

## **POLITILOVEN § 9**

### **Politiets adgang til å iverksette tiltak overfor berusede personer**

Kandidatnummer: 577

Veileder: Professor dr. juris Asbjørn Strandbakken

Leveringsfrist: 26. november 2007

Til sammen 17969 ord

25.11.2007

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b>1.1</b>	<b>Tema og problemstillinger</b>	<b>1</b>
1.1.1	Presentasjon av oppgavens problemstillinger	1
1.1.2	Presiseringer og definisjoner	1
<b>1.2</b>	<b>Avgrensninger</b>	<b>2</b>
<b><u>2</u></b>	<b><u>METODE- OG RETTSKILDESPØRSMÅL. RETTSSYSTEMATISKE PLASSERINGER OG TEMATISKE PRESISERINGER</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b>2.1</b>	<b>Oppgavens metode</b>	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>Rettskildespørsmål</b>	<b>4</b>
2.2.1	Nasjonale rettskilder	4
2.2.2	Utenlandske og internasjonale rettskilder	6
<b>2.3</b>	<b>Forholdet mellom politiet som forvaltningsmyndighet og straffeforfølgingsmyndighet</b>	<b>7</b>
<b><u>3</u></b>	<b><u>POLITILOVEN § 9</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b>3.1</b>	<b>Aktualitet, faktiske behov, historikk</b>	<b>11</b>
<b>3.2</b>	<b>Selve bestemmelsen</b>	<b>13</b>
<b>3.3</b>	<b>Formelle krav. Inngrepsobjektet: ”politiet”</b>	<b>13</b>
<b>3.4</b>	<b>Materielle vilkår for innbringelse</b>	<b>14</b>
3.4.1	Innledning	14
3.4.2	Skjønnsmessig kompetanse	14
3.4.3	Inngrepsobjektet: ”enhver”	16
3.4.4	Om beruselsen	17
3.4.5	Kravet til årsakssammenheng: ”som på grunn av”	21

3.4.6	De alternative atferdsbeskrivelser	21
<b>3.5</b>	<b>Materielle vilkår for innsettelse i drukkenskapsarrest. Arrestforvaringens varighet</b>	<b>30</b>
3.5.1	Innledning	30
3.5.2	Arrestforvaringens relative frist: Nødvendighet	30
3.5.3	Arrestforvaringens absolutte frist: Edruelighet	31
<b>3.6</b>	<b>Effektivering og gjennomføring av inngrep etter politiloven § 9</b>	<b>32</b>
3.6.1	Overordnede begrensinger. Legalitetsprinsippet	32
3.6.2	Alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres, politiloven § 6	33
3.6.3	Prinsipper for valg og bruk av virkemidler	34
3.6.4	Kort om bruk av makt	40
<b>3.7</b>	<b>Konvensjonskravene for innbringelse og innsettelse i arrest etter EMK artikkel 5</b>	<b>42</b>
3.7.1	Forholdet mellom EMK artikkel 5 og EMKs 4. tilleggsprotokoll artikkel 2	42
3.7.2	Inngrepet må være ”i samsvar med en fremgangsmåte foreskrevet ved lov”	44
3.7.3	Inngrepet må forfølge et legitimt formål	48
3.7.4	Inngrepet må være forholdsmessig	50
<b>3.8</b>	<b>Politiets plikter og ansvar til helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn overfor berusede personer innsatt i drukkenskapsarrest</b>	<b>51</b>
3.8.1	Bakgrunnen for endringene i politiloven § 9	51
3.8.2	Overførings- og fremstillingsplikt. Legetilsyn	53
3.8.3	Tilkallingsplikt/bistand fra helsepersonell	56
3.8.4	Skjerpet tilsyn	57
3.8.5	Kontaktformidling	58
3.8.6	Dødsfall i norske arrester fra 2003 til mars 2006	59
<b>3.9</b>	<b>Konvensjonskravene til innholdet i frihetsberøvelsen etter EMK artikkel 2 og 3. Særlig om kravene til helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn av berusede personer</b>	<b>60</b>
3.9.1	Om vernet etter EMK artikkel 2 og 3	60
3.9.2	Helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn av berusede personer	63
<b>4</b>	<b><u>LITTERATUR OG KILDER</u></b>	<b>68</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstillinger

### 1.1.1 Presentasjon av oppgavens problemstillinger

Temaet for denne fremstillingen er politiets adgang til å iverksette tiltak overfor berusede personer etter politiloven § 9.<sup>1</sup> Bestemmelsen har en todelt funksjon. Problemstillingene i oppgaven følger denne inndelingen.

Bestemmelsens første funksjon gir politiet, på nærmere angitte vilkår, adgang til å foreta ulike inngrep overfor berusede personer. Problemstillingen som utledes er på hvilke vilkår politiet kan innbringe og innsette berusede personer i arrest, herunder varigheten av arrestforvaringen, jfr. § 9 første til tredje ledd.

Den andre funksjonen refererer seg til arrestantbehandlingen. Problemstillingen er hvilke plikter og ansvar som gjelder for politiet i forhold til helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn av berusede personer innsatt i drukkenskapsarrest, jfr. § 9 fjerde til syvende ledd.

### 1.1.2 Presiseringer og definisjoner

*Anholdelse* er et selvstendig ordensmessig tiltak.<sup>2</sup> Tiltaket innebærer at vedkommende pågripes, det vil si berøves sin mulighet til fri fysisk bevegelse over en noe lenger periode enn ved *fjerning*.<sup>3</sup>

Tiltaket utgjør som regel forstadiet til *innbringelse*, og er i denne fremstillingen reservert for bruk til sistnevnte formål. Innbringelse innebærer at politiet fysisk forflytter en person

---

<sup>1</sup> Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53. Heretter politiloven.

<sup>2</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 492, sml. Nilstad/Nilsen 2004, s. 122-123.

<sup>3</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 490, sml. Nilstad/Nilsen 2004, s. 121.

fra et gitt sted til nærmere angitte lokaler, som regel mot vedkommendes vilje. Tiltaket har karakter av midlertidig frihetsberøvelse.<sup>4</sup>

## 1.2 Avgrensninger

Fremstillingen sentreres rundt tiltak som direkte utledes av politiloven § 9. Dermed faller tiltak i den initiale politioperative fasen som forbud, fjerning eller bortvisning mv. utenfor fremstillingen. Adgangen til beslag og tilintetgjøring av rusmidler etter § 9 siste ledd behandles ikke.<sup>5</sup>

Politolovens bestemmelser har klare forbindelseslinjer og betydelig grad av parallellitet til straffelovens sanksjonssystem og straffeprosesslovens bestemmelser om tvangsmidler.<sup>6</sup> Spørsmål rundt disse temaene behandles bare i den grad de illustrerer polisiære problemstillinger eller sammenhenger i regelverket.

Det avgrenses mot rettspolitiske vurderinger av bestemmelsen. Likeledes tilgrensende emner innen rettspsykologi, kriminologi og rettssosiologi.<sup>7</sup> Tilsvarende avgrenses det mot andre og konkurrerende polisiære rettsgrunnlag som på selvstendig grunnlag kan hjemle inngrep.<sup>8</sup>

Oppgavens problemstillinger berører et enormt felt innen internasjonale forpliktelser og menneskerettigheter, og reiser en rekke prinsipielt interessante problemstillinger. En utførlig gjennomgang av disse ville sprengt alle rammer hva gjelder tid og plass for denne

---

<sup>4</sup> Nilstad/Nilsen 2004, s. 132.

<sup>5</sup> Om disse spørsmål, se nærmere Auglend m.fl. 2004, s. 523 og Nilstad/Nilsen 2004, s. 158.

<sup>6</sup> Henholdsvis Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10, heretter straffeloven, og lov om rettergangen i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25, heretter straffeprosessloven.

<sup>7</sup> Se eksempelvis om politisosiologiske undersøkelser av skjønnsnets grunnlag overfor berusede personer, Finstad 2003 s. 157 flg., og prosjektoppgave i kriminologi, Einarsen 2006: "Hvordan fungerer politiets skjønnsutøvelse overfor berusede personer, og hva påvirker denne skjønnsutøvelsen?"

<sup>8</sup> Se eksempelvis politiloven §§ 7, 8, 12 og 13. Relevante hensyn vil imidlertid trekkes inn, særlig om tiltak overfor barn og syke.

type avhandlinger. Fremstillingen begrenses derfor i all hovedsak til problemstillingenes korresponderende konvensjonskrav i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4. november 1950.<sup>9</sup> Det vises likevel til bestemmelsene i De forente nasjoners internasjonale konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter.<sup>10</sup>

Prosessuelle rettigheter, klage- og tilsynsordninger, domstolskontroll og erstatningsspørsmål mv. både nasjonalt og internasjonalt behandles ikke. Se for øvrig avgrensninger og henvisninger foretatt fortløpende i fremstillingen.

---

<sup>9</sup> Heretter EMK.

<sup>10</sup> Heretter SP.

## **2 Metode- og rettskildespørsmål. Rettssystematiske plasseringer og tematiske presiseringer**

### 2.1 Oppgavens metode

Oppgaven tar sikte på å gi en fremstilling av gjeldende rett. Oppgavens metode er derfor i all hovedsak rettsdogmatisk og knyttet opp til den alminnelige rettskildelære.

Rettsområdets art er imidlertid av uttalt praktisk karakter. Eksempler fra den praktiske tjenesteutøvelsen vil derfor bli brukt. I forhold til politiets plikter og ansvar for helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn av berusede personer innsatt i drukkenskapsarrest, brukes dessuten faktagrunnlag og statistikk fra Politiarrestprosjektet.<sup>11</sup>

### 2.2 Rettskildespørsmål

#### 2.2.1 Nasjonale rettskilder

Rettsgrunnlaget for politiets organisasjon og virksomhet, herunder den operative tjenesteutøvelsen, spenner over et vidt felt og er høyst varierende hva gjelder saklig innhold og formell trinnhøyde.<sup>12</sup> Materialet rommer alt fra Grunnlovens bestemmelser, det ulovfestede legalitetsprinsippet og formelle lover til instruksjer, vedtekter og ordreverker gitt av en politimester. Hovedkildene i politiretten er imidlertid i det alt vesentlige lover, forskrifter, instruksjer og rundskriv.<sup>13</sup>

Høyesterett har hittil vært fraværende som lovtolker av politiloven § 9, noe som preger rettsområdet i stor grad. I sin opprinnelige form var bestemmelsen, med visse språklige endringer, en direkte videreføring fra lov om løsgjænger, betleri og drukkenskap<sup>14</sup> av 31.

---

<sup>11</sup> Politiarrestprosjektet presenteres under punkt 3.8.1.

<sup>12</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 50 flg.

<sup>13</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 49.

<sup>14</sup> Heretter løsgjengerloven.

mai 1900 nr. 5 §§ 20 og 21 første ledd.<sup>15</sup> Rettspraksis og teori tilknyttet løsgjengerloven vil dermed ha relevans og rettskildemessig vekt ved forståelsen av politiloven § 9.

Ved tolkningen av bestemmelsen kommer de alminnelige regler om ordlydsfortolkning til anvendelse.<sup>16</sup> I denne sammenheng er det særlig verdt å nevne *lovens formål* som tolkningsmoment, se politiloven § 1 annet ledd.

*Forarbeider* er generelt sett en tungtveiende rettskildefaktor i norsk rett.<sup>17</sup> Motivene til politiloven er forholdsvis omfattende og gir verdifull innsikt i lovgiverviljen i mange av tolkningsspørsmålene.<sup>18</sup> Særlig fremtredende er forarbeidene til bestemmelsens nye ledd om overførings- og fremstillingsplikt, legetilsyn mv. ettersom rettskildematerialet for øvrig er sparsommelig.<sup>19</sup>

*Instruks, vedtekter og forskrifter* kan tjene som supplement og gi fortolkningsbidrag til lovgivningen. Særlig nevnes *politiinstruksen*<sup>20</sup> som i kapittel 9 gir alminnelige retningslinjer om frihetsberøvelse av personer som forstyrrer den offentlige ro og orden, og *politiarrestforskriften*<sup>21</sup> som supplerer reglene om arrestantbehandling i politiloven § 9 fjerde til syvende ledd.

---

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 62.

<sup>16</sup> Eckhoff 2001, s. 118 flg.

<sup>17</sup> Eckhoff 2001, s. 65 flg.

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), Innst.O. nr. 44 (1994-1995). Forslag til ny politilov ble fremmet i Ot.prp. nr. 83 (1992-1993), men ble trukket av hensyn til utredning av spørsmålet om streikerett. Forarbeidene vil imidlertid fortsatt ha relevans, særlig Politilovutkastet 1991.

<sup>19</sup> Se Ot.prp. nr. 61 (2003-2004).

<sup>20</sup> Alminnelig tjenesteinstruks for politiet fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 22. juni 1990.

<sup>21</sup> Forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest, gitt med hjemmel i straffeprosessloven § 183.



## 2.2.2 Utenlandske og internasjonale rettskilder

### 2.2.2.1 Utenlandske rettskilder

Ikke sjelden vises det til utenlandsk lovgivning, rettspraksis og litteratur i norsk rettsvitenskap og rettspraksis.<sup>22</sup> Impulser fra utlandet kan virke som argumentasjon og illustrasjonsmateriale. Især gjelder dette nordisk rett. Dette skriver seg fra sammenfallende rettstradisjoner, rettslikhet og lignende samfunnsforhold.

