



RIKSADVOKATEN

Statsadvokatene (herunder Økokrim)
Politimestrene

DERES REF.:

VÅR REF.:

2014/01071-003 TFR/ggr
682

DATO:

24.06.2014

MIDLERTIDIGE RETNINGSLINJER OM BRUK AV POLITIARREST

Oslo tingrett har i dom 2. juni d.å. i en sivil sak mot staten fastslått at bruk av politiarrest utgjorde en krenkelse av vernet om privatlivet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 8 og diskrimineringsforbudet i art. 14. Staten ble dømt til å betale erstatning og oppreisning som følge av konvensjonsbruddene. Dommen er ikke rettskraftig.

Stortinget besluttet 10. juni i år å be regjeringen om å (1) vurdere tiltak for å heve kvaliteten på landets glattceller, (2) sikre at 48-timersregelen i arrestforskriften § 3-1 overholdes strengt og (3) forbedre systemet for overføring av pågrepne fra politiet til Kriminalomsorgens varetektsceller. Riksadvokaten har i brev av i dag rettet en henstilling til Justis- og beredskapsdepartementet om å endre forskriftsverket for å sikre et klarere rettslig grunnlag for bruk av politiarrest etter at en fengslingskjennelse foreligger og vurdere harmonisering av fristene etter straffeprosessloven § 183 og arrestforskriften § 3-1. En har videre pekt på at det er grunn til å se nærmere på forholdet mellom antallet sonings- og varetektsplasser.

Det er som nevnt foreløpig ikke avklart om staten vil anke dommen. Foruten en eventuell ankebehandling, er det grunn til å tro at de nevnte initiativ fra Stortinget og påtalemyndigheten vil bidra til å avklare prinsipielle problemstillinger knyttet til bruken av politiarrest. I påvente av utfallet av de nevnte prosessene gir riksadvokaten nedenfor midlertidige retningslinjer om bruken av politiarrest. I den foreliggende situasjon anses dette nødvendig, uaktet om den aktuelle dom blir rettskraftig eller ei. En er kjent med at Politidirektoratet i løpet av kort tid vil sende ut et brev der enkelte aspekter ved innretningen av politiarresten vil bli behandlet. Videre har riksadvokaten og Kriminalomsorgsdirektoratet etablert et prøveprosjekt der varetektsinnsatte har vært plassert i et fengsel med lavt sikkerhetsnivå, og så vidt en forstår er erfaringene gode. Direktoratet vurderer nå om prosjektet skal utvides.

Nærmere om Oslo tingretts dom

Saken i Oslo tingrett ble anlagt av en mann som ved to anledninger var pågrepet og varetektsfengslet pga. mistanke om blant annet narkotikalovbrudd. Han tilbrakte hhv. fem og fire

dager i politiarrest, hvilket i praksis innebar at han ble sittende isolert idet han var utelukket fra fellesskap med andre. Staten anførte at EMK art. 8 ikke kom til anvendelse ved bruk av politiarrest. Tingretten vurderte derimot isolasjonen som et inngrep i saksøkerens rett til privatliv, hvilket innebar at isolasjonen måtte ha grunnlag i nasjonal rett og dessuten være nødvendig i et demokratisk samfunn. Det sistnevnte vilkåret inneholder blant annet et krav om at man må vurdere forholdsmessigheten mellom formålet med inngrepet og de negative virkningene det medfører for den private.

Straffegjennomføringsforskriften § 4-2 fastslår at "innsatte som av retten ennå ikke er besluttet fengslet, skal bare ha adgang til samkvem med andre innsatte dersom påtalemyndigheten forhåndssamtykker". Etter arrestforskriften § 3-1 skal den innsatte overføres fra politiarresten senest to døgn etter påripelsen, med mindre det av "praktiske grunner ikke er mulig". Tingretten la til grunn at straffegjennomføringsforskriften § 4-2 ga rettslig grunnlag for isolasjon så lenge man var innenfor overføringsfristen etter arrestforskriften. Men kapasitetsproblemer var ifølge tingretten ikke tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret i arrestforskriften § 3-1 om at overføring var utelukket av praktiske grunner. Ettersom det kun var denne omstendigheten som hadde begrunnet den fortsatte bruken av politiarrest i den konkrete saken, konkluderte tingretten med at isolasjonen som saksøkeren var blitt utsatt for *etter* utløpet av 48-timersfristen savnet hjemmel.

