes å skape uklarhet.

Fremstilling senere enn 48 timer eller to døgn etter pågripelsen kan etter forslaget bare skje dersom det er «påkrevd» i den enkelte sak. Hva som kan gjøre en fristoverskridelse «påkrevd» i den enkelte sak vil for det første avhenge av hvor lang tidsbruken er. Lengre overskridelser krever en mer tungtveiende begrunnelse enn kortere overskridelser. Avgjørende vil måtte være en konkret vurdering. Uttrykket «påkrevd» er ment å understreke en høy terskel. Ved helt korte fristoverskridelser vil praktiske forhold etter omstendighetene kunne være tilstrekkelig dersom de ikke enkelt kunne vært avhjulpet. Det vises her til Rt. 2015 s. 1142. Ved fristoverskridelser på flere timer eller mer vil det måtte være helt spesielle omstendigheter i den enkelte sak som gjør det uforsvarlig eller umulig å overholde fristen. Som nevnt ovenfor kan fristoverskridelser uansett kun aksepteres helt unntaksvis. Dette gjelder også korter fristoverskridelser som for eksempel tilfellet nevnt i Rt. 2015 s. 1142. Departementet understreker dessuten at også tidsbruk på under 48 timer må være godt begrunnet, idet fremstilling skal skje «snarest mulig.»

Kravet om fremstilling innen 48 timer eller to døgn vil også gjelde dersom den pågripne er under 18 år og ikke fremstilles dagen etter pågripelsen, jf. straffeprosessloven § 183 annet ledd annet punktum.

Ettersom fristen på «48 timer» eller «to døgn» ikke er absolutt, bør det antakelig fortsatt gjelde en lengstefrist. Denne kan settes til senest den andre dagen etter pågripelsen (som etter utvalgets forslag) eller den tredje dagen etter pågripelsen (som etter gjeldende rett). Å videreføre den gjeldende lengstefristen kan muligens føre til at 48-timersfristen ikke alltid vil bli tatt tilstrekkelig på alvor. En lengstefrist på den andre dagen etter pågripelsen risikerer på den andre siden å gi lite fleksibilitet i enkelte tilfeller hvor det er «påkrevd» å gå utover to døgn. Fremstilling opp mot en lengstefrist vil uansett være forbeholdt de ekstraordinære tilfellene. Det gjelder særlig hvis lengstefristen i gjeldende rett videreføres.

I enkelte saker kan det likevel være et legitimt og godt begrunnet behov for en slik tidsbruk. Et tredje alternativ kunne vært å ikke ha noen formell lengstefrist i loven. Dette kunne bidratt til å understreke at fremstilling innen «48 timer» eller «to døgn» skal være den helt klare hovedregelen. I såfall ville den ytre grensen på omkring fire døgn som er fastsatt av EMD representert lengstefristen. Selv om en slik tidsbruk kun ville vært aktuell i helt ekstraordinære tilfeller, ville fraværet av en lengstefrist kunne risikert å åpne for lenger tidsbruk i praksis enn etter gjeldende rett.

I straffeprosessloven § 183 første ledd kan et alternativt forslag utformes slik (alternativ 2):

Vil påtalemyndigheten beholde den pågrepne, må den snarest mulig og *innen [48 timer/to døgn]* etter pågripelsen fremstille ham for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje, med begjæring om fengsling. *Dersom det er påkrevd kan den pågrepne fremstilles senere, men likevel aldri senere enn den [andre/tredje] dagen etter pågripelsen.* Domstolloven § 149 første ledd gjelder ikke ved beregning av *fristene*. Er fremstilling for retten ikke skjedd dagen etter pågripelsen, skal grunnen til det opplyses i rettsboken. Kongen kan gi nærmere regler om bruken av og forholdene i politiarrest, herunder regler om elektronisk overvåking. § 187 a gjelder tilsvarende.

Også etter alternativ 2 skal fremstilling av pågrepne under 18 år som hovedregel skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen, jf. straffeprosessloven § 183 annet ledd første punktum. Ved fristforlengelse etter annet ledd annet punktum vil imidlertid 48-timersfristen i forslaget til første ledd kunne være kortere. I slike tilfeller må naturligvis den korteste fristen følges. En annen mulighet er å oppheve straffeprosessloven § 183 annet ledd annet punktum, slik at fremstilling av pågrepne under 18 år, alltid må skje senest dagen etter pågripelsen. Dette kan være en mulighet dersom slik fremstilling blir praktisk mulig i alle deler av landet. Det er ikke utformet et eget forslag i tråd med dette alternativet.

2.5 Samlet forslag til endringer i straffeprosessloven

Straffeprosessloven § 183 første ledd kan endres slik:

Alternativ 1:

Vil påtalemyndigheten beholde den pågrepne, må den snarest mulig og senest den *andre* dagen etter pågripelsen fremstille ham for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje, med begjæring om fengsling. Domstolloven § 149 første ledd gjelder ikke ved beregning av fristen. Er fremstilling for retten ikke skjedd dagen etter pågripelsen, skal grunnen til det opplyses i rettsboken. Kongen kan gi nærmere regler om bruken av og forholdene i politiarrest, herunder regler om elektronisk overvåking. § 187 a gjelder tilsvarende.

Alternativ 2:

Vil påtalemyndigheten beholde den pågrepne, må den snarest mulig og *innen [48 timer/to døgn]* etter pågripelsen fremstille ham for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje, med begjæring om fengsling. *Dersom det er påkrevd kan den pågrepne fremstilles senere, men likevel aldri senere enn den [andre/tredje] dagen etter pågripelsen.* Domstolloven § 149 første ledd gjelder ikke ved beregning av *fristene*. Er fremstilling for retten ikke skjedd dagen etter pågripelsen, skal grunnen til det opplyses i rettsboken. Kongen kan gi nærmere regler om bruken av og forholdene i politiarrest, herunder regler om elektronisk overvåking. § 187 a gjelder tilsvarende.

3 Tiltak mot isolasjonsvirkninger av opphold i politiarrest mv.

3.1 Bakgrunn

Politiarrest benyttes av lokalt politidistrikt ved innbringelse og pågrepelse. Arresten kan benyttes dersom en person pågripes mistenkt for en straffbar handling, men også dersom personer er overstadig beruset eller innbringes på grunn av bråk og uro. Den innsatte befinner seg i politiarrest inntil løslatelse eller overføring til ordinært fengsel, alternativt utlendingsinternat.