Eksempelvis er den danske politiloven bygd opp etter samme mønster som den norske.<sup>23</sup> Praksis og teori rundt loven og dens enkelte bestemmelser kan dermed tjene som sammenligningsgrunnlag ved fortolkningen av den norske politiloven.<sup>24</sup> Da endringene rundt arrestantforvaringen ble behandlet i motivene, ble den rettslige situasjonen i de nordiske land klarlagt. Særlig ble den danske modell tatt i betraktning.<sup>25</sup>

### 2.2.2.2 Særlig om menneskerettigheter og internasjonale forpliktelser og EMKs stilling i norsk rett

Grunnloven § 110 bokstav c pålegger myndighetene å respektere og sikre menneskerettighetene. Henvisningen til menneskerettigheter er generell og omfatter blant annet EMK og SP.<sup>26</sup>

EMK er gjort til norsk rett ved inkorporasjon gjennom menneskerettsloven.<sup>27</sup> I lovens § 3 fastslås uttrykkelig at bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som nevnt i lovens § 2 skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning ved motstrid.<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> Eckhoff 2001, s. 284.

<sup>23</sup> Den danske politiloven av 1. august 2004. Inngrep overfor "berusere" er regulert i § 11.

<sup>24</sup> Se Ib Henricson, *Politiret*, 2007 og *Politoloven med kommentarer*, 2005.

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 10-12.

<sup>26</sup> Møse 2002, s. 178-179.

<sup>27</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetens stilling i norsk rett.

<sup>28</sup> Om motstrid foreligger, avhenger dels av en tolkning av de nasjonale rettskildefaktorer og dels hvilke krav den respektive konvensjon stiller. Grunnleggende tolkningsprinsipper for anvendelsen av

Etter politiloven § 3 skal bestemmelsene i politiloven gjelde med ”de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller som følger av overenskomst med fremmede stater”.<sup>29</sup> For politiets myndighetsutøvelse overfor berusede får især konvensjonsartiklene i EMK og torturkonvensjonene betydning som skranker. For det første virker konvensjonene som rettslige skranker for lovgivningskompetansen. Dernest oppstilles skranker for hvilke tiltak politiet kan iverksette overfor berusede som ledd i myndighetsutøvelsen. I tillegg oppstilles nærmere plikter og ansvar til helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn under frihetsberøvelsen. Disse spørsmål behandles nærmere under punkt 3.7 og 3.9.

### 2.3 Forholdet mellom politiet som forvaltningsmyndighet og straffeforfølgingsmyndighet

Den norske politi- og lensmannsetaten er et rikspoliti.<sup>30</sup> Politiets virksomhet er statens ansvar.<sup>31</sup> Et særtrekk ved den norske politiordningen er dens formelle todeling; politiet deles funksjonelt som *forvaltningsmyndighet* og som *straffeforfølgingsmyndighet*.<sup>32</sup> Dette hovedskillet er grunnleggende og har prinsipielle betydninger i forhold til blant annet

---

motstridsbestemmelsen ble utpenslet i plenumsdommen inntatt i Rt. 2000 s. 996. Prinsippene er senere gjentatt flere ganger, se blant annet Rt. 2002 s. 557 og Rt. 2003 s. 359. Av avgjørelsene følger det at norske domstoler skal foreta en selvstendig tolking av konvensjonen, herunder benytte seg av EMDs metode. Domstolene skal således ”forholde seg til ordlyden i konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser”. En reservasjon er imidlertid at det er EMD som skal utvikle konvensjonen, jfr. Rt. 2005 s. 833, avsnitt 45. Se nærmere Aall 2007, s. 83 flg.

<sup>29</sup> Sml. straffeprosessloven § 4 for straffesaksområdet.

<sup>30</sup> Jfr. politiloven § 15 første ledd. Justisdepartementet utgjør sammen med Politidirektoratet politiets sentrale ledelse, jfr. § 15 første og annet ledd.

<sup>31</sup> Jfr. politiloven § 1 første ledd første punktum. Bestemmelsen gir uttrykk for statens enerett til å forvalte og utøve politimyndighet.

<sup>32</sup> Spørsmålet om hvorvidt politi og påtalemyndighet bør skilles har vært reist flere ganger. Om debatten, se NOU 1988: 39 Politi og påtalemyndighet – arbeids og ansvarsfordeling, og NOU 2004: 6 Mellom effektivitet og personvern, s. 29 flg.

hvilket sett av rettsregler som kommer til anvendelse, kompetanse- og ansvarsforhold og faglig ledelse av myndighetsutøvelsen.

Som forvaltningsmyndighet har politiet både politisjere og rene forvaltningsoppgaver.<sup>33</sup> I egenskap av forvaltningsmyndighet reguleres politiets oppgaver hovedsakelig av politiloven, forvaltningsloven,<sup>34</sup> samt alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. I denne sammenheng er politiet faglig og formelt sett underlagt Justisdepartementet, jfr. politiloven § 15. Departementets myndighet er i stor grad delegert til Politidirektoratet, jfr. politiloven § 15 annet ledd.

Etterforsknings-/straffeforfølgningssfunksjonen reguleres hovedsakelig av straffeprosessloven og påtaleinstruksen.<sup>35</sup> I tillegg til riksadvokatens rundskriv utgjør disse regelsettene en tilnærmet uttømmende regulering av politiets oppgaver i straffeforfølgningssfunksjonen.<sup>36</sup> Det overordnede ansvar og den faglige ledelse er her lagt til riksadvokaten, jfr. straffeprosessloven § 56 annet ledd første punktum.<sup>37</sup> Bare Kongen i statsråd kan utferdige alminnelige regler og gi bindende pålegg om riksadvokatens utføring av sitt verv, jfr. straffeprosessloven § 56 annet ledd annet punktum.<sup>38</sup>

Hovedskillet reflekteres videre i det som tradisjonelt har blitt oppfattet som politiets to hovedsøyler i de daglige gjøremål: ordenstjenesten og straffeforfølgning.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> Typiske politisjere oppgaver er ordens- og sikkerhetsfunksjonen, forebyggende virksomhet, hjelp og service til publikum. Som rene forvaltningsoppgaver kan nevnes politiets oppgaver tilknyttet funksjonen som passmyndighet og fremmedkontroll i utlendingssaker.

<sup>34</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

<sup>35</sup> Se forskrift om ordningen av påtalemyndigheten av 28. juni 1985.

<sup>36</sup> For en oversikt over påtalemyndighetens arbeidsoppgaver, se nærmere Hov 2007, Rettergang II, s. 115.

<sup>37</sup> Politiet er i egenskap av straffeforfølgningssmyndighet plassert hierarkisk under statsadvokatene og riksadvokaten, jfr. straffeprosessloven § 55 første ledd nr. 3. Om politiet som påtalemyndighet, se Hov 2007, Rettergang II, s. 115-128.

<sup>38</sup> Om disse spørsmål, se Hov 2007, Rettergang II, s. 136 flg.

<sup>39</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 38.

Forholdet mellom inngrep på polisiært og straffeprosessuelt grunnlag er saklig nært og har stor grad av parallellitet. Prinsipper og argumentasjonshensyn fra straffeprosessen kan derfor gi fruktbar veiledning og undertiden anvendes analogisk.

De ulike inngrepgrunnlagene ivaretar imidlertid ulike formål. Det polisiære inngrep kjennetegnes ved sitt konkrete og faktiske siktemål. Inngrepet har som formål å ivareta et konkret behov som oppstår der og da og opphører idet formålet er oppnådd, typisk stansing av interessekrenkelser med etterfølgende gjenopprettelse av den offentlige ro og orden. Beføyelsene er av administrativ karakter. Vedkommende som utsettes for inngrep innrømmes ingen rettslig status.<sup>40</sup>

Inngrep på straffeprosessuelt grunnlag har et vesensforskjellig formål fra de polisiære tiltak. Straffeforfølgningens hovedformål er å avklare om et straffbart forhold finner eller har funnet sted, og i så fall hvor, når og hvem som er ansvarlig. Politiets hjemler for inngrep ved utøvelsen av straffeforfølgningsfunksjonen er regulert gjennom reglene om tvangsmidler i straffeprosessloven, jfr. kapitlene 13 - 17 bokstav b. Tvangsmidlene er normalt mer inngripende både i art og grad enn de polisiære virkemidler.<sup>41</sup> Ved straffeprosessuelle inngrep gis vedkommende rettslig status som siktet, jfr. straffeprosessloven § 82.<sup>42</sup>

I praksis vil det imidlertid ofte være en glidende overgang og leilighetsvis et konkurrerende forhold mellom de polisiære og straffeprosessuelle inngrep. Særlig gjelder dette hvor ordensforstyrrelsen samtidig utgjør et straffbart forhold. Et tenkt tilfelle kan være hvor politiet avdekker besittelse av narkotika ved polisiær visitasjon. I en slik situasjon kan

---

<sup>40</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 403.

<sup>41</sup> Se eksempelvis straffeprosessloven § 216 bokstav m om romavlytting.

<sup>42</sup> Statusen gir vedkommende en rekke rettigheter, eksempelvis rett til å bli bistått av forsvarer, se straffeprosessloven kapittel 9.

begge regelsett være anvendelige. Det er antatt at de straffeprosessuelle regler bør gis forrang dersom det er sannsynlig med etterfølgende etterforskning.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 20. Om forholdet mellom etterforskning og annen politivirksomhet, se riksadvokatens rundskriv av 22. desember 1999 (R-3/99).

### 3 Politiloven § 9

#### 3.1 Aktualitet, faktiske behov, historikk

Tiltak overfor berusede personer har til alle tider vært en omfattende og ressurskrevende del av politiets ordenstjeneste.<sup>44</sup> Tjenesteutøvelsen er imidlertid ikke begrenset til ordensfunksjonen. Av det årlige antallet innbrakte etter politiloven § 9 på ca. 15000,<sup>45</sup> antas det at rundt halvparten innbringes som ledd i bistandsfunksjonen.<sup>46</sup>

Da løsgjengerloven § 16 om offentlig beruselse ble avkriminalisert i 1970, fikk loven samtidig ny § 21.<sup>47</sup> Paragraf 21 åpnet nå for at avrusning kunne skje på sykehus i stedet for i drukkenskapsarresten etter § 20, og for at edruskapsnemnda i visse tilfeller kunne tilbakeholde den innbrakte i inntil én uke for observasjon.<sup>48</sup> Som ledd i denne humanistiske reformen ble det samtidig lagt opp til utbygging av avrusningsstasjoner. Politiet skulle forestå oppgaven med å innbringe berusede til avrusning.

Den tradisjonelle ordenshåndhevingen på offentlig sted måtte dermed endres slik at hjelpeaspektet trådte i forgrunnen.<sup>49</sup> Dette fikk stor betydning for politiets håndheving idet etatens rolle ble forskjøvet fra den sterkt pregede makt- og kontrollørrollen til også å være

---

<sup>44</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 515.

<sup>45</sup> Det lyktes hverken Justisdepartementet, Politidirektoratet eller Kripas å fremskaffe oppdatert statistikk om antall innbringinger etter politiloven § 9. Dette skyldtes "et gammelt system, og det er ressurskrevende å ta ut statistikk". Kilde: E-post fra informasjonssjef i Kripas, Audun Øvrebø.

<sup>46</sup> Politiarrestprosjektet s. 56 og 77. Funksjonene beskrives i punkt 3.4.6.

<sup>47</sup> Løsgjengerloven ble gjenstand for store endringer i det drøye sekelet den eksisterte. Loven ble opphevet i sin helhet med virkning fra 1. juli 2006. For en utførlig gjennomgang av historikken, se Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) s. 15 flg.

<sup>48</sup> Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) s. 16.

<sup>49</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 185.

et omsorgsapparat. Politiet måtte løse den samme oppgaven med både jern- og fløyelshånd. Endringene var ikke uproblematiske.<sup>50</sup>

I 1991 ble løsgjengerloven § 21 opphevet fordi den ikke var i bruk, og fordi det rådende syn var at sykehusenes oppgaver heller burde utledes av helselovgivningen.<sup>51</sup> Ettersom utbygging av avrusningsstasjoner ikke ble prioritert i tilstrekkelig grad, ble drukkenskapsarresten det primære anbringelsessted for sterkt berusede personer.<sup>52</sup> Med dette fikk etaten i realiteten en omsorgsrolle overfor berusede personer som ikke var i stand til å ta vare på seg selv. Polititjenestemenn ble satt til å ivareta arbeidsoppgaver som rent faktisk tilhørte helsevesenet.

Da politiloven av 1995 trådte i kraft, ble hjemmelen for å innbringe og innsette berusede personer i arrest flyttet fra løsgjengerloven § 20 til politiloven § 9. Adgangen til å bringe den anholdte til avrusning som alternativ til drukkenskapsarrest ble gitt i politiloven § 9 fjerde ledd. I motivene ble videreføringen begrunnet med at "... politiets anholdelser i medhold av løsgjengerloven utgjør en betydelig del av etatens virksomhet på ordenssektoren. Bestemmelsen har følgelig sin naturlige plassering i den nye politiloven."<sup>53</sup>

Fra 1993 til mai 2002 ble det registrert 38 dødsfall i norske arrester. Politiets arrestantbehandling ble gjenstand for sterk kritikk fra flere hold. Behovet for endringer ble særlig aktualisert da to ungdommer døde i drukkenskapsarresten i begynnelsen av 2002.<sup>54</sup> I kjølvannet av de tragiske dødsfallene, nedsatte Politidirektoratet en arbeidsgruppe (Politiarrestprosjektet) for å se på mulighetene for forbedringer. Som et direkte resultat av

---

<sup>50</sup> Om endringene i politirollen, se Auglend m.fl. 2004, s. 183-187.

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) s. 94.

<sup>52</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 185.

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 20.

<sup>54</sup> Om Hamar-dødsfallet, <http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/02/17/313743.html> (sett 21. november 2007).

dette prosjektet, ble politiloven § 9 fjerde ledd erstattet med nye bestemmelser om fremstillings- og overføringsplikt, skjerpet tilsyn mv., jfr. § 9 fjerde til syvende ledd.<sup>55</sup>

### 3.2 Selve bestemmelsen

Politoloven § 9 lyder:

”Politiet kan innbringe enhver som på grunn av beruselse forårsaket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler forstyrrer den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, forulemper andre eller volder fare for seg selv eller andre.

