



Politidirektoratet

pr. e-post

Deres referanse:
201802911

Vår referanse:
201801847

Sted, dato
Oslo, 10.09.2018

ENDRINGER I STRAFFEPROSCESSLOVEN OG I FORSKRIFT OM OPPHOLD I POLITIARREST – HØRINGSSVAR FRA KRIPOS

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 21. juni 2018, vedlagt høringsnotat om endringer i straffeprosessloven og forskrift om bruk av politiarrest. Videre vises det til Politidirektoratets oversendelse pr. e-post av 26. juni 2018, hvoretter frist for innspill er satt til 10. september 2018. Høringsnotatet inneholder forslag til endring i straffeprosessloven § 183 som omhandler fremstillingsfrist for varetektsfengsling. Utkast til endringer i forskrift om bruk av politiarrest skal hindre isolasjonsvirkninger som følge av opphold i politiarrest, samt regulere den innsattes adgang til samkvem med andre innsatte. Notatet inneholder videre forslag til endringer i reglene om adgang til å motta eksternt besøk og adgang til å ta med personlige eiendeler, samt visitasjon av besøkende og undersøkelse av gjenstander.

Innledning

Kripos' merknader tar utgangspunkt i vår rolle som nasjonal enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Straffesakene Kripos etterforsker er regulert i påtaleinstruksen kapittel 37. Selv om saksmengden relativt sett er nokså begrenset, representerer den flere av de mest alvorlige og kompliserte sakene politiet har befattning med. Kriminaliteten som etterforskes har ofte knytning til organiserte kriminelle, er grenseoverskridende og i stadig økende grad begått ved bruk av blant annet tekniske hjelpemidler som er vanskelig tilgjengelige for politiet. Samarbeid over landegrensene er videre gjerne en forutsetning for å lykkes med etterforskningen i et økende antall saker. Selv om antallet varetektsfanger i Kripos' saker totalt sett er lavt, er det av overnevnte årsaker ikke sjelden snakk om lengre varetektsperioder.

Merknader til fremstillingsfristen for fengsling

Det fremgår av departementets høringsnotat at det vurderes å endre fremstillingsfristen i gjeldende straffeprosesslov uten å avvente oppfølgingen av NOU 2016: 24. Med tanke på våre folkerettslige forpliktelser og gjeldende føringer fra riksadvokaten, ser imidlertid Kripos nytten av en slik endring allerede i gjeldende straffeprosesslov.

Kripos

Hva gjelder de to alternative forslagene til endringer er Kripos av den oppfatning at en variant av alternativ 2 har best grunner for seg.

Mange hensyn skal ivaretas ved utforming av regler som i ytterste konsekvens kan påvirke utfallet av en straffesak. Blant mange momenter i vurderingen er hensynet til den pågrepne, hensynet til den eventuelle fornærmede og hensynet til en effektiv kriminalitetsbekjempelse av de viktigste. Disse bør derfor, sammen med våre forpliktelser etter folkeretten, utgjøre grunnstammen i vurderingen. Innenfor rammene av våre folkerettslige forpliktelser er det viktig at de øvrige momentene balanseres på en god måte. Dersom hensynet til en effektiv kriminalitetsbekjempelse vektlegges i for stor grad kan den pågrepnes menneskerettigheter krenkes. Tilsvarende risikerer man, ved å vekte hensynet til pågrepne for tungt, å hemme politiets mulighet til effektivt å bekjempe alvorlig kriminalitet, samt ivaretagelsen av eventuelle fornærmedes rettssikkerhet.

Ved utformingen av straffeprosessuelle regler er det vanskelig å ta høyde for de mange ulike typetilfellene som kan oppstå. Etter Kripos' syn er det derfor avgjørende for anvendeligheten av reglene at man utformer disse slik at de er tilstrekkelig fleksible til å fange opp et så stort spekter av typetilfeller som mulig, samtidig som man ivaretar hensynet til konvensjoner Norge er bundet av.

