

Justisdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Også sendt pr e-post til [postmottak@jd.dep.no](mailto:postmottak@jd.dep.no)

Deres ref:  
201003640 ES  
AIK/BI/bj

Vår ref: #108774v1/th

Saksbehandler: Trude Hafslund  
[th@advokatforeningen.no](mailto:th@advokatforeningen.no)  
T +47 22 03 50 61

1.3.2011

## Høringsuttalelse – etterkontroll av utvidelsen av fremstillingsfristen for fengsling

### 1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 1. desember 2010 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for strafferett og straffeprosess. Lovutvalget består av Erling Lyngtveit (leder), Arild Dyngeland, Inger Marie Sunde, Gunhild Lærum, Torfinn Svanem og John Christian Elden.

Advokatforeningen gir følgende høringsuttalelse:

### 2. Sakens bakgrunn

Fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 ble i 2006 endret med den følge at den pågrepne skal fremstilles snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen. Før lovendringen skulle fremstillingen skje snarest mulig, og som hovedregel dagen etter pågripelsen. Lovendringen medførte således en utvidelse av fremstillingsfristen, samtidig som fristen ble

absolutt. Samtidig med lovendringen fastsatte departementet nærmere regler om bruk av politiarrest i egen forskrift.

Formålet med endringen i straffeprosessloven var å redusere den totale bruken av varetekt, og gi politiet bedre tid og anledning til å etterforske saken før fremstillingsfristens utløp, jf Ot.prp. nr. 66 (2001-2002).

Justisdepartementet har nå gjennomført den forutsatte etterkontroll av endringen.

Det foreslås nå på ny å endre fremstillingsfristen, og departementet heller denne gangen i retning av å stramme inn fristen slik at denne reduseres fra tre til to dager, jf høringsnotatets s. 27.

### **3. Advokatforeningens kommentarer til forslaget**

#### **3.1 Innledning**

Innledningsvis vil Advokatforeningen bemerke at domstolskontroll er en vesentlig og sentral rettssikkerhetsgaranti som er av særlig betydning der det er tale om frihetsberøvelse. Retten til å bli fremstilt for en domstol er grunnleggende i rettsstaten, og er omtalt som "habeas corpus"-prinsippet.

Vi vil også peke på at Advokatforeningen i sin tid gikk imot en utvidelse av fremstillingsfristen.

#### **3.2 Det variable fristkravet i straffeprosessloven § 183**

I høringsnotatet pkt. 3.3.2 ber departementet om høringsinstansenes tilbakemelding på hvorvidt det variable fristkravet i straffeprosessloven § 183 overholdes, jf ordlyden "snarest mulig".

Advokatforeningen vil understreke betydningen av at fristen for fremstilling i straffeprosessloven § 183 er "snarest mulig", og at lovgivers intensjon er at dette skal være den reelle hovedregel. Advokatforeningen slutter seg til dette, og vil særlig fremheve at det først er ved fremstilling for retten at man sikres mulighet til kontradiktorisk prøving av grunnlaget for frihetsberøvelsen.

Etter Advokatforeningens syn er det imidlertid slik at den reelle hovedregel ikke er i samsvar med lovens ordlyd og den intensjon som er understreket i høringsnotatet. Det blir imidlertid vanskelig å gi en tilfredsstillende vurdering av spørsmålet ettersom det ikke er innhentet tallmateriale i forbindelse med etterkontrollen. Tabell 4 i høringsnotatet underbygger imidlertid at alle grupper av aktører i disse sakene har inntrykk av at fremstilling skjer senere enn det som var tilfellet før endringen.

Etter Advokatforeningens oppfatning var bestemmelsen slik den lød før lovendringen i 2006 fullt mulig å praktisere i det store flertallet av sakene. Aktørenes inntrykk av at fremstilling skjer senere enn før lovendringen, viser etter Advokatforeningens syn at den variable fristen praktiseres med større frihet enn den skal.

Advokatforeningen vil videre fremheve at bestemmelsen språklig sett er svært åpen, og i prinsippet ikke innebærer noen avgrensning med hensyn til hvilke grunner som eventuelt skulle tilsi at fremstilling snarest mulig etter pågripelsen ikke lar seg gjøre.

Kravet om at den pågrepne skal fremstilles "snaresnarest mulig" står for øvrig også i en viss motstrid til formålet bak lovendringen i 2006, nemlig å sikre et bedre grunnlag å vurdere fengslingsspørsmålet på. Etter Advokatforeningens syn leder dette nettopp til at fremstilling skjer senere enn før lovendringen i 2006, og senere enn den intensjon loven bygger på.

For øvrig har ikke Advokatforeningen tilstrekkelige forutsetninger for å vurdere hvorvidt det har vært en nedgang i antall saker som bringes inn for retten som følge av endringen fra 2006. Det generelle inntrykket er at løslatelse før fremstilling skjer i noen flere saker enn før. Det stilles likevel spørsmål ved om antallet saker er stort nok, til å bygge ned rettssikkerhetsgarantiene i flertallet av sakene.

### **3.3 Bør fremstillingsfristen reduseres?**

Advokatforeningen mener helt klart at fremstillingsfristen må reduseres, jf høringsnotatets pkt. 4. Dette begrunnes i flere forhold.

#### **i) Antall "oversitterdøgn" har økt etter lovendringen i 2006**

For det første var det da fremstillingsfristen ble utvidet i 2006 en forutsetning at bruken av politiarrest ikke skulle øke, jf Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) pkt. 4.3.3.

Som departementet i høringsnotatet selv peker på, har antall personer som sitter i politiarrest utover fristen i forskriftens § 3-1 økt fra 2006 og frem til i dag. Tall Advokatforeningen har innhentet fra Kriminalomsorgen og Oslo politidistrikt viser også en betydelig økning i antall oversitterdøgn de to siste årene, og tallene departementet presenterer i sitt høringsnotat bygger opp under dette.

Advokatforeningen vil også påpeke at Sivilombudsmannen senest i mai 2010 påpekte at antall overskridelser av todøgnsfristen i forskriften var urovekkende høye.

Ut fra det premiss som er nevnt over er disse tallene etter Advokatforeningens oppfatning i seg selv et godt nok argument for å redusere fremstillingsfristen.

#### **ii) Fristene i lovens § 183 og forskriftens § 3-1 må være sammenfallende**

Advokatforeningen er av den oppfatning at fristen i forskriften for overføring fra politiarrest og fristen i straffeprosessloven om fremstilling for retten henger tett sammen, og at sistnevnte således bør reduseres slik at den sammenfaller med fristen for overføring fra politiarrest.

Departementet har i høringsnotatet pekt på at fristen på 48 timer i forskrift om bruk av politiarrest og tredagersfristen i straffeprosessloven § 183 er to ulike frister med hver sine begrunnelser, som skal praktiseres uavhengig av hverandre. Departementet peker imidlertid på at man ikke kan se bort fra faren for et uheldig samspill mellom de to fristene.

Advokatforeningen mener at tall fra Kriminalomsorgens statistikker viser at de to fristene henger tett sammen, og at det allerede er et uheldig samspill mellom disse. Langt de fleste som innsettes i varetekt, innsettes som følge av rettens kjennelse og ikke politiets innsettelsesordre. I 2008 og 2009 var ca 86 % av de varetektsinnsatte overført som følge av rettens kjennelse. På denne bakgrunn mener Advokatforeningen at det er grunnlag for å hevde at den nåværende fremstillingsfrist på tre dager sterkt bidrar til at pågrepne sitter for lenge i politiarrest. For å

forhindre et slikt uheldig samspill må fremstillingsfristen reduseres, slik at denne sammenfaller med todøgnstristen i forskrift om bruk av politiarrest.

### iii) Utforming av ny fristregel

Hva gjelder utformingen av fristregelen foreslår departementet en frist på to dager med mulighet for forlengelse med ytterligere ett døgn i forbindelse med søndager og helligdager.