Politiarrestene er utformet med sikte på kortvarige innsettelse. Opphold i politiarrest skal i utgangspunktet ikke overstige en varighet på to døgn før den innsatte overføres til fengsel eller løslates. Det har tidvis vært et problem at fristen oversittes og den innsatte blir sittende utover to døgn i politiets arrestlokale.

Årsaken til at fristen oversittes har dels vært kapasitetsutfordringer i kriminalomsorgen, og dels praktiske utfordringer med å få overført innsatte mellom arrest, fremstilling for tingrett og kriminalomsorgen. Stortinget ba 10. juni 2014 regjeringen om å (1) vurdere tiltak for å heve kvaliteten på landets politiarrester i arbeidet med statsbudsjettet for 2015, (2) sikre at 48-timersregelen i forskrift om bruk av politiarrest § 3-1 overholdes og (3) forbedre systemet for overføring av pågrepne personer fra politiet til Kriminalomsorgens varetektsplasser.¹³⁷

For å sikre tilstrekkelig kapasitet til straffegjennomføring og varetekt i kriminalomsorgen er antall fengselsplasser økt betydelig de senere år. Satsingen på økt kapasitet i kriminalomsorgen har ført til at behovet for varetektsplasser nå i all hovedsak er dekket.

I dom 2. juni 2014 (TOSLO-2013-103468) kom Oslo tingrett til at isolasjon i politiarrest av en person som var pågrepet bl.a. for å unngå gjentakelse av straffbare handlinger, var i strid med EMK artikkel 8 og diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14. I etterkant av tingrettens dom utformet både riksadvokaten og Politidirektoratet midlertidige retningslinjer om bruk av politiarrest.¹³⁸ Formålet med retningslinjene var å sikre en strengere praktisering av overføringsfristen, samt å avbøte isolasjonsvirkningene av oppholdet i politiarrest.

Retningslinjene har sikret bedre rutiner i politidistriktene for å avslutte arrestoppholdet i tide. Statistikken viser at det har vært en betydelig nedgang i antall oversittere i etterkant av retningslinjenes ikrafttredelse. I 2014 var det totalt 3441 oversittere, i 2015 var det totale antall tilfeller av oversittelse på 2160 og i 2016 ble det registrert 945 tilfeller av oversittelse i politiarrest. Pr. 1.09.2017 var det registrert 446 tilfeller av oversittelse i 2017.

I årsrapporten fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) for 2015 omtales isolasjon under opphold i politiarrest særskilt. NIM påpeker videre i årsmeldingen for 2016 bl.a. at det er indikasjoner for at praksis i politiarrestene ikke er i tråd med deres anbefalinger gitt i 2015 om adgang til fellesskap og besøk dersom det ikke foreligger

¹³⁷ Stortingets anmodningsvedtak nummer 446, 447 og 448, vedtatt på bakgrunn av Dokument 8:20 L (2013–2014) og Innst. 165 L (2013–2014) vedrørende forslag om innstramming i bruken av glattceller.

¹³⁸ Se Riksadvokatens retningslinjer 24. juni 2014 (RA-2014-1071) og Politidirektoratets midlertidige retningslinjer 4. juli 2014, som ble erstattet av nye midlertidige retningslinjer 22. juli 2015.

behov for å isolere arrestanten. Etter Stortingets vedtak nr. 882 (2016-2017) skal regjeringen gjennomgå anbefalingene fra NIM, for så å komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan anbefalingene er fulgt opp. Endringsforslagene i dette høringsnotatet inngår i oppfølgingen av anmodningsvedtaket.

3.2 Konstitusjonelle og menneskerettslige forpliktelser

3.2.1 Grunnloven § 102

Grunnloven § 102 lyder som følger:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

I Rt. 2015 side 93 avsnitt 57 uttaler Høyesterett at bestemmelsen skal tolkes i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8, men slik at fremtidig praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) ikke skal ha samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolking som ved tolkingen av konvensjonsbestemmelsene. Høyesterett uttaler videre i avsnitt 60 at grunnlovsvernet ikke er absolutt, og at det kan gjøres inngrep i rettighetene etter § 102 første ledd første punktum dersom tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig.

Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at drøftelsene av endringsforslagenes forhold til EMK artikkel 8 også vil være dekkende for Grunnloven § 102.

3.2.2 EMK artikkel 8

EMK gjelder etter menneskerettsloven § 2 nr. 1 som norsk lov. Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran annen norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3. Som et utgangspunkt må isolasjon i politiarrest regnes som et inngrep etter EMK artikkel 8, jf. Rt. 2015 side 1142 avsnitt 65.

EMK artikkel 8 lyder som følger i norsk oversettelse:

«1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

3.3 Nærmere om bruk av politiarrest

3.3.1 Gjeldende rett

Grunnvilkår for bruk av politiarrest

Politiarresten forvaltes av lokalt politidistrikt og benyttes ved innbringelse og pågripelse. Vilkårene for innbringelse følger av politiloven § 8 og § 9, mens pågripelse reguleres av

straffeprosessloven kapittel 14. Det gjelder krav til forholdsmessighet ved bruk av innbringelse og pågrepelse etter politiloven § 6 og straffeprosessloven § 170 a.

Når politiets arrester benyttes i utlendingssaker, reguleres pågrepelse og fengsling av lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 106. Utlendingsloven § 99 oppstiller krav til inngrepets forholdsmessighet.

Forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest kommer til anvendelse uavhengig av hjemmelsgrunnet for oppholdet i arresten, jf. forskriften § 1-1.

Varigheten av opphold i politiarrest

Det følger av forskrift om bruk av politiarrest § 3-1 første ledd første punktum at den innsatte skal overføres fra politiarrest til fengsel «innen to døgn etter pågripelsen», med mindre dette av «praktiske grunner» ikke er mulig.

Overføring mellom politiet og kriminalomsorgen er videre regulert i forskrift 22. februar 2002 nr. 183 om straffegjennomføring § 4-1. Etter bestemmelsen skal kriminalomsorgen stille fengselsplasser til disposisjon for personer som politiet har pågrepet innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig. Av Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 fremgår det at overføring av innsatt til fengsel ikke forutsetter at retten har avsagt fengslingskjennelse. Det innebærer at kriminalomsorgen kan ta imot pågrepne personer før fengslingskjennelse foreligger, da på grunnlag av politiets innsettelsesordre (PIN).