Uavhengig av hvilket alternativ som velges skal hovedregelen, som i dag, være at den pågrepne fremstilles for en domstol så snart som mulig. I praksis skjer det i mange tilfeller dagen etter pågripelse. Fremstilling andre dag etter pågripelse, eller etter 48 timer, vil fange opp de fleste av de øvrige tilfellene. Det vil imidlertid likevel være saker hvor overholdelse av en to-dagers eller 48-timers frist vil være vanskelig. Det gjelder særlig i saker som omfatter organisert kriminalitet. Disse kjennetegnes gjerne ved at det regelmessig vil være mange involverte, og ved at de mistenkte av etterforskningsmessige årsaker bør pågripes tilnærmet samtidig. I denne typen saker har politiet ikke sjelden 6 – 10 personer som skal fremstilles for varetektsfengsling samtidig, noe som krever tid til forberedelser og praktisk tilrettelegging. Den enkelte pågrepne ønsker gjerne å konferere med en forsvarer, og deretter eventuelt å forklare seg i saken med forsvarer til stede. Noen er avhengig av tolk, og samme tolk må gjerne brukes i flere avhør. Av hensyn til både den pågrepne, forsvarer, tolker og etterforskere vil det normalt ikke pågå aktiv etterforskning eller forberedelse av saken om natten, og i alle fall ikke avhør. I tillegg krever eksempelvis 8 pågrepne som skal fremstilles samme dag minst to dommere og minst to aktorer til gjennomføring av fengslingsmøtene, og de pågrepne skal transporteres til rettslokalene adskilt, og oppholde seg der uten mulighet for å kommunisere med hverandre og på den måten ha mulighet til å forspille bevis. Det er viktig at loven også tar tilstrekkelig høyde for denne typen saker, som blant annet for Kripos' del oppstår med jevne mellomrom. Av denne grunn er det viktig med en absolutt fremstillingsfrist som tilrettelegger for håndtering av denne typen saker. Loven bør åpne for lengst mulig absolutt fremstillingsfrist – innenfor rammene av de folkerettslige konvensjoner Norge er bundet av. Den absolutte fristen kan imidlertid gjerne forbeholdes de sakene som av ulike årsaker betinger mer omfattende forberedelser eller praktisk tilrettelegging.

På bakgrunn av det overnevnte vil alternativ 1, i den form det er foreslått av straffeprosesslovutvalget og departementet i det forelagte høringsnotatet, etter Kripos' syn ikke ha like stor grad av fleksibilitet som alternativ 2 til å favne også de mest alvorlige og kompliserte straffesakene, og de særlige omstendigheter som kan oppstå i initialfasen av en etterforskning. Slik vi forstår det, angir alternativ 1 en absolutt frist for fremstilling den andre

dagen etter pågripelsen, noe som medfører en for lite fleksibel ordning og overlater til tilfeldighetene (pågripelsestidspunktet) hvor mye viktig initial etterforskning politiet kan gjøre før en må ta stilling til spørsmålet om varetektsfengsling. På den annen side kan liknende argumentasjon benyttes mot alternativ 2, ved at det også her vil være tilfeldig hvor god tid politiet vil ha til å avklare de nødvendige forhold slik at påtalemyndigheten kan ta stilling til behovet for varetektsfengsling. Som vi kommer tilbake til lengre ned i høringssvaret, bør dette imidlertid avhjelpest ved at domstolene settes i stand til å behandle fengslingsspørsmålet ut over den tiden som etter dagens praksis er vanlig.

Vi finner også grunn til å nevne at alternativ 1 har en utforming som i større grad enn alternativ 2 overlater ansvaret for den skjønnsmessige vurderingen av et rettsområde som på ingen måte er avklart, slik det fremgår av høringsnotatet, til den påtaleansvarlige i den enkelte sak. Det blir således opp til påtalemyndigheten i politiet å "prøve seg fram", for å få fastslått hvilke omstendigheter som kan rettfærdiggjøre fremstilling senere enn to dager / 48 timer etter pågripelse. En utforming av lovteksten med tilhørende begrunnelse i forarbeider i tråd med alternativ 2 vil etter Kripos' oppfatning i større grad gi den veiledning loven bør ta mål av seg å gi, og på den måten redusere risikoen for så vel ulovlige frihetsberøvelser som uriktige løslatelser.