Den som innbringes etter første ledd, kan settes i arrest.

Ingen må holdes i arrest lenger enn nødvendig og ikke i noe tilfelle lenger enn til vedkommende er blitt edru. Dersom den innbrakte på grunn av beruselsen er ute av stand til å ta vare på seg selv eller å gjøre rede for seg, skal politiet straks vurdere umiddelbart å overføre vedkommende til sykehus, legevakt eller avrusingsstasjon. Dersom slik overføring ikke finner sted, skal vedkommende ha legetilsyn ved innsettelsen i arresten.

Dersom det er grunn til å tro at den innbrakte har hodeskade, indre skade eller betydelig kroppsskade, eller helsetilstanden for øvrig er slik at helsetilsyn anses nødvendig, skal politiet straks tilkalle lege eller annet helsepersonell.

I påvente av overføring til sykehus mv. eller gjennomføring av lege- eller helsetilsyn etter fjerde eller femte ledd, skal den innbrakte ha skjerpet tilsyn av politiet.

Dersom den innbrakte ber om det, skal politiet formidle kontakt med lege eller annet helsepersonell.

Selv om den anholdte ikke innbringes, kan politiet beslaglegge og tilintetgjøre de rusmidler vedkommende har hos seg ved anholdelsen.”

### 3.3 Formelle krav. Inngrepssubjektet: ”politiet”

Inngrepsmyndigheten etter bestemmelsen er tillagt ”politiet”. Det gjelder så vel ved innbringelse og innsettelse i arrest. Om myndighetsutøvelsen ved fremstillings- og overføringsplikten til lege, sykehus mv., skjerpet tilsyn og kontaktformidling, se punkt 3.8.

Politoloven § 9 er systematisk plassert i lovens i kapittel II. Utøvelse av myndighet som beskrevet i kapitlet, ”kan utøves av den som har eller er gitt politimyndighet etter lovens § 20”, jfr. § 4.<sup>56</sup> Myndighetsutøvelsen er dermed forbeholdt personer med ”politimyndighet”.

Begrepet ”politimyndighet” er hverken definert i politiloven eller politiinstruksen. I forarbeidene til politiloven brukes begrepet som betegnelse på ”den samlede myndighet til

---

<sup>55</sup> Politiarrestprosjektets arbeid og endringsprosessen fremstilles nærmere under punkt 3.8.1.

<sup>56</sup> Paragraf 4 beskriver myndigheten i generell form. For nærmere redegjørelse om sontringen alminnelig og begrenset politimyndighet, se Auglend m.fl. 2004, s. 321 flg.



å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, om nødvendig med makt, som er særegen for politiet”.<sup>57</sup> Trivielt formulert er politimyndighet den alminnelige myndighet polititjenestemannen har i egenskap av å være tjenestemann.

Innehaver av politimyndighet kan som utgangspunkt selv beslutte bruk av den kompetanse loven statuerer. Det er altså ikke nødvendig å innhente forholdsordre fra overordnet politimyndighet for å agere mot ordensforstyrrelser etter politiloven § 9. Dette er begrunnet i praktiske tjenestelige behov, samt prinsippet om polititjenestemannens selvstendig ansvar for egne tjenestehandlinger, jfr. forutsetningsvis politiinstruksen § 6-1 fjerde ledd. Med andre ord er det tale om en ren polisiær bemyndigelse.<sup>58</sup>

### 3.4 Materielle vilkår for innbringelse

#### 3.4.1 Innledning

Det følger av politiloven § 9 første ledd at politiet ”kan innbringe enhver som på grunn av beruselse forårsaket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler forstyrrer den offentlige ro og orden eller lovlige ferdsel, forulemper andre eller volder fare for seg selv eller andre”.<sup>59</sup> Problemstillingen i det følgende er på hvilke vilkår politiet kan innbringe berusede personer etter bestemmelsens første ledd.

#### 3.4.2 Skjønnsmessig kompetanse

Politiloven § 9 er formet som en skjønnsmessig kompetanseregel. I dette ligger at når de materielle vilkår for inngrep etter bestemmelsen er oppfylt, hviler det i utgangspunktet på den enkelte polititjenestemanns skjønn om det skal foretas inngrep, jfr. ordlyden ”... kan

---

<sup>57</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 38. I Politilovutkastet 1991, del IV, s. 11-12 ble betegnelsen begrunnet med at en slik begrepsbestemmelse ville ha ”liten selvstendig verdi, da det nærmere innholdet vil være bestemt av gjeldende lovgivning og rådende samfunnsforhold på det aktuelle tidspunktet”.

<sup>58</sup> Politilovutkastet 1991, del V, s. 29.

<sup>59</sup> Jfr. politiinstruksen § 9-1 første ledd.

innbringe”. I politirettslig litteratur omtales dette ofte som myndighetsutøvelse basert på *opportunitet* eller *hensiktsmessighet*.<sup>60</sup>

I den daglige tjeneste står polititjenestemannen svært ofte overfor situasjoner som krever bruk av skjønn. Skjønnsutøvelsen skal være faglig forankret. Ved myndighetstildelingen ligger dog et potensial til misbruk, både bevisst og ubevisst. Dette aksentueres ytterligere hvor situasjonen nødvendiggjør bruk av fysisk makt for å løse tjenesteoppdraget.<sup>61</sup>

Kompetansetildelingen fordrer derfor strenge krav til tjenestemannens konkrete tjenesteutøvelse. Tjenestemannens faglige kunnskaper, profesjonelle skjønn, samt egenkarakter og vurderingsevne blir avgjørende for hvordan han løser tjenesteoppdragene.<sup>62</sup>

Tjenestemannens skjønnsutøvelse vil imidlertid være bundet i flere henseender. En første begrensning ligger i selve kompetansegrunnet. Bare de interesser som er søkt vernet i § 9 er relevante for rettshåndhevelsen. I motivene uttalte Justisdepartementet at bestemmelsens formål vil gi nødvendig veiledning for tjenesteutøvelsen.<sup>63</sup> Veiledning kan videre søkes i § 1 annet ledd om det overordnede mål for politivirksomheten.<sup>64</sup> I sum gir dette en alminnelig begrensning til realisering av lovens formål som tjenestemannen er bundet av. Videre setter de polisiære grunnprinsippene i § 6 og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper skranker for myndighetsutøvelsen.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 399 og 422. Se punkt 3.6.3.6.

<sup>61</sup> Om kontrollen av politiet vises til Auglend m.fl. 2004, s. 947-1035.

<sup>62</sup> For mer om disse spørsmål, se Auglend m.fl. 2004, s. 411-413 med henvisninger.

<sup>63</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 19.

<sup>64</sup> Målangivelsen representerer et styringsdirektiv og har gyldighet for alle nivåer i politietaten, herunder den operative tjenesteutøvelsen. Angivelsen i § 1 annet ledd blir dermed en referanseramme for skjønnsutøvelsen, se Auglend m.fl. 2004, s. 181-182. Det er videre antatt at målangivelsen vil bidra til å utvikle og nedfelle bestemte holdninger til tjenesteutøvelsen, jfr. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 12-13. Se også Politirulleutvalgets grunnprinsipper for politiets oppbygning, virksomhet og rolle i samfunnet, NOU 1981: 35 og NOU 1987: 27.

<sup>65</sup> Disse spørsmål behandles nærmere under punkt 3.6.

### 3.4.3 Inngrepsobjektet: "enhver"

Av § 9 første ledd følger at politiet kan innbringe "enhver" som på grunn av beruselse krenker de nærmere angitte interesser i bestemmelsen. Spørsmålet blir dermed hvem som faller inn under denne kategorien.

En naturlig forståelse av ordlyden taler for at "enhver" er en *fysisk* person. *Juridiske personer* innehar ikke evne til å være beruset i lovens forstand. Disse rettssubjektene faller naturligvis utenfor bestemmelsens virkefelt. Det samme må gjelde dyr og andre levende organismer.<sup>66</sup>

Det oppstilles ingen krav til den berusedes alder. Tjenestemannen kan som utgangspunkt anholde og innbringe mindreårige, selv om vedkommende er under den kriminelle lavalder.<sup>67</sup> Imidlertid gjør særlige hensyn seg gjeldende ved inngrep i disse tilfellene.

Politoloven § 9 har nær sammenheng med politiloven § 13 som gjelder inngrep overfor barn og mindreårige, siden begge persongrupper kan være utsatt for akutt eller alvorlig helserisiko.<sup>68</sup> Hensynene som fremgår av § 13, supplert av politiinstruksen § 12-4, må derfor vektlegges ved myndighetsutøvelsen. Dette gjelder især underretning av foreldre, eventuelt det stedlige barnevern. Om mulig skal barnet bli gjenforent med foreldre, jfr. § 13 annet ledd. Innsettelse i drukkenskapsarrest kan svært sjelden komme på tale. Dette støttes i teorien.<sup>69</sup> Etter dansk politilov § 12 første ledd kan barn under 12 år overhodet ikke innsettes i arrest. Et tilsvarende forbud burde kommet til uttrykk i den norske politilovgivningen.

---

<sup>66</sup> Elgen som spiser nedfallsfrukt og som følge av gjæringsprosessen i magen blir beruset, trenger derfor ikke tenke på politiloven § 9.

<sup>67</sup> Jfr. straffeloven § 46.

<sup>68</sup> Om tiltak overfor barn, se Auglend m.fl. 2004, s. 532-539.

<sup>69</sup> Nilstad/Nilsen 2004, s. 154.

Paragrafen tar heller ikke hensyn til vedkommendes strafferettslige tilregnelighet. Politiet kan derfor i utgangspunktet gripe inn overfor personer i tilstander som beskrevet i straffeloven § 44 første og annet ledd. Inngrep overfor disse persongrupperne fordrer imidlertid også hensyntagen til særlige hensyn. Politiloven § 12 om hjelp til syke har saklig nær sammenheng til bistandsalternativet i § 9 første ledd siste alternativ, ettersom begge kategorier gjelder hjelp til mennesker som ikke er i stand til å ta vare på seg selv.<sup>70</sup> Legislative hensyn bak § 12 kan derfor gi føringer for inngrepet.<sup>71</sup> Særlig gjelder dette ved vurderingen av vedkommendes helsetilstand ved fremstillingen, overføring til sykehus mv.<sup>72</sup>

Det oppstilles ikke noe skyldkrav.<sup>73</sup> Om beruselsen er selvforskyldt eller ikke får dermed ingen betydning for adgangen til å gripe inn. Dette må begrunnes i at formålet er å stoppe eller nøytralisere krenkelsen og eventuelt gjenopprette den offentlige ro og orden, eller ta hånd om den berusede som ikke er i stand til det selv. Siktemålet er alene politisær myndighetshåndhevelse. Eventuelle strafferettslige eller andre rettslige konsekvenser som følge av krenkelsen, faller utenfor bestemmelsens saklige virkeområde. Om vilkårene for straffansvar foreligger må avgjøres etter en påtalemessig vurdering.<sup>74</sup>

#### 3.4.4 Om beruselsen

##### 3.4.4.1 Rusmiddelet: "alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler"

Bestemmelsen oppstiller ingen nærmere krav til bruk av bestemte typer rusmidler. Etter ordlyden er det avgjørende for adgangen til innbringelse om beruselsen er forårsaket av "alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler". Lovgiver grupperer dermed rusmidlene i to: *alkohol* og *andre midler* som gir en berusende eller bedøvende virkning.

---

<sup>70</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 21.

<sup>71</sup> Om inngrep overfor syke, se Auglend m.fl. 2004, s. 526-532.

<sup>72</sup> Se punkt 3.6.3.3.

<sup>73</sup> Sml. straffeloven §§ 40 jfr. 42 om subjektiv skyld som vilkår for straffansvar.

<sup>74</sup> Eksempelvis overtredelse av straffeloven § 350 annet ledd, hvor opph. løsgjengerloven § 17 er innarbeidet.

Under ”alkohol” faller typiske alkoholholdige drikker som øl, vin og brennevin. I praksis utgjør denne kategorien den største gruppen for ruspåvirkning.<sup>75</sup> ”Andre midler” omfatter narkotiske stoffer. Bestemmelsen skiller ikke mellom legale og illegale rusmidler. Således omfattes medisiner/medikamenter (både gruppe-A og gruppe-B) og andre euforiserende midler, eksempelvis flue- og fleinsopp.

Det er uten betydning om forskjellige midler er blandet. Bestemmende er om middelet eller midlene har berusende eller bedøvende effekt. På bakgrunn av dette kan bestemmelsen fortolkes som rusnøytral.<sup>76</sup> Dette er for øvrig i samsvar med EMDs fortolkning av ”alkoholister” i EMK artikkel 5 første ledd bokstav e.<sup>77</sup> I et tjenesteligrettet perspektiv er rusnøytraliteten dessuten til vesentlig lette i tjenesten.

Typen rusmiddel får imidlertid betydning for håndhevelsen. I en pågripelsessituasjon må tjenestemannen være seg bevisst beslag av illegale stoffer. Herunder kommer bevissikring, nedtegning av vitner og annet som kan få betydning for en eventuell strafferettslig forfølgning. Hvis tjenestemannen kommer over illegale rusmidler skal de straffeprosessuelle regler om beslag gis forrang, se straffeprosessloven § 203 flg.

Ordlyden gir heller ingen føringer for selve bruksmåten eller inntaket av rusmiddelet. Avgjørende er om rusmiddelet har ”forårsaket” beruselsen, med andre ord om rusmiddelet har virket kjemisk på kroppens organer. Måten rusmiddelet har ”forårsaket” beruselsen på blir dermed uten betydning for vurderingen. Således omfattes drikking, spising, injisering (intravenøs, subkutan eller intramuskulær), snusing, sniffing, røyking og inhalering.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Politiarrestprosjektet s. 41.

