

Høringsnotat

Lovavdelingen
Desember 2010
Snr. 201003640

ETTERKONTROLL AV UTVIDELSEN AV FREMSTILLINGSFRISTEN FOR VARETEKTSFENGSLING

1	Innledende merknader.....	2
2	Nærmere om endringen i 2002	3
3	Etterkontrollen	4
3.1	Valg av tidspunkt. Hvordan måle virkningen av lovendringen?	4
3.2	Grunnlagsmaterialet for etterkontrollen. Resultater	5
3.2.1	Omfanget av bruken av varetekt.....	5
3.2.2	Bruken av arrest i forbindelse med pågripelser for straffbare forhold	9
3.2.3	Spørreundersøkelsen blant dommere, påtalejurister og forsvarsadvokater	12
3.2.4	Oppsummering	19
3.3	Praktiseres fremstillingsfristen i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser? ..	20
3.3.1	Gjeldende folkerett	20
3.3.2	Departementets vurdering.....	22
4	Bør fremstillingsfristen endres?	22
4.1	Gjeldende rett.....	22
4.2	Andre lands rett.....	22
4.3	Vurderingene i 2002	23
4.4	Departementets vurderinger før høringen	23
4.5	Utformingen av en eventuelt endret fristregel	27
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	28

1 Innledende merknader

Straffeprosessloven § 183 om fristen for å fremstille en pågrepet person for retten med begjæring om varetektsfengsling ble endret ved lov 28. juni 2002 nr. 55. Før lovendringen skulle fremstilling skje snarest mulig og som hovedregel dagen etter pågripelsen, men uten at fristen var absolutt. Etter endringen skal den pågrepte fremstilles snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen.

Lovendringen innførte dermed en lengstefrist på tre dager for fremstilling for fengsling. Endringen trådte i kraft 1. juli 2006.

Formålet med endringen var å redusere behovet for varetektsfengsling og dermed også redusere den samlede tiden siktede personer sitter i varetekt under etterforskningen. Den forutgående høringen hadde imidlertid vist at det var delte meninger om effekten av å utvide fremstillingsfristen. Departementet gikk derfor i proposisjonen (Ot.prp. nr. 66 (2001-2002)) inn for at endringen burde etterkontrolleres. Justiskomiteen støttet departementets forslag om etterkontroll ”for å vurdere om endringen har virket etter intensjonene”, jf. Innst. O. nr. 68 (2001-2002).

I høringsnotatet her gjøres det rede for departementets etterkontroll av utvidelsen av fremstillingsfristen for fengsling. I forlengelsen av dette drøfter departementet om den utvidede fremstillingsfristen bør videreføres eller kortes ned.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet. Det gjøres oppmerksom på at behovet for særregler ved fremstilling av barn mellom 15 og 18 år vil bli vurdert særskilt som ledd i oppfølgingen av NOU 2008: 15 Barn og straff. Departementet vil i den proposisjonen drøfte om fremstillingsfristen bør skjerpes og om man skal ha egne frister for overføring fra arrestcelle til varetektscelle i disse tilfellene.

I proposisjonen er det angitt at etterkontrollen burde starte allerede etter ett år og være avsluttet innen to år etter ikrafttreddelsen. Det er ikke presisert om det er kontrollperioden alene som skal strekke seg over ett år, eller om både kontrollperioden og analysen var tenkt avsluttet innen 1. juli 2008. Under arbeidet med etterkontrollen kom departementet frem til at det ville være en fordel om utviklingen kunne ses over noen flere år, fordi det ville gi et bedre statistisk grunnlag. SSB er svært forsinket med oppdatering av sin statistikk over varetekt for årene etter 2007. I tillegg har det vært tidkrevende å innhente supplerende data fra ulike kilder, se nærmere punkt 3 nedenfor. Dette er den vesentligste årsaken til at evalueringen er ferdigstilt senere enn det som ble lagt til grunn i proposisjonen. Departementet er av den oppfatning at datamaterialet som nå har vært tilgjengelig, har gitt et tilstrekkelig grunnlag for etterkontrollen.

Høringsnotatet her tar ikke for seg reglene for bruk av politiarrest, praktiseringen av disse og problemet med at pågrepte i for mange tilfeller sitter i arrestcelle i mer enn to døgn. Departementet er bekymret over denne situasjonen og vurderer ulike tiltak. Fristen for fremstilling og fristen for overføring er imidlertid to ulike frister og det er fremstillingsfristen som skal etterkontrolleres her. Samtidig er det en nær sammenheng mellom de to fristene og muligens også et uheldig samspill. Dette drøftes nærmere nedenfor (pkt. 4.4), hvor også kritikken fra FNs torturkomité og fra Sivilombudsmannen omtales.

2 Nærmere om endringen i 2002

Formålet med den endrede fremstillingsfristen er beskrevet nærmere i Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) punkt 4.1.7.1:

”Som flere høringsinstanser har pekt på, vil en lengre fremstillingsfrist først og fremst kunne redusere behovet for varetektsfengsling i saker hvor det er fare for bevisforspillelse:

Politiet får bedre tid og anledning til å etterforske saken hvis fremstillingsfristen utvides. Særlig er det av betydning at mulighetene bedres for å sikre bevis mens sporene er friske. Dermed øker mulighetene for at saken blir så godt etterforsket i løpet av den tiden den siktede er pågrepet, at det ikke blir behov for fengsling.

Etterforskningen kan også lede til at det ikke lenger er skjellig grunn til å mistenke den pågrepte. Det gjelder uansett på hvilket grunnlag den siktede er pågrepet. Selv om mistanken ikke er svekket, kan politiet ha sikret viktige bevis, slik at det ikke lenger er bevisforspillelsesfare. Og skulle det fortsatt være slik fare, vil påtalemyndigheten ofte kunne be om en kortere varetektsperiode enn den ellers ville ha gjort. Påtalemyndigheten begjærer for eksempel fengsling i én uke i stedet for to.

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

Antakelsen gikk altså ut på at endringen særlig kunne bidra til å redusere behovet for fengslinger grunnet på bevisforspillelsesfare, i tillegg til at lengre tid til etterforskning før fremstilling kunne føre til at selve mistanken falt bort. Det ble også pekt på at bedre opplyste fengslingssaker kunne gi grunnlag for mer inngående domstolsprøving av fengslingsspørsmålet og kortere fengslingsfrister. Departementet erkjente samtidig at fristutvidelsen kunne få utilsiktede virkninger:

”Selv om den totale bruken av frihetsberøvelse går ned, er det en risiko for at enkeltpersoner vil bli holdt frihetsberøvet i en lengre periode enn de ville ha blitt etter gjeldende rett. For dem hjelper det lite at den samlede bruken av frihetsberøvelse under etterforskningen reduseres. Departementet ser særlig to typer av problemer:

En lengre frist kan virke som en sovepute; det er en fare for at etterforskningen i noen saker foregår i et roligere tempo uten at mer blir gjort. Fører dette til at den siktede blir holdt frihetsberøvet i en lengre periode enn han ellers ville ha blitt, vil en eventuell lovendring virke mot sin hensikt.

Faren kan også øke for at den siktede i noen saker blir holdt pågrepet uten at lovens vilkår er oppfylt. Departementet sikter særlig til siktede personer som etter gjeldende rett ville ha blitt løslatt av politiet eller retten dagen etter pågripelsen, men som etter en eventuell lovendring først løslates senere. Vilkårene for å holde noen pågrepet er skjønnsmessige. Dermed vil det alltid være en risiko for at påtalemyndigheten tolker eller anvender loven feil. Som arbeidsgruppen peker på, er det også en fare for misbruk, særlig ved at pågrepelse brukes til å ’mørne’ en mistenkt person.

Det er en viktig rettssikkerhetsgaranti at personer som er pågrepet, etter kort tid må fremstilles for retten. Domstolskontrollen skal sikre både mot gal anvendelse av loven og mot misbruk av den. Utvides fremstillingsfristen, vil denne sikkerhetsmekanismen inntre senere enn etter gjeldende rett.

Siden gjeldende rett stiller opp unntak både når fremstilling dagen etter pågripelsen ikke er mulig og når fristen løper ut på en lørdag eller en helligdag, kan domstolskontrollen også i dag først

inntre to til tre dager etter pågripelsen. Men som nevnt er det likevel grunn til å tro at fremstilling etter to til tre dager skjer sjeldnere i dag enn om lovens generelle lengstefrist hadde vært for eksempel tre dager.”

Departementet forutsatte at det bare unntaksvis skulle være aktuelt å vente med å fremstille den siktede til lengstefristen utløper. Av rettssikkerhetshensyn ble utvidelsen av fremstillingsfristen kombinert med en utvidelse også av retten til forsvarer. Tanken var at en forsvarer kan bidra til løslatelse av personer det ikke er godt nok grunnlag for å holde fengslet. Mens retten til offentlig oppnevnt forsvarer tidligere gjaldt fra fremstillingen for varetektsfengsling, gjelder den nå fra det tidspunkt det er klart at den pågrepne ikke vil bli løslatt innen 24 timer etter pågripelsen. I så fall skal påtalemyndigheten oppnevne en forsvarer.

Departementet forutsatte også at bruken av politiarrest ikke skulle øke selv om fremstillingsfristen ble utvidet. Det ble derfor tatt inn en hjemmel i straffeprosessloven § 183 til å fastsette forskrift om bruken av politiarrest, jf. forskrift 30. juni 2006 nr. 749, som trådte i kraft samtidig med lovendringen. Etter forskriften § 3-1 om overføring fra politiarrest til fengsel skal den innsatte overføres innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner er umulig.

3 Etterkontrollen

3.1 Valg av tidspunkt. Hvordan måle virkningen av lovendringen?

En etterkontroll som forutsatt i forarbeidene til lovendringen må etter departementets skjønn bestå av to elementer: Innsamling av data som dekker et visst tidsintervall, og utarbeidelse av en analyse som redegjør for funn og eventuelt inneholder forslag til regelendringer.

Det ble ikke iverksatt særskilt registrering av data om bruken av arrest eller varetekt i tilknytning til den planlagte etterkontrollen. Grunnlagsmaterialet består derfor av data som i utgangspunktet registreres for andre formål.

Etterkontrollen er basert på data fra ulike kilder. Fra Statistisk Sentralbyrå og kriminalomsorgen er det innhentet offentlig statistikk for omfanget av bruken av varetekt. Fra Politidirektoratet er det innhentet data om bruken av arrest. Fra Domstoladministrasjonen er det innhentet tall som viser antallet førstegangsfengslinger for årene 2005 til 2010, og hvor mange av disse som har resultert i fengslingskjennelse.