Høyesterett tok i RT. 2015 side 1142 blant annet stilling til unntaksadgangen etter forskrift om bruk av politiarrest § 3-1. Saken gjaldt fastsettelse av straff for oppbevaring av 4,8 kilo amfetamin og betydning av isolasjon ved straffutmålingen. Den pågrepne hadde sittet i politiarresten i fire døgn, kun avbrutt av fremstilling for retten. Han ble ikke overført fra politiarresten til fengsel innen to døgn på grunn av plassmangel.

Høyesterett redegjorde (dommen avsnitt 36–49) for adgangen til å gjøre unntak i overføringsfristen, og viste i den forbindelse blant annet til at bakgrunnen for fristen er at politiarrestene ikke er utstyrt eller egnet for lengre opphold. Det ble påpekt at faren for dårlig behandling av siktede personer er større i politiarrest enn i fengsel, jf. FNs menneskerettskomité's uttalelse i klagesaken Kovsh mot Hviterussland (1787/2008) punkt 7.3. Videre viste Høyesterett til Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 4.3.3, hvor det ved omtalen av regelen ble uttalt at enkelte politidistrikt ville ha problemer med å oppfylle fristen på grunn av store avstander, samtidig som departementet understreket at den pågrepne «normalt må overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter at han er pågrepet». Høyesterett konkluderte med at unntaket «praktiske grunner» omfatter mangel på fengselsplasser, men ga samtidig uttrykk for at unntaksbestemmelsen må praktiseres strengt.

Opphold i politiarrest

Det fremgår av forskrift om bruk av politiarrest § 2-9 første ledd at innsatte i politiarrest normalt ikke kan motta besøk utenfra av andre enn advokat og konsulær representant. Forskriften regulerer imidlertid ikke nærmere innsattes rett til samkvem med andre innsatte.

Forskrift om straffegjennomføring § 4-2 fastsetter at innsatte som av retten ennå ikke er besluttet fengslet, bare skal ha adgang til samkvem med andre innsatte dersom påtalemyndigheten forhåndssamtykker. Høyesterett har i Rt. 2015 s. 1142 lagt til grunn at bestemmelsen gjelder også for politiarrest, men har samtidig uttalt at det er uheldig at den formelle hjemmelen for forskriften er uklar.

Når retten avsier kjennelse om fengsling kan retten etter straffeprosessloven § 186 og § 186 a beslutte at innsatte skal utelukkes fra fellesskap med andre innsatte, noe som da også vil gjelde for et eventuelt videre opphold i politiarresten.

I dom 2. juni 2014 (TOSLO-2013-103468) kom Oslo tingrett til at isolasjon i politiarrest av en person som var pågrepet for å unngå gjentakelse av straffbare handlinger, var i strid med EMK artikkel 8 og 14. Dette ble særlig begrunnet i at det ikke var påvist noe behov for slik isolasjon. Tingretten la videre til grunn at det ikke var hjemmel for å holde saksøker isolert i politiarrest etter at fengslingskjennelsen forelå, uten at det der var ilagt isolasjon.

I Rt. 2015 s. 1142 fant Høyesterett at isolasjon i politiarrest i fire døgn ikke var i strid med EMK artikkel 8. I vurderingen av inngrepet forholdsmessighet uttalte Høyesterett i avsnitt 74:

«Isolasjon av innsatte i glattcelle er belastende og vil kunne utløse helseproblemer, ikke minst av psykisk art. I tillegg kommer at innsatte i varetekt ikke er domfelt, og derfor i utgangspunktet ikke skal behandles som om de var straffedømt. Dette betyr ikke bare at slik isolasjon må begrenses til det som er nødvendig, men også at innretningen av cellene, muligheten for kontakt med andre og tilbud om lufting og dusj mv. vil være av betydning for vurderingen.»

Høyesterett pekte på at den innsatte ikke hadde spesielle helseproblemer, at oppholdet i politiarrest var begrenset til fire døgn og at han uansett skulle sitte på isolasjon. Det var kritikkverdig at den innsatte ikke fikk tilbud om lufting og dusj hver dag og at han ikke ble overført til fengsel tidligere, men tatt i betraktning formålet med isolasjonen og de generelle tiltak som var iverksatt for å minske påkjenningen av isolasjonen ved Oslo politiarrest, kom Høyesterett til at inngrepet ikke var uforholdsmessig.

Tilsynsordningen for arrestvirksomheten

Etter forskrift om bruk av politiarrest § 4-1 skal politimesteren sørge for at det foretas tilsyn og inspeksjoner av politiarrester under sitt ansvarsområde, samt bruken av disse. Videre skal det føres tilsyn med at innsatte orienteres om sine rettigheter.

Forskriften § 4-2 har regler om sentralt tilsynsutvalg. Tilsynsutvalget skal blant annet påse at politiarrestene er i samsvar med gjeldende regelverk, at overføring fra politiarrest til fengsel skjer etter gjeldende bestemmelser, at arrestenes lokaler og utstyr mv. er i samsvar med gjeldende krav, at det utføres inspeksjoner med arrestene, at eventuell bruk av tvangsmidler skjer i henhold til regelverket og at det er tilfredsstillende ordning for helsetjenester. Sentralt tilsynsutvalg oppnevnes av Politidirektoratet og består av representanter fra Politidirektoratet, lokal statsadvokat og en uavhengig representant oppnevnt av Advokatforeningen.

Midlertidige retningslinjer for bruk av politiarrest

På bakgrunn av Oslo tingretts avgjørelse utarbeidet riksadvokaten midlertidige retningslinjer for bruk av politiarrest. Det ble blant annet presisert i retningslinjene at

behovet for å isolere den innsatte, samt hvorvidt isolasjon er forsvarlig, løpende skal vurderes forut for fengslingsfremstillingen. Videre skal behovet for særskilte tiltak som kan avdempe de uheldige konsekvensene av isolasjonen vurderes. Dersom påtalemyndigheten ikke vil begjære den fengslede isolert, må isolasjonsvirkningene av oppholdet i politiarrest avbøtes så langt det er praktisk mulig. Etter at retten har avsagt fengslingskjennelse skal ikke den fengslede returneres til politiarrest, med mindre retten har besluttet isolasjon eller det er mulig å avhjelpe isolasjonsvirkningene. Videre er det presisert i retningslinjene at et kortvarig opphold for å besørge overføring til ordinære fengselsplasser må kunne aksepteres. Dersom det er grunn til å tro at overføring ikke kan skje innen kort tid og det heller ikke er praktisk mulig å avbøte isolasjonsvirkningene, skal den fengslede etter retningslinjene løslates.