<sup>76</sup> Tilsvarende tolkning legges til grunn for kriteriet ”beruselse” i bestemmelsens fjerde ledd første punktum, jfr. Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 34.

<sup>77</sup> Se punkt 3.7.3.

<sup>78</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 516.

Løsningen støttes av effektivitetsbetraktninger og formålet bak bestemmelsen. Det ville føre galt av sted om politiet var avskåret fra å gripe inn i situasjoner hvor rusmiddelet eksempelvis var brukt på en atypisk måte.

#### 3.4.4.2 Beruselsesgraden: "beruselse"

Etter politiloven § 9 første ledd kan politiet innbringe enhver som på grunn av "beruselse" forstyrrer de nevnte alternative beskyttelsesobjekter. Spørsmålet er hvilken beruselsesgrad som kreves.

Utover at vedkommende må være beruset, gir ordlyden ingen holdepunkter for krav til selve beruselsesgraden. I motivene uttales at det ikke var aktuelt å angi noe nærmere i bestemmelsen om hvilken grad av beruselse som kan medføre innbringelse, men at det "som etter tidligere praksis må stilles krav om at beruselsen må kunne konstateres gjennom objektivt verifiserbare forhold. Omstendigheter knyttet til personen selv eller atferden vil gi nødvendige holdepunkter for vurderingen."<sup>79</sup> Typisk alkoholånde, lukt, manglende kontroll over kroppsfunksjoner, ustø gange, snøvlete/utydelig tale mv.<sup>80</sup>

Kravet til beruselsesgrad har vært behandlet av Høyesterett. En illustrerende dom for fastleggelsen av begrepet "åpenbart beruset" etter løsgjengerloven § 16 er inntatt i Rt. 1950 s. 1135. Saken gjaldt utferdigelse av et forelegg mot en person for overtredelse av løsgjengerlovens § 16. Grunnlaget for ileggelsen var at vedkommende hadde "hensatt seg i åpenbart beruset tilstand". En enstemmig Høyesterett kom til at det ikke var tilstrekkelig for domfellelse at vedkommende var påvirket av alkohol, selv om beruselsen var synlig. Det ble uttalt at "en person kan være synlig påvirket av alkohol uten dermed å være åpenbart beruset". Høyesterett tilsluttet seg Herredsrettens forståelse av begrepet "åpenbart beruset tilstand", da det "må der heri ligge så meget at den synlige beruselse også gir seg utslag ved et eller flere markante trekk, så som sjangling, utydelig tale eller lignende, som

---

<sup>79</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 62.

<sup>80</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 516 og Nilstad/Nilsen 2004, s. 154.

gjør det klart for en iakttaker uten nærmere undersøkelse at han står overfor en beruset person”.<sup>81</sup>

I kjennelsen gjengitt i Rt. 1963 s. 1087 gis ytterligere føringer. I § 16 krav til ”åpenbart beruset tilstand” stilles det ikke som vilkår at vedkommende må ha vært beruset i en slik grad at det kan sies å være sjenerende for omgivelsene. Selv om disse dommene gjaldt fortolkningen av ”åpenbart beruset” etter løsgjengerloven § 16 om straffbar offentlig beruselse, illustrerer de kravet til beruselsesgrad. Dette støttes i teorien.<sup>82</sup>

I juridisk teori fremheves det at det må dreie seg om ”relativt påtakelige utslag før det blir aktuelt med innsettelse i arrest”.<sup>83</sup> Dette synes å være i overensstemmelse med høyesterettspraksis på området. Tolkningsresultatet underbygges videre av politiets begrensede kapasitet og den alminnelige toleransen overfor beruselse på offentlig sted.

Det er ikke gitt at tilnærmet lik beruselsesgrad alltid fører til innbringelse. Politiet er henvist til å foreta et hensiktsmessighetskjønn hvor flere momenter kan spille inn. I teorien er det uttrykt at ikke bare beruselsen og eventuelle utslag av denne skal vektlegges, men også ”situasjonen for øvrig, bl.a. tiden på døgnet, værforholdene, stedet, den berusedes alder og boforhold, herunder mulighetene for annen betryggende anbringelse, eventuelle skader, politiets arbeidssituasjon og arrestkapasiteten”.<sup>84</sup>

Årvåkenhet fra tjenestemannens side er påkalt for typelignende tilfeller hvor vedkommende kan bære ytre tegn på beruselse, men i realiteten bare har en sykdom eller skade med beruselseslignende symptomer.<sup>85</sup> Epilepsi, sukkersyke, svimmelhet og fallskader er velkjente eksempler. Særdeles viktig er dette i forhold til innsettelse i arrest hvor følgene

---

<sup>81</sup> Tilsvarende oppfatning ble lagt til grunn i Rt. 1934 s. 894.

<sup>82</sup> Nilstad/Nilsen 2004, s. 154 og Auglend m.fl. 2004, s. 516.

<sup>83</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 516.

<sup>84</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 516. Dette vurderes nærmere under punkt 3.6.3.6.

<sup>85</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 516.

ved manglende tilsyn og oppfølging kan bli katastrofale. I undersøkelsen Politiarrestprosjektet foretok, fremgår at fem personer døde i drukkenskapsarresten på grunn av hodeskade. Én av de innbrakte viste seg i ettertid å ha vært edru(!).<sup>86</sup>

#### 3.4.5 Kravet til årsakssammenheng: "som på grunn av"

Etter ordlyden kreves årsakssammenheng mellom beruselsen og minst én av gjerningsbeskrivelsene for innbringelse, jfr. "som på grunn av".

Det er atferden til den berusede som må begrunne politiets innbringelse, og denne må ha sin årsak i beruselsen. Hvor det ikke foreligger årsakssammenheng mellom beruselsen og krenkelsen, hjemles ikke innbringelse etter bestemmelsen. Hvis en åpenbart beruset person er i fare, men beruselsen ikke har noen betydning for situasjonen, må hjemmel for inngrep derfor søkes i en annen fullmaktsbestemmelse, eksempelvis politiloven § 7 første ledd nr. 2, jfr. annet ledd.

Det bør imidlertid ikke stilles for strenge krav til sannsynligheten for årsakssammenheng. Hvor en kraftig beruset person sjikanerer forbipasserende, må det være forsvarlig å legge til grunn at det er beruselsen som forårsaker hans utagerende atferd.<sup>87</sup> Politiet må derfor innrømmes et romslig skjønn.

#### 3.4.6 De alternative atferdsbeskrivelser

##### 3.4.6.1 Innledning

Bestemmelsen skisserer to alternative atferdsbeskrivelser som hver på selvstendig grunnlag kan begrunne innbringelse: personer som forstyrrer den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, forulemper eller er til fare for andre (ordensalternativet), eller personer som bare er til fare for seg selv (bistandsalternativet).

---

<sup>86</sup> Politiarrestprosjektet s. 25.

<sup>87</sup> Sml. Henricson 2005, s. 89 hvor tilsvarende synspunkter legges til grunn.



Teoretisk statuerer dette to objektgrupper. I praksis vil imidlertid kategoriene ofte gli over i hverandre. Prinsipielt refererer grupperingene seg til to ulike funksjonsområder; det være seg ordenshåndhevelse og bistand til personer ute av stand til å ta hånd om seg selv.<sup>88</sup> Abstrahert til funksjonsområdene rubriseres objektgruppene under henholdsvis ordensfunksjonen og hjelpefunksjonen.<sup>89</sup> Dette får betydning for den konkrete tjenesteutøvelsen, herunder valg og bruk av virkemiddel for å løse tjenesteoppdraget. Særlig fremhevende er spørsmålet om arrestantbehandling og betryggende plassering i hjelpetilfellene.

Felles for alternativene er at det ikke stilles vilkår om straffbart forhold. Hvis det kan konstateres objektiv overtredelse av bestemmelsen, er dette i seg selv tilstrekkelig for inngrep. Ordenshensyn eller hjelpehensyn kan altså alene begrunne inngrep. I den praktiske håndhevelsen vil imidlertid de straffbare krenkelsene utgjøre kjernen for inngrep etter politiloven § 9, men sjelden i et sådant omfang at de straffeprosessuelle tvangsmidler kommer til anvendelse.<sup>90</sup>

#### 3.4.6.2 Hovedalternativet ”forstyrrer den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, forulemper eller er til fare for andre”

For det første kan politiet innbringe en beruset når vedkommende ”forstyrrer den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel.” Alternativet skaper en kjede tolkningsspørsmål.

Rent språklig omfatter ”forstyrrer” de igangværende krenkelsene. Som oftest er det disse handlemåtene den praktiske ordenstjenesten rettes mot. Håndhevelsen er av repressiv karakter. Ordlyden stenger imidlertid ikke for tiltak av forebyggende karakter. Som hovedstrategi i all politivirksomhet, jfr. § 1 annet ledd, og selvstendig politioppgave, jfr.

---

<sup>88</sup> Politilovutkastet 1991, del V, s. 73

<sup>89</sup> Se politiloven § 2 nr. 1 og nr. 4.

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 20. Hvor den berusede treffes på fersk gjerning og ikke avstår fra handlingen, kan vedkommende pågripes i medhold av straffeprosessloven § 173 første ledd. Adgangen gjelder uten hensyn til størrelsen av straffen og det straffbare forholds karakter.

politiloven § 2 nr. 2, utgjør den preventive funksjonen et viktig element også i ordenshåndhevingen overfor berusede.

Atferden må ha virket forstyrrende på den ”offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel”. Interessekrenkelsene er alternative, men ”ro og orden” kan i praksis konsumere ”den lovlige ferdsel”. Imidlertid oppstår en del nyanser i tolkningen. For enkelhets skyld behandles kategoriene atskilt.

Av ordlyden følger det at forstyrrelsen må ha virket forstyrrende inn på den *offentlige* ro og orden. Politivirksomheten skal konsentreres om de offentlige ordensoppgavene. I dette ligger flere begrensninger.

I motivene er det uttalt at politiets tiltak må angå eller ha betydning for *allmennheten* eller *felleskapet som sådant eller en ubestemt krets av personer*.<sup>91</sup> Politiets referanseramme for inngrep blir dermed fellesskapets interesser. Avgjørelsen om inngrep skal foretas avhenger således om terskelen beskyttelsesinteressene har krav på, er krenket.

Forstyrrelser som rent objektivt faller inn under bestemmelsen, vil ligge utenfor virkefeltet hvis krenkelsene utelukkende finner sted innenfor *den private sfære*. I motivene uttales at politiet vil kunne gripe inn ved ”vesentlig sjenanse” overfor naboer.<sup>92</sup> Politiet kan for eksempel ikke gripe inn mot forstyrrelser i form av høy festmusikk som samtidig ikke forstyrrer naboer eller andre. Det kan ikke være tilstrekkelig at en nabo ved å lytte med øret til veggen føler seg krenket av musikken. Men hvis musikken når ut på gaten slik at den forstyrrer eksempelvis tilfeldig forbipasserende, vil politiet undertiden kunne gripe inn.

Disse synspunktene er i tråd med den prinsipielle avgjørelsen inntatt i Rt. 1952 s. 989. Spørsmålet var om sjikanetelefonering var omfattet av straffeloven § 350 første ledd.

---

<sup>91</sup> Jfr. Politilovutkastet 1991, del IV, s. 29 og Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 14. Se også Auglend m.fl. 2004, s. 284.

<sup>92</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 14.

Høyesterett uttalte i denne sammenheng at ”når forstyrrelsen foretas helt på privat område og i sine virkninger ikke strekker seg utover et beboelsesværelses fire vegger eller eventuelt til naboværelset, kan man etter min mening ikke si at « den alminnelige fred og orden » er forstyrret.”

Som oftest vil innbringelse skje fra *offentlig sted*. Det er imidlertid ikke avgjørende om krenkelsen faktisk har skjedd der.<sup>93</sup> Det er tilstrekkelig at *virkingen* har inntruffet på offentlig sted, slik at allmennhetens interesser i det offentlige rom er krenket. Således er det adgang til å innbringe berusede fra private områder hvis omgivelsene krenkes av atferden som utøves på disse steder.<sup>94</sup>

Videre må den berusede forstyrre den offentlige *ro og orden*.<sup>95</sup> Innholdsmessig er begrepet ”ro og orden” forholdsvis ubestemt.<sup>96</sup> En isolert ordlydsfortolkning av ordensbegrepet gir et nærmest altomfattende innhold, og ville i praksis ha gitt politiet en umulig oppgave. Etter forarbeidene og juridisk teori må begrepets anvendelsesområde begrenses og presiseres nærmere.<sup>97</sup>

Begrepet er hverken definert i bestemmelsen eller politiloven for øvrig. I motivene til politiloven § 7 som også omhandler forstyrrelser av den offentlige ro og orden, uttales at det i utgangspunktet er ”gjennomsnittsborgerens toleransegrenser” som skal legges til grunn ved vurderingen av hva som representerer ordenskrengelser.<sup>98</sup> Synspunktet må helt klart få anvendelse av forståelsen av innholdet i ”ro og orden” i politiloven § 9.

---

<sup>93</sup> Sml. politiloven § 8 nr. 1 og nr. 2 som setter dette som vilkår. Nærmere om begrepet ”offentlig sted”, se Auglend m.fl. 2004, s. 284 flg.

<sup>94</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 62. Innbringelse fra privat område vil imidlertid som oftest være betinget av varsling fra publikum, naboer mv.

<sup>95</sup> Begrepene ”ro” og ”orden” brukes synonymt i politirettslig litteratur.

<sup>96</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 14.

<sup>97</sup> Se Politilovutkastet 1991, del IV, s. 28 flg., og Auglend m.fl. 2004, s. 281 flg. med henvisninger til praksis.

<sup>98</sup> Ot. prp. nr. 22 (1994-1995) s. 60-61.