I tillegg gjennomførte departementet i 2008 en spørreundersøkelse blant dommere, påtalejurister og forsvarsadvokater om deres subjektive oppfatning om utviklingen i bruken av arrest og varetektsfengsling. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge sentrale aktørers vurdering av virkningene av regelendringen. En slik undersøkelse blir nødvendigvis preget av subjektive vurderinger. Etter departementets vurdering er det like fullt nyttig å få kunnskap om hvordan personer som i sitt arbeid berøres av regelendringen, vurderer virkningene av den.

De ulike typene data behandles i det følgende hver for seg før de oppsummeres i pkt. 3.2.4.

3.2 Grunnlagsmaterialet for etterkontrollen. Resultater

3.2.1 Omfanget av bruken av varetekt

Ettersom målet med utvidelsen av fremstillingsfristen var å redusere den samlede bruken av frihetsberøvelse i forbindelse med etterforskningen av straffbare forhold, kunne man tenke seg at effekten av endringen kunne måles ved å se på tallene for samlet bruk av varetekt før og etter lovendringen. Disse tallene er likevel ikke en velegnet indikator for måling av effekten. Tallene for samlet bruk av varetekt påvirkes først og fremst av en rekke andre variabler enn lengden på fremstillingsfristen, særlig kriminalitetsutviklingen og politiets etterforskningsaktivitet. I siste halvår av 2009 og i første halvår av 2010 så man eksempelvis en dramatisk økning i antall varetektsfengslinger. Men det er liten grunn til å tro at dette har noe å gjøre med fremstillingsfristen, og desto større grunn til å anta at dette skyldtes faktorer som økt etterforskningsaktivitet og en betydelig økning i antallet omreisende utenlandske vinningskriminelle. For sammenhengens skyld finner departementet likevel grunn til å presentere enkelte nøkkeltall for bruken av varetekt de seneste årene.

Tabell 1: Bruk av varetekt i absolutte og relative tall

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Varetekt som andel av alle fengselsdøgn (i fengsel)	23 %	23 %	24 %	22 %	21 %	19 %	18 %	20 %	22 %	24 %
Varetekt som andel av alle nyinnsettelse	34 %	32 %	34 %	32 %	29 %	26 %	25 %	25 %	26 %	32 %
Fengselsdøgn, varetekt	223 026	226 317	236 520	229 220	226 773	213 751	207 689	241 758	267 012	291 536
Gjennomsnitt antall varetektsinnsatte	609	618	648	628	619	586	569	662	730	799
Gj.snitt sittetid i varetekt (Dager)	59	57	57	64	65	63	64	67	69	68
Nyinnsettelser i varetekt	3 778	3 941	3 988	3 528	3 163	3 020	3 018	3 127	3 181	3 753
Nye varetekter totalt*	3863	4081	4044	3 550	3 198	3 059	3 049	3 182	3 237	3 814

*Dvs. nyinnsettelser og endring i innsattkategori til varetekt

(Tabellen er basert på Kriminalomsorgens årsstatistikk for 2007-2009.)

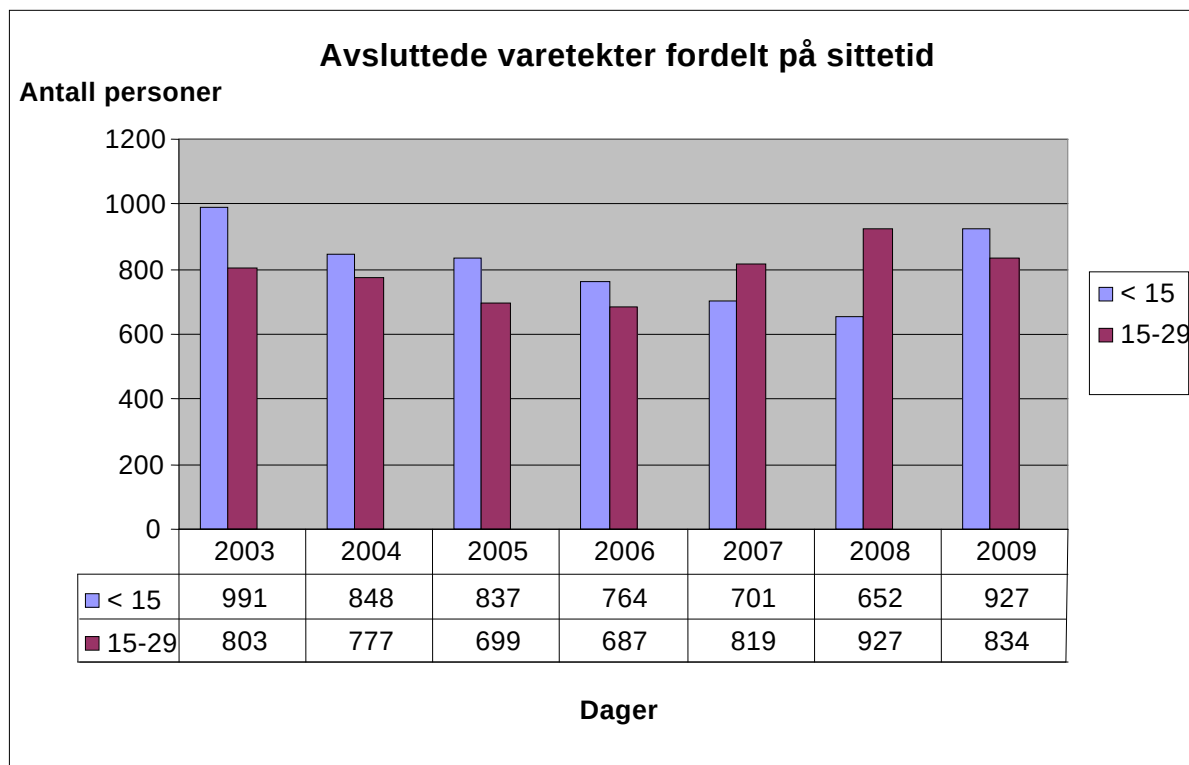
Av de to første linjene i tabellen ser man at varetekt som andel av alle fengselsdøgn er relativt uendret over de siste 10 år. Det er likevel en jevn økning fra 2006 til 2009. Ser man på varetekt som andelen av alle nyinnsettelser, ser vi en gradvis reduksjon fra 2000 og frem til 2008, mens prosentandelen i 2009 er tilbake på nivået i 2001.

Av tabell 1 ser man også at den gjennomsnittlige fengslingstiden i varetekt har økt med ni dager fra 2000, og nærmere halvparten av denne økningen er skjedd i perioden 2006-2009. De som har vært varetektsfengslet i årene etter innføringen av reglene om utvidet fremstillingsfrist, har altså gjennomsnittlig sittet lenger enn før. Dette er forenlig med intensjonen bak endringen i fremstillingsfristen. Hvis man antar at politiet i større grad enn tidligere klarer å sile ut de som *ikke* har noe med saken å gjøre *før* fremstillingsfristen utløper, og disse tidligere satt kort tid i varetekt, vil gjennomsnittlig arresttid for dem som faktisk varetektsfengsles kunne gå opp.

Tabell 2 nedenfor viser arresttid for avsluttede varetektsopphold fordelt på perioden 2003-2009.

Tabell 2: Avsluttede varetekter fordelt på arresttid

DaD



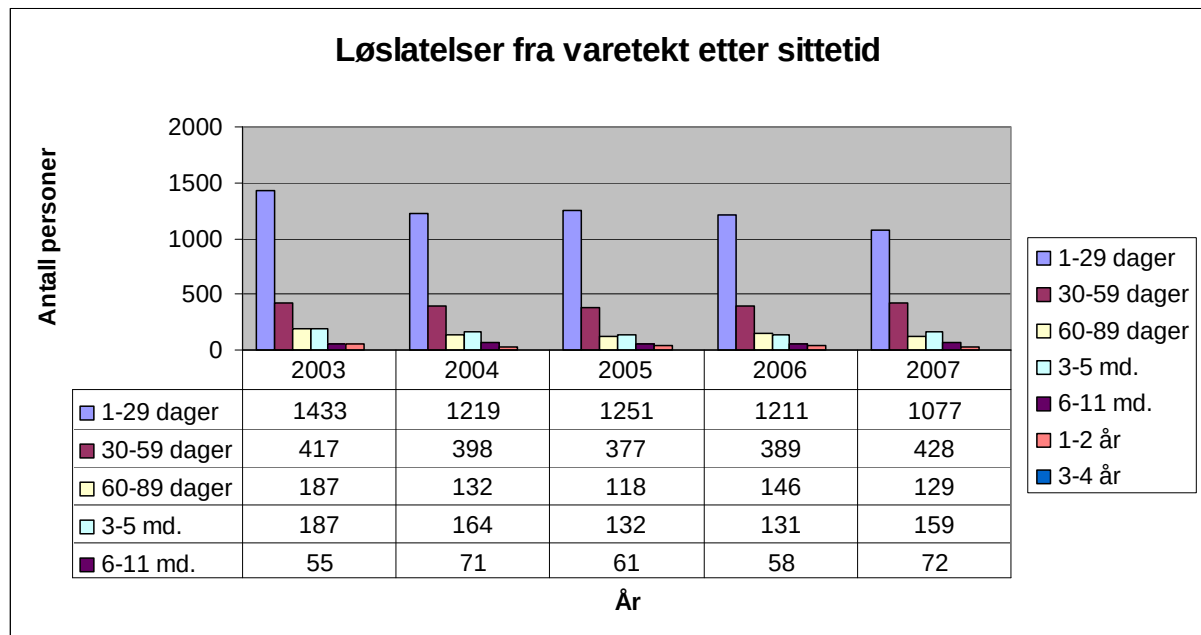
(Tabellen er basert på Kriminalomsorgens årsstatistikk for årene 2003 til 2009)

Fra tabellen ser man at antall personer som satt i varetekt *mindre enn 15 dager* viser en nedgang fra 2003, og man ser at det er en kontinuerlig nedgang fra 2005 til 2008. Så øker imidlertid antallet igjen ganske markert i 2009. For dem som satt *mellom 15 og 29 dager* er det en reduksjon i antall personer fra 2003 til 2005, og en tydelig økning fra 2006 til 2009.

Lengre fremstillingsfrist var ment å redusere behovet for varetektsfengsling, og da særlig behovet for de mer kortvarige fengslingene. Tallene for arresttid frem til 2008 kan indikere at endringen har hatt en slik effekt. Men i 2009 er det igjen en betydelig økning også i de kortere varetektsoppholdene. Departementet antar imidlertid at den siste økningen skyldes etterforskningsaktiviteten og kriminalitetsutviklingen, og i mindre grad er relatert til fremstillingsfristens lengde.