Advokatforeningen er av den oppfatning at man bør velge en frist på 48 timer som ikke er absolutt.

Pågrepelse og fengsling er de mest inngripende virkemidlene man har overfor borgerne – og det til og med på et stadium der den arresterte ikke er funnet skyldig i noe straffbart. Fremstilling for en dommer er en sentral rettssikkerhetsgaranti i denne sammenheng, og det bør som hovedregel ikke gå mer enn 48 timer før vilkårene for fengsling prøves av domstolen. Samtidig må regelen være mulig å etterleve. Vi ser derfor at man må kunne falle tilbake på fristforlengelsesreglene i domstolloven § 149. Det er imidlertid viktig at fristforlengelse ikke skjer av andre årsaker enn de som er nevnt i domstolloven § 149.

### iv) Videreføring av retten til forsvarer

Under høringsnotatets pkt. 4 viser departementet til at man antar at dagens regel vedrørende rett til forsvarer bør videreføres.

Retten til forsvarer trer inn straks det er klart at den pågrepne ikke vil bli løslatt innen 24 timer. I høringsnotatet er det fremhevet at utvidelsen "[a]v rettssikkerhetshensyn [ble] 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." Straffeprosessloven § 98, første ledd, ble endret for å ivareta dette formålet, slik at det ble bestemt at er siktede "pågrepet, skal han så vidt mulig ha forsvarer straks det er klart at han ikke vil bli løslatt innen 24 timer etter pågripelsen."

Advokatforeningen vil fremheve noen sentrale erfaringer med denne bestemmelsen. For det første har den rettssikkerhetsgaranti som var ment etablert ved at forsvarer skal oppnevnes før domstolsprøvingen ikke fungerer etter intensjonen.

I denne forbindelse vil Advokatforeningen peke på at forsvarer ofte ikke oppnevnes til rett tidspunkt. Det er ikke sjeldent forekommende at oppnevningen skjer senere enn 24 timer etter pågripelsen. Regelen om at oppnevningen skal skje når det er klart at pågripelsen vil vare lenger enn 24 timer overholdes etter Advokatforeningens erfaringer derfor ikke i stor nok grad.

Videre vil Advokatforeningen fremheve at forsvarer helt regelmessig ikke kommer i posisjon til å bidra til løslatelse av personer som det ikke er godt nok grunnlag for å holde fengslet. En reell mulighet for slik bistand forutsetter kontradiksjon, herunder at forsvareren får sakens dokumenter. Det er ikke tatt inn bestemmelser i straffeprosessloven som sikrer dokumentinnsyn på dette stadiet. Erfaringsmessig får forsvarer heller ikke innsyn før kort forut for rettsmøtet. Intensjonen om at forsvareren vil få bedre tid til å forberede sine argumenter i saken, kan ikke oppfylles uten dokumentinnsyn på et tidligere tidspunkt.

#### **4. Oppsummering**

Etter Advokatforeningens syn bør fremstillingsfristen endres, slik at man får en frist på 48 timer som ikke er absolutt. Dette sikrer en tidligere reell prøving av om det er grunnlag for frihetsberøvelsen, og hvorvidt denne skjer på akseptable vilkår – herunder særlig i forhold til om overføring til ordinært fengsel skjer innen fristen.

Advokatforeningen vil videre fremheve viktigheten av at forsvarer skal oppnevnes på et tidlig tidspunkt. Terskelen bør senkes, slik at forsvarer skal oppnevnes der det fremstår sannsynlig at siktede vil være pågrepet i mer enn 24 timer.

Til sist bemerkes at straffeprosessloven § 242 bør endres slik at siktede og forsvarer har innsynsrett etter bestemmelsen allerede fra oppnevningen.

Vi tillater oss å vedlegge Advokatforeningens årstale 2010 "Varetekt -- rettsstatens akilleshæl" som omhandler høringsbrevets tema nærmere og som kanskje er av interesse.

Vennlig hilsen

Merete Smith  
generalsekretær

## TALE

# Advokatforeningens årstale 2010: Varetekt – rettsstatens akilleshæl<sup>1</sup>

Av MERETE SMITH, JANNICKE NAUSTDAL  
og ØYVIND PRECHT-JENSEN  
E-post: ms@advokatforeningen.no

*Årets tema for Advokatforeningens årstale er frihetsberøvelsen som skjer fra pågrepelse til saken behandles av domstolen. I Norge settes mennesker daglig i politiarrest. Kritikken fra internasjonale menneskerettsorganer viser at norske myndigheter ikke oppfyller våre menneskerettslige forpliktelser på en god nok måte. Til tross for kritikken har Norge i stor grad unnlatt å etterkomme anbefalingene som er gitt av FN og Europarådet. Regelverket vi har, brytes daglig. I årets tale vil vi i første rekke sette søkelyset på regler og praksis for pågrepelse og politiarrest. Vi vil også peke på kritikkverdige sider ved dagens bruk av varetekt overfor barn. Advokatforeningen vil også foreslå tiltak vi mener er nødvendig.*

### 1. INNLEDNING

Advokatforeningen ønsker gjennom årstalen å sette fokus på rettspolitiske problemstillinger som advokaten har en særlig forutsetning for å se, og for å ytre seg om.

Årets tema er frihetsberøvelsen som skjer fra pågrepelse til saken behandles av domstolen.

I gresk mytologi møter vi Akilles, som moren ville gjøre usårbar ved å dyppe ham i elven Styx, men hun glemte å dyppe hælen som hun holdt ham fast i. Hælen ble derfor Akilles' eneste sårbare sted på kroppen, og skulle senere bli hans bane.

<sup>1</sup> Forfatterne er henholdsvis generalsekretær i Advokatforeningen, advokat og advokatfullmektig i Advokatforeningen.

I Norge har vi en sterk og solid rettsstat. Denne kan vi i all hovedsak være stolte av, men den er ikke helt uten svake punkter. Ett av dem er bruken av politiarrest og varetektsfengsel.

Bekymringen for bruk av politiarrest og varetekt er ikke av ny dato. I 1957 utkom det første store norske verket om emnet – *Pågrepelse og varetektsfengsel*, skrevet av daværende universitetsstipendiat Anders Bratholm.<sup>2</sup> Bokens grundige gjennomgang av pågripelses- og varetektspraksis har et mantra: Anvendelse av frihetsberøvelse ut over det loven uttrykkelig hjemler, er brudd på grunnleggende rettsprinsipp.

Den som er arrestert, er enten innbrakt eller pågrepet. Innbringelse reguleres av politiloven og kan foretas overfor berusede personer og enkelte andre i særlige tilfelle. Innbringelse har en maksimumsgrense på fire timer, eller til vedkommende er edru.

Pågrepelse og varetektsfengsling er straffeprosessuelle tvangsmidler. Formålet er å oppklare lovbrudd eller hindre nye straffbare handlinger. Frihetsberøvelsen skjer på grunnlag av mistanke før det er avsagt endelig dom. Den europeiske menneskerettskonvensjon slår fast at enhver som er siktet for en straffbar handling, skal anses uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.<sup>3</sup> Dette er et perspektiv aktørene må ha med seg når politiarrest og varetektsfengsel anvendes.

Pågrepelse er kortvarig frihetsberøvelse, som i regelen ikke skal overstige tre døgn. Den besluttes av politiet eller påtalemyndigheten, uten at den som pågripes har anledning til å uttale seg på forhånd. Den enkle fremgangsmåten har sin berettigelse som en foreløpig nødsforanstaltning inntil en rettslig prøving kan finne sted.

Varetektsfengsling besluttes av retten. Det må foreligge skjellig grunn til mistanke og enten fare for unndragelse, bevisforspillelse eller andre lovbrudd.

Retten til å bli fremstilt for en domstol er grunnleggende i rettsstaten, og er omtalt som «habeas corpus»-prinsippet. I 700 år har dette vært et viktig rettslig instrument for å sikre individet mot vilkårlig frihetsberøvelse.