I ”gjennomsnittsborgerens toleransegrenser” ligger henvisninger til hva som er naturlige eller aksepterte handlemåter i det norske samfunnet. Polititjenestemannens egne oppfatninger om hva som er forstyrrelser eller krenkelser av den offentlige ro og orden er altså ikke avgjørende. Ved vurderingen er det en objektiv norm som skal legges til grunn.<sup>99</sup> Likevel er det ingen mekanisk anvendelse av normen; polititjenestemannen vil naturlig nok ha en berettiget oppfatning av hva som tillates og ikke i egenskap av å være norsk statsborger.<sup>100</sup>

Ordensbegrepet er dermed et tids-, steds- og situasjonsbetinget rettslig begrep, hvor innholdet bestemmes av både rettsregler og regler av ikke-rettslig karakter som aksepterte atferdsnormer av sosial og moralsk karakter.<sup>101</sup> Begrepet er dermed dynamisk og utvikler seg parallelt med allmennhetenes tålegrense. Politiet må dermed forholde seg til denne allmenne standarden for ikke å komme i utakt med resten av samfunnet.

Spørsmålet blir så hvilke krenkelser som omfattes. Håndhevelsen reserveres i all hovedsak for krenkelser som ligger opp mot eller forbi *kriminaliseringspunktet*. Dette må sees på bakgrunn av allmennhetens høye toleranse overfor rusbruk i det offentlige rom, jfr. blant annet avkriminaliseringen av offentlig beruselse og oppevingen av tiggeforbudet.<sup>102</sup>

Klart nok omfattes de *aktive forstyrrelser*, typisk støy, skrik og skrål, høylytte krangler og slåsskamper. Hovedsakelig vil dette gjelde krenkelser rettet direkte eller indirekte mot andre personer, men også hærverk eller annet skadeverk på for eksempel fast eiendom faller inn under krenkelsene.

Begrepet ”forstyrrer” fordrer rent språklig en viss aktivitet, men utelukker ikke at den rene *passivitet* undertiden kan begrunne innbringelse idet også slike handlinger kan virke

---

<sup>99</sup> Se Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 61.

<sup>100</sup> Kravet til norsk statsborgerskap følger av politiloven § 18 første ledd annet punktum.

<sup>101</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 281.

<sup>102</sup> Opph. løsgjengerloven §§ 11-14.

forstyrrende. Auglend m.fl. legger dog noe reservasjonsløst til grunn "... også passivitet eller at den berusede som sådan, det vil si gjennom sin tilstedeværelse, sitt vesen eller atferd, omgir seg med utrygghet og frykt, selv om vedkommende ikke er involvert i noen konkret ordenskrenkelse..." omfattes.<sup>103</sup> Ordlydsfortolkningen synes her trukket vidt.<sup>104</sup> Det kan reises spørsmål om teoriens rettsoppfatning er i tråd med legalitetsprinsippet og EMKs lovkrav, jfr. Litwa-dommen hvor Domstolen la til grunn at det kreves konkret fare for forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller for den berusede selv.<sup>105</sup>

Grenseoppgangen illustreres i avgjørelsen inntatt i Rt. 1991 s. 1236. Saken gjaldt overtredelse av løsgjengerloven § 17. Etter å ha kommet til at det ikke var tilstrekkelig for domfellelse at en beruset hadde klatret opp en vegg og kikket inn i en leilighet, bemerket Kjæremålsutvalget at det ikke var et vilkår for straffbar overtredelse av løsgjengerloven § 17 at noen blir skremt som følge av den berusedes atferd, men at "den alminnelige fred og orden kan likevel være forstyrret på en straffbar måte".

Videre kan politiet gripe inn mot forstyrrelser av "den lovlige ferdsel". "Ferdsel" omfatter i utgangspunktet alle former for gående og kjørende trafikk. Alternativet dekker også forstyrrelser i form av opphold.<sup>106</sup> I motivene til politiloven § 8 nr. 1 er det lagt til grunn at begrepet "lovlig ferdsel" skal tolkes bokstavelig ved at det kun er ferdsel som skjer i samsvar med de gjeldende regler som gis beskyttelse, det vil si at ferdselen ikke er straffbar og heller ikke strider mot annen lov eller rettsgyldig påbud eller forbud.<sup>107</sup> Tilsvarende tolkning må legges til grunn ved forståelsen av § 9. Dette støttes i teorien.<sup>108</sup>

Inn under det første hovedalternativet faller også forulemping og farevoldelse av andre.

---

<sup>103</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 517.

<sup>104</sup> Sml. Henricson 2007, s. 355-356 som også kritiserer denne fortolkningen.

<sup>105</sup> Litwa mot Polen (2000), avsnitt 77.

<sup>106</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 517 med henvisning til politiloven § 8 nr. 1 (s. 506).

<sup>107</sup> Politilovutkastet 1991, del V, s. 60-61.

<sup>108</sup> Nilstad/Nilsen 2004, s. 137.

I Rt. 1979 s. 1415 la Høyesterett til grunn, ved henvisning til teorien, at "... forulemping av andre kan skje ikke bare ved direkte aggressiv opptreden, fysisk brutalitet og håndgripeligheter, men også ved skrik og spetakkel, ved utbredelse av stank, ved opkasting o.lign. som gjør livet surt for omgivelsene." Selv om de sistnevnte typetilfellene må anses å ligge i det nedre sjikt av hva som omfattes av lovens krav til "forulemping" må dommen betraktes å ha gyldighet også i dagens rettskildesystem.<sup>109</sup> Dette underbygges av motivene som legger til grunn at en beruset som kaster opp eller omgir seg med merkbar stank også anses som forulemping.<sup>110</sup> Teorien gir også tilslutning til disse synspunktene.<sup>111</sup>

En beruset persons rene tilstedeværelse, såfremt vedkommende er i stand til å ta vare på seg selv eller for øvrig ikke forstyrrer allmennheten, vil imidlertid klart nok ligge utenfor innbringelsesmyndigheten, jfr. avkriminaliseringen av offentlig beruselse. Tolkningstvil oppstår imidlertid mellom ytterpunktene av direkte fysisk påvirkning og den rene tilstedeværelse. Det kan neppe stilles som vilkår at allmennheten må være direkte berørt eller befinne seg i umiddelbar nærhet til den berusede. Lovens vilkår må således være oppfylt om trafikkanter eller fotgjengere tvinges til å velge en annen vei eller snu som følge av den berusedes truende atferd.<sup>112</sup>

Resonnementet illustrerer overgangen til *indirekte* påvirkning som leilighetsvis kan være å anse som "forulemping" i lovens forstand. Synspunktene i Rt. 1979 s. 1415 er i tråd med avgjørelsen inntatt i Rt. 1976 s. 1295. Høyesterett kom her til at det ubehag forbundet med å være vitne til en slåsskamp var å anse som en fredsforstyrrelse i løsgjengerlovens forstand. Resultatet kan holdes opp mot kjennelsen i Rt. 1987 s. 685. Kjæremålsutvalget la

---

<sup>109</sup> I Rt. 1985 s. 1083 kom Høyesterett til at å "vise fingeren" ikke representerte en forulemping av politiet i løsgjengerlovens forstand. En divergerende oppfatning finnes hos Auglend m.fl. 2004, s. 517, som har tolket dommen slik at "ukvemsord og annen sjikanerende atferd" omfattes.

<sup>110</sup> Jfr. Politilovutkastet 1991, del V, s. 75. Ved voldelig forulemping kan rettspraksis og teori tilknyttet straffelovens korresponderende bestemmelser gi verdifull veiledning, se eksempelvis straffeloven §§ 228 og 350.

<sup>111</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 517.

<sup>112</sup> Nilstad/Nilsen 2004, s. 156.

her til grunn at det ikke var å anse som en ordensforstyrrelse det ubehag å iaktta en alkoholberuset person å stjele noen ølflasker fra en restaurant ombord i en båt. Rettspraksis viser dermed at vurderingen av hva som er å anse som ordensforstyrrelse er skjønnspreget og nyansert.

I praksis har ”volder fare for andre” vært lite brukt.<sup>113</sup> Etter en ordlydsfortolkning kreves ikke at det har oppstått skade som følge av den berusedes atferd. Dette støttes i motivene og i teorien.<sup>114</sup> Politiet kan således gripe inn på preventivt grunnlag. Kravet til risikoen vurderes nærmere under punkt 3.4.6.3.

#### 3.4.6.3 Hovedalternativet ”volder fare for seg selv”

Innbringelse hjemles videre hvor den berusede ”volder fare for seg selv”, jfr. § 9 første ledd annet alternativ. I motsetning til det første hovedalternativet er innbringelsen ikke forankret i ordensfunksjonen, selv om det i praksis ofte vil være en glidende overgang. Alternativet kan sees på som et enkeltutslag av politiets ansvar i egenskap av hjelp- og servicefunksjonen, jfr. lovens § 2 nr. 4. Relatert til politiets overordnede mål, har inngrep for dette formål en klar referanse til formålsparagrafens trygghetsskapende service- og velferdsfunksjon, jfr. politiloven § 1 annet ledd.

I likhet med det første alternativet er atferden ikke knyttet til ”offentlig sted”. Påtreffes vedkommende på privat område, har politiet tilstrekkelig hjemmel til å foreta innbringelse. Dette er forutsatt i forarbeidene.<sup>115</sup>

Uttrykket ”volder fare for seg selv” byr imidlertid på en viss tolkningstvil. Et første spørsmål er hvilken risiko som kreves for at politiet kan gripe inn. Rent abstrakte faresituasjoner vil normalt ikke hjemle politiinngrep. Politiet kan naturligvis gripe inn i

---

<sup>113</sup> Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) s. 20.

<sup>114</sup> Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) s. 20 og Nilstad/Nilsen 2004, s. 156.

<sup>115</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 62.

situasjoner hvor faren er påbegynt eller realisert. I teorien er det lagt til grunn at risikoen må være ”aktuell og nært forestående”.<sup>116</sup>

Adgangen til inngrep kan derimot neppe være betinget av at politiet må avvente inngripen til skaden er inntrådt eller inneha detaljkunnskap om hvordan faren vil utfolde seg. Politiet må således kunne gripe inn på preventivt grunnlag, eksempelvis hvor en fotpatrulje iakttar en overstadig beruset person sjanglende rundt ved en jernbaneovergang. Hensynet til den berusedes helse og sikkerhet må i slike tilfeller veie tyngre enn vedkommendes handlefrihet.

Rent språklig ligger det et element av aktivitet i frasen ”volder fare”. I teorien er det imidlertid lagt til grunn at faren også kan voldes gjennom *fullstendig passivitet*.<sup>117</sup> En døddrukken person liggende i en veikant i et trafikkert område er i betydelig grad utsatt for skaderisiko. Politiet må klart nok ha adgang til å gripe inn i slike tilfeller.<sup>118</sup>

Beruselsesgraden kan dessuten *i seg selv* være så høy at det er fare for vedkommendes liv. Dette gjelder selv om vedkommende, mot alle odds, klarer å gå for egen maskin.<sup>119</sup> Vedkommende kan også være et yndet og utsatt objekt for ran, vold og andre kriminalitetsformer for personer eller gjenger med dubiøse hensikter.<sup>120</sup> Særlig i sentrumsområder og andre utsatte steder må politiet være seg bevisst denne type fare. På bakgrunn av dette kan terskelen for politiets innbringelsesmyndighet ikke settes for høyt. Avgjørelsene er vanskelige, og politiet må innrømmes rommelig skjønnsmargin ved vurderingene.

---

<sup>116</sup> Nilstad/Nilsen 2004, s. 156.

<sup>117</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 517-518.

<sup>118</sup> Adgangen vil også kunne følge av politiloven § 7 første ledd nr. 2.

<sup>119</sup> Se Henricson 2007, s. 354 som åpner for adgang til inngrep hvor ”promillen nærmer sig dødelighetsgrænsen”.

<sup>120</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 518.



## 3.5 Materielle vilkår for innsettelse i drukkenskapsarrest. Arrestforvaringens varighet

### 3.5.1 Innledning

Bestemmelsens andre ledd hjemler politiets adgang til å sette den berusede i arrestforvaring, jfr. ”... kan settes i arrest”. Tidligere lød bestemmelsen ”fængslig forvaring”.<sup>121</sup> Lovendringen er ment å tydeliggjøre at det er snakk om et administrativt, polisiært inngrep.<sup>122</sup>

Som ved innbringelse er det tale om en oppportunitetsforankret kompetanse, og de alminnelige grunnprinsippene i politiloven § 6, supplert av politiinstruksen kapittel 9, må iakttas ved vurderingen. Som den klare hovedregel skal mildere tiltak iverksettes dersom disse fremstår som tilstrekkelige og formålstjenelige, før innsettelse i drukkenskapsarrest kan anvendes. Politiet skal derfor bringe vedkommende hjem såfremt det etter omstendighetene er forsvarlig, eksempelvis hvor familiemedlemmer kan ta hånd om den berusede.<sup>123</sup>

### 3.5.2 Arrestforvaringens relative frist: Nødvendighet

Arrestforvaringens varighet er angitt i politiloven § 9 tredje ledd. Bestemmelsen angir to tidsangivelser for varigheten av innsettelsen.

Som utgangspunkt kan ingen holdes i arrest ”lenger enn nødvendig”.<sup>124</sup> Vurderingen av hva som er ”nødvendig”, er uløselig tilknyttet den enkelte situasjon og må avgjøres etter en konkret tolkning. I praksis forutsetter kriteriet en fortløpende vurdering av arrestantens tilstand.

---

<sup>121</sup> Løsgjengerloven § 20 første ledd.

<sup>122</sup> Politilovutkastet 1991, del V, s. 74.

<sup>123</sup> Vurderes nærmere i punkt 3.6.3.

<sup>124</sup> Nødvendighetskriteriet ble også fulgt tidligere i praksis selv om det da ikke hadde noen forankring i loven, se Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 62.