I lys av tingrettsdommen og for å understøtte gjennomføringen av riksadvokatens retningslinjer, har Politidirektoratet utarbeidet midlertidige retningslinjer om bruk av politiarrest. Politidirektoratet presiserer i retningslinjene hvordan gjeldende regulering åpner for kompenserende tiltak, og skisserer rutiner som ivaretar hensynet til notoritet.

Det oppstilles en katalog i retningslinjene over ulike kompenserende tiltak som er aktuelle for alle innsatte i politiarrest. Videre oppstilles det en særskilt oversikt over kompenserende tiltak som er aktuelle når det ikke er fare for bevisforspillelse. Behovet for iverksettelse av tiltak skal løpende vurderes fra innsettelsen i celle, og ansvaret for oppfølging av den innsatte er lagt til arrestpersonell i samråd med påtalejurist.

Aktuelle tiltak for alle innsatte er økt fellesskap med arrestpersonell, kontakt med helsepersonell, psykolog, tilbud om lufting, adgang til å motta personlige eiendeler (med unntak av kommunikasjonsgjenstander), adgang til å høre på musikk samt tilgang på lesestoff (fortrinnsvis på eget språk). For innsatte hvor det ikke er bevisforspillelsesfare kan kompenserende tiltak i tillegg være fellesskap med andre innsatte ved lufting eller opphold i fellesområde dersom det er praktisk mulig, tilbud om fellesskap med andre innsatte ved dublering av celler på dagtid, besøk utenfra, gjennomføring av telefonsamtaler, tilgang til aviser, radio og TV samt adgang til å motta personlige eiendeler (i utgangspunktet ikke kommunikasjonsgjenstander).

Etter retningslinjene er krav til føringer i arrestjournalen gjennomgående skjerpet og knyttet opp mot de ulike tiltakene. Sentralt er kravet om å registrere resultatet av påtalejuristens vurdering av isolasjonsbehovet samt krav til registrering av iverksatte og tilbudte kompenserende tiltak.

Endringene som forslås i notatet her er samsvarende med enkelte av de føringer som følger av gjeldende retningslinjer.

3.3.2 NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

Straffeprosessutvalget foreslår i kapittel 15 regulering av meldeplikt, pågripelse og fengsling mv. Relevant i denne forbindelse er blant annet at restriksjoner under pågripelse og fengsling, herunder isolasjon, foreslås regulert, jf. forslag til § 15-12. Eventuelle endringer i forskrift om bruk av politiarrest vil departementet komme tilbake til i forbindelse med oppfølgingen av høringen.

3.4 Lovgivning i andre nordiske land

3.4.1 Danmark

De danske reglene som omhandler politiets adgang til å anholde en person fremgår av Grundloven § 71 og retsplejeloven kapittel 69. Etter retsplejeloven § 760 er fristen for å fremstille en pågrepet person for en dommer 24 timer etter pågripelsen.

Fengslingspørsmålet kan få tre ulike utfall i forhørsretten: I tillegg til at den pågrepne kan settes fri eller varetektsfengsles, kan retten komme til den mellomløsning at politiets anholdelse skal forlenges. Vilkåret er at retten finner at varetektsfengsling ikke er utelukket, men at den ikke nå kan ta stilling til varetektsspørsmålet fordi saken ikke er godt nok opplyst eller av andre grunner.

Fristen for ny fremstilling er 24 timer etter avslutningen av det første rettsmøtet. Fristen kan forlenges av retten 24 timer av gangen i alt tre ganger. Dermed kan det gå maksimalt fire døgn før den pågrepne må overføres til varetektsfengsling.

Etter retsplejeloven § 755 kan politiet anholde en person på nærmere bestemte vilkår forutsatt at anholdelsen er nødvendig for hindre ytterligere straffbare forhold, for å sikre vedkommendes foreløpige tilstedeværelse eller for å hindre vedkommendes samkvem med andre. Videre skal frihetsberøvelse være et forholdsmessig inngrep overfor den innsatte. Politiet har altså kompetanse til å beslutte at vedkommende skal holdes isolert fra øvrige innsatte i perioden vedkommende anholdes¹³⁹.

Det fremgår av retsplejeloven § 758 at anholdelsen skal foretas så skånsomt som omstendighetene tillater. Under frihetsberøvelsen skal ikke den innsatte undergis andre innskrenkninger i sin frihet, enn hva anholdelsens formål og ordenshensyn tillater.

3.4.2 Sverige

I Sverige skal påtalemyndigheten fremstille den pågrepne for varetektsfengsling uten forsinkelse («utan dröjsmål») og senest klokken 12 tre dager etter pågripelsen. Tingsretten må behandle varetektsspørsmålet uten forsinkelse, og senest fire dager etter pågripelsen, se rättegångsbalken 24 kap. 12 og 13 §§.

Dersom det foreligger tilstrekkelig grunnlag har polititjenestemann kompetanse til å beslutte pågripelse. Pågrepet person skal så snart som mulig avhøres, og deretter beslutter påtaleansvarlig umiddelbart om den mistenkte skal anholdes jf. rättegångsbalken 24 kap. 7 og 8 §§.

For personer som er anholdt gjelder hækteslagen (2010:611). Generelle bestemmelser om institusjonens utforming fremgår av loven 1 kap. 4 til 6 §§. Etter hækteslagen 1 kap. 4 § skal alle innbrakte møtes med respekt for sitt menneskeverd og med forståelse for de særskilte vanskeligheter som frihetsberøvelse medfører. Det fremgår av 1 kap. 5 § at «verkställigheten» skal utformes slik at negative følger av frihetsberøvelse motvirkes. I den utstrekning det er egnet og den innbrakte samtykker til det, skal tiltak iverksettes for å gi vedkommende støtte og nødvendig hjelp.