Kripos anbefaler på denne bakgrunn at bestemmelsen utformes i tråd med alternativ 2, men med den klare forutsetning at den absolutte lengstefristen settes til den tredje dagen etter pågripelsen. På denne måten ivaretar bestemmelsen et bredere spekter av hensyn og blir mer fleksibel, samtidig som den også gir tydeligere føringer på hvordan fremstillingsfristen skal praktiseres ved at den får en form for tretrinns-oppygning:

1. Den klare hovedregel vil følgelig fortsatt være at pågrepne skal framstilles så snart som mulig.
2. I de tilfeller hvor sakens karakter eller øvrige omstendigheter gjør det nødvendig, kan en pågrepet fremstilles inntil 48 timer etter pågripelsen.
3. I særlige tilfeller hvor spesielle omstendigheter gjør seg gjeldende, kan fremstilling senere enn 48 timer aksepteres, men ikke senere enn den tredje dagen etter pågripelsen. Det kan videre gjerne fremgå av bestemmelsen at oversittelse av 48 timers fristen krever særskilt begrunnelse som nedtegnes i rettsboken.

Slik vi forstår og tolker uttalelser fra FN's menneskerettskomité (komitéen) som er gjengitt i høringsnotatet, vil ikke bare en slik oppbygning av regelen om fremstilling oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser, men også være helt i tråd med det budskap komitéen gir med sine uttalelser, selv om denne ikke opererer med noen absolutt lengstefrist.

Utfordringen med regler som har denne typen utforming er naturlig nok at de strenge grunnreglene (trinn en og to over) det er ønskelig at skal etterleves så langt det er praktisk mulig, uthules ved at man i for stor grad benytter seg av lengstefristen eller unntaksregelen (trinn tre) i bestemmelsen, uten at det er tilstrekkelig grunnlag for dette. Som det fremgår av høringsnotatet fremstår det imidlertid fortsatt temmelig uklart i hvilke typer tilfeller fremstilling etter 48 timer kan være akseptabelt, og departementets drøfting i notatet bekrefter at dette foreløpig er et rettslig utfordrende terreng å navigere i. En antar at videre praksis fra norske domstoler og komitéen med tiden (herunder resultatet av Communication No. 2854/2016) vil avgjøre nærmere hvor grensene skal trekkes, men at en ved å utforme lovteksten i tråd med alternativ 2, og med en absolutt lengstefrist for fremstilling den tredje dagen, uansett vil oppfylle de krav SP art. 9 nr. 3 oppstiller, forutsatt at en grunngir årsaken til eventuelle fremstillinger senere enn 48 timer på en adekvat måte. En lovproposisjon vedrørende dette

bør uansett gi nærmere veiledning til momenter (ut over de som fremkommer i Rt-2015-1142) som kan tenkes vektlagt ved vurderingen av om vilkårene for en senere framstilling enn 48 timer er tilstede.

Uavhengig av hvilket alternativ en faller ned på, forutsetter endringen at domstolene og til dels påtalemyndigheten og politiet tilføres nødvendige ressurser for å imøtekomme konsekvensene av endringen. Vi tolker høringsnotatet dit hen at manglende kapasitet hos politi/påtalemyndighet og/eller begrensede åpningstider hos domstolen, ikke vil være en tilstrekkelig grunn til å oversitte fristen for framstilling på 48 timer. I tillegg gjelder ikke domstolloven § 149 første ledd ved beregning av fristen. Dersom denne forståelsen er riktig, vil dette etter Kripos' syn utvilsomt tilsi et behov for at domstolene ved behov settes i stand til å behandle fengslingsspørsmål på ettermiddagstid, samt på søndager og høytidsdager, og at påtalemyndighetens økonomiske rammer tar høyde for noe økt bruk av overtid i forbindelse med framstillinger utenfor ordinær arbeidstid. Det må, som påpekt av Politidirektoratet i høringssvaret til NOU 2016: 24, åpnes for praktikable og hensiktsmessige løsninger slik at 48-timersregelen kan overholdes. I motsatt fall vil politiets evne til å bekjempe alvorlig kriminalitet kunne svekkes på svært uheldig vis.