Hver dag setter vi i Norge mennesker i politiarrest. Vi har fått kritikk fra internasjonale menneskerettsorganer som viser at norske myndigheter ikke oppfyller våre menneskerettslige forpliktelser på en god nok måte. Til tross for kritikken har Norge i stor grad unnlatt å etterkomme anbefalingene som er gitt av FN og Europarådet. Regelverket vi har, brytes daglig.

Dette er vårt utgangspunkt. Vi vil i første rekke sette søkelyset på regler og praksis for pågrepelse og politiarrest. Vi vil også peke på kritikkverdige sider ved dagens bruk av varetekt overfor barn.

<sup>2</sup> Anders Bratholm, *Pågrepelse og varetektsfengsel*, Oslo 1957.

<sup>3</sup> Inkorporert gjennom menneskerettsloven l, lov 21.5.1999 nr. 30, jf. også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 14 nr. 2.

## 2. BRUK AV POLITIARREST

### *Regler om politiarrrest*

Den som innbringes eller pågripes av politiet, settes som hovedregel først i politiarrrest.

Norske myndigheter har uttalt at som utgangspunkt skal politiarrrest bare brukes der hvor det ikke er andre tilgjengelige alternativer, og der det er absolutt nødvendig.<sup>4</sup> Årsaken til dette er at oppholdet i politiarrresten er nedverdiggende fysisk og psykisk.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen har et forbud mot nedverdiggende behandling.<sup>5</sup> I tillegg stilles særskilte krav ved bruk av politiarrrest overfor barn gjennom barnekonvensjonen.<sup>6</sup>

Hovedregelen er at den innsatte innen to døgn etter pågripelsen skal overføres fra politiarrrest til fengsel. Unntak kan bare skje der overføring av praktiske grunner ikke er mulig. Dette skal fortolkes strengt. Skjer overføring etter denne fristens utløp, skal begrunnelse nedtegnes i arrestjournalen.<sup>7</sup>

Forholdene i politiarrrest og den pågrepnets rettigheter var inntil nylig ikke gjenstand for noen regulering. Først i 2006 fastsatte Justisdepartementet endelig regler om dette i forskrift om bruk av politiarrrest.<sup>8</sup> Forskriften etablerte også et arresttilsyn.<sup>9</sup>

### *Forholdene på glattcelle*

Det finnes ingen lover eller forskrifter som bestemmer at det skal være slik, men likevel er nesten alle norske politiarrrester glattceller – eller «fyllearrrest» som de gjerne kalles. De er akkurat så ubehagelige som navnet tilsier, strippet for interiør, med bare en plastmadrass på gulvet og kanskje et toalett i et hjørne av cellen. Ingen mulighet til å slå lys av og på, ingen vask, ingen stol og gjerne manglende callinganlegg. Glattcellen er konstruert for de overstadig berusede, uten kontroll på kroppsfunksjoner. Den er bygget for ekstreme situasjoner.

I glattcellen sitter en redd gutt på 14 år mistenkt for innbrudd. Gutten har ikke fått snakke med foreldrene sine eller andre voksne.<sup>10</sup> I glattcellen sitter

4 Response of the Norwegian Government to the report of CPT on its visit to Norway from 3 to 10 October 2005, pkt. 10.

5 EMK art. 3 (forbud mot tortur, umenneskelig el. nedverdiggende behandling el. straff og 5 (retten til personlig frihet, jf. også SP art. 7 (forbud mot tortur, umenneskelig el. nedverdiggende behandling el. straff) og art. 10 (retten til personlig frihet), FNs torturkonvensjon, Den europeiske torturforebyggingskonvensjon og FNs barnekonvensjon legger alle begrensninger på norske myndigheters bruk av politiarrrest. Bestemmelsene i EMK art. 3 og 5, SP art. 7 og 10 samt BK står dessuten i en særlig stilling ved at de i menneskerettsloven er gitt forrang fremfor annen lovgivning dersom det oppstår motstrid.

6 FNs barnekonvensjon art. 37.

7 Forskrift om bruk av politiarrrest av 30. juni 2006 nr. 749 § 3–1.

8 Forskrift om bruk av politiarrrest av 30. juni 2006 nr. 749.

9 Forskrift om bruk av politiarrrest av 30. juni 2006 nr. 749 kap. 4.

10 Trond Olav Skrunes, «14-åringer lagt i jern og kastet på glattcelle», i *Sydvesten* 21.6.2004.

en voksen dame, ansatt i landets største kommune. Hun er i fosterstilling og tenker på at barna hennes må få beskjed om hvor hun er, og at de ikke må få panikk.<sup>11</sup> I glattcellen sitter en prest som ville hjelpe en narkoman.<sup>12</sup> I glattcellen sitter den gjengangerkriminelle som har sittet her mange ganger før, og her sitter den som har blitt innbrakt fordi han har laget bråk i beruset tilstand.

I politiarrresten er siktede gitt visse rettigheter. Man har blant annet rett til helsetilsyn og kontakt med lege, man har rett til advokat, at pårørende underrettes om arrestasjonen, og man skal bli holdt under tilsyn ved sykdom og ruspåvirkning. Om natten skal man få et teppe og en madrass å sove på. Man skal også kunne lufte seg og få en dusj.<sup>13</sup>

Disse rettighetene er av basal art. Men rettighetene lever som papirtigre og er i begrenset grad tilgjengelige for den innsatte.

Alle som blir satt på glattcelle, opplever det som fornedrende, og som regel er det et alvorlig sjokk. Mange blir redde, og tiden virker uendelig lang. Det kan være mye bråk fra andre innsatte, og det lukter vondt. En forsvarer beskrev det som lukten av frykt. Det er i denne situasjonen man skal gi sin første politiforklaring, som normalt har stor betydning for utfallet av en straffesak.

Etter tre døgn på glattcelle er siktede en mer skitten og mer nedbrutt versjon av seg selv. Slik blir man så fremstilt for dommeren. Å møte i retten er avgjørende for den det gjelder, og man vil gjerne gjøre best mulig inntrykk. Hvordan tror man det er mulig etter tre dager på glattcelle? Det er tvert om; man ser ut som den skurken påtalemyndigheten mener at man er.

Eller som en klient sa til sin forsvarer: «Jeg synes det er pinlig å møte i retten i mine arbeidsklær». Hun var prostituert.

### *Omfanget av bruken av politiarrrest*

Det finnes ingen samlet statistikk over hvor mange som settes i politiarrrest i Norge.

Advokatforeningen ønsket likevel å skaffe oversikt over hvor mange som settes i arrest. I NOU 2009: 12 «Et ansvarlig politi» fant vi gjennomsnittstall for årene 2000 og 2001, men ikke for de påfølgende år.<sup>14</sup>

Ved å henvende oss til Politidirektoratet fikk vi opplyst antall innsettelse i politiarrrest utenom Oslo.<sup>15</sup> Men de henviste oss videre til Oslo politidistrikt, hvor vi fikk deres tall.<sup>16</sup> Noen annen samlet statistikk har vi ikke klart å finne, verken ved henvendelse til Justisdepartementet eller Kriminalomsorgen.

11 Rannveig Korneliussen, «Marerittet», i *Dagbladet Magasinet* 1.9.2008.

12 NRK 5.4.2004 [http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk\\_nordland/3675231.html](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_nordland/3675231.html).

13 Forskrift om bruk av politiarrrest av 30. juni 2006 nr. 749 kap. 2.

14 NOU 2009: 12 «Et ansvarlig politi».

15 Tall fra Politidirektoratet oppgitt i e-post av 5.11.2010 til Advokatforeningen.

16 Tall fra Oslo politidistrikt oppgitt i e-poster til Advokatforeningen i november 2010. Tilsvarende tall for Oslo pr. 1.11.10 var 1075.