Videre fremgår det av hækteslagen 1 kap. 6 § at «verkställigheten» ikke skal innebære andre begrensninger i den innbraktes frihet enn hva som følger av loven eller som er

¹³⁹ Direktoratet for Kriminalforsorgen, <http://www.kriminalforsorgen.dk/Anholdelse-5738.aspx>.

nødvendig for å opprettholde orden og sikkerhet. Kontroll- eller tvangstiltak får bare benyttes dersom det er proporsjonalt med tiltakets formål. Dersom mindre inngripende tiltak er tilstrekkelig skal det minst inngripende tiltaket benyttes.

3.5 Departementets vurdering

3.5.1 En absolutt frist for overføring fra politiarrest til fengsel ?

Straffeprosessutvalget omtaler i NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov behovet for å harmonisere fremstillingsfristen for retten med fristen for overføring fra politiarrest til fengsel. Under utredningens punkt 14.4.5.9 betegnes sammenfallende frister som en pedagogisk og administrativ fordel, og et tiltak som vil støtte opp under rettidig overføring fra politiarrest. Samtidig påpeker utvalget at en fullstendig harmonisering neppe er aktuelt, i det forskriftsfristen vanskelig kan gjøres absolutt. Det vises til utdrag fra NOU 2016:24 under punkt 2.2, samt redegjørelsen for varighet av oppholdet i politiarrest under punkt 3.3.1.

Fristens utgangspunkt for overføring til fengsel etter forskrift om bruk av politiarrest § 3-1 er «innen to døgn etter pågripelsen». Slik fristens hovedregel er formulert er den langt på vei sammenfallende med de alternative endringsforslagene som foreslås under punkt 2.4, og gjeldende formulering anses dermed dekkende for de alternative forslagene til endringer i straffeprosessloven § 183. Det foreslås derfor ingen endring i overføringsfristens utgangspunkt i forskriften § 3-1.

Adgangen til å gjøre unntak fra fristen etter forskriften § 3-1 skiller seg fra de foreslåtte endringene i fremstillingsfristen for retten. Det må tas i betraktning at fristen for fremstilling for retten og fristen for overføring til fengsel har ulike begrunnelse og ivaretar ulike hensyn, til tross for den praktiske sammenhengen mellom fristene. Sentralt for begrunnelsen for dagens unntaksadgang etter § 3-1 er at systemet skal være i stand til å håndtere praktiske utfordringer og uforutsigbare omstendigheter, som eksempelvis kapasitetsproblemer i omkringliggende fengsler. Det bør også tas høyde for situasjoner etter at den innsatte har vært fremstilt for retten og spørsmålet om videre fengsling er avklart, hvor det kan være behov for kortvarig opphold i arresten for å besørge overføringen til en ordinær fengselsplass.

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at adgangen til å gjøre unntak i overføringsfristen etter forskrift § 3-1 er nødvendig, og foreslår at dagens unntaksbestemmelse videreføres.

3.5.2 Nærmere om EMK artikkel 8

EMK artikkel 8 nr. 1 oppstiller en rett til respekt for privatlivet. Retten er imidlertid ikke absolutt. Inngrep kan etter artikkel 8 nr. 2 skje hvis det er i samsvar med lov, fremmer et eller flere legitime formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å oppnå det angitte formålet. Det sistnevnte vilkåret innebærer et krav om forholdsmessighet mellom inngrepets formål og de negative virkningene det medfører. EMD har i flere avgjørelser uttalt at staten i slike vurderinger av forholdsmessighet har en viss skjønnsmargin. Det er først når virkemidlene er klart uforholdsmessige i forhold til målet som søkes oppnådd, at det kan være tale om krenkelse av EMK.

Høyesterett uttalte i Rt. 2015 side 1142 at isolasjon i politiarrest er et inngrep i retten til privatliv. Isolasjon frem til fengslingskjennelse kan skje ved analogisk anvendelse av forskrift om straffegjennomføring § 4-2, men den formelle hjemmelen for forskriften er uklar. I dommen vises også til at isolasjon av innsatte kan være et nødvendig og forholdsmessig tiltak etter EMK artikkel 8 nr. 2. Forholdsmessigheten må vurderes konkret ut fra omstendighetene i den enkelte sak. Ulike sider av forholdene i politiarresten vil være relevante i denne forholdsmessighetsvurderingen.

Departementet har på bakgrunn av riksadvokatens og Politidirektoratets midlertidige retningslinjer, samt Rt. 2015 side 1142, gjennomgått forskrift om bruk av politiarrest med sikte på å foreslå endringer som blant annet gir hjemmel for isolasjon i politiarrestforskriften, er egnet til å avhjelpe isolasjonsvirkninger og samtidig ivaretar sikkerheten i politiets arrestlokaler. Departementet har også sett hen til Oslo tingretts dom 2. juni 2014 (TOSLO-2013-103468). Formålet med regelverksendringene som foreslås er å sikre etterlevelse av kravene som følger av EMK artikkel 8.

3.5.3 Tilsyn med innsatte

Etter forskrift om bruk av politiarrest § 2-5 skal det gjennomføres forsvarlig tilsyn med de innsatte, slik at de ikke kommer til skade eller utsettes for unødige lidelser. Videre skal de innsatte tilbys mat og drikke.

Anvisningen på at de innsatte ikke skal utsettes for unødig lidelse omfatter i og for seg også at det løpende må søkes å hindre eller avhjelpe isolasjonsvirkninger. Departementet mener likevel at en plikt til løpende å vurdere tiltak som kan avhjelpe isolasjonsvirkninger bør fremgå særskilt. Dette vil etter departementets oppfatning bidra til å sikre oppmerksomhet på den konkrete vurderingen av situasjonen til den innsatte, samtidig som pålegget om å vurdere kompensierende tiltak vil medføre at politiet må ha et opplegg for hva slike kompensierende tiltak kan gå ut på, jf. forslag til endring i § 2-5 første ledd. Som omtalt i punkt 3.3.1 følger dette også av Politidirektoratets midlertidige retningslinjer.

3.5.4 Besøk, samkvem og adgang til personlige eiendeler

Når det gjelder adgang til besøk utenfra, foreslår departementet å endre § 2-9 slik at det også kan gis adgang til besøk av andre enn advokat eller konsulær representant. Adgangen til besøk utenfra forutsetter påtalemyndighetens forhåndssamtykke. Videre må besøk være praktisk gjennomførbart og ikke i strid med hensynet til orden eller sikkerhet. Ved vurderingen av hva som er praktisk gjennomførbart kan det blant annet tas hensyn til den konkrete ressursituasjonen. Hensynet til den innsattes sikkerhet, andre innsattes sikkerhet og de ansattes sikkerhet må alltid vurderes, og kan også få betydning for adgang til besøk fra andre enn advokat eller konsulær representant.