Når det gjelder harmonisering mellom fristen for framstilling og overføring fra politiarrest til ordinær fengselscelle, ser vi den pedagogiske gevinsten med å harmonisere reglene i størst mulig grad. De lar seg imidlertid ikke harmonisere fullt ut, uavhengig av hvilket alternativ som velges hva gjelder framstillingsfrist (alternativ 1 eller 2). Fristen for framstilling vil, som påpekt av departementet, andre unntaksregler enn fristen for overføring til ordinært varetektsfengsel. Vi antar likevel at fristen etter alternativ 2 i de fleste tilfeller vil sammenfalle bedre med fristen for overføring fra politiarrest, uten at dette bør være avgjørende.

Merknader til endringer i Forskrift om bruk av politiarrest

Generelt

Kripos er positiv til forskriftsfesting av pålegg om fortløpende vurdering av tiltak som skal motvirke mulige skadevirkninger ved isolasjon i politiarrest, og er i det vesentlige enig i departementets vurderinger hva angår mulige tiltak. Kripos har i brev av 18.06.2018 avgitt uttalelse til direktoratet på forslag til sentral arrestinstruks, hvor flere av de tiltakene som nå foreslås regulert i forskriften er foregrepet.

Behovet for slike tiltak vil imidlertid naturlig nok være individuelt for de pågrepne. Videre skal opphold i politiarrest normalt være kortvarig. Av forskriften følger det at pågrepne skal overføres til ordinært fengsel innen to døgn etter pågripelsen. I løpet av denne perioden vil normalt den pågrepne både bli signalert, ha samtaler med forsvarer, bli avhørt av politiet, samt fremstilt for varetektsfengsling. Den tiden som da gjenstår til å eventuelt ta imot besøk utenfra og ha samkvem med andre pågrepne vil således i mange tilfeller være svært begrenset, noe departementet også har påpekt.

Til pkt. 3.5.1

Kripos er enig med departementet i at adgangen til å gjøre unntak fra fristen for overføring fra politiarrest til ordinært fengsel bør videreføres, og slutter seg i det vesentlige til departementets begrunnelse.

Til pkt. 3.5.4

Kripos har ikke merknader til at det i forskriften åpnes for adgang til besøk utenfra ut over av advokat og konsulær representant, samkvem med andre innsatte, eller mottak av personlige

eiendeler ut over toalettsaker, klær og lesestoff. Vi er videre enig i departementets bemerkninger om behovet for å innhente påtalemyndighetens forhåndssamtykke ved denne typen tiltak, samt forbeholdet om at tiltakene må være praktisk gjennomførbare.

Vi vil imidlertid påpeke at særlig gjennomføring av besøk utenfra, og samkvem med andre innsatte, etter omstendighetene vil kunne kreve en ikke ubetydelig økt ressursbruk for arrestpersonalet/politiet. Videre vil vi påpeke at de fleste arrestlokaler ikke er bygget med tanke på at pågrepne skal motta besøk utenfra, eller ha samvær med andre pågrepne. Vi antar derfor at det i mange tilfeller vil være aktuelt å bruke unntaksregelen, fordi besøk utenfra og/eller samvær med andre pågrepne ikke er praktisk gjennomførbart. Dette vil i så fall bidra til at forskriftsendringen får liten eller ingen realitet, og vil være uheldig. Videre vil det kunne bli store lokale forskjeller fra politiarrest til politiarrest, hvor den lokale bemanningen og utformingen av arrestlokalene kan være avgjørende for i hvilken grad eventuelle isolasjonsvirkninger kan avdempes eller ikke. Vi mener derfor at det er en forutsetning for at forskriften skal virke etter sin hensikt, at den følges opp med en realistisk vurdering av behovet for økte ressurser til drift og eventuell ombygging eller tilrettelegging av politiarrestene, i tråd med de endringene forslaget legger opp til.