Tingretten la videre til grunn at det ikke var hjemmel for å holde saksøker isolert i politiarrest etter at domstolen hadde avsagt kjennelse om varetekt. Etter straffeprosessloven § 186 a kan domstolen beslutte fullstendig isolasjon av den fengslede, men det forelå ikke kjennelse om dette i den konkrete saken. Den langvarige praksisen for tilbakeføring til politiarrest etter at varetektsfengslingskjennelsen forelå, ble ikke godtatt som tilstrekkelig rettslig grunnlag for isolasjonen.

Retten vurderte videre om isolasjonen av saksøker forut for utløpet av 48-timersfristen var nødvendig i et demokratisk samfunn. Den påberopte fengslingsgrunnen i saken var gjentakelsesfare, og domstolen mente det ikke hadde vært nødvendig å isolere saksøker for å realisere dette formålet. Myndighetene hadde ikke foretatt en individuell vurdering av behovet for isolasjon i den konkrete saken – ut over å konstatere at det forelå en generell mangel på fengselsplasser – og en hadde heller ikke tatt stilling til hvilke skadevirkninger oppholdet i politiarresten kunne få for saksøkeren. Etter domstolens syn forelå det ikke noe samfunnsmessig presserende behov for å holde saksøker isolert i politiarrest ut over "svært kort tid", dvs. noen timer etter innbringelsen.

Tingrettens syn på de krav som følger av EMK art. 8 kan oppsummeres i tre punkter: (1) De første 48 timene etter påripelsen har isolasjon i politiarrest hjemmel i straffegjennomføringsforskriften § 4-2. Isolasjon i hele denne perioden kan imidlertid likevel utgjøre en krenkelse av art. 8 dersom det ikke foreligger et konkret fundert behov for å utelukke den pågripne fra fellesskap med andre. (2) Isolasjon i politiarrest etter de første 48 timene savner grunnlag i nasjonal rett dersom kapasitetsproblemer er den eneste omstendigheten som hindrer overføring til en ordinær fengselsplass. (3) Etter at det er avsagt kjennelse om varetektsfengsling, savnes et rettslig grunnlag for isolasjon i politiarrest med mindre retten har kommet til at vilkårene i straffeprosessloven § 186 a er oppfylt.

Tingretten vurderte videre om bruken av politiarrest utgjorde en konvensjonsstridig forskjellsbehandling etter EMK art. 14 jf. art. 8. Domstolen la til grunn at innsatte i politiarrest befinner seg i en sammenlignbar situasjon som andre varetektsfanger, samtidig som den sistnevnte gruppen ikke er underkastet isolasjon med mindre retten har truffet særskilt kjennelse om det. For så vidt gjaldt perioden etter at fengslingskjennelsen forelå, kunne tingretten derfor ikke se at det kunne gis noen objektiv eller rimelig forklaring på hvorfor innsatte i politiarrest var

underlagt et annet isolasjonsregime enn de som var plassert i en ordinær varetektscelle. Mangel på tilgjengelige fengselsplasser ble ikke god tatt som begrunnelse for forskjellsbehandlingen.

Vurderingen av om det forelå konvensjonsstridig forskjellsbehandling forut for fengslingskjennelsen, ble ansett som mer tvilsom. Tingretten kom til at en kortvarig isolasjon i politiarresten – for eksempel før en hadde overblikk over bevissituasjonen i saken og behovet for videre fengsling m.v. – var tillatelig. Domstolen mente dog – etter en vurdering av faktum i den konkrete saken – at det ikke forelå noen rimelig grunn til å holde saksøker isolert etter at politiavhørene av ham var foretatt. Hans rettigheter etter EMK art. 14 var dermed krenket også i deler av perioden forut for at rettens kjennelse om varetektsfengsling.