Departementet foreslår at adgang til samkvem med andre innsatte reguleres i § 2-9 første ledd. Tilsvarende vurdering av praktisk gjennomførbarhet og hensynet til orden og sikkerhet, som ved vurdering av adgang til besøk fra andre enn advokat eller konsulær representant, bør gjelde også for adgangen til samkvem med andre innsatte. Videre må det innhentes samtykke fra påtalemyndigheten. Krav til påtalemyndighetens samtykke er i samsvar med tilsvarende bestemmelse i forskrift om straffegjennomføring § 4-2.

Videre kan økt tilgang til private eiendeler ha en positiv innvirkning for innsatte. Departementet foreslår å tilrettelegge for dette ved å fjerne gjeldende krav om «særlige

grunner». Det vil dermed kunne gis adgang til å motta personlige eiendeler utover toalettsaker, klær og lesestoff. I disse tilfellene vil påtalemyndighetens forhåndssamtykke bare være nødvendig dersom dette anses påkrevd ut fra faren for bevisforspillelse. Personlige eiendeler skal leveres til arrestpersonalet, som sørger for nødvendig kontroll.

Bakgrunnen for kravet om påtalemyndighetens forhåndssamtykke er å sikre at de nevnte tiltakene ikke medfører en fare for bevisforspillelse og dermed påvirke etterforskningen. Dette hensynet vil særlig gjøre seg gjeldende i sakens innledende fase. I tillegg må det tas forbehold om at slike tiltak ikke kommer i konflikt med hensynet til sikkerhet eller orden. Det vises til endringsforslaget til § 2-9 første og annet ledd.

Videre foreslås det i nytt § 2-9 første ledd å fastsette at dersom besøk eller samkvem ikke tillates, skal det vurderes om videre innsettelse i politiarrest er forsvarlig. Dette følger som nevnt av riksadvokatens midlertidige retningslinjer. Det vil være varierende muligheter for iverksettelse av ulike tiltak i den enkelte politiarrest, og forsvarligheten av oppholdet må fortløpende vurderes ut fra de konkrete forholdene.

3.5.5 Visitasjon og undersøkelse ved besøk

Gjeldende forskrift inneholder ingen regulering av adgangen til å visitere besøkende eller å undersøke gjenstander som besøkende måtte ha med seg. Når det nå foreslås endringer i bestemmelsen om adgang til besøk, må det samtidig vurderes endringer i forskriften for å ivareta sikkerheten i politiarresten ved gjennomføringen av et besøk. Det kan være nødvendig å kontrollere at gjenstander som kan utgjøre en fare for sikkerheten i politiets arrestlokaler, eller innsattes liv og helse, ikke bringes inn i arrestlokalene og overleveres til den innsatte. Departementet foreslår at det etableres et eget hjemmelsgrunnlag for kontroll av besøkende og gjenstander i ny § 2-9 a.

Etter bestemmelsen kan det foretas visitasjon av besøkende og kontroll med gjenstander, forutsatt at vedkommende samtykker. Visitasjonen skal utføres så hensynsfullt og skånsomt som mulig. Skulle det oppstå tilfeller hvor vedkommende ikke samtykker, vil ikke besøket gjennomføres. Det legges opp til manuell kontroll av personer og gjenstander som utføres av arrestpersonell. Videre må besøkende fremlegge gyldig legitimasjon slik at person- og dokumentkontroll kan gjennomføres før besøket finner sted.

Adgangen til visitasjon skal ikke gjelde ved besøk av advokat eller konsulær representant.

Departementet mener at tiltaket er forholdsmessig vurdert opp mot hensynet til sikkerheten i politiets arrestlokaler. Videre anses straffeprosessloven § 183 som dekkende hjemmelsgrunnlag for utkastet til ny visitasjonshjemmel.

3.5.6 Arrestjournal

Arrestjournalen føres etter reglene i politiregisterforskriften kapittel 54. Hvilke opplysninger som skal registreres fremgår av bestemmelsene i forskrift om bruk av politiarrest.

Etter § 2-2 skal politiet registrere alle som er innbrakt eller satt i politiarrest samt tidspunktet for innbringelse og løslatelse. Utover dette inneholder § 2-3 om helsetilsyn, § 2-5 om tilsyn, § 2-6 om madrasser og tepper og § 3-1 om overføring fra politiarrest til fengsel, bestemmelser om hvilke opplysninger som skal registreres.

For å sikre at de foreslåtte reglene praktiseres etter sin hensikt foreslår departementet at det stilles krav om registrering av tidspunktet for tilsyn og hvilke tiltak som ble iverksatt, tidspunktet for besøk og samkvem med andre innsatte, samt hvilke personlige eiendeler den innsatte fikk bruke i arresten, jf. forslagene til § 2-5 tredje ledd og § 2-9 nytt siste ledd. Dersom tiltaket krever påtalemyndighetens samtykke, skal det nedtegnes i arrestjournalen at slikt samtykke ble gitt. Dersom besøk eller samkvem ikke tillates, skal tidspunkt og hovedtrekkene i vurderingen av oppholdets forsvarlighet etter § 2-9 første ledd, nedtegnes i arrestjournalen. Videre foreslås det at også årsaken til løslatelsen skal føres inn i arrestjournalen, jf. forslag til endring i § 2-2 første ledd.

3.5.7 Tilsynsordning for arrestvirksomheten

Departementet foreslår en presisering i bestemmelsen om lokalt tilsyn. Gjeldende bestemmelse fastslår at det skal føres lokalt tilsyn, men sier ikke noe om virksomheten eller hvem det skal rapporteres til. Det foreslås derfor at det i forskriften § 4-1 presiseres at lokalt tilsyn skal rapportere til politimesteren. Videre foreslås at Politidirektoratet kan gi retningslinjer om lokalt tilsyns sammensetning og virksomhet.