Kripos bemerker videre at Politidirektoratet i utkast til sentral arrestinstruks har åpnet for at de pågrepne skal kunne få med seg kommunikasjonsmidler inn i politiarresten. Etter Kripos' oppfatning bør departementet i forskriften, eller på annen egnet måte, tydelig tilkjenne at den utvidede adgangen til å motta personlige eiendeler i politiarresten ikke er ment å omfatte kommunikasjonsmidler. Ved at det samtidig åpnes for adgang til utvidet samvær med andre pågrepne er det stor fare for at eventuelle kommunikasjonsmidler kan tilflytte medarrestanter. I tillegg åpner det for et press mot innsatte som besitter kommunikasjonsmidler til å kommunisere beskjeder ut av arresten på vegne av medarrestanter, for eksempel ved at det ropes mellom cellene eller formidles beskjeder via andre pågrepne. Dette vil være forhold arrestpersonalet/politiet vanskelig kan kontrollere.

Til pkt. 3.5.5

Vi er enige i at en utvidet adgang til besøk utenfra og mottak av personlige eiendeler klart nødvendiggjør at det innføres en hjemmel for kontroll av personer og gjenstander som den pågrepne får tilgang til i politiarresten. Det fremstår noe uklart hva departementet legger i begrepet visitasjon av besøkende. For ordens skyld vil vi presisere at selv om vi er enige i at visitasjonen skal foretas så hensynsfullt og skånsomt som mulig, så er formålet med visitasjonen er den samme; nemlig å hindre at den pågrepne får tilgang til gjenstander som kan utgjøre en fare for sikkerheten i arrestlokalene eller den innsattes eget liv og helse. Videre er det viktig å sikre at den pågrepne ikke har eller får tilgang til gjenstander som kan bidra til bevisforpillelse (typisk kommunikasjonsmidler). Arrestpersonalt bør således ha en vid adgang til skjønnsmessig å avgjøre hvor omfattende visitasjon som er nødvendig ut fra de rådende omstendighetene. Aktuelle vurderingsmomenter vil naturlig nok variere, men type forhold den pågrepne er siktet for, dennes historikk og terskel for voldsbruk, rusavhengighet og hvem som skal besøke den pågrepne, vil trolig gjennomgående være aktuelle momenter ved vurderingen.

Til pkt. 3.5.8

Hva gjelder skillet mellom forskriftens definisjoner av politiets primærarrest og sekundærarrest, er vi enige i at det ikke er grunnlag for å opprettholde dette. En enhetlig betegnelse på politiets arrest gjør regelverket klarere og bidrar til å forebygge misforståelser. Når det gjelder forslaget til definisjonen av begrepet "politiarrest" som "politiets arrestlokaler hvor pågrepne personer holdes fengslet", fremstår dette fortsatt som vanskelig å avgrense

mot begrepet "avhørsventerom". Sistnevnte er i forslaget til ny § 1-2 første ledd bokstav b definert som "arrester som er tiltenkt midlertidig opphold for arrestanter i en kort ventesituasjon". Politidirektoratet har i sitt forslag til sentral arrestinstruks ikke benyttet begrepet "avhørsventerom", men opererer derimot med begrepene "ventecelle" og "annet låsbart rom".

Etter Kripas' syn er det nødvendig med en tydeligere definisjon av begrepene som ikke levner tvil om hvilke kriterier som må være oppfylt for at et lokale skal falle inn under begrepet "avhørsventerom". Eksempelvis fremgår det ikke hvilken tidsramme en har vurdert som den maksimale for å omfattes av uttrykket "en kort ventesituasjon". Videre bemerkes at begrepet avhørsventerom kun er omhandlet i forskriftens § 1-2, og er for øvrig ikke brukt senere i forskriften. Etter vårt syn bør uansett forskriften og sentral arrestinstruks benytte sammenfallende begreper og definisjoner, så det ikke åpnes for unødige tolkningstilfeller.