Ved å legge sammen tallene vi fikk, har vi det samlede tallet for innsettelser i politiarrest i 2009. Til sammen var det 51 917 innsettelser i politiarrest i fjor.<sup>17</sup> Det er nesten like mange som antall innbyggere i Tromsø.

Dette gjelder frihetsberøvelse av et stort antall mennesker. Hvorfor har ikke disse tallene vært etterspurt av politiets ledelse eller de politiske myndigheter?

Når det gjelder dem som blir innsatt på glattcelle og deretter varetektsfengslet, fører Kriminalomsorgen statistikk.<sup>18</sup> Dette er et helt annet og mye lavere tall. I 2009 var det 3733 innsatte i landets politiarrester som senere ble overført til varetektsfengsel.<sup>19</sup>

Det betyr at mindre enn 10 % av dem som innsettes i politiarrest, fremstiles for retten. Mer enn 90 % av alle frihetsberøvelser blir aldri prøvet av retten.

Kriminalomsorgen registrerer også brudd på regelen om maksimalt to døgn på glattcelle, men bare for dem som senere innsettes i fengsel og kommer inn under Kriminalomsorgens ansvar. I 2009 var 1710 av disse mer enn to døgn i politiarrest. Det betyr at nesten halvparten satt lenger i politiarrest enn regelverket tillater.<sup>20</sup>

Men dette gir ikke det fullstendige bilde av bruddene på todøgnfristen. Også blant dem som løslates uten å bli satt i fengsel, forekommer det brudd. Her er det ingen samlet statistikk, men Advokatforeningen har innhentet tall fra Oslo politidistrikt. I 2009 var det til sammen 1322 «oversitterdøgn» i Oslo, og allerede i september i år var tallet nesten like høyt som i fjor.<sup>21</sup>

De lengste oppholdene i politiarrest i Oslo så langt i år strekker seg for øvrig helt til åtte døgn over fristen – det vil si totalt ti dager på glattcelle.<sup>22</sup>

### Kritikk fra internasjonale organer

Norge har fått kraftig kritikk av internasjonale organer for sin bruk av politiarrest. Det er særlig tre internasjonale organer som har vært kritiske. Det er Europarådets torturkomité, FNs torturkomité og FNs barnekomité.

Europarådets torturkomité har besøkt Norge flere ganger. Allerede i 1993 avdekket komiteen at det var vanlig at pågrepne ble sittende i politiarrest i påvente av ledige varetektsplasser, og at flere personer satt i inntil en uke før de ble overført fra arrest. Komiteen påpekte den gang at norske myndigheter

17 Antall innsettelser på landsbasis – utenom Oslo – oppgitt av Politidirektoratet: 41 315. Antall innsettelser i Oslo: 10 602.

18 Kriminalomsorgen fører statistikk over medgått tid fra påripelse til innsettelse. I Kriminalomsorgens statistikk over medgått tid fra påripelse til innsettelse er det vist til at i de fleste saker vil «medgått tid» være tiden som er tilbrakt i politiarrest, jf. Kriminalomsorgens årsstatistikk for 2009, s. 12.

19 Kriminalomsorgens årsstatistikk for 2008 og 2009, se fotnote 17.

20 Beregnet ut fra Kriminalomsorgens årsstatistikk for 2008 og 2009, se fotnote 17.

21 Tall fra Oslo politidistrikt oppgitt til Advokatforeningen i oktober 2010. Tallet t.o.m. september 2010 var 1228. Merk at ett minutt over 48 timer er å regne som et påbegynt oversitterdøgn.

22 Tall fra Oslo politidistrikt oppgitt til Advokatforeningen i oktober 2010.

måtte sette i gang tiltak for å sikre at varetektsfengslede personer ikke oppholder seg i politiarrest over lengre perioder.<sup>23</sup>

Komiteen var også på besøk i 1997, 1999 og 2005, og ved hvert besøk ble bruken av politiarrest påpekt. Ved besøket i 1999 understreket komiteen at opphold i politiarrest etter rettens kjennelse om varetektsfengsling skal være unntaket og ikke hovedregelen.<sup>24</sup> I 2005 uttalte komiteen at det må være et mål å slutte med bruken av politiarrest for varetektsfengslede, utenom i de helt spesielle tilfellene.<sup>25</sup>

Som vi har sett, er norske myndigheter ennå ikke i mål – 17 år etter at kritikken ble fremsatt første gang.<sup>26</sup>

I den siste rapporten fra 2005 fokuserte Europarådets torturkomité også på betydningen av at det iverksettes tiltak for at de innsattes rettigheter blir fulgt opp i praksis; de pekte på retten til varsling til pårørende, retten til forsvarer, retten til helsetilsyn og informasjon til de pågrepne om deres rettigheter. Det ble også understreket at forholdene i politiarresten må bli bedre. Alle pågrepne som tilbringer natten i arresten, må gis madrass og rene tepper uten å måtte spørre om dette. Alle pågrepne må også gis måltider til normale spisetider, inkludert ett fullt måltid en gang om dagen – ikke bare en bagett.<sup>27</sup>

23 Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 June to 6 July 1993, pkt. 28: «It accordingly recommends that the Norwegian authorities take steps to ensure that persons remanded in custody are not kept for prolonged periods in police establishments.»

24 Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by CPT from 13 to 23 September 1999, pkt. 14: «Holding persons on police premises after they have been remanded in custody should be the exception and not the rule.»

25 Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by CPT from 3 to 10 October 2005, pkt. 10: «It must nonetheless emphasize that the objective should be put to an end, except in exceptional circumstances, to the practice of accommodating remand prisoners in police establishments.»

26 Se fotnote 22, samt Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 21 March 1997: «The CPT recommends that the Norwegian authorities take urgent steps to ensure that the policy defined by the Ministry of Justice not to keep a person in detention in police establishments longer than five days be invariably applied in practice in the Bergen Police Headquarters and in all other police establishments in Norway.» Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 23 September 1999: «This significant reduction in the average length of time which remand prisoners spend on police premises is a positive development. However, the CPT tends to agree with the view expressed by the Parliamentary Ombudsman on this issue, namely that 'there is every reason why police cells should not be used for detention at all after a remand order has been made'. Holding persons on police premises after they have been remanded in custody should be the exception and not the rule. In those cases where it is unavoidable, the CPT recommends that the Norwegian authorities continue to make efforts to ensure that such persons are held on police premises for the shortest possible period of time.»

27 Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by CPT from 3 to 10 October 2005 pkt. 15-31.



Norges bruk av politiarrest har også vært et tema i Norges rapportering til FNs torturkomité og barnekomité.<sup>28</sup>

#### *Advokatforeningens kritikk og forslag til tiltak*

##### *Innledning*

Advokatforeningen mener at bruken av glattceller i Norge er sterkt kritikkverdig. Det sjokket en pågrepelse representerer for de fleste som utsettes for det, blir forsterket av de helt uverdige forholdene man blir fengslet under. Det er også vanskelig å forstå at myndighetene velger så totalt å ignorere den kritikken man har fått fra internasjonale organer over så mange år. Dette handler om det mest inngripende virkemiddel man har overfor borgerne – og det til og med på et stadium der den arresterte ikke er funnet skyldig i noe straffbart.

Advokatforeningens kritikk retter seg i første rekke mot de systemene vi har ved politiarrest, og ikke politiets opptreden.

Det er Justisdepartementet som gir reglene på området, og som samtidig har det administrative ansvar for de mange brudd over svært lang tid.

Det må iverksettes tiltak for å rette på de kritikkverdige forholdene.

##### *Bruk av glattcelle må opphøre*

For det første er vi av den oppfatning at dagens bruk av glattcelle må straks opphøre. Glattcellene skal bare brukes til sitt formål, og ikke som en allmenn inngang til fengsel.

Anders Bratholm skrev i en kronikk i 1996 at det er

«på høy tid å få avskaffet glattcelleordningen for vanlige arrestanter. (...) Cellene bør ha samme standard som vanlige fengselsceller for vanlige varetektsfanger».<sup>29</sup>

Dette var vi enige med ham i den gang, og kravet er like gyldig i dag.