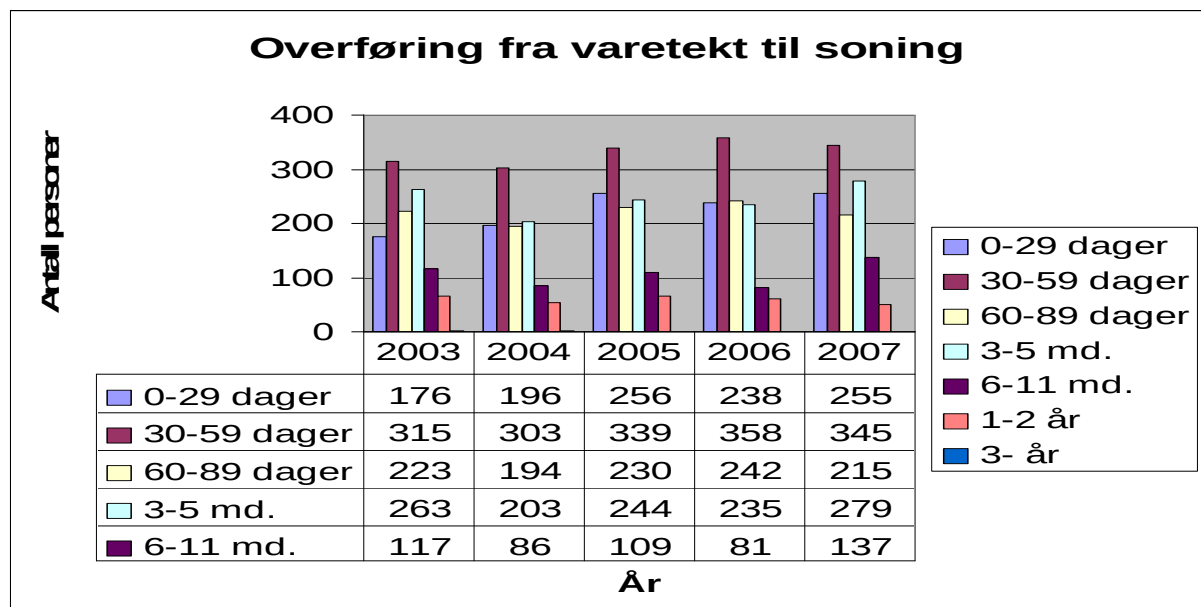
For ytterligere å belyse bruken av varetekt vil det være nyttig å se på årsakene til at varetektene avsluttes. Tabell 3 og 4 nedenfor viser antall varetekter som avsluttes med løslatelse og antall som avsluttes med overføring til soning. Det er dessverre ikke tall som viser hvor stor andel av dem som løslates fra varetekt som er frifunnet eller fortsatt siktet. Denne statistikken har ikke skilt ut tall for dem som sitter mindre enn 15 dager.

Tabell 3: Antall avsluttede varetekter som ender med løslatelse



(Tall basert på Statistisk sentralbyrås årlige kriminalstatistikk. Statistisk sentralbyrå er forsinket med sin kriminalstatistikk. Det foreligger p.t. ikke tall for 2008 og 2009.)

Tabell 4: Antall avsluttede varetekter som ender med overføring til soning



(Tall basert på Statistisk sentralbyrås årlige kriminalstatistikk. Statistisk sentralbyrå er forsinket med sin kriminalstatistikk. Det foreligger p.t. ikke tall for 2008 og 2009.)

Av tabell 3 ser man at antall personer som løslates fra *varetekt* etter å ha sittet inntil 29 dager, viser en avtagende tendens fra 2006. Samtidig ser man av tabell 4 at antall personer som overføres til soning er ganske stabilt eller noe økende.

Tidsserien er kort, men tallene i tabell 2, 3 og 4 gir muligens en svak indikasjon på at man i noen grad oppnår formålet med utvidelsen av fremstillingsfristen. Tallene antyder at bruken av korte varetekter (mindre enn 15 dager) reduseres, og at de som sitter lenger i større grad overføres til soning.

Fra Domstoladministrasjonen har departementet innhentet tall som viser antall personer som er fremstilt for domstolene med begjæring om varetektsfengsling (førstegangsfengslinger) i årene fra 2005 til 2009, og tall som viser hvor mange fremstillinger som har endt med fengslingskjennelse i tingrettene.

Tabell 5: Antall førstegangsfengslinger i perioden 1. juli til 31. juni for årene 2005-2009 (alle landets tingretter)

Førstegangsfengslinger i landets tingretter			
Periode 1.7-31.6 årene 2005-2010	Antall førstegangsfengslinger	Antall med fengslingskjennelse	% av totalt antall førstegangsfengslinger
2005/2006	3435	2813	82 %
2006/2007	3520	2992	85 %
2007/2008	3404	2931	86 %
2008/2009	3650	3192	87 %
2009/2010	4490	4066	91 %

(Tall fra domstolenes saksbehandlingssystem LOVISA innhentet fra Domstoladministrasjonen)

Tabell 5 indikerer at politiet har fått medhold i en større andel av sine fengslingsbegjæringer i årene etter lovendringen. Mulige årsaker er at sakene nå er bedre opplyst når fengslingsbegjæringen behandles av retten, at politiet har fått bedre tid til å fremskaffe bevis, og at bedre tid for politiet til å vurdere fremstilling for fengsling har ført til at politiet selv har silt bort flere av sakene hvor fengslingsvilkårene ikke er oppfylt. Denne utviklingen samsvarer med intensjonene bak lovendringen. Domstolene har dessverre ikke elektronisk registrering av disse dataene lenger tilbake i tid. Det har derfor ikke vært praktisk mulig å sammenlikne med data for årene før 2005.

Hensikten med utvidelsen av fremstillingsfristen var å redusere *behovet* for varetektsfengsling. Tallene for antall førstegangsfengslinger i perioden fra 1. juli 2005 til 31. juni 2009 må sies å være relativt stabile og gir ikke holdepunkter for at utvidelsen av fremstillingsfristen har hatt noen særlig effekt på behovet for å begjære fengsling. Dette tallet vil imidlertid påvirkes av mange faktorer. En bedre

indikator for i hvilken grad det reelt sett begjæres færre fengslinger, kan være antallet fengslinger sett i forhold til samlet antall pågripelser og innsettelse i arrest grunnet mistanke om straffbare forhold. Tabell 6 nedenfor viser forholdet mellom antall pågrepne og antall fremstillinger for varetektsfengsling (førstegangsfengsling) for hele landet utenom Oslo politidistrikt før og etter lovendringen.

Tabell 6: Antall fremstillinger for varetekt (førstegangsfengslinger) sett i forhold til antall pågripelser (personer i arrest). Hele landet med unntak av Oslo

Periode 1.7-31.6 årene 2005-2009	Antall pågrepne personer (personer i arrest)	Antall fremstillinger for varetekt (førstegangsfengslinger)	% av totalt antall personer i arrest
2005/2006	23 476	2586	11 %
2006/2007	22 865	2503	11 %
2007/2008	23 034	2419	10,5 %
2008/2009	20 889	2457	12 %

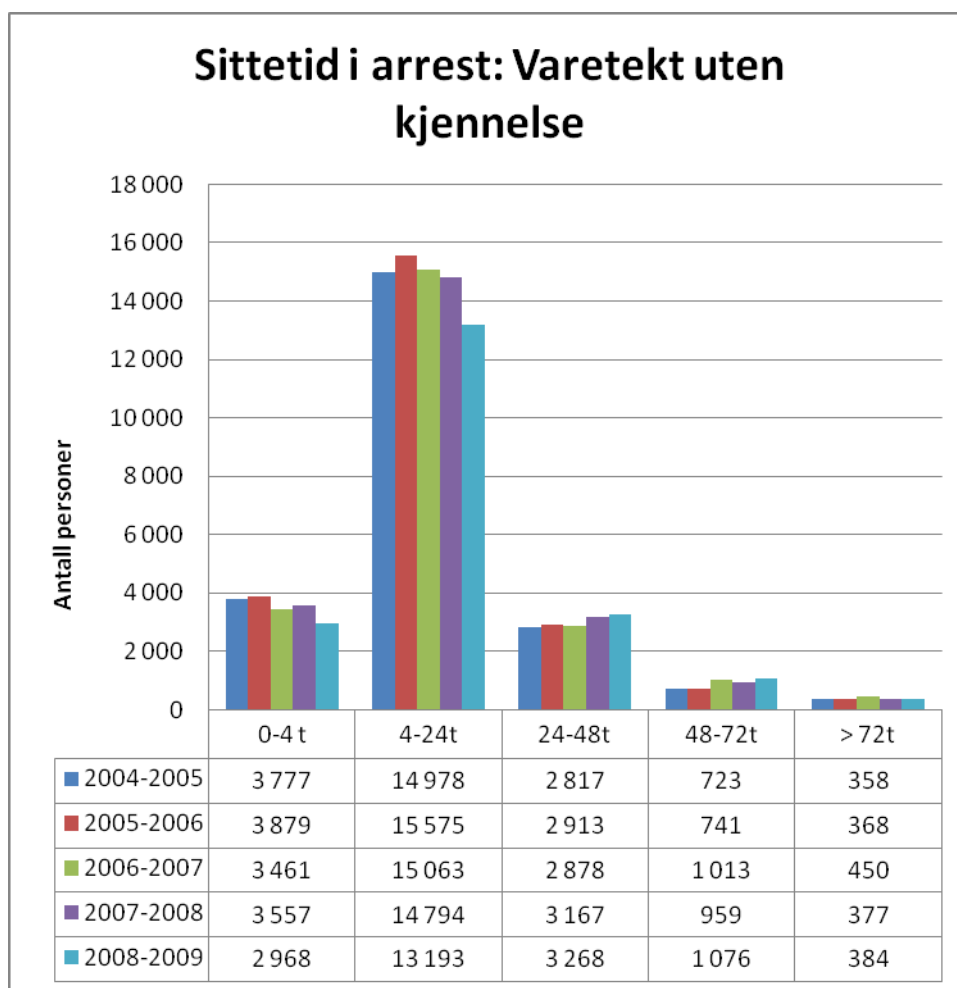
(Tall fra domstolenes saksbehandlingssystem LOVISA og fra Politidirektoratet, jf. tabell 7 nedenfor)

Av tabellen ser man at andelen pågrepne som fremstilles for varetektsfengsling er relativt konstant i perioden. Tallene i tabellen gir ikke grunnlag for å si at behovet for varetektsfengsling er redusert etter endringen av fremstillingsfristen.