Dersom vedkommende ble innbrakt for ordensforstyrrelser, skal han løslates når det ikke lenger foreligger fare for at han på ny vil krenke den offentlige ro og orden. Vedkommende kan for eksempel ha roet seg ned og innsett alvoret i situasjonen, eller menneskene han var i klammeri med har forsvunnet fra stedet. Synspunktene kan sees på som et enkeltutslag av behovsprinsippet.<sup>125</sup>

Tilsvarende må gjelde for bistandsalternativet. Hvis arrestantens rus er så beskjeden at han antas å kunne ta vare på seg selv, er forvaring ikke lenger ”nødvendig”. Formålet med inngrepet er dermed bortfalt. Det samme gjelder hvor politiet har arrangert annen forsvarlig anbringelse, eksempelvis avrusningsstasjon eller hjemtransport til familie som kan ta hånd om vedkommende.<sup>126</sup> Dette er klart forutsatt i forarbeidene.<sup>127</sup>

Under ingen omstendigheter kan politiet basere skjønnsutøvelsen på lemfeldighet eller bekvemmelighetshensyn. Politiet kan således ikke ignorere nødvendighetsvurderingen og løslate alle innsatte på et bestemt tidspunkt om morgenen.<sup>128</sup>

### 3.5.3 Arrestforvaringens absolutte frist: Edruelighet

I alle tilfelle kan ikke arrestanten holdes tilbake når han ”er blitt edru”.<sup>129</sup>

Edruelighetskriteriet markerer således den absolutte frist for forvaringen. Selv om det foreligger en reell og begrunnet frykt for at vedkommende på nytt vil forstyrre den offentlige ro og orden, skal vedkommende løslates. Vilkåret for tilstrekkelig årsakssammenheng vil da ikke lenger være oppfylt.<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> Punkt 3.6.3.3.

<sup>126</sup> Jfr. politiinstruksen § 9-5 første ledd som sier at den arresterte skal løslates så snart grunnen for frihetsberøvelsen er bortfalt og det etter omstendighetene anses forsvarlig.

<sup>127</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 62.

<sup>128</sup> Nilstad/Nilsen 2004, s. 158.

<sup>129</sup> Også etter løsgjengerloven § 20 var det adgang til å holde den innbrakte til vedkommende var blitt edru.

<sup>130</sup> Støtte for dette synspunktet kan hentes i Frostating lagmannsretts dom av 07/09-99 (LF-1999-628).

Det samme vil gjelde hvor vedkommende kan være til fare for seg selv. I en tenkt selvmordssituasjon kan ikke politiet holde tilbake vedkommende når han har blitt edru. Er vedkommende fortsatt til fare for seg selv, må en søke hjemmel for forvaring utenfor politilovens bestemmelser.<sup>131</sup>

Spørsmålet om når ”edruelighet” anses å foreligge, må avgjøres etter en konkret vurdering. Som ved vurderingen av inngrep i de initiale faser, er det her tale om utøvelse av skjønn. Det skal legges til grunn en objektiv norm. Tjenestemannens subjektive oppfatninger av begrepet ”edruelighet” kan ikke tillegges vekt.<sup>132</sup>

Arrestanten må være klinisk edru, det vil si at det ikke foreligger ytre kjennetegn som tilsier at vedkommende er beruset. Foreligger kraftig bakrus, er lovens edruelighetskriterium ikke oppfylt. Det er imidlertid forutsatt i motivene at det skal utvises betydelig romslighet ved praktiseringen. Antas vedkommende å kunne ta vare på seg selv, skal han løslates. Edruelighetsvurderingen er altså ”ikke knyttet til et medisinsk eller analysemessig begrepsbruk svarende til en blodalkoholgehalt på 0,00 promille, men til inngrepets formål”.<sup>133</sup> Dette støttes i teorien.<sup>134</sup>

### 3.6 Effektivisering og gjennomføring av inngrep etter politiloven § 9

#### 3.6.1 Overordnede begrensninger. Legalitetsprinsippet

I utkast til ny lov om politiet var det i § 11 første ledd første punktum foreskrevet at politioppgavene skulle løses med ”lovlige midler”.<sup>135</sup> Selv om denne presiseringen ble sløffet i gjeldende politilov, er *kravet om lovlig virkemiddel* fullt ut gjeldende og må forstås

---

<sup>131</sup> Eksempelvis lov om psykisk helsevern av 2. juli 1999 nr. 62.

<sup>132</sup> I praksis er det hensiktsmessig å la et begrenset antall tjenestemenn foreta vurderingen for å sikre en ensartet og fast praksis, se Nilstad/Nilsen 2004, s. 158.

<sup>133</sup> Politilovutkastet 1991, del V, s. 76-77.

<sup>134</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 522.

<sup>135</sup> Politilovutkastet 1991, del V, s. 32.

som et grunnprinsipp innen politiretten.<sup>136</sup> Kravet følger for så vidt allerede av legalitetsprinsippet i den grad virkemiddelet gjør et inngrep i borgernes private rettsfære. Prinsippet nyter konstitusjonell trinnhøyde i norsk rett.<sup>137</sup> Dets hovedbegrunnelse er å sikre borgernes frihet og rettssikkerhet, samt sikre forutberegnelighet gjennom å angi grensene for forvaltningens adgang til å gripe inn overfor borgerne.<sup>138</sup> Prinsippet innebærer at politiets myndighetsutøvelse må skje i samsvar med rettsregler gitt i eller i medhold av lov.<sup>139</sup>

For inngrep overfor berusede innebærer legalitetsprinsippet at vedkommende tjenestehandling må ha et tilstrekkelig presist/klart og tilgjengelig hjemmelsgrunnlag. Dette betegnes som prinsippets *materielle* side. Videre må tjenestehandlingen skje i samsvar med den fremgangsmåte som hjemmelsgrunnlaget foreskriver. Dette tilkjenner prinsippets *prosessuelle* aspekt. Kravene til regelens prosessuelle side ivaretas primært av grunnprinsippene i politiloven § 6 og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Disse behandles nedenfor. Legalitetsprinsippets materielle og prosessuelle side vurderes nærmere i forhold til EMK under punkt 3.7.2.

### 3.6.2 Alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres, politiloven § 6

Politoloven § 6 angir grunnprinsippene for enhver form for politisær myndighetsutøvelse.<sup>140</sup> Prinsippene er av allmenngyldig karakter, og kommer i mangel av andre rettslige holdepunkter til anvendelse uavhengig av hjemmelsgrunnlag, uten hensyn til saksområde, og uavhengig av virkemiddelets eller fremgangsmåtens karakter.<sup>141</sup> Bestemmelsen er ikke

---

<sup>136</sup> Prinsippet er inntatt i politiinstruksen § 3-1 første ledd. Se også Auglend m.fl. 2004, s. 409-411.

<sup>137</sup> Om legalitetsprinsippet, se nærmere Andenæs/Fliflet 2006, s. 225-234.

<sup>138</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 102.

<sup>139</sup> Det vil si være vedtatt i overensstemmelse med reglene i Grunnloven §§ 76-79.

<sup>140</sup> Bestemmelsen suppleres av politiinstruksen kapittel 3 som gir alminnelige regler om politiinngrep og bruk av makt, og kapittel 9 som gir nærmere retningslinjer for selve frihetsberøvelsen og gjennomføringen av denne. I et internasjonalt perspektiv er prinsippene nedfelt i blant annet EMK og i FN's politietiske kodeks. Se nærmere Auglend m.fl. 2004, s. 409-411.

<sup>141</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 60.

en selvstendig inngrepshjemmel, men angir hvordan en allerede eksisterende kompetanse skal utøves, jfr. Rt. 2003 s. 948 (avsnitt 16) med henvisning til teorien.

Politoloven § 9 hjemler ulike tiltak politiet kan iverksette overfor berusede personer for å ivareta de lovbestemte formål. Bestemmelsen gir imidlertid ingen nærmere føringer for iverksettelse og gjennomføring av de aktuelle tiltak. Det konkrete valg og bruk av virkemiddel og fremgangsmåte for å løse tjenesteoppdraget må derfor baseres på grunnprinsippene i politiloven § 6.<sup>142</sup>

Prinsippene er innholdsmessig og som rammevilkår av uttalt skjønsmessig karakter. Som den klare hovedregel skjerpes kravene til de rettslige rammevilkår proporsjonalt med inngrepets karakter og styrke.<sup>143</sup> Inngrep i den personlige frihet er et alvorlig inngrep i den enkeltes rettssfære. Dette legger strenge føringer for hvordan politiet må gå frem ved iverksettelse av tiltak etter § 9.

### 3.6.3 Prinsipper for valg og bruk av virkemidler

#### 3.6.3.1 Innledning

Problemstillingen for den videre drøftelsen er hvordan grunnprinsippene virker styrende ved tjenesteutøvelsen etter politiloven § 9. Først presenteres det enkelte prinsipp i kortform, deretter holdes det opp mot den praktiske gjennomføringen etter § 9. Formålet med fremstillingen er således ikke å gi en uttømmende gjennomgang av grunnprinsippene, men å vise hvordan prinsippene setter skranker for og begrenser politiets adgang til å gripe inn overfor berusede personer.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Sml. den danske politilov hvor retningslinjer gis i § 11 fjerde ledd med henblikk på aktuelle tiltak i bestemmelsens annet og tredje ledd.

<sup>143</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 410.

<sup>144</sup> For en fullstendig oversikt og gjennomgang av prinsippene, se Auglend m.fl. 2004 s. 409-426.

Personvern hensynet behandles ikke, se nærmere Auglend m.fl. 2004, s. 420-421.

### 3.6.3.2 Behovsprinsippet<sup>145</sup>

*Behovsprinsippet* kommer til uttrykk i politiloven § 6 første og annet ledd.<sup>146</sup> Prinsippet uttrykker den grunnleggende normen om at politiet ikke må gripe inn overfor borgerne i større omfang eller anvende sterkere midler enn det som er nødvendig for å realisere lovens formål. Forarbeidene forutsetter at det må foreligge et *klart behov* for det aktuelle tiltak.<sup>147</sup>

Prinsippet rommer flere spesifikke og kumulative grunnvilkår. For det første må det aktuelle virkemiddel være *nødvendig* for å løse oppdraget. Innbakt i dette ligger at hvor flere alternative virkemidler står til disposisjon, skal det *minst inngripende middel* velges. Dette forutsettes i motivene.<sup>148</sup>

Tjenesteutøvelsen skal fortrinnsvis søkes løst gjennom forebyggende tiltak som ”... opplysning, råd, pålegg eller advarsel”, jfr. første ledd. Påbudet kan kun fravikes hvor mildere tiltak ”må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt” allerede før iverksettelsen, jfr. annet ledd.<sup>149</sup> Eksempelvis må tjenestemannen forgjeves ha advart eller gitt påbud til den berusede om å begi seg bort fra stedet før strengere tiltak som innbringelse og eventuelt innsettelse i arrest kan komme på tale.<sup>150</sup> Hvor det fremstår som forsvarlig og formålstjenlig, skal politiet frakte vedkommende hjem i stedet for å innsette ham i arrest.

---

<sup>145</sup> Om behovsprinsippet, se nærmere Auglend m.fl. 2004, s. 413-417.

<sup>146</sup> Jfr. politiinstruksen §§ 3-1 og 9-1 første ledd. Sml. straffeprosessloven § 170a om ”uforholdsmessig inngrep” som gjelder generelt for alle tvangsmidler.

<sup>147</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 17-18.

<sup>148</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 17-18

<sup>149</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 60. Dette gir bestemmelsen et klart pedagogisk innhold og avspeiler dessuten grunnprinsippene som den norske politiorganisasjonen hviler på, særlig prinsippene om politiets sivile preg og minimumsbruk av makt. Se NOU 1981: 35 og Politilovutkastet 1991, del II, s. 6 flg.

<sup>150</sup> Jfr. politiinstruksen § 9-1 annet ledd som sier at ”berusede personer i regelen ikke bør pågripes når de har kjent bopel eller oppholdssted og antas å komme seg dit ved egen hjelp uten ytterligere ordensforstyrrelser”.

Til støtte for dette synspunktet er Hålogaland lagmannsretts dom av 27/09-04 (LH 2002-454). En enstemmig lagmannsrett uttalte at det ”... følger av samme lovs (*politiloven, min anmerkning*) § 6 og forutsetningsvis av § 9 tredje ledd, at det ikke skal benyttes anbringelse i drukkenskapsarrest dersom andre midler tjener samme mål. Domfeltes foreldre, som han da bodde hos, var hjemme den natten, og domfelte kunne vært fraktet hjem”.

Endelig skal virkemiddelet ikke være sterkere enn påkrevd. Kravet refererer seg både til virkemiddellets art, dets retning, intensitet og varighet.<sup>151</sup> Nødvendighetskriteriet i politiloven § 9 tredje ledd kan leses som et kasuistisk utslag av dette prinsippet. Varigheten av innbringelsen skal opphøre når den ”ikke lenger er nødvendig”.<sup>152</sup> Har den berusede roet seg ned, eller hvor det ellers ikke finnes andre holdepunkter for nye ordensforstyrrelser, skal vedkommende løslates. Beskyttelsesbehovet § 9 er satt til å ivareta er da ikke lenger tilstede.

### 3.6.3.3 Forholdsmessighetsprinsippet<sup>153</sup>

*Forholdsmessighetsprinsippet* knesetter tanken om forholdsmessighet mellom tjenestehandlingens mål og middel, jfr. § 6 annet ledd annet punktum, jfr. ordlydens ”stå i forhold til...”.<sup>154</sup> I motivene uttrykkes dette som at ”skaden eller uleiligheten forbundet med inngrepet, ikke må stå i misforhold til det som ønskes oppnådd”.<sup>155</sup>

Prinsippet henger nøye sammen med behovsprinsippet. Det kan for eksempel tenkes at politiet i en gitt situasjon hvor mindre inngripende virkemiddel har vært forsøkt eller vist seg nytteløse, likevel må avstå fra sterkere midler fordi ulempen forbundet med inngrepet står i misforhold til beskyttelsesinteressen. Dette gjelder særlig ved spørsmål om innbringelse og innsettelse i arrest etter bistandsalternativet og overfor syke og barn. I disse

---

<sup>151</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 416.