Midlertidige retningslinjer for bruk av politiarrest

Tingrettens avgjørelse er som nevnt ikke rettskraftig. Dersom avgjørelsen ankes vil rekkevidden av konvensjonsvernet etter EMK art. 8 og 14 selvsagt kunne bli vurdert annerledes. Det er også grunn til å anta at det fra politisk hold vil bli foretatt endringer i regimet med politiarrest, jf. særlig det nevnte vedtaket i Stortinget. I påvente av avklaringene som de nevnte prosessene måtte avstedkomme, gir riksadvokaten følgende midlertidige retningslinjer om bruken av politiarrest:

- Fristen på 48 timer for overføring av den pågrepne til en ordinær fengselsplass må overholdes så langt det er mulig innenfor de gjeldende ressursmessige rammene. Ved opphold i politiarrest ut over 48 timer er det viktig å sikre adekvat og god notoritet om begrunnelsen for oversittingen, jf. arrestforskriften § 3-1.
- *Forut for fengslingsfremstilling i retten* skal det løpende vurderes om det foreligger et konkret behov for å isolere den pågrepne mens vedkommende oppholder seg i politiarresten (eksempelvis på grunn av bevisforspillelsesfare). Hvis det ikke foreligger noe slikt behov, men politiarrest like fullt er det eneste alternativet for å opprettholde en frihetsberøvelse, må det vurderes om isolasjon er forsvarlig, herunder særlig hensett til den pågrepnes helsetilstand. Det må vurderes om det er behov for særskilte tiltak for å avdempe de uheldige konsekvensene at vedkommende må oppholde seg i politiarrest.
- *Når det er fremmet begjæring om varetektsfengsling* og påtalemyndigheten ikke vil begjære den fengslede isolert etter straffeprosessloven § 186 a, må isolasjonsvirkningene av oppholdet i politiarresten avbøtes så langt det er praktisk mulig, for eksempel ved å tilrettelegge for samkvem med andre innsatte eller besøk utenfra.
- *Når retten har avsagt fengslingskjennelse* skal den fengslede ikke returneres til politiarresten med mindre det er besluttet isolasjon i medhold av straffeprosessloven § 186 a eller det er mulig å avhjelpe isolasjonsvirkningene. Et kortvarig opphold for å besørge overføringen til en ordinær fengselsplass må imidlertid kunne aksepteres. Dersom det på grunn av kapasitetsproblemer ikke er utsikter til å skaffe en ordinær fengselsplass innen kort tid – herunder eventuelt ved å løslate en annen varetektsinnsatt – og det heller ikke er praktisk mulig å avbøte isolasjonsvirkningene, skal den fengslede løslates selv om vilkårene for fengsling er oppfylt.
- Det er grunn til å anta at domstolene heretter vil be om en redegjørelse for om den pågrepne vil forbli sittende i politiarrest, før det treffes kjennelse om varetektsfengsling. Hvilket regime den pågrepne vil bli underlagt må derfor søkes klarlagt forut for fengslingsmøtet.

Ansvar for å besørge oppfølgingen av de ovenstående retningslinjer tilligger påtalemyndigheten i politiet, herunder behovet for å isolere den pågrepne. Riksadvokaten tilrår at politimestrene snarest utpeker en person som er ansvarlig for å implementere retningslinjene i den daglige oppgaveløsningen, og å besørge nødvendig informasjon til relevant personell.

Retningslinjene trer i kraft straks.



Tor-Aksel Busch



Thomas Frøberg
statsadvokat

Vedlegg

Gjenpart: 1. Justis- og beredskapsdepartementet, Politiavdelingen og
 Kriminalomsorgsadvdelingen
 2. Politidirektoratet
 3. Kriminalomsorgsdirektoratet
 4. Regjeringsadvokaten