3.2.2 Bruken av arrest i forbindelse med pågripelser for straffbare forhold

Politidirektoratet har på oppdrag fra departementet utarbeidet statistikk over bruken av arrest i årene før og etter lovendringen om utvidet fremstillingsfrist. Tabell 7 nedenfor viser utviklingen i bruken av arrest i forbindelse med mistanke om straffbare forhold.

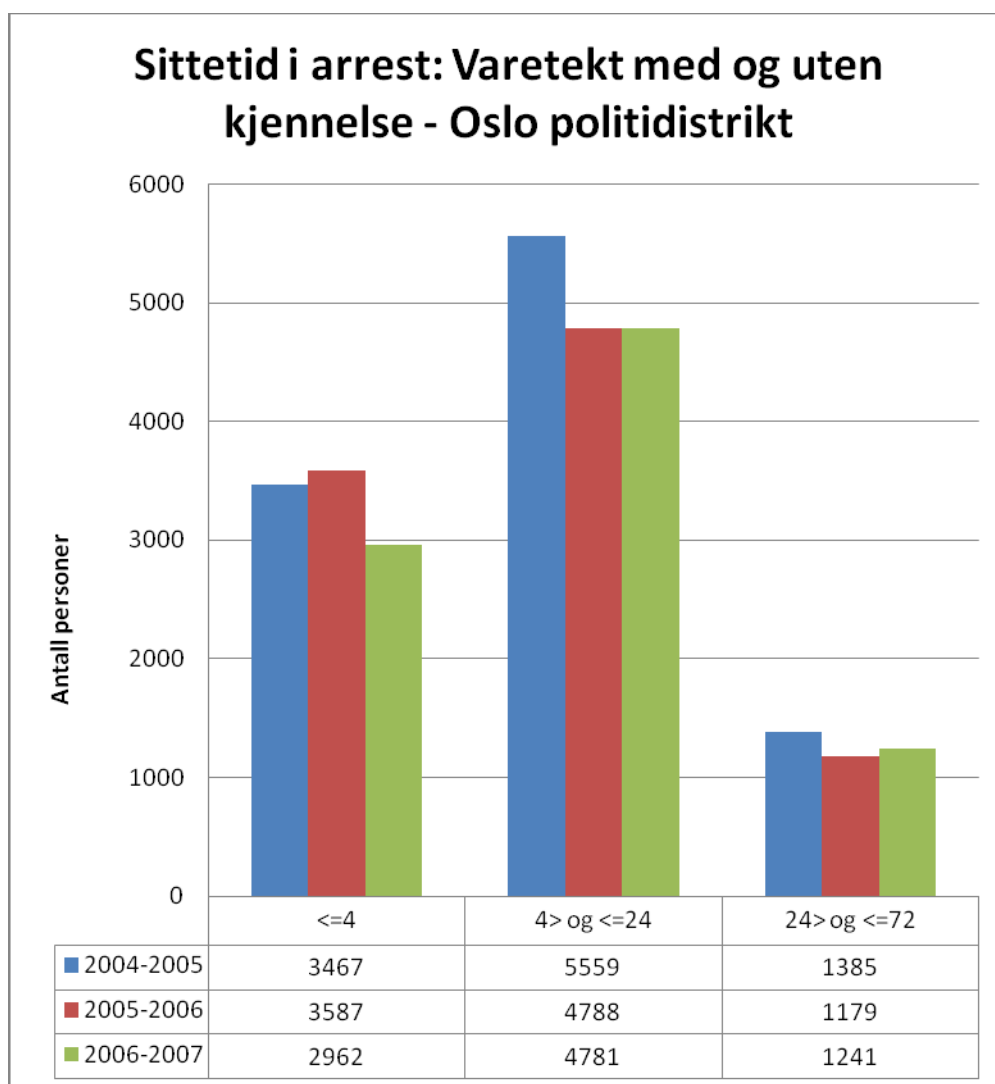
Tabell 7: Tid i politiarrest – hele landet unntatt Oslo. Tall fra 1. juli til 31. juni i årene 2004-2009



(Tall fra Politidirektoratet. Arresttiden viser faktisk tid i politiarrest, beregnet fra vedkommende er ført inn i arresten og til vedkommende er ført ut, enten fordi personen løslates eller som følge av overførsel til annen instans (f. eks. annet fengsel, sykehus). Personer som sitter på kjennelse men som fortsatt oppholder seg i arrestcelle pga. manglende mulighet for overføring er ikke inkludert her etter at kjennelsen er avsagt.)

De to første periodene viser tallene for de to siste årene før reglene om utvidet fremstillingsfrist trådte i kraft 1. juli 2006. De siste periodene viser bruken av arrest i året etter at reglene ble endret. Tallene viser en reduksjon i antall pågrepne som sitter i arrest inntil 24 timer og samtidig er det noe økning i arrest på inntil 48 timer. Dette er en forventet utvikling som følge av lovendringen. De aller fleste sitter fortsatt ikke mer enn inntil 24 timer. Tallene viser imidlertid også at det har skjedd en økning i antall arrestanter som sitter mellom 48 og 72 timer. Dette ble påpekt som en mulig negativ følge av lovendringen som forskriftshjemmelen for og reglene i forskrift om bruken av politiarrest er ment å hindre, og er klart uheldig. Økningen er på mellom 30 - 40 % (ca 2-300 personer) og er ganske stabil i årene etter lovendringen.

Tabell 8: Tid i politiarrest – Oslo politidistrikt. Tall fra 1. juli til 31. juni i årene 2004-2007



(Tall fra Oslo politidistrikt. Arresttiden viser faktisk tid i politiarrest, beregnet fra vedkommende er ført inn i arresten og til vedkommende er ført ut, enten fordi personen løslates eller som følge av overførsel til annen instans (f. eks. annet fengsel, sykehus). Statistikken for Oslo inkluderer også personer med kjennelse som fortsatt må sitte i arrest pga. manglende muligheter for overføring.)

Data fra Oslo politidistrikt er ikke registrert slik at man kan skille ut gruppen som sitter mellom 48 og 72 timer. Det har heller ikke vært mulig å få tall for senere perioder fra Oslo Politidistrikt. Tallene varierer lite i perioden, som imidlertid er for kort til at man kan trekke noen konklusjoner.

Som nevnt ovenfor forutsatte departementet i proposisjonen at fristutvidelsen ikke skulle føre til økt tid i arrest og det ble i politiarrestforskriften fastsatt en todøgnsfrist for overføring fra arrestcelle til ordinær fengselcelle. Hvis den pågrepne etter to døgn fortsatt ikke er fremstilt for retten for varetektsfengsling, har politiet hjemmel i Politiets innsettelsesordre (PIN) for å overføre

vedkommende til fengsel. Det var ventet en økning i bruken av PIN etter lovendringen. Tabell 9 viser utviklingen i bruken av PIN i årene fra 2005 til 2009.

Tabell 9: Tall for bruken av PIN-kode for overføring fra politiarrest til fengsel

Antall PIN-innsettelse (2005-2009)	
2005	175
2006	171
2007	295
2008	435
2009	512

(Tall innhentet fra Kriminalomsorgen.)

Tallene bekrefter at det har vært en vesentlig økning i bruken av PIN i årene etter lovendringen.

3.2.3 Spørreundersøkelsen blant dommere, påtalejurister og forsvarsadvokater

Gjennomføring og svarprosent

For å supplere tallmaterialet som det er redegjort for ovenfor, gjennomførte departementet i 2008 en spørreundersøkelse om ulike aktørers subjektive vurdering av virkningene av den utvidede fremstillingsfristen. I samarbeid med master i retts sosiologi Finn Skre Fjordholm, da tilknyttet Institutt for kriminologi og retts sosiologi ved Universitetet i Oslo, ble det utarbeidet et spørreskjema med i alt 16 spørsmål for utfylling. Skjemaet ble sendt til samtlige tingretter, lagretter, riksadvokaten, statsadvokatembetene, politidistriktene, ØKOKRIM, alle faste forsvarere (pr. 1. april 2008 iht. Norges statskalender og med tilgjengelig adresse), samt sentrale organisasjoner for de aktørene som arbeider med varetektsfengsling (Den Norske Advokatforening, Forsvarergruppen av 1977, Den norske dommerforening, Norsk forening for kriminalreform, Politiembetsmennenes landsforening (nå Politijuristene) og Politiets fellesforbund).

Det ble lagt vekt på å undersøke de ulike tidsmessige fasene av etterforskningen. Spørsmålene tok opp tema som:

- Fremstillingsfristens innvirkning på tidspunktet for løslatelse uten fremstilling
- Omfanget av frihetsberøvelse i tiden før fremstillingsmøtet
- Fremstillingsfristens innvirkning på opplysningen av saken i fengslingsmøtet
- Omfanget av varetektsfengslinger
- Betydning for egen arbeidshverdag
- Rettssikkerhets- og effektivitetsspørsmål

Tabell 10 nedenfor viser fordelingen av antall personer som ble spurt om å svare og svarprosenten i de fem respondentgruppene.

Utvalgets størrelse og svarprosent

	Domstol	Påtale	Politi	Foreninger	Faste forsvarere
Brutto utvalg	74	13	27	6	194
Revidert utvalg	60	10	27	6	149
Svarprosent	58,3	40,0	74,1	16,7	46,8

Omfanget av løslatelser uten fremstilling og frihetsberøvelse uten varetektskjennelse

Et sentralt spørsmål var om respondentene opplevde noen endring i omfanget av frihetsberøvelsen og om de opplevde at flere løslates uten fremstilling.

Spørsmål 1: Er ditt inntrykk at det i dag er flere eller færre pågrepne som kan løslates uten fremstilling som følge av utvidelsen av fremstillingsfristen (1. juli 2006)?

Tabell 1							
		DOMSTOL		POLITI		FAST FORSVARER	
Kode	Alternativ	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
-2	Klart flere	0	0%	4	20%	4	7%
-1	Noen flere	11	31%	13	65%	14	25%
0	Som før	5	14%	2	10%	21	37%
1	Noen færre	1	3%	1	5%	6	11%
2	Klart færre	0	0%	0	0%	0	0%
	Vet ikke	18	51%	0	0%	12	21%
	N=	35		20		57	
	Gjennomsnitt		-0,59		-1,00		-0,36
	Median		-1		-1		0

Spørsmål 8: Vil du si at perioden den enkelte pågrepne er undergitt frihetsberøvelse uten fengslingskjennelse er kortere eller lengre som følge av utvidelsen av fremstillingsfristen?