3.5.8 Forslag til endret begrepsbruk i forskriften, samt opphevelse av sondringen mellom primærarrest og sekundærarrest

Forskrift om bruk av politiarrest benytter gjennomgående betegnelsen «innsatt» om vedkommende som er pågrepet og satt i politiarrest. «Innsatt» forbindes først og fremst med innsatte i fengsel underlagt kriminalomsorgen. Departementet vurderer derfor å endre begrepsbruken i forskriften, Etter departementets syn er «arrestant» et mer treffende begrep for personer som er satt i politiets arrestlokaler. Det foreslås derfor at «innsatt» erstattes med «arrestant».

Begrepene «primærarrest» og «sekundærarrest» er definert i forskriften § 1-2 første ledd bokstav a og b. Etter bokstav a er politidistriktets primærarrest den arresten som er lokalisert på samme sted som politidistriktets døgnbemannede operative ledelse, og sekundærarresten den arresten som på grunn av avstand til primærarresten må anvendes tilnærmet jevnlig som politiarrest. Politiets arrestlokaler avgrenses mot avhørsventerom som er definert i forskriften § 1-2 første ledd bokstav c. Videre sondres det i forskriften § 2-1 mellom «primærarrest» og «sekundærarrest», uten at definisjonene har noen videre praktisk betydning slik departementet ser det. Det foreslås derfor at skillet mellom primærarrest og sekundærarrest i forskriften § 1-2 og § 2-1 oppheves, og erstattes med begrepet politiarrest. Departementet foreslår at politiarrest omfatter politiets arrestlokaler hvor pågrepne personer holdes fengslet, og at begrepet defineres i forskriften § 1-2 første ledd bokstav a. Skillet mellom politiarrest og avhørsventerom foreslås opprettholdt.

3.5.9 Retningslinjer

Departementets endringsforslag angir de overordnede rammer for oppholdet og forholdene i politiarrest. Etter § 5-1 skal Politidirektoratet gi retningslinjer for gjennomføring av forskriften. Retningslinjer fra Politidirektoratet skal sikre lik praksis i politidistriktene og tilpasses lokale forhold så langt det er mulig. Det legges på den bakgrunn opp til at Politidirektoratet gir nærmere retningslinjer for gjennomføring av forskriftsendringene, slik det fremgår av endringsforslaget til § 5-1.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endring i reglene om fremstillingsfristen innebærer formelt sett en innstramning i forhold til gjeldende rett. Dette vil i utgangspunktet kunne medføre økt ressursbruk og økt behov for bemanning utenfor normal arbeidstid i påtalemyndighet og domstoler, og muligens også fengslene. Påtalemyndigheten har likevel siden mai 2015 – i samsvar med retningslinjer fra riksadvokaten – forholdt seg til at fremstilling som en klar hovedregel skal skje senest 48 timer etter pågripelsen. Når det gjelder behov for økt bemanning i påtalemyndigheten er det i forbindelse med etablering av nye politidistrikter gitt føring om at påtale og etterforskningsledelse skal være bemannet 16 timer i døgnet alle dager. Det antas derfor at det i de fleste tilfellene vil være tilgjengelig bemanning fra påtalemyndigheten til å ivareta fengslinger i helgene. Imidlertid kan det i noen politidistrikt ikke utelukkes at påtale må styrkes, blant annet grunnet geografiske avstander. Kriminalomsorgen er etter forskrift om straffegjennomføring forpliktet til å motta varetektsinnsatte senest to døgn etter pågripelse så langt det er praktisk mulig. Dette innebærer at fengslene allerede forholder seg til en «to-døgnsfrist.»

Departementet vil vurdere å utvide domstolenes kapasitet til å gjennomføre fengslingsmøter på lørdager, eventuelt både lørdager og søndager. I dag gjennomføres fengslingsmøter på lørdager regelmessig kun i de største tingrettene. Basert på opplysninger fra Domstoladministrasjonen legges til grunn at dersom én domstol i hvert av landets 12 politidistrikt skal ha en fast vaktordning hvor én dommer og én saksbehandler er til stede for å kunne gjennomføre fengslingsmøter på lørdager, så stipuleres dette til en merkostnad på ca. 1,75 millioner kroner årlig. På bakgrunn av Domstoladministrasjonens analyser av reiseavstand antas det imidlertid at det kan bli aktuelt at et større antall domstoler inkluderes i en fast vaktordning, og at det bør etableres vaktordning for om lag 15 domstoler, noe som vil gi en kostnad på om lag 2,2 mill. kroner årlig. Dette innebærer at en vaktordning for 15 domstoler lørdag og søndag vil koste ca 4,4 mill. kroner.

Endringen i fremstillingsfristen får i utgangspunktet ikke betydning for utgiftene til forsvarere, idet disse i all hovedsak kompenseres ved stykkpris for varetektsfengslinger, og det ikke er antatt at antall fengslinger vil øke.

Forslagene til endringer i forskrift om bruk av politiarrest, forskriftsfester i det alt vesentlige de tiltak som allerede fremgår av midlertidige retningslinjer fra riksadvokaten og Politidirektoratet. Begrunnet i oppholdets varighet forventer departementet et begrenset behov for å visitere besøkende, og dermed begrensede økonomiske og administrative konsekvenser som følge av forslag til ny visitasjonshjemmel. Forslagene vil kreve tilpasninger i rundskriv og i sentral arrestinstruks som er under utarbeidelse i Politidirektoratet.

Merutgifter for domstolene og eventuelle merutgifter for politiet og kriminalomsorgen som følge av en endret fremstillingsfrist, dekkes innenfor departementets gjeldende budsjettrammer. Endringsforslagene i forskriften antas ikke å ha nevneverdige økonomiske konsekvenser.

5 Forslag til endringer i straffeprosessloven og forskrift om bruk av politiarrest

Straffeprosessloven § 183 første ledd kan endres slik:

Alternativ 1:

Vil påtalemyndigheten beholde den pågrepne, må den snarest mulig og senest den *andre* dagen etter pågripelsen fremstille ham for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje, med begjæring om fengsling. Domstoloven § 149 første ledd gjelder ikke ved beregning av fristen. Er fremstilling for retten ikke skjedd dagen etter pågripelsen, skal grunnen til det opplyses i rettsboken. Kongen kan gi nærmere regler om bruken av og forholdene i politiarrest, herunder regler om elektronisk overvåking. § 187 a gjelder tilsvarende.