Årsaken til at vi i Norge bruker glattceller i stedet for mer normalt innredede fengselsceller, har så vidt vi vet aldri vært gjenstand for noen politisk beslutning. Det har tilsynelatende bare blitt slik. Praksisen er blitt videreført hver gang man har bygget et nytt politihus – uten at det er stilt spørsmål ved hvorfor.

Det kan etter Advokatforeningens oppfatning reises et alvorlig spørsmål om politiet har en tilstrekkelig hjemmel til sin praksis med innsettelse i glattceller.

28 CAT/C/81/Add. 4 pkt. 39-42. I rapporten er det vist til at Norge på bakgrunn av kapasitetsproblemer i fengslene har igangsatt flere tiltak for å øke kapasiteten og for å sikre pågrepne tilfredsstillende forhold – bl.a. fremskyndet løslatelse for domfelte, alternativ straffegjennomføring samt utvidelse av soningsplasser. Se også [http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/The\\_Rights\\_of\\_the\\_Child.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/The_Rights_of_the_Child.pdf).

29 Anders Bratholm, «Glattcelle – en nedverdiggende behandling», i *Aftenposten* 7.1.1996.

Hvilke forhold som skal møte den som er pågrepet av politiet i de første timene og døgnene etter påripelsen, er et sentralt spørsmål om rettssikkerhet. Det er derfor viktig at disse spørsmålene får en politisk behandling og en lovmessig forankring. De nærmere vilkår for i hvilke tilfeller man kan settes på glattcelle, må lovfestes.

##### *Glattcellene må ominnredes til vanlig fengselsstandard*

For det andre mener vi at glattcellene vi i dag har i politiarresten, må ominnredes til vanlig fengselsstandard. Det er enkelt å forbedre forholdene betraktelig, slik at arresten fremstår som mer sivilisert. Cellene bør få en seng, stoler og bord. Og det bør være en selvfølge at man får et teppe uavhengig av om man blir holdt over natten. I tillegg bør det monteres hærverkssikre TV-er, klokker og callinganlegg som fungerer. Norske myndigheter bør være anstendige nok til å gjøre disse forbedringene umiddelbart.

Advokatforeningen foreslår at det inntas en bestemmelse i straffeprosessloven om at dersom den pågrepne skal holdes i politiets arrest ut over fire timer, skal det skje i celler med innredning og lys- og sanitærforhold tilsvarende ordinære fengsler. Unntak kan bare gjøres for overstadig berusede og utagerende personer.

Justisminister Knut Storberget har fortjenestefullt arbeidet for å forbedre forholdene for dem som soner straff. Mulighetene for skoletilbud og meningsfullt arbeid er forbedret – en utvikling Advokatforeningen helhjertet støtter. Fokus bør nå rettes mot dem som frihetsberøves før de har fått en dom. Det er et tankekors at personer som ikke er straffedømt, i dag opplever mye verre forhold enn dem som soner en straff.

##### *Direkte til varetektsfengsel*

Uansett forhold i politiarresten brukes de for hyppig og over for lange perioder. Dette skjer til tross for at både bruk av politiarrest og sittetid ut over to døgn skal være et unntak. Tallene vi her har presentert, viser et urovekkende antall brudd på todagersfristen, og bruddene skjer stadig hyppigere.

Internasjonale organer har kritisert Norge for overdreven bruk av politiarrest. Sivilombudsmannen har også funnet at antall fristbrudd er betydelig. Ombudsmannen uttalte i mai 2010 at tallene han hadde fått tilgang til, viste at antall overskridelser av todøgnfristen på landsbasis fortsatt var urovekkende høyt.<sup>30</sup>

Ordningen må derfor endres, slik at pågrepne personer som er siktet for straffbare handlinger, som hovedregel settes direkte i varetektsfengsel. Slik er det i Danmark, hvor de har egne arresthus for anholdte og varetektsfengslede. I Sverige blir man plassert i såkalt *håkte*, som er egne varetektsfengsler. I sin

30 Uttalelse fra Sivilombudsmannen mai 2010 (Sak 2008/1775).

rapport fra 2009 beskriver Europarådets torturkomité at forholdene i «håkte» i Sverige gjennomgående er av en høy standard.<sup>31</sup> Cellene har naturlig lys, ventilasjon, senger med sengetøy, ringeklokke til vakt, mv. De pågrepne har kontinuerlig tilgang til sanitære fasiliteter og et uteområde hvor det er mulighet for lufting.

På denne bakgrunn vil vi foreslå at det tas inn en bestemmelse i straffeprosessloven om at pågrepne personer som hovedregel skal settes direkte i varetektsfengsel.

#### Kortere fremstillingsfrist

I 2006 ble fristen for å fremstille den pågrepne for retten utvidet. Tidligere var fremstillingsfristen «snarest mulig og så vidt mulig dagen etter pågripelsen», mens den etter lovendringen er endret til tredje dag etter pågripelsen. Justisdepartementet begrunnet endringen med at den ville redusere den totale bruken av varetekt.<sup>32</sup> Politiet skulle få bedre tid og anledning til å etterforske saken før fremstillingsfristen.<sup>33</sup> Myndighetene har overfor internasjonale menneskerettsorganer også pekt på at fristen for overføring til fengsel er løsrevet fra fremstillingsfristen nettopp for å forhindre at innsatte tilbringer lange perioder i politiarrest.

Det er viktig å merke seg at man har to ulike frister som gjelder den pågrepne. Det er en frist på to døgn for å overføre den innsatte fra glattcelle til varetektsfengsel, mens det er en frist på tre døgn for å fremstille den pågrepne for dommeren.

Advokatforeningen var, sammen med flere andre høringsinstanser, kritisk til lovendringen.<sup>34</sup> Etter vår oppfatning er det slik at de to fristene henger tett sammen. Kriminalomsorgens statistikk viser at langt de fleste som innsettes i fengsel, blir det som følge av rettens kjennelse om varetekt. For 2008 og 2009

31 Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by CPT from 9 to 18 June 2009 pkt. 27: «Material conditions of detention in the police establishments visited were generally of a high standard (taking into account that police custody does not exceed 96 hours). There were two categories of cells (for criminal suspects and for intoxicated persons), all measuring some 6 – 8 m<sup>2</sup> and intended for single use. Cells had access to natural light, and artificial lighting and ventilation were generally of an adequate standard. The cells intended for criminal suspects were equipped with a bed with bedding, and cells for intoxicated persons usually had a mattress placed on the floor. All cells were fitted with a call bell. Further, detained persons had ready access to sanitary facilities at all times.»

32 Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (hurtigere straffesaksbehandling, varetektsfengsling i isolasjon mv.): «Samlet sett vil en utvidelse av fremstillingsfristen etter departementets syn legge forholdene godt til rette for å få redusert den totale bruken av frihetsberøvelse under etterforskningen. Hvor stor reduksjonen vil bli er det vanskelig å si noe sikkert om. Men etter departementets mening må man kunne regne med at reduksjonen blir så stor at den isolert sett gjør det ønskelig og berettiget å utvide fremstillingsfristen.» Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) pkt. 4.3.3: «Departementet understreker at det er en klar forutsetning for forslaget om å utvide fremstillingsfristen at bruken av politiarrest ikke skal øke i forhold til i dag. Det innebærer at den pågrepne normalt må overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter at han er pågrepet.»

33 Kommentarer på rettsdata til straffeprosessloven § 183.

34 Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (hurtigere straffesaksbehandling, varetektsfengsling i isolasjon mv.) pkt. 4.1.6.

utgjorde dette ca. 86 % av de innsatte.<sup>35</sup> Tredagersfristen for fremstilling bidrar antakelig sterkt til at pågrepne sitter for lenge i politiarrest.

Fristen for fremstilling må derfor etter Advokatforeningens syn reduseres. Den bør sammenfalle med fristen for overføring fra glattcelle til fengsel.