Tabell 8							
		DOMSTOL		POLITI		FAST FORSVARER	
Kode	Alternativ	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
-2	Klart kortere	0	0%	0	0%	0	0%
-1	Noe kortere	1	3%	0	0%	1	2%
0	Som før	5	14%	3	16%	12	21%
1	Noe lengre	11	31%	16	84%	30	54%
2	Klart lengre	1	3%	0	0%	8	14%
	Vet ikke	17	49%	0	0%	5	9%
	N=	35		19		56	
	Gjennomsnitt		-0,80		0,84		-0,61
	Median		1		1		1

Hensikten med å åpne for at pågrepne kan sitte lenger uten varetektskjennelse var at man i større grad skulle klare å sile ut dem som det av ulike årsaker ikke er grunnlag for å varetektsfengsle. Blant respondentene innen politiet er det et klart flertall som mener at flere pågrepne løslates etter regelendringen. Dette støttes av en tredjedel av forsvarerne og domstolene. Omtrent like mange forsvarere mener imidlertid at det ikke er noen endring, og en femtedel mener at færre løslates. Denne forskjellen i svarene fra forsvarerne kan muligens forklares med at de i mindre grad får kjennskap til de sakene der pågrepne løslates (fordi retten til offentlig oppnevnt forsvarer først inntreffer fra det tidspunkt det er klart at den pågrepne ikke vil bli løslatt innen 24 timer etter pågripelsen).

Et flertall av respondentene mener at perioden som den enkelte pågrepne er undergitt frihetsberøvelse uten fengslingskjennelse er blitt lenger enn før. Politiet er den gruppen som heller klarest i denne retning. Hele 84 % av politidistriktene svarer at denne perioden har blitt ”Noe lenger”, mens bare 11 % svarer at den er ”som før”. Dette er en forventet utvikling som følge av regelendringene.

Tiden frem til fremstilling for varetektsfengsling

Spørsmål 4: Vil du si at fremstilling for varetektsfengsling generelt finner sted tidligere eller senere etter pågripelsen i dag, sammenlignet med før fremstillingsfristen ble utvidet?

Tabell 4							
		DOMSTOL		POLITI		FAST FORSVARER	
Kode	Alternativ	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
-2	Klart tidligere	1	3%	0	0%	0	0%
-1	Noe tidligere	1	3%	0	0%	1	2%
0	Som før	8	23%	8	40%	19	35%
1	Noe senere	16	46%	11	55%	23	42%
2	Klart senere	0	0%	0	0%	9	16%
	Vet ikke	9	26%	1	5%	3	5%
	N=	35		20		55	
	Gjennomsnitt		0,50		0,58		0,77
	Median		1		1		1

Et klart flertall mener at tiden frem til fremstilling for varetektsfengsling er som før eller at fremstilling skjer senere enn før regelendringen. I domstolene opplever 23 % at det ikke er noen forskjell, mens 46 % opplever at det skjer noe senere. Litt over halvparten av politiet mener det skjer noe senere, mens 40 % mener det er som før. Blant forsvarerne mener nesten 60 % at fremstilling skjer noe eller klart senere enn før, mens 35 % mener det ikke er noen forskjell.

Respondentene ble også spurt om å vurdere i hvor stor *andel* av sakene fremstilling skjer senere enn før. 15 % av forsvarerne og to dommere mener at det skjer i mer enn 30 % av sakene. I overkant av 10 % av alle respondentene mener det ikke er noen endring mens de resterende mener at i 10-30 % av sakene skjer fremstilling senere enn før.

På spørsmål om i hvilken grad fremstilling for varetekt skjer snarest mulig, svarer de fleste at dette skjer i noen eller stor grad. Et par respondenter fra hver gruppe mener det skjer i meget stor grad, og 15 % av forsvarerne mener det ikke skjer i det hele tatt eller bare i liten grad.

Respondentene ble også bedt om å vurdere om utvidelsen av fremstillingsfristen bidrar til eller motvirker at fremstilling skjer snarest mulig. Noe overraskende svarer omlag en tredel av politiet og forsvarerne, og en firedel av dommerne at utvidelse av fremstillingsfristen i noen grad *motvirker* at fremstilling for varetektskjennelse skjer snarest mulig. Omtrent like mange mener imidlertid at det ikke har hatt noen betydning. Rundt 10 % mener utvidelsen bidrar til at fremstilling skjer snarest mulig.

Spørsmål 3. Vil du si at utvidelsen av fremstillingsfristen bidrar til eller motvirker at fremstilling for varetektsfengsling kan skje snarest mulig?

Tabell 3							
		DOMSTOL		POLITI		FAST FORSVARER	
Kode		Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
1	Bidrar klart	1	3%	1	5%	0	0%
2	Bidrar i noen grad	3	9%	2	10%	8	15%
3	Ingen betydning	10	29%	9	45%	17	31%
4	Motvirker i noen grad	8		7	35%	17	31%
5	Motvirker klart	2	6%	0	0%	6	11%
	Vet ikke	11	31%	1	5%	6	11%
	N=	35		20		54	
	Gjennomsnitt		3,29		3,16		3,44
	Median		3		3		3

Bruken av varetekt

Et viktig formål med lovendringen var å bidra til redusert bruk av varetekt.

Spørsmål 11: Har du inntrykk at den utvidede fremstillingsfristen har medført flere eller færre varetektsfengslinger (med kjennelse)?

Tabell 11							
		DOMSTOL		POLITI		FAST FORSVARER	
Kode	Alternativ	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
-2	Klart flere	0	0%	0	0%	0	0%
-1	Noen flere	0	0%	0	0%	0	0%
0	Som før	11	32%	3	15%	29	53%
1	Noen færre	12	35%	14	70%	15	27%
2	Klart færre	0	0%	3	15%	3	5%
	Vet ikke	11	32%	0	0%	8	15%
	N=	34		20		55	
	Gjennomsnitt		0,52		1,00		0,45
	Median		1		1		0

Spørsmål 9: Vil du si at perioden den enkelte er varetektsfengslet (på grunnlag av kjennelse) er kortere eller lengre som følge av utvidelsen av fremstillingsfristen?

Tabell 9							
		DOMSTOL		POLITI		FAST FORSVARER	
Kode	Alternativ	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
-2	Klart kortere	0	0%	0	0%	0	0%
-1	Noe kortere	5	14%	5	25%	4	7%
0	Som før	21	60%	13	65%	44	79%
1	Noe lengre	0	0%	0	0%	3	5%
2	Klart lengre	0	0%	0	0%	0	0%
	Vet ikke	9	26%	2	10%	5	9%
	N=	35		20		56	
	Gjennomsnitt		0,52		1,00		0,45
	Median		1		1		0

Spørsmål 10: Vil du si at frihetsberøvelsen totalt sett er kortere eller lengre som følge av utvidelsen av fremstillingsfristen?

Tabell 10							
		DOMSTOL		POLITI		FAST FORSVARER	
Kode	Alternativ	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
-2	Klart kortere	0	0%	1	5%	0	0%
-1	Noe kortere	5	14%	7	35%	5	9%
0	Som før	13	37%	10	50%	28	50%
1	Noe lengre	1	3%	1	5%	18	32%
2	Klart lengre	0	0%	0	0%	0	0%
	Vet ikke	16	46%	1	5%	5	9%
	N=	35		20		56	
	Gjennomsnitt		0,22		0,33		0,25
	Median		0		0		0

Ingen mener det er blitt flere varetektsfengslinger. Av respondentene i politiet mener 85 % at det er blitt noen eller klart færre varetektsfengslinger. Noe over 30 % av domstolene og forsvarerne mener det samme. Dette er i samsvar med den utviklingen man ønsket å oppnå.

På spørsmål om hvordan respondentene vurderer lengden av varetektsfengsling på grunnlag av kjennelse etter regelendringen svarer mellom 60 og 80 % at dette er som før. 25 % av respondentene fra politiet mener det er noe kortere, og det samme mener hhv 14 og 7 % av domstolene og forsvarerne. 5 % av forsvarerne mener det er blitt noe lengre. At en større andel politidistrikt mener det her har skjedd en reduksjon, kan skyldes at det foretas en del løslatelser som konsekvens av den utvidede fremstillingsfristen.

Det er noe uventet at respondentene i liten utstrekning opplever at varetektstiden på grunnlag av kjennelse er blitt lengre. Hvis man i større grad klarer å sile ut dem som det ikke er grunnlag for å varetektsfengsle, ville man forvente at de som ble idømt varetekt ble sittende lenger enn før slik data fra SSB antyder som er beskrevet ovenfor i punkt 1.

Sakene er bedre belyst ved fengslingsmøtet

Spørsmål 7: Vil du si at sakene er bedre eller dårligere opplyst ved fengslingsmøtet i tilfeller der påtalemyndigheten faktisk har benyttet den utvidede fremstillingsfristen, sammenlignet med fengslingsmøte avholdt innen ett døgn under den gamle ordningen?

Tabell 7							
		DOMSTOL		POLITI		FAST FORSVARER	
Kode	Alternativ	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
-2	Klart bedre	3	9%	10	50%	3	6%
-1	Noe bedre	14	41%	9	45%	24	45%
0	Som før	8	24%	0	0%	22	42%
1	Noe dårligere	0	0%	0	0%	0	0%
2	Klart dårligere	0	0%	0	0%	0	0%
	Vet ikke	9	26%	1	5%	4	8%
	N=	34		20		53	
	Gjennomsnitt		-0,80		-1,53		-0,61
	Median		-1		-1		-1

I underkant av halvparten av alle respondentene i alle grupper mener sakene er bedre belyst enn før. Halvparten av respondentene fra politiet mener det er klart bedre enn før, mens bare tre forsvarere og tre dommere mener det samme. Ingen mener sakene er dårligere opplyst enn før. Departementet mener man må kunne legge til grunn at det er skjedd en viss bedring slik man forventet å oppnå med lovendringen.

Respondentene ble også spurt om å vurdere situasjonen isolert for hhv tekniske bevis, vitneforklaringer, forklaringer fra mistenkte og forsvarers forberedelser. På spørsmålene om tekniske bevis og vitneforklaringer svarer hhv to og fire faste forsvarere at det er blitt noe dårligere enn før. En til to respondenter i hver gruppe mener det er blitt klart bedre etter lovendringen, med unntak av vitneforklaringene som fire politijurister mener er klart bedre nå. For øvrig er svarene at det er som før eller noe bedre.