<sup>152</sup> Jfr. politiinstruksen § 9-5 første ledd om bortfall av frihetsberøvelsesgrunn.

<sup>153</sup> Om forholdsmessighetsprinsippet, se nærmere Auglend m.fl. 2004, s. 417-418.

<sup>154</sup> Jfr. politiinstruksen § 3-1 første ledd. I §§ 9-1 første ledd og 3-2 første ledd formuleres dette som et forsvarlighetskrav.

<sup>155</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 18.

tilfellene må de legislative hensyn bak politiloven §§ 12 og 13 vektlegges. Dette kan medføre at politiet må avstå fra inngrep, jfr. politiinstruksen § 9-1 hvor det fastslås at vedkommendes alder skal tillegges vekt, og § 12-3 annet ledd hvor antatt sinnslidende skal behandles med ”stor varsomhet og så vidt mulig ikke forlates uten tilsyn”.

Forholdsmessighetsprinsippet fordrer i likhet med behovsprinsippet en fortløpende vurdering av virkemiddelets art, retning, varighet og intensitet.<sup>156</sup> En i utgangspunktet forsvarlig arrestforvaring kan endres til det verre hvor arrestanten er på stigende rus. Prinsippet tilsier her at politiet skal vurdere andre virkemidler enn det opprinnelige, eksempelvis undergi arrestanten skjerpet tilsyn eller overføre vedkommende til legevakt mv.

#### 3.6.3.4 Objektivitets- og saklighetskravet. Likhetsprinsippet<sup>157</sup>

Som offentlig myndighet plikter politiet å opptre *objektivt* under myndighetsutøvelsen.<sup>158</sup> Kravet innebærer at myndighetsutøvelsen skal være ”upartisk og saklig”, jfr. politiloven § 6 tredje ledd.<sup>159</sup> Polititjenestemannen som er avholdsmann, kan således ikke legge til grunn sine antipatier overfor rusbruk ved tjenesteutøvelsen.

Nært beslektet med objektivitets- og saklighetsprinsippet er *likhetsprinsippet*. I dette ligger grunnsetningen om at like tilfeller som hovedregel skal behandles likt. Innbakt i likhetstanken finnes de alminnelige forbud mot diskriminering, usaklighet og vektlegging av utenforliggende hensyn. Samlet utgjør forannevnte forbud kjernen i *den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren*.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Auglend m.fl. 2004 s. 417.

<sup>157</sup> Om disse prinsippene, se Auglend m.fl. 2004, s. 419-420.

<sup>158</sup> Se Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 18 og 60.

<sup>159</sup> Bestemmelsen suppleres av politiinstruksen § 3-1 fjerde ledd.

<sup>160</sup> Se nærmere Eckhoff/Smith 2006, s. 366-390.



I praksis har det vist seg svært vanskelig å følge prinsippene til fingerspissene. Kriteriene polititjenestemannen må forholde seg til er som oftest skjønnsmessige. Inngrepsituasjoner oppstår ofte uten forvarsel og med et begrenset tilfang av opplysninger. Beslutningen om å gripe inn må ofte tas i løpet av kort tid. De faktiske forhold vil dermed sjelden være identiske fra en situasjon til en annen.

Tjenesteforholdene kan dertil være svært variable fra et politidistrikt til et annet. Arrest- og kapasitetssituasjonen er høyst forskjellig fra Oslos sentralarrest til drukkenskapsarresten i Svolvær, Lofoten, noe som kan tilsi ulik myndighetsutøvelse. Likevel er likhetsprinsippet særlig viktig i forhold til den skjønnsmessige utøvelsen og skal følges så langt det er praktisk og tjenstlig mulig.<sup>161</sup> Det kan imidlertid ikke konstateres brudd på likhetsprinsippet om berusede personer behandles ulikt over det langstrakte land, såfremt rammebetingelsene er forskjellige og politiet opptrer saklig innenfor de rettslige rammevilkår.<sup>162</sup>

### 3.6.3.5 Effektivitetsprinsippet<sup>163</sup>

Kravet om *effektiv* offentlig myndighetsutøvelse kan noe kort og ukonsist formuleres som at ”mest mulig skal oppnås med minst mulig innsats og omkostninger”.<sup>164</sup> Prinsippet må avstemmes mot det prinsipielle hensyn til borgernes rettssikkerhet. Oppdragets effektivitet skal ikke gå på bekostning av dets forsvarlighet.<sup>165</sup> Avveiningen må forankres i den konkrete situasjon, der fare- og skadegrad er sentrale verdier. Prinsippet kommer klart til uttrykk politiinstruksen § 3-1 femte ledd om tjenesteutøvelse så ”effektivt og målrettet som mulig innenfor de angitte rettslige og ressursmessige rammer”.<sup>166</sup>

---

<sup>161</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 18.

<sup>162</sup> Nilstad/Nilsen 2004, s. 101.

<sup>163</sup> Om effektivitetsprinsippet, se nærmere Auglend m.fl. 2004, s. 421-422.

<sup>164</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 421.

<sup>165</sup> Eckhoff/Smith 2006, s. 54-56.

<sup>166</sup> Sml. Nilstad/Nilsen 2004, s. 90 som finner støtte i politiloven § 6 annet ledd i ”omstendighetene for øvrig”.

Dette får direkte betydning for politiets håndhevelse overfor berusede personer. Kapasitets- og ressursituasjonen kan legitimere en annen håndhevelse enn det mest hensiktsmessige. Et konstruert tilfelle er hvor vedkommende bor noen titalls kilometer unna anholdelsesstedet, mens drukkenskapsarresten er like rundt hjørnet. Etter omstendighetene kan det være mest hensiktsmessig å la vedkommende tilbringe natten i drukkenskapsarresten, fremfor å binde opp store ressurser ved hjemtransport eller på bekostning av andre viktige tjenesteoppdrag. Med henblikk på politiets skjerpede aktsomhetsplikt etter bistandsalternativet, kan arrestantens helse imidlertid ikke reduseres til et spørsmål om økonomi. Ved disse tilfeller må effektivitetsgrunnsetningen vike, jfr. de klare lovformål i politiloven § 9 fjerde til syvende ledd.

#### 3.6.3.6 Oppportunitetsprinsippet<sup>167</sup>

Prinsippet tilkjennegir at det som utgangspunkt er opp til vedkommende myndighet å avgjøre om og på hvilken måte tjenestehandlingen skal utføres når de materielle vilkår for inngrep er oppfylt.<sup>168</sup> Det foreligger altså ingen absolutt plikt til å gripe inn selv om de rettslige forutsetninger er tilstede.

Som skissert i punkt 3.4.4.2 må politiet foreta en hensiktsmessighetsvurdering i den konkrete situasjon hvor flere momenter kan spille inn. Eksempelvis vil en beruselse kunne slå vesentlig annerledes ut om vinteren hvor vedkommende ikke enser kulden, enn samme beruselsesgrad sommerstid der kulden ikke utgjør en trussel. Dette kan tilsi ulik myndighetsutøvelse etter årstiden.

Andre sentrale momenter er krenkelsens karakter og hvilke trusler beskyttelsesinteressene utsettes for. Særlig ved straffbare forhold bør politiet kun unntaksvis la være å gripe inn. Adgangen bør reserveres for mindre formalovertrедelser. I tilfeller hvor den berusede rent

---

<sup>167</sup> Om oppportunitetsprinsippet, se nærmere Auglend m.fl. 2004, s. 422-426.

<sup>168</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 422. Se punkt 3.4.2.

objektivt har krenket den offentlige orden, men hvor det ikke foreligger klage, må det være forsvarlig å la hendelsen passere.<sup>169</sup>

#### 3.6.4 Kort om bruk av makt

Som samfunnets sivile maktorgan har politiet undertiden både rett og plikt til å anvende makt overfor dets borgere. Som regel følger borgerne frivillig politiets påbud og forbud. Politiets myndighetsutøvelse kan imidlertid ikke alene basere seg på borgerens frivillighet. Om nødvendig må politiet kunne anvende makt for å ivareta sine lovpålagte oppgaver.<sup>170</sup>

Politi-loven § 6 fjerde ledd hjemler politiets bruk av makt.<sup>171</sup> Begrepet ”makt” er hverken definert i § 6 eller politi-loven for øvrig. I motivene til politi-loven er begrepet uttrykt som ”tvangsmessige fysiske inngrep mot person eller eiendom”.<sup>172</sup> Makt er således intet selvstendig operativt tiltak, men en taktisk metode politiet på nærmere gitte vilkår kan benytte under effektueringen og gjennomføringen av politi-inngrep for å løse et konkret tjenesteoppdrag.<sup>173</sup>

Ettersom bestemmelsen kun hjemler metoden, må det ved vurderingen av om maktbruk er anvendelig i det enkelte tilfelle søkes ved fortolkning av det aktuelle hjemmelsgrunnlag. De polisiære tiltak som er nevnt i § 9 er utvilsomt forenlig med maktbruk.

Ifølge lovens § 6 fjerde ledd kan makt anvendes i den utstrekning det er ”nødvendig og forsvarlig”. Ved vurderingen av hva som er nødvendig og forsvarlig, må § 6 øvrige prinsipper iakttas, særlig behovs- og forholdsmessighetsprinsippet. Dette tilsier at politiet må anvende mildere midler ved iverksettelse av innbringelse og innsettelse i arrest før bruk

---

<sup>169</sup> Dette forutsettes i Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 20.

<sup>170</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 426.

<sup>171</sup> Bestemmelsen suppleres av politiinstruksen §§ 3-1 og 3-2.

<sup>172</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 18. I denne sammenheng drøftes kun inngrep mot person.

<sup>173</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 426 flg.

av makt kan komme på tale.<sup>174</sup> Bruk av makt av ren bekvemmelighet eller i pønal hensikt er således ikke tillatt.

Om den berusede ikke etterkommer politiets påbud og motsetter seg anholdelse ved for eksempel fysisk vold eller aktiv motstand, kan taktiske metoder som politigrep, bruk av håndjern, pepperspray mv. være anvendelige for å løse oppdraget.<sup>175</sup> Bruk av eksempelvis håndjern forutsetter skjerpet tilsyn med arrestanten. Balanseevnen til berusede personer er i utgangspunktet betydelig redusert. Når hendene er bak på ryggen i håndjern, svekkes balansen ytterligere. Dette fordrer at tjenestemannen må være forberedt på å tre støttende til for å unngå skader ved fall og lignende.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Se for øvrig Rt. 2003 s. 948 og høyesterettskjennelsene Rt. 2007 s. 1172 og HR-2007-01793-A for vurderinger av lovligheten ved maktbruk og andre hjemmelsgrunnlag for makt.

<sup>175</sup> Se nærmere Auglend m.fl. 2004, s. 426-466.

<sup>176</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 436.

### 3.7 Konvensjonskravene for innbringelse og innsettelse i arrest etter EMK artikkel 5

#### 3.7.1 Forholdet mellom EMK artikkel 5 og EMKs 4. tilleggsprotokoll artikkel 2

Som beskrevet i punkt 2.2.2.2 må norske myndigheter respektere og sikre internasjonale forpliktelser og menneskerettigheter under myndighetsutøvelsen. Problemstillingen i det følgende er hvilke skranker EMK oppstiller for å innbringe og innsette berusede personer i arrest.<sup>177</sup>

Etter EMK artikkel 5 nr. 1 har enhver “the right to liberty and security of person”.<sup>178</sup> Artikkelen regulerer adgangen til frihetsberøvelse, og gir i tillegg visse prosessuelle rettigheter.<sup>179</sup> Etter konvensjonspraksis vernes ikke bare fengslige anholdelser, men også administrative frihetsberøvelser som inngrep overfor berusede personer.<sup>180</sup>

Vernets anvendelsesområde avhenger av en tolkning av begrepene ”liberty” og ”security”.<sup>181</sup> Etter sikker praksis omfatter frihetsbegrepet kun den fysiske frihet.<sup>182</sup>

---

<sup>177</sup> Virkningen av et eventuelt samtykke drøftes ikke. Om dette, se eksempelvis Jebens 2004, s. 101 flg.

<sup>178</sup> Sml. SP artikkel 9 om vern mot frihetsberøvelse, supplert av artikkel 10 om innholdet i og forholdene under frihetsberøvelsen.

<sup>179</sup> Om prosessuelle og personelle krav, klage, domstolskontroll, erstatningsspørsmål mv., Møse 2002, s. 261-292 og Aall 2007, s. 288-325.

<sup>180</sup> Aall 2007, s. 314.

<sup>181</sup> I *Bozano mot Frankrike* (1986), avsnitt 52-60, ble det uttalt at begrepet ”sikkerhet” innebærer at frihetsberøvelse ikke må være vilkårlig. Dommen synes å knytte sikkerhetsbegrepet til vurderingen av vilkårlighet. Nyere konvensjonspraksis indikerer imidlertid at ”sikkerhet” er en selvstendig rettighet, se Jebens 2004, s. 105 flg. med henvisninger til praksis.

<sup>182</sup> Se *Engel m.fl. mot Nederland* (1976), avsnitt 58, hvor dette ble lagt til grunn, og senere bekreftet i *Guzzardi mot Italia* (1980), avsnitt 92.