Uansett bør Justisdepartementet nå bli ferdig med den etterkontroll som de selv forutsatte at skulle vært gjennomført to år etter lovendringen av 2006.<sup>36</sup>

#### Underskrivning av rettighetsbrosjyre

Etter sitt siste besøk i Norge påpekte Europarådets torturkomité at Norge må påse at de arrestertes rettigheter gjennomføres.<sup>37</sup> Komiteen understreket at dette er spesielt viktig fordi man i Norge først blir fremstilt for en dommer tre dager etter pågripelsen.<sup>38</sup>

Retten til forsvarer er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti. Forsvarsadvokater hører likevel ofte at deres klient ikke har fått anledning til å ta kontakt med advokat før lang tid etter pågripelsen.

Politidirektoratet utarbeidet for noen år siden en brosjyre på 14 ulike språk om rettigheter og plikter ved pågripelse. Europarådets torturkomité fant etter sitt besøk i 2005 at heftet først og fremst ble delt ut til dem som var pågrepet og ikke innbrakt, men at det da heller ikke ble gjort konsekvent.<sup>39</sup>

Vi foreslår at det lovfestes at alle som innsettes i arresten, skal få en orientering eller brosjyre om sine rettigheter.

35 Beregnet ut fra Kriminalomsorgens årstatistikk for 2008 og 2009; i 2008 ble 2746 av 3181 innsatt i fengsel etter rettens kjennelse, i 2009 var tallet 3223 av 3733.

36 Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) pkt. 4.1.8: «Departementet holder fast ved at en endring i reglene om fremstillingsfristen bør etterkontrolleres etter en viss periode. Dermed får man et sikrere grunnlag for å vurdere om omfanget av frihetsberøvelse under etterforskningen er blitt mindre enn det ellers ville ha vært. En etterkontroll bør også ta sikte på å undersøke om de nye reglene praktiseres i samsvar med forpliktelsene i EMK artikkel 5 nr. 3 og SP artikkel 9.3. Siden det under høringer var delte meninger om effekten av å utvide fremstillingsfristen, har departementet kommet til at etterkontrollen bør starte allerede etter ett år og være avsluttet innen to år etter ikrafttreddelsen. Etter departementets syn er det ikke nødvendig å gjøre lovendringen tidsbegrenset; det er tilstrekkelig at departementet iverksetter en etterkontroll.»

37 CPT har anbefalt en streng anvendelse av Riksadvokatens daværende rundskriv, og da særlig med hensyn til informasjon til pårørende, jf. rapportens pkt. 16. CPT ba myndighetene om å ta nødvendige tiltak for å besørge at denne bestemmelsen blir fulgt av politiet. Rettighetene ble etter CPTs siste rapport utdypet i Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2006.

38 Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by CPT from 3 to 10 October 2005 pkt. 15: «Respect for those fundamental safeguards is all the more important, considering that the first appearance before a magistrate may soon occur only three days after (and not, as is currently the case, on the day following) arrest (cf. Paragraph 8).»

39 Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by CPT from 3 to 10 October 2005 pkt. 24: «However, during the 2005 visit it became apparent that the booklet was only given to persons arrested under the Criminal Procedure Act; furthermore, this was not done consistently. As a result, many detained persons met by the delegation said they had only been informed of their rights verbally – and then only partially.»

Vi foreslår videre at den innsatte skriftlig skal bekrefte at man har fått denne orienteringen. Europarådets torturkomité foreslo dette allerede i 2005, men norske myndigheter gikk imot en slik ordning.<sup>40</sup>

Advokatforeningen mener at et lovkrav om attesting vil sikre at de innsattes rettigheter faktisk blir gjennomført. Slik kan de stadige anklagene om brudd på regelverket enten bekrefte eller avvise. Det burde være i myndighetenes interesse.

#### Observasjon i Sentralarresten i Oslo

Et annet tiltak med samme formål ble tidligere i år foreslått av Juss-Buss, Forvarergruppen av 1977 og Advokatforeningen i fellesskap. Vi ønsket å starte en observatørrordning i Sentralarresten i Oslo, der Juss-Buss noen dager i uken skulle nedtegne i hvilken grad rettighetene til de innsatte i politiarresten ble ivaretatt.

Oslo politidistrikt avviste forslaget. I mai tok vi så saken opp med Justisdepartementets ledelse og politidirektøren, men vi har ennå ikke fått noe svar.

Dette står i sterk kontrast til uttalelsene i Norges siste rapport til FNs menneskerettskomité, der det uttales at det sivile samfunn bør trekkes inn i arbeidet med å kontrollere bruken av arrest i Norge.<sup>41</sup>

Vi vet at det skjer brudd på siktedes rettigheter. Det er viktig å dokumentere omfanget.

#### Forbedret statistikk

Vårt syvende forslag til tiltak er at det lages en samlet statistikk over bruken av glattcelle og politiarrest. De politiske myndigheter får i dag ikke slik informasjon, verken om omfanget, hva slags celler de plasseres i, årsaken til innsettelsen eller arrestasjonens lengde.

Den utilstrekkelige statistikken innebærer at det er vanskelig å etterprøve forholdet til våre nasjonale og internasjonale forpliktelser. FNs torturkomité pekte på det samme i 2008, og uttalte at det uten tilfredsstillende statistikk er

40 Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by CPT from 3 to 10 October 2005: «The CPT recommends that the Norwegian authorities take the necessary steps to ensure that all persons detained by the police (including those apprehended under the Police Act) are informed in writing of their rights, at the very outset of their deprivation of liberty. Furthermore, the persons concerned should sign a statement attesting that they have been informed of their rights in a language which they understand.» Response of the Norwegian Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Norway from 3 to 10 October 2005: «The Norwegian authorities do not believe that it is appropriate to introduce a practice where detainees sign a statement attesting that they have been informed of their rights.»

41 NOU 2009: 12 Et anstendig politi, pkt 9.11.6 siste avsnitt, jf. også Norges rapport av 3. desember 2009 til FNs menneskerettskomité avsnitt 139.

vanskelig å verifisere effekten av de rettslige reguleringene som skal redusere bruken av politiarrest.<sup>42</sup>

Også Sivilombudsmannen og Barneombudet har krevet bedre statistikk for bruk av politiarrest.<sup>43</sup>

Praksisen med glattceller er regelstridig, og dokumentasjonen for regelbrudd er mangelfull. Det er derfor helt nødvendig straks å få på plass en systematisk statistikk over den totale bruk av politiarrest.

### 3. BARN I POLITIARREST OG VARETEKT

#### *Omfanget av og forholdene for barn i politiarrest og varetekt*

Barn i politiarrest og varetektsfengsel er et tema som også Justisministeren har vært opptatt av. I 2007 nedsatte han et utvalg som avga sin innstilling i NOU 2008: 12 «Barn og straff».

De rettslige rammene for å pågripe og varetektsfengsle barn er snevre. Barnekonvensjonen oppstiller vilkår som skal anvendes direkte av domstolene. Pågripelse og varetektsfengsling av barn skal bare skje som en siste utvei, og da for et kortest mulig tidsrom.<sup>44</sup> Konvensjonen fastsetter videre at alle som er under 18 år, er barn.<sup>45</sup> Når vi i det følgende bruker ordet ungdom, er de også barn i rettslig forstand.

Likevel pågriper og varetektsfengsler vi mange barn her i landet.

For bruken av politiarrest overfor barn og ungdom finnes det ingen samlet statistikk. Barneombudet henvendte seg tidligere i år til alle landets politidistrikter for å få en oversikt over antall barn som blir pågrepet av politiet. Han fikk tall fra alle utenom Agder og Oslo. Advokatforeningen rettet nye henvendelser til disse politidistriktene og til Politidirektoratet, og vi har nå fått et samlet tall for 2009. Tallet var overraskende høyt. Informasjonen vi har fått,

42 Committee against torture CATIC/NORICOIS, 5 February 2008 pkt. 8: «The Committee, while noting the amendment of legislation to reduce the length of pre-trial detention and the use of solitary confinement as a preventative measure, remains concerned at the lack of adequate statistics validating the effectiveness of these measures. The State party should compile detailed statistics on the application of pre-trial detention and the use of solitary confinement so as to verify the effectiveness of recent amendments to its relevant legislation in practice. The State party should also compile statistics relating to the application of recent amendments to the Immigration Act concerning the detention of foreign nationals.»