Effektivitet og rettsikkerhet

Respondentene ble spurt om å vurdere om den utvidede fremstillingsfristen har bidratt til at deres eget arbeid kan utøves mer eller mindre effektivt enn før. De fleste dommere og faste forsvarere mener det er som før, men om lag en fjerdedel mener det er noe mer effektivt. Hele 70 % av påtalejuristene svarer at det er noe

bedre enn før, og 30 % (6 respondenter) mener det er klart mer effektivt med de nye reglene.

Spørsmål 12: Vil du si at den pågrepnes rettsikkerhet er svekket eller styrket som følge av den utvidede fremstillingsfristen?

Tabell 12							
		DOMSTOL		POLITI		FAST FORSVARER	
Kode	Alternativ	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
-2	Klart svekket	1	3%	0	0%	4	7%
-1	Noe svekket	1	3%	0	0%	21	38%
0	Som før	13	37%	7	35%	21	38%
1	Noe styrket	10	29%	12	60%	9	16%
2	Klart styrket	2	6%	1	5%	0	0%
	Vet ikke	8	23%	0	0%	0	0%
	N=	35		20		55	
	Gjennomsnitt		0,41		0,70		-0,36
	Median		0		1		0

Omtrent en tredjedel av de spurte fra hver gruppe mener at den pågrepnes rettsikkerhet er som før. De øvrige fra politiet mener rettsikkerheten er styrket, men bare en tredel av dommerne og en sjettedel av advokatene mener det samme. Blant forsvarerne mener nesten halvparten at rettsikkerheten er svekket som følge av endringen.

3.2.4 Oppsummering

Departementet legger til grunn at det har skjedd en økning i antall personer som sitter i arrestcelle over 24 timer, og at det har skjedd en reduksjon i antall korte varetekter under 15 døgn. Det første er en ikke ønsket utvikling som hovedsakelig skyldes mangel på tilgjengelige varetektsplasser i fengslene. Hvorvidt utviklingen her også er påvirket av den utvidede fremstillingsfristen er det vanskelig å si noe om. Reduksjonen i antall korte varetekter er derimot en utvikling som samsvarer med hensikten med regelendringen. Antall slike korte varetekter økte imidlertid kraftig i 2009, men det er for tidlig å si om dette skyldes spesielle forhold dette året eller om det er del av en ny trend.

Innenfor politiet er det et klart flertall av respondentene i spørreundersøkelsen som mener at det etter regelendringen er flere pågrepne som løslates uten å bli fremstilt for varetektsfengsling, slik man forventet etter regelendringen. Dette støttes av en tredjedel av forsvarerne og domstolene. Omtrent like mange forsvarere mener imidlertid at det ikke er noen endring, og en femtedel mener at færre løslates. Denne forskjellen i svarene fra forsvarerne kan kanskje forklares med at de i mindre grad får kjennskap til de sakene der pågrepne løslates. Departementet

legger også til grunn at sakene nå er bedre belyst ved fremstilling og at arbeidet er blitt noe mer effektivt for dommere, forsvarere og særlig politiet. Dette er i samsvar med det man ønsket å oppnå med regelendringen.

Blant politi, forsvarere og dommere som er spurt, er det ingen som mener at det er blitt flere varetektsfengslinger som følge av lovendringen. Av respondentene fra politiet mener 85 % at det er blitt noen eller klart færre varetektsfengslinger. Noe over 30 % av domstolene og forsvarerne mener det samme.

Lengden på tidsseriene og vanskeligheter med å korrigere for andre forhold som kan påvirke resultatene, gjør det vanskelig å trekke sikre konklusjoner. Departementet mener imidlertid at selv om resultatene på noen områder er svakere enn ønsket, antyder datagrunnlaget at man har oppnådd flere viktige målsetninger med lovendringen.

3.3 Praktiseres fremstillingsfristen i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser?

I proposisjonen om fristutvidelsen ble det uttalt at i tillegg til å kontrollere effekten av endringen på varetektsbruken, burde etterkontrollen også ta sikte på å undersøke om de nye reglene praktiseres i samsvar med forpliktelsene i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 5 nr. 3 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 nr. 3.

3.3.1 Gjeldende folkerett

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 5 nr. 3 lyder slik:

”Everyone arrested or detained in accordance with the provisions of paragraph 1.c of this article shall be brought promptly before a judge or other officer authorised by law to exercise judicial power [...]”

Bestemmelsen stiller uttrykkelig krav om fremstilling ”straks” for en domsmyndighet. Implisitt ligger det i dette et krav om at pågrepne personer som ikke blir fremstilt for varetektsfengsling, blir løslatt ”promptly”. Konvensjonsbrudd inntreder dersom den pågrepne verken fremstilles eller løslates innen fristen.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) har et tilsvarende krav i artikkel 9 nr. 3. Ordlyden i vilkåret som gjelder fremstillingsfristen er identisk med ordlyden i EMK (”*promptly*”). De to konvensjonene danner altså det samme rettskildemessige utgangspunktet.

”Promptly” (”straks” i den norske oversettelsen) gir språklig sett liten fleksibilitet og lite rom for skjønn ved tolkningen. Dette er understreket i Brogan-saken (A 145-B side 32) som gjaldt spørsmålet om tiden fra pågrepelse til fremstilling for fengsling innebar brudd på EMK artikkel 5 nr. 3, og som det er vist til i en rekke senere saker. En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at rask fremstilling ikke nødvendigvis er tilstrekkelig. I den franske teksten er ordet ”*aussitôt*” brukt. Ordet ligger språklig sett nærmere det norske ”umiddelbart” enn hva ”promptly” gjør. Domstolen viste til denne nyanseforskjellen i Brogan-saken, og understreket at det får en viss betydning

for tolkningen. Det kreves likevel ikke at den frihetsberøvede fremstilles umiddelbart etter pågripelsen. Et for strengt krav til rask fremstilling ville blant annet medføre fare for at saken ikke blir godt nok opplyst for retten og at overprøvingen derfor ikke blir grundig og reell. Men kravet til sakens opplysning går ikke lenger enn hva som er nødvendig for å vurdere varetektsspørsmålet på en forsvarlig måte.

Domstolen har understreket at det ikke kan fastsettes en absolutt grense for hvor lang tid som kan godtas før fremstilling må skje. Hva som er "promptly" må vurderes konkret i lys av sakens omstendigheter (se bl. a. saken *de Jong, Baljet og van den Brink*, A 77 side 25). En formålsrelatert skranke ble likevel formulert i *Brogan-saken*: Sakens omstendigheter vil ikke kunne forsvare en fremstillingsfrist som er så lang at kjernen i rettigheten etter artikkel 5 nr. 3 svekkes (side 33). Statenes skjønnsmargin er relativt begrenset i denne vurderingen.

Brogan-saken, som ble avgjort ved plenumsdom i 1989, står fortsatt sentralt når kravet til fremstillingsfristen etter EMK artikkel 5 nr. 3 skal fastlegges nærmere. I den saken ble klagerne aldri fremstilt for retten, men løslatt etter henholdsvis 4 dager og 6 timer, 4 dager og 11 timer, 5 dager og 11 timer og 6 dager og 16,5 timer etter pågripelse. Domstolen aksepterte at statene kan operere med lengre fremstillingsfrist ved bekjempelse av terrorvirksomhet, som det var snakk om i denne saken, enn ved bekjempelse av annen kriminalitet. Dette blant annet fordi det i slike saker kan være vanskeligere å fremskaffe bevis og fordi undersøkelser kan kreve mer tid enn vanlig. Flertallet (12 dommere) kom likevel til at selv den korteste perioden - altså 4 dager og 6 timer - var i strid med artikkel 5 nr. 3.

Flertallet i *Brogan-saken* uttalte at det ikke kan utledes noen generell regel av dommen om hvor lang fremstillingsfrist som kan godtas. Men dommen gir grunnlag for å si at fremstilling eller løslatelse fire dager etter pågripelse vil være helt i ytterkant av hva som kan godtas i forhold til EMK artikkel 5 nr. 3. Når de spesielle forhold som terrorvirksomheten skapte i Nord-Irland ikke kunne forsvare en frihetsberøvelse i fire dager og seks timer uten fremstilling for forhørsrett, er det grunn til å tro at fire dager i alle fall ikke vil bli godtatt i ordinære straffesaker.

I senere avgjørelser fra EMD er det vist til *Brogan-saken* og konstatert brudd på EMK i tilfeller hvor fremstilling er skjedd etter mer enn fire dager. Uttalelser i *Ikincisoy v. Tyrkia*, (*Application no. 26144/95, dom fra 2004*) gir på den annen side holdepunkter for at en generell regel om fremstilling etter senest tre dager vil være i samsvar med EMK:

"Concerning the police custody of the first applicant, the Court recalls that the fact that a detained person is not charged or brought before a court does not in itself amount to a violation of the first part of Article 5 § 3. No violation of Article 5 § 3 can arise if the arrested person is released "promptly" before any judicial control of his detention would have been feasible (see *De Jong, Baljet and Van den Brink*, cited above, p. 25, § 52, and *Brogan and Others*, cited above, pp. 31-2, § 58). The Court finds that the release of the first applicant, who was held in police custody for no more than three days, may be regarded as "prompt" for these purposes. Accordingly, there has been no violation of Article 5 § 3 of the Convention in his case."

3.3.2 Departementets vurdering

Det følger av Brogan-saken og senere praksis fra EMD at brudd på artikkel 5 nr. 3 konstateres i tilfeller hvor fremstilling er skjedd etter mer enn fire dager. Sammenholder man disse sakene med Ikincisoy-saken, kan det legges til grunn at dagens absolutte tredagers lengstefrist for fremstilling fortsatt er forenlig med EMK. En kontroll av om de nye reglene praktiseres i samsvar med forpliktelsene i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 5 nr. 3 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) krever imidlertid også en analyse av hvorvidt siktede fremstilles ”promptly” innenfor lengstefristen.

Dette beror i prinsippet på en konkret vurdering av forholdene i den enkelte fengslingssak. Departementet har ikke foretatt noen gjennomgang av enkeltsaker som ledd i etterkontrollen. Men tallene som viser tid i arrest, gir etter departementets vurdering dekning for å si at de aller fleste fortsatt fremstilles eller løslates i løpet av det første døgnet etter pågripelsen, og at utvidelsen av fristen ikke har ført til noen vesentlig endring i så måte. Samtidig må det ut fra spørreundersøkelsen legges til grunn at fremstilling i enkelte saker skjer noe senere en før. Dette er forenlig med noe av det som var tanken bak lovendringen; å gi politiet litt bedre tid til å forberede og vurdere fengslings spørsmålet.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt det variable fristkravet om fremstilling snarest mulig, overholdes.