Merknader til økonomiske og administrative kostnader

Vi har i kommentarene til endringene i straffeprosessloven § 183 redegjort for Kripas' syn hva gjelder behov for økt tilførsel av ressurser i domstolene og påtalemyndigheten. Hva gjelder Kripas' egen situasjon så kan det opplyses at dersom påtalejurister ved Kripas må møte på arbeidsstedet for å forberede en varetektsfengsling og/eller møte i tingretten, ut over ordinær arbeidstid, for å aktorere et fengslingsmøte, vil dette naturlig nok utløse bruk av overtid. Kripas har videre riksdekkende ansvar som etterforsknings-, påtale- og bistandsenhet for visse saker om organisert og annen alvorlig kriminalitet, og har således tidvis også fengslingsmøter andre steder i landet enn i Oslo. For effektivt å kunne overholde fristen for varetektsfengsling, er vi således avhengig av fleksibilitet også hos domstolene med hensyn til deres tidsrammer for behandling av varetektsfengslinger.

Selv om påtalemyndigheten i en tid allerede har søkt å praktisere fremstilling innen 48 timer i tråd med riksadvokatens retningslinjer, innebærer forslaget til endring i straffeprosessloven en innskjerping av fristen som får konsekvenser, særlig i saker med mange pågrepne eller komplisert bevisbilde. Vi minner om at behovet for styrket bemanning av politiet og påtalemyndigheten, samt behovet for at domstolene settes i stand til å behandle fengslingssaker etter kl. 15 på hverdager og på helg- og høytidsdager, har vært nevnt av flere høringsinstanser i forbindelse med NOU 2016 / 24. Ved at adgangen til fremstilling ut over 48 timer nå snevres ytterligere inn, vil dette behovet bli ytterligere presserende. Etter Kripas' oppfatning risikerer man, som redegjort for over, at politiets mulighet til effektivt å bekjempe alvorlig kriminalitet svekkes dersom endringen ikke følges opp ved at politiet, påtalemyndigheten og domstolene settes i stand til å praktisere fristene på en effektiv måte.

Når det gjelder forslagene til endring i forskrift om bruk av politiarrest, er vi som nevnt enige i at den tiden den pågrepne tilbringer i politiarrest er begrenset, og muligheten for å ta imot besøk og motta personlige eiendeler begrenses følgelig av dette. Det må imidlertid likevel forventes at en god del pågrepne vil søke å utnytte den muligheten forslagene til endring vil gi for å motta besøk og gjenstander, også under oppholdet i politiarrest. Dersom endringen skal ha reell betydning for de pågrepne, er det nødvendig at politiarrestene settes i stand til å imøtekomme krav om besøk mv., slike vi har beskrevet over. I de største politidistriktene vil det være et ikke ubetydelig antall pågrepne i arresten til enhver tid, noe som trolig vil medføre at arbeidsoppgavene i tilknytning til disse vil øke i omfang. I tillegg antar vi at det må legges til rette for gjennomføring av besøk på egne besøksrom, og ikke i den pågrepnes celle. Vi savner videre en vurdering av hvorvidt nevnte besøk skal kontrolleres på noen måte, enten ved at personell fra arresten er tilstede i eller utenfor besøksrommet, eller ved tekniske

hjelpemidler. Ved å slippe utenforstående inn i en politiarrest påtar politiet seg samtidig et ansvar for disse personenes sikkerhet. Avhengig av hvordan gjennomføringen skal foregå, antar vi at endringen vil medføre en merkbar økt ressursbruk i arrestene, i tillegg til eventuelle ombyggingskostnader som kan påløpe i forbindelse med tilrettelegging for besøk.

Med hilsen



Ketil Haukaas

Saksbehandler:
Leif Morten Eide
politiadvokat

Kopi: Det nasjonale statsadvokatembetet