43 Uttalelse fra Sivilombudsmannen mai 2010 (Sak 2008/1775): påpekt at tallmaterialet knyttet til sittediden fortsatt ikke er tilfredsstillende, og at det per 2009 fortsatt var vanskelig å få gode og sammenlignbare tall for hele landet over bruken av politiets arrest. Brev fra Barneombudet til Justisdepartementet av 2.7.2010.

44 FNs Barnekonvensjon art. 37: «States Parties shall ensure that: (...) (b) No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.»

45 FNs barnekonvensjon art. 1.

viser at det var 2056 innsettelse av barn på glattcelle i 2009.<sup>46</sup> 49 av barna var under 15 år.

Tall på hvor mange barn som varetektsfengsles, har Advokatforeningen innhentet fra Justisdepartementet. I 2007 var det 44 nyinnsettelse av barn i varetekt, i 2008 var det 52, og i 2009 var det 74.<sup>47</sup>

Tallene viser at svært mange barn settes i politiarrest uten at begjæring om varetektsfengsling noen gang fremsettes. Under 4 % av de barna som innsettes i politiarrest, blir senere varetektsfengslet. Også for barna er det slik at bare en veldig liten andel av dem som innsettes i arrest, blir kontrollert av domstolen.

Siden vi mangler statistikk, vet vi lite om hvorfor alle disse ungdommene blir satt i politiarrest og senere løslatt. Vi kan bare gjette; noen er beruset og lager bråk, noen blir innbrakt i forbindelse med slagsmål og løslatt etter et avhør. Mange blir nok overført til barnevernet.

Og hva slags forhold er det så barna blir plassert i?

De blir satt på glattcelle, akkurat som voksne.

Hva gjør det med barn å tilbringe tid på glattcelle? Barneombudet avholdt i august i år et ekspertmøte der unge fortalte om hvordan det er å bli satt på glattcelle. De fortalte alle om en sjokkartet opplevelse. De ble fratatt klokke, og de mistet begrepet om tid. De var redde og ofte forvirret.

### Kritikk og tiltak

#### Barn i politiarrest

Advokatforeningen mener at man straks må slutte med å sette ungdom på glattcelle. Alle innvendinger som kan reises mot bruken av glattcelle, gjelder selvfølgelig i særlig grad når den pågrepet er et barn. Det er etter vår oppfatning også klart i strid med barnekonvensjonen.

Justisdepartementet må som et strakstiltak besørge at et nødvendig antall av politiets glattceller innredes slik at de får vanlig fengselsstandard. Barneombudet har foreslått at det innføres «*sentrale retningslinjer for hvilke forhold mindreårige skal ha i arresten*», noe Advokatforeningen støtter.<sup>48</sup>

Det må også være et spesialtilpasset tilbud til barn i arrest. Vi mener at det skal være en person tilgjengelig som de kan snakke med. Det skal være kontakt med barnevernet, og det skal være tilgjengelig personell fra barnevern eller tilsvarende innen svært kort tid etter innsettelse. Dette er også krav Barneombudet har fremsatt.

Det er videre avgjørende at oppholdet i politiarresten blir så kort som mulig. Advokatforeningen mener derfor at fristen for fremstilling av barn som pågripes, bør være 24 timer.

46 Informasjon fra Politidirektoratet i e-post av 5.11.10 (tall: 1376), og e-post fra Oslo politidistrikt av 4.11.10 (tall: 680).

47 Tall fra Justisdepartementet oppgitt i e-post til Advokatforeningen den 29.10.10.

48 Brev av 2.7.2010 fra Barneombudet til Justisdepartementet.

I NOU-en om «Barn og straff» er det ikke foreslått noen endring av dagens fremstillingsfrist på tre dager. Utvalget uttalte at «*det er svært sjelden at barn fremstilles for varetektsfengsling senere enn et døgn etter pågrepelse*».<sup>49</sup> Forsvarernes erfaring er en helt annen; det forekommer stadig at mindreårige blir sittende i politiarrest lenger enn ett døgn før de fremstilles. Utvalgets har ikke vist til noen statistikk som underbygger deres påstand, og synes å bygge sin konklusjon på antakelser mer enn fakta.

Advokatforeningen mener at fremstilling senere enn ett døgn etter pågripelsen ikke engang unntaksvis bør forekomme.

Videre vil Advokatforeningen understreke betydningen av at regelverket bringes i overensstemmelse med barnekonvensjonen. Påtaleinstruksen fastsetter at man overfor barn under 16 år bør forsøke å finne andre tiltak i stedet for fengsling.<sup>50</sup> Konvensjonens grense er 18 år.<sup>51</sup> Videre er påtaleinstruksen utformet som en «bør-regel», mens barnekonvensjonen oppstiller en «skal-regel».<sup>52</sup>

I tillegg må antall pågripelser drastisk ned. Advokatforeningen stiller seg meget tvilende til om det virkelig er siste utvei å foreta mer enn 2000 pågripelser av barn hvert år. Etter vår oppfatning tyder det høye tallet i seg selv på at det daglig skjer brudd på barnekonvensjonen.

Det må etableres alternative tiltak for ungdom som pågripes, i hvert eneste politidistrikt, slik at de ikke må ta veien om glattcellen. Eksempler på slike tiltak kan være opphold i barnevernsinstitusjon, husarrest og meldeplikt.

Som et siste tiltak knyttet til politiarrest, vil Advokatforeningen peke på behovet for at myndighetene får en ordentlig statistikk over hvor mange barn som innsettes i arresten. Manglende statistikk for hvor mange barn som utsettes for frihetsberøvelse, er alvorlig. I NOU-en om «Barn og straff» er det et eget kapittel om statistikk over barn som begår lovbrudd, barn som varetektsfengsles, og barn som soner straff.<sup>53</sup> Men det er ikke noen statistikk om barn som pågripes og settes i politiarrest. Når de ikke synes i noen statistikk, blir de usynlige.

#### Varetektsfengsling av barn

Også når det gjelder varetektsfengsling av barn, mener Advokatforeningen at det bør foretas endringer av både praksis og regelverk.

For det første bør man i mye større grad etablere varetektssurrogater. Innenfor dagens regelverk er det rom for omfattende restriksjoner som kan ivareta de hensyn som begrunner varetektsfengsling.<sup>54</sup> Som eksempel kan nev-

49 NOU 2008: 15 Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll, pkt. 9.3.1.

50 Påtaleinstruksen, forskrift 28.6.1965 om ordningen av påtalemyndigheten, § 9-2.

51 Se fotnote 44.

52 FNs barnekonvensjon art. 37.

53 NOU 2008: 12 Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll, pkt. 4.

54 Jf. straffeprosessloven §§ 181 og 188.

nes en 17 år gammel gutt som ble pålagt opphold hos en onkel, kombinert med faste innetider, meldeplikt og avståelse fra rus.<sup>55</sup>

For det andre må bruk av varetektsfengsel for barn under 18 år, etter Advokatforeningens oppfatning, reserveres for de tilfellene der det foreligger kvalifisert mistanke, og bare brukes for de mest alvorlige straffbare handlinger hvor behovet for samfunnsvern veier tyngst.

For dem som må settes i varetektsfengsel, er det viktig at dette skjer i egne institusjoner. Slik er det etter vår oppfatning ikke i dag.