4 Bør fremstillingsfristen endres?

4.1 Gjeldende rett

Som nevnt innledningsvis følger det av *straffeprosessloven § 183 første ledd første punktum* at påtalemyndigheten, dersom den vil beholde den pågrepne, snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen skal fremstille vedkommende for tingretten med begjæring om fengslings. Hovedregelen er at siktede skal fremstilles snarest mulig – bare unntaksvis kan det være aktuelt å vente med fremstillingen helt til fristen løper ut. Hvor lenge man kan vente, beror på forholdene i den enkelte saken, blant annet på forbrytelsens karakter og hvor komplisert og tidkrevende etterforskningen er. Regelen må praktiseres i samsvar med EMK artikkel 5 nr. 3, jf. SP artikkel 9 nr. 3. I tillegg gjelder en absolutt lengstefrist på tre dager. Fristen forlenges ikke selv om gode grunner taler for å vente lengre enn tre dager med fremstillingen. Den forlenges heller ikke selv om den løper ut på en lørdag eller en helligdag, jf. *annet punktum*, hvorefter domstolloven § 149 første ledd om forlengelse av frister som løper ut på en lørdag eller en søn-/helligdag, ikke gjelder.

4.2 Andre lands rett

I *Sverige* skal påtalemyndigheten fremstille den pågrepne for varetekt uten forsinkelse (”utan dröjsmål”) og senest klokken 12 tre dager etter pågripelsen. Tingsretten må behandle varetektsspørsmålet uten forsinkelse, og senest fire dager etter pågripelsen, jf. rättegångsbalken kap. 24 12 og 13 §§. Det samme gjelder i *Finland*, jf. den finske tvångsmedelslagen §§ 13 og 14.

I Danmark fremgår reglene om fremstilling for fengsling av Grundloven § 71 og retsplejeloven kapittel 69 § 760. Fristen for å fremstille en pågrepet person for en dommer er 24 timer etter pågripelsen. Fengslingsspørsmålet kan få tre ulike utfall i forhørsretten: I tillegg til at den pågrepte kan settes fri eller varetektsfengsles, kan retten komme til den mellomøsning at politiets anholdelse skal forlenges. Vilkåret er at retten finner at varetektsfengsling ikke er utelukket, men at den ikke nå kan ta stilling til varetektspørsmålet 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 pågrepte må overføres til varetektsfengsling.

4.3 Vurderingene i 2002

I forbindelse med lovendringen i 2002 vurderte departementet en rekke måter å utforme fristregelen på (Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) side 29). En ordning med foreløpig prøving etter 24 timer, etter mønster av den danske ordningen, ble av effektivitetshensyn ansett som lite hensiktsmessig. En samtykkeordning, hvor den siktede samtykker til utsatt fremstilling i for eksempel 24 timer, antok man i liten grad ville ivareta formålet.

Det gjenstående alternativet var å utvide fremstillingsfristen – generelt eller for bestemte typer av saker. Ettersom en generell lengstefrist på fire dager ville ligge helt i ytterkanten av hva EMK tillater, ble dette alternativet forkastet. Med en todagersfrist, for alle saker eller for de mest alvorlige, ville ulempene med en utvidelse reduseres. Men det ble også antatt at fordelene med en utvidelse med bare én dag ville være begrenset, og departementet ga uttrykk for tvil om hvorvidt en slik utvidelse ville ha tilstrekkelig effekt.

Resultatet ble at departementet opprettholdt forslaget fra høringsnotatet om en tredagers fremstillingsfrist i kombinasjon med en videreføring av det variable kravet om fremstilling snarest mulig. Departementet vurderte i denne forbindelse om man burde innføre en differensiert frist avhengig av sakens alvorlighet, men kom til at det var flere ulemper med en slik sonndring. Hvorvidt den utvidede fristen burde begrenses til bestemte fengslingsgrunnlag, først og fremst fengsling grunnet på bevisforspillelsesfare, ble også vurdert, men forkastet.

Departementet vurderte også om fristen burde regnes i dager eller timer, noe som har betydning for hvor lang den blir i praksis. Resultatet ble en tredagersfrist formulert som en absolutt frist på tre dager (i praksis gir dette en frist på maksimalt ca. 84 timer).

4.4 Departementets vurderinger før høringen

Departementet ser ikke at noen av alternativene til en generell lengstefrist er mer aktuelle i dag enn i 2002. Etter departementets syn er spørsmålet om hva som fremover skal være fristen for fremstilling, i praksis et spørsmål om den gjeldende lengstefristen skal videreføres, eller om den på en eller annen måte skal strammes inn. Departementet ser tre mulige alternativer:

1. Videreføring av gjeldende rett med frist for fremstilling snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen
2. Gjeninnføring av fristen som gjaldt før lovendringen, slik at fengsling skal skje snarest mulig og som hovedregel dagen etter pågripelsen
3. En mellomløsning (en todagersfrist)

Departementet kan ikke se at gjeninnføring av fristen som gjaldt før lovendringen vil være en god løsning. Straffeprosessloven § 183 bør for det første inneholde en absolutt frist for fremstilling. En hovedregel om fremstilling dagen etter vil dessuten gi politiet svært liten tid til etterforskning før fremstillingsfristen går ut, noe som vil gå ut over fengslingssakens opplysning og som igjen kan føre til svakt funderte fengslingskjennelser. Tallene for tid i politiarrest gir videre dekning for å si at det store flertallet fortsatt fremstilles (eller løslates) i løpet av det første døgnet etter pågripelsen. Gjeninnføring av den tidligere fristen synes derfor ikke nødvendig for å sikre at fremstilling for retten skjer snarest mulig.

Hvorvidt man bør gå inn for alternativ to eller tre fremstår som mer åpent.

Analysen av tilgjengelig tallmateriale og spørreundersøkelsen påviser funn som kan indikere at dagens frist har hatt noe av den tiltenkte effekten. Som påpekt ovenfor synes behovet for de korteste varetektsoppholdene på færre enn 15 dager å ha blitt redusert i årene 2005 til 2008. Et klart flertall innen politiet mener at flere pågrepne løslates uten å bli fremstilt for fengsling. Ettersom politiet presumptivt er den aktørgruppen som er nærmest til å vurdere om flere enn før løslates, indikerer responsen at endringen har hatt noe av den tiltenkte effekten. Svarene fra spørreundersøkelsen antyder også at sakene er bedre opplyst enn før, noe som var et av argumentene for å utvide fremstillingsfristen. Disse funnene kan tale for å videreføre gjeldende rett.

Bedre saksopplysning som følge av bedre tid til etterforskning kan også ha ført til flere fengslinger. Som følge av den betydelige økningen i antallet varetektsfengslede siste halvår i 2009, ba riksadvokaten i mars i år Oslo statsadvokatembeter om å undersøke bakgrunnen for denne utviklingen. I sitt brev 1. juni 2010 til riksadvokaten om den gjennomførte undersøkelsen og som departementet har mottatt kopi av, skriver statsadvokatembetet følgende:

”Begge politidistrikter [Oslo og Søndre Buskerud politidistrikter] opplyser at 72-timers regelen for fremstilling for fengsling har påvirket fengslingspraksisen på følgende måter:

1. Ved fare for bevisforspillelse har det medført at man har fått gjennomført de nødvendige etterforskningsskritt slik at det ikke er nødvendig med fengsling.
2. Videre har det ført til at man får bedre tid til å forberede fengslingene, herunder særlig fengsling av gjengangere. Dette har ført til at man i flere tilfeller har kunnet fremme begjæring om fengsling i saker hvor man før måtte løslate fordi man ikke hadde tid til å samle saker og begrunne en begjæring om fengsling i tilstrekkelig grad.
3. Ved mange pågrepne samme dag kan man nå flytte noen over til neste dag og på den måten unngå å måtte dimettere grunnet kapasitet.
4. Ved enkle saker, f.eks promillekjøring begått av utlending, kan man gå direkte til pådømmelse av forholdet uten fremstilling for fengsling.”

Statsadvokatembetets vurdering er basert på samtaler med politijuristene. Disse har gitt uttrykk for at man nå fengsler flere enn før fordi man har bedre tid til å forberede fengslingsbegjæringen. En slik virkning var ikke tiltenkt, men er ikke nødvendigvis negativ.

Oslo statsadvokatembeters undersøkelse illustrerer også på andre måter at manglende nedgang i antallet fengslinger ikke er ensbetydende med at utvidelsen av fremstillingsfristen ikke har hatt den tiltenkte effekten: I fengslingssakene som ble undersøkt (alle fengslingssaker i Oslo og Søndre Buskerud politidistrikter der siktede ble løslatt fra varetekt eller overført til soning i februar måned 2010) var bevisforspillelsesfare bare påberopt som fengslingsgrunn i 28 % av sakene i Oslo politidistrikt og i ingen av sakene i Søndre Buskerud politidistrikt. Det dominerende fengslingsgrunnlaget i begge politidistrikter i de aktuelle sakene var unndragelsesfare, noe som i hvert fall delvis kan forklares med at 75 % av personene hadde liten eller ingen tilknytning til Norge.

I forarbeidene til fristutvidelsen ble det antatt at endringen særlig kunne bidra til å redusere behovet for fengslinger grunnet på bevisforspillelsesfare. Jo færre saker hvor bevisforspillelse er fengslingsgrunnlaget, jo mindre synlig vil effekten av endringen være i statistikken. Tall fra de to politidistriktene på Østlandet for en periode vinteren 2010 er ikke nødvendigvis representative for hele landet eller for tidligere perioder, blant annet fordi de såkalte mobile utenlandske vinningskriminelle er et nyere fenomen. Men undersøkelsen illustrerer like fullt at mangel på statistiske holdepunkter for at endringen har hatt den tiltenkte effekt, ikke uten videre gir et dekkende bilde. Dette gjør også at det er grunn til å legge ikke ubetydelig vekt på tilbakemeldingene fra aktørene om deres subjektive syn på virkningen av regelendringen.