Alternativ 2:

Vil påtalemyndigheten beholde den pågrepne, må den snarest mulig og *innen [48 timer/to døgn]* etter pågripelsen fremstille ham for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje, med begjæring om fengsling. *Dersom det er påkrevd kan den pågrepne fremstilles senere, men likevel aldri senere enn den [andre/tredje] dagen etter pågripelsen.* Domstoloven § 149 første ledd gjelder ikke ved beregning av *fristene*. Er fremstilling for retten ikke skjedd dagen etter pågripelsen, skal grunnen til det opplyses i rettsboken. Kongen kan gi nærmere regler om bruken av og forholdene i politiarrest, herunder regler om elektronisk overvåking. § 187 a gjelder tilsvarende.

I forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest foreslås følgende endringer:

Forskriften § 1-2 skal lyde:

§ 1-2. Definisjoner

I denne forskrift menes med:

- a) *politiarrest: politiets arrestlokaler hvor pågrepne personer holdes fengslet*
- b) *avhørsventerom: arrester som er tiltenkt midlertidig opphold for arrestanter i en kort ventesituasjon.*

Forskriften § 2-1 første ledd skal lyde:

§ 2-1. Teknisk kommunikasjons- og sikkerhetsutstyr mv.

Politiarresten kan være utstyrt med teknisk utstyr i den grad det er nødvendig for å ivareta kommunikasjon og sikkerhet. Teknisk utstyr i cellene skal bare benyttes for å ivareta den innsattes helseforhold. For øvrig skal kommunikasjons- og sikkerhetsutstyr være i samsvar med de til enhver tid gjeldende retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet.

Forskriften § 2-2 annet ledd skal lyde:

Tidspunktet for når personen ble innbrakt eller satt i politiarrest *samt tidspunktet for og årsaken til løslatelse* fra arrest skal nedtegnes i arrestjournalen.

Forskriften § 2-5 skal lyde:

§ 2-5. Tilsyn med arrestanter

Arrestanter skal ha forsvarlig tilsyn og anbringes slik at de ikke kommer til skade eller utsettes for unødige lidelser, og slik at de ikke kan påføre andre skade. Tiltak som kan avhjelpe isolasjonsvirkninger skal vurderes løpende. Den ansvarlige for arresten skal sørge for at det føres nøye tilsyn med arrestantens helsetilstand og at lege straks tilkalles ved behov. Arrestanten skal tilbys nødvendig mat og drikke.

Arrestanter som er syke eller påvirket av alkohol eller andre berusende midler, skal inspiseres hver halvtime, med mindre omstendighetene tilsier hyppigere tilsyn. Den ansvarlige for arresten tar konkret stilling til hva tilsynet ved den enkelte inspeksjon skal bestå i, vurdert ut fra hva som er nødvendig i hvert enkelt tilfelle. Den som utfører inspeksjonen, skal som minimum ved selvsyn forsikre seg om arrestantens situasjon, herunder om vedkommende trenger legehjelp eller er i en situasjon hvor vedkommende lett kan skade seg selv.

Resultat av og tidspunkt for tilsyn etter første og annet ledd skal anmerkes i arrestjournalen.

Forskriften § 2-9 skal lyde:

§ 2-9. Besøk, samkvem og mottak av personlige eiendeler

Arrestanter i politiarrest skal gis adgang til å motta besøk fra advokat eller eventuell konsulær representant fra vedkommendes hjemland. Det kan også gis adgang til besøk fra andre eller adgang til samkvem med andre arrestanter, dersom påtalemyndigheten forhåndssamtykker, det er praktisk gjennomførbart og ikke i strid med hensynet til orden eller sikkerhet. Dersom besøk eller samkvem med andre arrestanter ikke tillates, skal det vurderes om videre innsettelse i politiarrest er forsvarlig.

Det kan gis adgang til å motta personlige eiendeler utover toalettsaker, klær og lesestoff, dersom det ikke er strid med hensynet til sikkerhet. Dersom det anses påkrevd ut fra faren for bevisforspillelse skal påtalemyndigheten forhåndssamtykke til dette. Personlige eiendeler leveres til arrestpersonalet, som sørger for nødvendig kontroll.

Tidspunkt for besøk av advokat, konsulær representant, annet besøk, samkvem med andre arrestanter eller tilgang på personlige eiendeler skal nedtegnes i arrestjournalen. Dersom tiltaket krever påtalemyndighetens samtykke skal det nedtegnes at slikt samtykke er gitt. Også tidspunkt for og hovedtrekkene i vurderingen etter annet ledd, skal nedtegnes i arrestjournalen.

Forskriften § 2-9 a skal lyde:

§ 2-9 a. Visitasjon av besøkende og undersøkelse av gjenstander

Visitasjon og undersøkelse av medbrakte gjenstander kan finne sted dersom den besøkende samtykker. Dersom samtykke ikke gis, kan det nektes adgang til politiets arrestlokaler. Enhver besøkende skal legge frem gyldig legitimasjon.

Visitasjon og undersøkelse av gjenstander skal gjennomføres så hensynsfullt som mulig. Visitasjon kan bare omfatte adgang til ytre besiktigelse og undersøkelse av en persons klær utenpå kroppen, samt undersøkelse av medbrakte eiendeler og lignende, i den hensikt å finne gjenstander som kan utgjøre en fare for sikkerheten. Det skal tilstrebes at visitasjon utføres av person av samme kjønn.

Regler for visitasjon og undersøkelse av gjenstander etter første ledd gjelder ikke ved besøk av advokat eller konsulær representant.

Forskriften § 4-1 nytt annet ledd skal lyde:

Politidirektoratet kan gi retningslinjer om lokalt tilsyns sammensetning og virksomhet. Lokalt tilsyn skal rapportere til politimesteren.

Forskriften § 5-1 skal lyde:

§ 5-1 Retningslinjer

Politidirektoratet gir nærmere retningslinjer til gjennomføring av denne forskriften, herunder:

- a) utforming av politidistriktets arrester, samt for installering og bruk av kommunikasjons-, overvåknings- og sikkerhetsutstyr, jf. § 2-1.
- b) innhold, føring og kontroll av arrestjournal, jf. § 2-2.
- c) rutiner vedrørende tilsyn og oppfølging av arrestanten, jf. § 2-5
- d) rutiner for gjennomføring av visitasjon og undersøkelse av gjenstander ved besøk, jf. § 2-9a.
- e) journalføring av lokalt tilsyn, jf. § 4-1.