I Norges siste rapport til FNs barnekomité er det skrevet følgende om barn i norske fengsler:

«På grunn av det lave antallet barn under 18 år som til enhver tid befinner seg i norske fengsler ville det resulterte i tilnærmet fullstendig isolasjon om barn og unge skulle holdes atskilt fra de voksne innsatte. En slik løsning vil etter Norges oppfatning ikke være til det beste for barnet.»<sup>56</sup>

Etter Advokatforeningens oppfatning avslører staten i sine rapporter både en slående mangel på kunnskap om situasjonen for de barn som sitter i fengsel, og manglende vurderinger med hensyn til negative konsekvenser for barn ved å sitte fengslet sammen med voksne.

Advokatforeningens menneskerettsutvalg har undersøkt situasjonen for barn i norske fengsler. Undersøkelsen viste at barn ned til 16 år satt i varetekt på samme avdeling som voksne erfarne kriminelle. I enkelte tilfeller delte barna celle med en voksen. Gjennomgående fortalte barna om negativ påvirkning i form av at de ble forsøkt innlemmet i voksne kriminelle nettverk, og at de ble tilbudt narkotika.

Etter at Advokatforeningen fremla sin undersøkelse for FNs barnekomité i januar i år, uttrykte komiteen i sine anbefalinger til Norge at straffeforfølgning av ungdom var et hovedbekymringsområde for komiteen.<sup>57</sup>

Det er viktig å finne gode løsninger for hva skal vi skal gjøre med de barna som blir pågrepet av politiet, og som er en sikkerhetsrisiko.

Dette er ikke et nytt problem for den politiske ledelse i Justisdepartementet, og vi mener at departementet må være mer offensive for å finne gode løsninger. Dette gjelder både for varetektsfengsling og soning av straff. Et godt alternativ kan i mange tilfeller være å opprette små enheter noen steder i landet – gjerne som ad hoc tiltak. Dette gjør barnevernet ofte, og det finnes mange som har lang erfaring i å lage løsninger for ungdom som er en sikkerhetsrisiko for samfunnet.

<sup>55</sup> Rt. 2007 s. 333.

<sup>56</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/The\\_Rights\\_of\\_the\\_Child.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/The_Rights_of_the_Child.pdf), pkt. 489.

<sup>57</sup> Committee on the Rights of the Child, Concluding observations: Norway. CRC/C/NOR/CO/4 pkt. C 1 og 6.57.

Justisminister Storberget har sagt at han har en nullvisjon når det gjelder barn i fengsler. Det er en fin målsetting. Men skal Justisministeren ha noe håp om å nærme seg dette målet, må han vise vilje til å se etter nye løsninger. Det handler også om budsjettmidler. En slik varetektsordning er mer kostbar enn en fengselsplass. Vi må unngå at det forhold at barnevernet og kriminalomsorgen hører under ulike budsjetter, blir et hinder for best mulig løsninger.

Avslutningsvis når det gjelder barn i varetekt, vil Advokatforeningen gi sin støtte til flere av lovendringsforslagene i NOUen om «Barn og straff».

Dette gjelder forslaget om

- at vilkårene for fortsatt varetektsfengsling av barn skal prøves annenhver uke,
- at barneverntjenesten skal få en plikt til å møte i alle fengslingsmøtene,
- at adgangen til å ilegge brev- og besøksforbud overfor nær familie skal opphøre, og
- at det innføres et forbud mot bruk av fullstendig isolasjon av barn.<sup>58</sup>

Justisdepartementet arbeider nå – etter det de opplyser – med en proposisjon om barn og straff, som skal fremmes for Stortinget til våren. Vi håper justisministeren her vil følge opp forslagene fra Advokatforeningen, både når det gjelder bruk av glattcelle og varetektsfengsel.

#### 4. UTFORDRING TIL ADVOKATENE

Også advokatene har et ansvar. Kanskje har også vi begynt å akseptere at «sånn er det».

Advokatforeningens oppfordring vil være at forsvarerne i hver eneste sak setter fokus på hvilke forhold klienten er fengslet under. Dette innebærer at forsvarerne bør

- begjære løslatelse dersom det er gått mer enn to dager på glattcelle;
- beskrive de elendige forholdene på glattcellen for dommeren i rettsmøtet;
- be om at dommeren setter som vilkår for varetektsfengsling at klienten overføres til fengsel;
- foreslå konkrete varetektsurrogater for dommeren hvis saken gjelder ungdom.

<sup>58</sup> NOU 2008: 15 Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll, pkt. 9.3.2, 9.2.3, 9.4.3 og 9.4.4.

## 5. AVSLUTNING

Årstalens tema er denne gangen ikke nytt.

Den vil føye seg inn i rekken av de mange kritiske røster som har kommet siden Anders Bratholms avhandling om Norges bruk av varetekt og politiarrest.

At temaet er tilbakevendende, skyldes at årsaken til kritikken stadig er til stede. Til tross for gjentatt kritikk fra internasjonale menneskerettsorganer, academia og forsvarerhold fortsetter det meste som før. Bruken av politiarrest og varetekt har økt gjennom årtier, og økningen har tiltatt de siste årene. Den meningsløse standarden i politiarrestene forblir den samme.

De som pågripes og fengsles, utgjør en svak gruppe, og de har ingen sterke talsmenn. Kanskje er det grunnen til at staten aksepterer brudd på egne regler og menneskerettskonvensjonene. Etter Advokatforeningen syn er situasjonen en skam for vårt rettsvesen.

Staten må nå sette seg som mål at det fra og med neste besøk fra Europarådets torturkomité ikke lenger fremsettes kritikk mot Norge på dette punkt.

## ESSAY

### Varetekt som risikoøvelse

Av THOMAS HORN<sup>1</sup>

E-post: thomas.horn@jus.uio.no

*Avgjørelser om varetektsfengsling og isolasjon er fremtidsrettede vurderinger knyttet til risiko og fare. Essayet prøver å utforske hvordan varetektssaker kan preges av ubevisste tenkesett og perspektiver. Økt bevissthet om dette kan danne grunnlag for bedre avgjørelser og bedre lovregler. Aksept av usikkerhet synes å være en grunnleggende forutsetning for balanserte avgjørelser, der fareperspektivet ikke blir overstyrende. Det er et problem at risikovurderinger ofte skjer på et helt abstrakt plan. Konkretisering av objektiv risiko er derfor vesentlig for å motvirke at dominerende perspektiver og tilvante tenkesett i praksis får stilling som sannheter a priori. Fokus bør heller ikke bare rettes mot risiko, men også på om det er nødvendig å reagere på risikoen. Det konkrete behovet for inngrepet bør derfor være en integrert og likestilt del av vurderingen.*

#### FREMTID, TVIL OG USIKKERHET

Varetektsfengsling bygger på risikovurdering. Varetektsfengsling brukes ikke som en reaksjon mot et fortidig forhold, men som et middel til å unngå en fryktet *fremtidig* hendelse, jf. vilkårene i strpl. § 171 nr. 1–3: Foreligger fare for gjentagelse? Vil siktede unndra seg straffeforfølgning dersom han løslates? Vil siktede forsøke å ødelegge fysiske bevis eller påvirke vitner? Ved isolasjon etter strpl. § 186a er spørsmålet om faren for bevisforspillelse er så stor at siktede ikke bare må fengsles, men også isoleres fra andre innsatte. Ved vare-

<sup>1</sup> Thomas Horn (f. 1973) er stipendiat ved Institutt for offentlig rett, Det juridiske fakultet, UiO. Dessuten advokat (H) og ass.partner i adv.fa. Schjødt. Tema for avhandlingen er isolasjon ved varetektsfengsling. Essayet er skrevet på bakgrunn av et internasjonalt seminar, «New landscapes of justice and security», avholdt i Oslo 14.–15. juni 2010. Jeg skylder deltakerne, og særlig arrangørene Heidi Mork Lomell og Synnøve Ugelvik, en stor takk. Takk også til innspill fra forskergruppen for samfunnskontroll og rettssikkerhet ved juridisk fakultet UiO.