Beklageligvis er det også slik at antallet pågrepne som sitter i politiarrest utover 24 timer har økt de seneste årene. Fristen på 48 timer i forskrift om bruk av politiarrest og tredagersfristen i straffeprosessloven § 183, er to ulike frister med hver sine begrunnelser. I prinsippet skal de to fristene praktiseres uavhengig av hverandre. Det kan likevel ikke ses bort fra faren for et uheldig samspill mellom de to fristene ved at overføring fra politiarrest til fengsel utsettes i strid med forskriften om bruk av politiarrest i de tilfeller hvor fremstilling for fengsling først kan skje på fristens tredje og siste dag. Overføring fra arrest til fengsel før den pågrepne har vært fremstilt for retten for fengsling, innebærer omkostninger og ulemper særlig for politi- og fengselsmyndigheter, noe som også ble påpekt av flere høringsinstanser i forbindelse med lovendringen i 2002. På den annen side viser tallene en tydelig økning i bruken av PIN (se punkt 3.2.2 under tabell 8) som indikerer at politiet arbeider bevisst for å redusere tiden i arrest. Det kan likevel være vanskelig å gjennomføre overføring av disse personene i samsvar med todøgnfristen, særlig i en situasjon med mangel på varetektsplasser.

Departementet vil understreke at hvorvidt overføring fra politiarrest til fengsel skjer innen to døgn etter påripelsen eller ikke, først og fremst beror på om og eventuelt hvor i landet fengselsceller er tilgjengelig – med andre ord kapasiteten i fengslene. Denne er økt betydelig de seneste årene. Likevel vil varetektskapasiteten i perioder være mindre enn behovet. Dette skyldes blant annet at det er vanskelig å beregne behovet for varetektsplasser til enhver tid.

Departementet finner i denne forbindelse grunn til å bemerke at svaret på et stadig økende behov for flere fengselsplasser ikke nødvendigvis er stadig å øke antallet fengselsplasser. Vel så viktig er det å forebygge mer, rehabilitere bedre etter soning, og finne egnede alternativer til fengsel, både i forbindelse med varetekt og i forbindelse med soning. Kapasiteten må imidlertid selvsagt være stor nok til at brudd på forskriften om bruk av politiarrest unngås.

Selv om fremstillingsfristens lengde må antas å ha begrenset betydning for hvor lenge pågrepne blir sittende i politiarrest, kan tallene i tabell 8 ovenfor gi grunnlag for å hevde at utvidelsen av fremstillingsfristen har medvirket til at flere pågrepne er blitt sittende i politiarrest i mer enn to døgn. Dette er i så fall svært uheldig. Som kjent er det gjentatte ganger og fra ulikt hold rettet kritikk mot Norges bruk av politiarrest, ikke minst fra FNs torturkomité. Kritikken er også nylig gjentatt av Sivilombudsmannen, som i sin uttalelse 14. mai 2010 om "Sittetid i politiarrest – hovedregelen om overføring til fengsel innen to døgn m.v.", konkluderer med at antall overskridelser av todøgnsfristen på landsbasis fortsatt er urovekkende høyt (med store lokale variasjoner). Også fra forsvarerhold er det gjentatte ganger reist kritikk mot oppholdstiden i politiarrest.

Departementet arbeider stadig med praktiske og administrative tiltak for å unngå at pågrepne sitter i politiarrest i mer enn to døgn. Det er i forlengelsen av dette naturlig å vurdere om også regelverket bør innrettes slik at det er sammenfall mellom fremstillingsfristen og fristen for overføring fra politiarrest til fengsel. Det er nærliggende å spørre om indikasjonene på at fristutvidelsen har hatt en viss positiv effekt på korte varetektsopphold, ikke er tydelige nok til å begrunne en videreføring av tredagersfristen. 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. Før høringen heller departementet derfor mot å redusere fremstillingsfristen til to dager.

Det vil også være en pedagogisk og administrativ fordel om fristene for fremstilling og for overføring fra politiarrest er sammenfallende. Dersom utfallet blir at departementet fremmer et forslag om å redusere fremstillingsfristen til to dager, kan det være grunn til å endre ordlyden i forskriften om overføring fra politiarrest slik at den i større grad blir sammenfallende med lovens ordlyd mht fremstillingsfrist.

Et forslag om å korte ned fremstillingsfristen vil nødvendigvis medføre omstillinger for aktørene i justisforvaltningen. Departementet vil i så fall sørge for at det går tilstrekkelig tid mellom vedtakelsen og ikraftsettingen av endringen.

Departementet ber høringsinstansene redegjøre for sine erfaringer med den utvidede fremstillingsfristen, og gi sitt syn på om fremstillingsfristen bør kortes ned. Departementet ber i den sammenheng om høringsinstansenes vurdering av forholdet mellom fremstillingsfristen for varetektsfengsling og todøgnsfristen for overføring fra politiarrest til fengsel.

4.5 Utformingen av en eventuelt endret fristregel

Forutsatt at gjeldende rett ikke videreføres og man går for en mellomløsning i form av en todagersfrist, er spørsmålet hvordan en slik bestemmelse best kan utformes. Det finnes flere alternativer:

- En absolutt frist på 48 timer
- En absolutt frist på to dager (maksimalt ca. 60 timer)
- En frist som ikke er absolutt på 48 timer
- En frist som ikke er absolutt på to dager

En absolutt frist vil innebære at fristforlengelsesreglene i domstoloven § 149 ikke skal gjelde.

En absolutt frist på 48 timer synes lite aktuell. En slik frist vil i praksis innebære en innsnevring også i forhold til det som gjaldt før lovendringen i 2002.

Utvidelsen av fremstillingsfristen førte til at man fikk på plass en ordning med fengslingsvakt på lørdager i domstolene. En absolutt frist på to dager vil nødvendiggjøre fengslingsvakt ikke bare på lørdager, men også på søndager og helligdager. En person som pågripes sent fredag kveld, og som ikke kan fremstilles lørdag, må kunne fremstilles innen todagersfristen løper ut.

Velges alternativ 3 eller 4 vil fristforlengelsesreglene i domstoloven § 149 gjelde så langt det ikke gjøres unntak. Fordi helgedager og dermed likestilte dager ikke medregnes i frister fastsatt i timer etter domstoloven § 149 annet ledd, vil en frist på 48 timer i realiteten kunne bli svært lang i forbindelse med jul og påske og vil kunne komme i strid med EMK. Også en todagersfrist som ikke er absolutt vil ved enkelte helligdager kunne gi en for lang frist i forbindelse med jul og påske.

Departementet vil derfor foreslå en frist på to dager med mulighet for forlengelse med ytterligere ett døgn i forbindelse med søndager og helligdager. Ordningen med fengslingsvakt på lørdager bør fortsette. Dette innebærer at lengstefristen for fremstilling som hovedregel vil være to dager. En slik frist vil samtidig innebære at den ordinære lengstefristen for fremstilling av personer som pågripes fredag vil være mandag, det vil si at det i disse tilfellene i praksis fortsatt vil være en tredagers lengstefrist. Men ettersom også det variable fristkravet foreslås videreført, må fremstilling i disse tilfellene som hovedregel skje lørdag. For dem som pågripes onsdag før skjærtorsdag eller pinseften, vil det variable fristkravet ikke ha noen reell betydning; disse vil i praksis bli fremstilt den tredje dagen etter pågripelsen.

Skal fristen i straffeprosessloven § 183 første ledd strammes inn, kan endret første og annet punktum formuleres slik ("helgedag" skal forstås som i domstoloven, og omfatter ikke lørdag):

"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. Ender fristen på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag."

Forslaget innebærer at det fortsatt vil være en absolutt lengste fremstillingsfrist på tre dager. Kan fremstilling ikke skje innenfor todagersfristen, eventuelt innen tre dager hvis fristen kan forlenges, skal den pågrepne straks løslates.

Forslaget forutsetter at ordningen med fengslingsvakt på lørdager i alle landets tingretter videreføres. Tingrettene vil også måtte ha fengslingsvakt på enkelte helligdager. Men så vidt departementet kan se, er dette bare nødvendig når første og andre juledag er på henholdsvis mandag og tirsdag: Da kommer det tre helge- og helligdager etter hverandre. Den som pågripes en lille julaften kveld som er på en lørdag, må uten fengslingsvakt vente til onsdag med å bli fremstilt. Dette ville innebære brudd på lengstefristen. I disse relativt sjeldne tilfellene vil det derfor være nødvendig med fengslingsvakt på tirsdag andre juledag.

For å styrke rettssikkerheten i tiden frem til fremstilling, ble retten til forsvarer utvidet samtidig med utvidelsen av fremstillingsfristen. Mens retten til forsvarer tidligere inntrådte ved fremstilling for fengsling, inntreder den nå straks det er klart at den pågrepne ikke vil bli løslatt innen 24 timer. Departementet antar at denne regelen bør videreføres. Selv om fremstillingsfristen kortes ned, vil retten til forsvarer før den pågrepne fremstilles for fengsling fortsatt ha betydning i de tilfeller hvor fremstilling ikke skjer samme dag eller dagen etter. Blant annet vil en forsvarer kunne bidra til at den pågrepne blir løslatt før fremstillingsfristen går ut, og til at politiavhør lettere lar seg gjennomføre og på en måte som gir mer korrekte forklaringer.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom den normale lengstefristen for fremstilling kortes ned til to dager, jf. alternativ 3 i punkt under pkt. 4.4, vil dette føre til at politi- og påtalemyndighet får noe kortere tid på seg til å etterforske saken før det må tas stilling til om den pågrepne skal fremstilles for retten med begjæring om varetektsfengsling. Dermed vil muligens noen færre kunne sjekkes ut av saken før utløpet av fremstillingsfristen, eller det kan føre til at etterforskningsskritt som kunne fjerne eller redusere bevisforspillelsesfare som fengslingsgrunnlag først vil kunne foretas etter fristens utløp. Dette kan føre til noen flere fremstillinger for varetektsfengsling, og dermed noe mer arbeid for påtalemyndighet og domstoler. Muligens vil antallet lørdagsfengslinger kunne øke noe, men det er foreløpig vanskelig å tallfeste hvor stor økningen eventuelt vil bli. Det kan også føre til noe merarbeid for forsvarerne og krav på noen flere stykkprishonorarer for fengslingsmøter. Flere fremstillinger kan videre føre til noen flere fengslinger og dermed en økning i antall fengselsdøgn. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at økningen vil være markant, og meromkostningene antas å kunne dekkes innenfor påtalemyndighetens, domstolenes og kriminalomsorgens gjeldende budsjetttrammer.

Forslaget forutsetter videreføring av ordningen med fengslingsvakt på lørdager i domstolen, men krever kun helt unntaksvis fengslingsvakt på andre dager. Behovet her endres ikke i forhold til dagens situasjon, og kostnadene anses følgelig dekket innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Videreføring av gjeldende rett, jf. alternativ 1 under pkt. 4.4, vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.