Av hensyn til harmoni i konvensjonsverket er det imidlertid nødvendig å trekke grensen nedad,<sup>183</sup> særlig mot innskrenkninger bevegelsesfriheten som beskyttes av EMKs 4. tilleggsprotokoll artikkel 2.<sup>184</sup>

Etter EMDs praksis beror det på en samlet vurdering om et inngrep er å anse som frihetsberøvelse. I Engel-saken oppstilte Domstolen generelle retningslinjer for denne vurderingen. Domstolen uttalte her at det må tas utgangspunkt i den konkrete situasjonen. Vurderingen av om inngrepet er å anse som frihetsberøvelse beror på en helhetsvurdering av dets karakter, varighet, virkning og gjennomføringsmåte.<sup>185</sup> I Guzzardi-saken ble det uttalt at grensen mellom frihetsberøvelse og inngrep i bevegelsesfriheten er ”merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance”.<sup>186</sup>

I forhold til de mer kortvarige inngrep som polisiær innbringelse og innsettelse i arrest, spisses problemstillingen. I konvensjonspraksis var det lenge indikasjoner på at kortvarige frihetsberøvelser falt utenfor artikkel 5s virkeområde, men praksis var ikke entydig.<sup>187</sup> I Litwa-saken kom EMD til, uten nærmere begrunnelser, at 6 timer og 30 minutter tilbakeholdelse i et avrusningssenter var frihetsberøvelse i artikkel 5s forstand.<sup>188</sup> Betydningen av varighet ble heller ikke nærmere vurdert i Hafsteinsdóttir-saken.<sup>189</sup> Klager hadde blitt innsatt i arrest ved seks tilfeller, hvorav minste varighet var 5 timer og 45 minutter.

---

<sup>183</sup> Aall 2007, s. 276.

<sup>184</sup> Sml. SP artikkel 12 om vern av bevegelsesfriheten.

<sup>185</sup> Avsnitt 57-66. Synspunktene ble videreført i Guzzardi-saken, hvor flertallet kom til at tvangsplassering på en øy med bevegelsesfrihet på 2,5 kvadratkilometer av 16 måneders varighet, under konstant overvåking i nærvær av politi, var å anse som frihetsberøvelse.

<sup>186</sup> Guzzardi, avsnitt 93.

<sup>187</sup> Aall 2007, s. 277-278 med henvisninger til praksis.

<sup>188</sup> Avsnitt 46.

<sup>189</sup> Hafsteinsdóttir mot Island (2004), avsnitt 36.

Den tidsmessige varighet synes imidlertid ikke å være avgjørende, men derimot inngrepets karakter og virkning/intensitet, særlig hvor inngrepet har et element av maktanvendelse eller tvang.<sup>190</sup> I Novotka-saken ble således tilbakeholdelse i én time grunnet nektelse av å oppgi identitet ansett som frihetsberøvelse.<sup>191</sup> Domstolen uttalte at ”the relatively short duration of the interference does not affect the position”. Tilsvarende synes å gjelde anholdelse eller innbringelse hvor formålet er avhør, ransaking mv.<sup>192</sup>

Motsatt må de initiale, mindre inngripende polisiære inngrep som eksempelvis bortvisning og fjerning av person, anses å ligge innenfor virkeområdet til EMKs 4. tilleggsprotokoll artikkel 2. Teorien antar at tilsvarende må gjelde det å bli stanset i en rutinemessig promillekontroll. Men hvor etterfølgende innbringelse er nødvendig for å ta blodprøve, tilsier imidlertid formålet med inngrepet at det er tale om frihetsberøvelse, selv om undersøkelsen tar kort tid.<sup>193</sup> På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål om rettsoppfatningen Auglend m.fl. legger til grunn samsvarer med konvensjonspraksis.<sup>194</sup>

Etter konvensjonspraksis må derfor innbringelse og innsettelse i arrest etter § 9 anses omfattet av EMK artikkel 5. Karakteren og virkningen/intensiteten av inngrepet, som følge av tvangselementet, synes utslagsgivende for klassifiseringen.

### 3.7.2 Inngrepet må være ”i samsvar med en fremgangsmåte foreskrevet ved lov”

Konvensjonsregelen gir imidlertid ikke et absolutt vern mot frihetsberøvelse. Artikkel 5 nr. 1 annet punktum oppstiller seks kategorier av unntak fra retten til personlig frihet. Frihetsberøvelsen må imidlertid være ”in accordance with a procedure prescribed by law”. Det følger videre av samtlige oppregnede kategorier, bokstavene a-f, et krav om at frihetsberøvelsen må være ”lawful”. I dette ligger *lovkravet*.

---

<sup>190</sup> Jebens 2004, s. 99.

<sup>191</sup> Novotka mot Slovakia (2003).

<sup>192</sup> Jebens 2004, s. 99.

<sup>193</sup> Jebens 2004, s. 99

<sup>194</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 473.

Et spørsmål er hva som ligger i forholdet mellom de to formuleringene. Etter konvensjonspraksis henspiller uttrykkene ”i samsvar med en fremgangsmåte foreskrevet ved lov” og ”lovlig” på nasjonal rett, og refererer seg både til hjemmelsgrunnlagets materielle innhold og den prosessuelle fremgangsmåte.<sup>195</sup> Det mest sentrale element i vurderingen av om frihetsberøvelsen er lovlig, er om forbudet mot vilkårlig myndighetsutøvelse er respektert.<sup>196</sup> Dette må holdes opp mot konvensjonens generelle rettssikkerhetsprinsipper som er av særlig viktighet ved frihetsberøvelser.<sup>197</sup>

Lovkravet innebærer for det første at inngrepet må ha tilstrekkelig grunnlag i nasjonal rett.<sup>198</sup> Dette innebærer at det må finnes nasjonale regler som gir myndighetene adgang til å foreta det aktuelle inngrep. Innbakt i dette ligger et krav om *tilgjengelighet* (adequately accessible).<sup>199</sup> Borgerne må få en adekvat og tilfredsstillende angivelse av hvilke rettsregler som gjelder i den konkrete sak for å kunne forutberegne sin rettsstilling.<sup>200</sup>

I Hafsteinsdóttir-saken fant Domstolen krenkelse av artikkel 5 da den islandske politilovgivningen ikke tilfredsstilte konvensjonens kvalitetskrav til lov. De rettslige vilkår for frihetsberøvelsens maksimale varighet og løslatelse var ikke tilstrekkelig presist angitt. Det påberopte hjemmelsgrunnlag regulerte kun behovet for ”immediate arrest”. Videre var frihetsberøvelsens varighet, innholdet i og rekkevidden av myndighetenes skjønnsutøvelse overfor berusede personer, utelukkende regulert i administrativ praksis. Da denne praksisen hverken hadde tilstrekkelig grunnlag i nasjonal hjemmel eller i relevant rettspraksis, og

---

<sup>195</sup> Litwa, avsnitt 72, Hafsteinsdóttir, avsnitt 51.

<sup>196</sup> Winterwerp mot Nederland (1979), avsnitt 45, Litwa, avsnitt 73, og Hafsteinsdóttir, avsnitt 51.

<sup>197</sup> Winterwerp, avsnitt 45. I nyere tid, se eksempelvis Shamsa mot Polen (2003), avsnitt 49.

<sup>198</sup> Se eksempelvis Silver m.fl. mot Storbritannia (1983), avsnitt 86. Konvensjonens lovbegrep er autonomt og dekker i utgangspunktet både uskrevne og skrevne regler. Imidlertid får den nasjonale formelle forankringen betydning for EMDs prøvelsesadgang, ettersom det tilligger Domstolen å prøve om inngrepet er i samsvar med nasjonal rett.

<sup>199</sup> Prinsippet ble først fastslått i Sunday Times mot Storbritannia (1979), avsnitt 49.

<sup>200</sup> Møse 2002, s. 100.



heller ikke gjort tilgjengelig for allmennheten, var hverken kvalitetskravet til hjemmelsgrunnlag eller tilgjengelighet for å unngå vilkårlig myndighetsutøvelse tilfredsstillende.<sup>201</sup> Som vedtatt og kunngjort formell lov må disse spørsmålene anses uproblematisk i forhold til politiloven § 9.

Videre må loven være formulert med tilstrekkelig *presisjon/klarhet* slik at borgerne kan innrette seg etter lovgiver. Individet må innenfor rimelige omstendigheter kunne forutse hvilke konsekvenser vedkommendes handlinger kan få, om nødvendig ved bistand fra eksempelvis en jurist.<sup>202</sup> Kravet henspiller på forutberegnelighet og forbudet mot vilkårlighet.

I norsk rett har kravene til presisjon og klarhet særlig vært viet oppmerksomhet i strafferetten og ved inngripende forvaltningsvedtak.<sup>203</sup> Polisiær innbringelse med sikte på innsettelse i arrest er et alvorlig inngrep, og de samme hensyn vil i stor grad gjøre seg gjeldende. Dette tilsier strenge krav til utformingen.

I Hafsteinsdóttir-saken ble viktigheten av et presist hjemmelsgrunnlag og dets tilgjengelighet særlig understreket. Domstolen uttalte at "it is particularly important that the general principle of legal certainty be satisfied. It is therefore essential that the conditions for deprivation of liberty under domestic law be clearly defined and that the law itself be foreseeable in its application, so that it meets the standard of "lawfulness" set by the Convention, a standard which requires that all law be sufficiently accessible and precise..."<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Hafsteinsdóttir, avsnitt 54-56. Se også Shamsa, avsnitt 48-50.

<sup>202</sup> Utpenslet i Sunday Times-saken, avsnitt 49, og senere lagt til grunn i konvensjonspraksis siden, se eksempelvis Hafsteinsdóttir, avsnitt 51.

<sup>203</sup> Aall 2007, s. 108

<sup>204</sup> Avsnitt 51.

Selv om rettsområdets karakter tilsier strenge krav til klarhet, er absolutt presisjon tilnærmet uoppnåelig og heller ikke nødvendigvis ønskelig.<sup>205</sup> For å unngå at rettshåndhevelsen strander på rigide regler, må lover derfor formuleres mer eller mindre vagt.<sup>206</sup> I Sunday Times-saken ble det i denne sammenheng uttalt at ”whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with the changing circumstances”.<sup>207</sup>

Etter konvensjonspraksis er skjønsmessige inngrepshjemler ikke i seg selv i strid med lovkravet, men det stilles klarhetskrav til innholdet og rekkevidden av den skjønsmessige kompetanse, lovformålet tatt i betraktning.<sup>208</sup> Dette framkom i Malone-saken hvor Domstolen fremhevet at “the law must indicate the scope of any such discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference”.<sup>209</sup>

I forarbeidene til den norske politilovgivningen antas bruk av skjønsmessige inngrepshjemler ikke å være i strid med konvensjonens lovkrav dersom det eksisterer mekanismer i lovgivningen som beskytter mot vilkårlighet.<sup>210</sup> Dette støttes i teorien.<sup>211</sup> Ved vurderingen om det gis tilstrekkelig beskyttelse, må både de materielle og de prosessuelle regler vurderes. Dette er i tråd med EMDs vurdering av lovkravet.

Det neste spørsmålet er om politiloven § 9 som fullmaktshjemmel tilfredsstillende konvensjonens kvalitetskrav. Bestemmelsens skjønsmessige utforming muliggjør en

---

<sup>205</sup> Se NOU 2002:4 s. 83 som imidlertid maner til forsiktighet ved bruk av rettslige standarder i straffebud.

<sup>206</sup> Møse 2002, s. 100.

<sup>207</sup> Avsnitt 49.

<sup>208</sup> Jfr. også Møse 2002, s. 100.

<sup>209</sup> Malone mot Storbritannia (1984), avsnitt 68.

<sup>210</sup> Se Ot.prp. nr. 79 (1998-1999) s. 8-9 og 16, samt Ot.prp. nr. 58 (2001-2002) s. 15 og 18.

<sup>211</sup> Auglend m.fl. 2004, s. 474.

effektiv tjenesteutøvelse. Myndighetsutøvelsen kan dermed tilpasses samfunnsutviklingen uten å gå om den omstendelige lovgivningsprosessen. Dette representerer imidlertid en kime til konflikt i forhold til borgerne. Individene må i en viss grad kunne forutberegne hvilke situasjoner som kan medføre inngrep overfor beruselse i det offentlige rom. Dette tilsier strenge krav til lovens presisjon. Til tross for sin skjønsmessige utforming må polisiær innbringelse og innsettelse i arrest etter § 9, praktisert i tråd med grunnprinsippene i § 6 og formålsbestemmelsen i § 1 annet ledd, samt alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper for øvrig, anses å være konvensjonsmessig.

### 3.7.3 Inngrepet må forfølge et legitimt formål

Etter EMK artikkel 5 nr. 1 annet punktum kan ingen berøves sin frihet ”save in the following cases”. Frasen skal etter fast praksis tolkes uttømmende.<sup>212</sup> Som en konsekvens av dette vil frihetsberøvelse være ulovlig med mindre inngrepet forfølger et av de legitime formål oppregnet i bokstavene a-f. Oppregningen viser dermed hvilke formål som anses tilstrekkelig tungtveiende til å begrunne frihetsberøvelse.<sup>213</sup>

Det første spørsmålet er hvorvidt inngrep overfor ”berusede” faller inn under de oppregnede kategorier. EMK artikkel 5 nr. 1 annet punktum bokstav e åpner blant annet for ”lawful detention of ... alcoholics”.<sup>214</sup> Spørsmålet som reiser seg er hvilken betydning det autonome begrepet ”alkoholister” kan tillegges etter konvensjonens forstand, og om uttrykket i tilfelle omfatter ”berusede”.

Den prinsipielle avklaring kom i Litwa-saken. Ved henvisning til bestemmelsens øvrige persongrupper, kom Domstolen til at uttrykket ”alkoholister” måtte undergis en kontekstuell fortolkning. Domstolen pekte på sammenhengen til de andre oppregnede persongrupper, og viste videre til behovet for å kunne ta disse i forvaring enten for

---

<sup>212</sup> Engel, avsnitt 57. Senere fastslått i Litwa, avsnitt 49, og Hafsteinsdóttir, avsnitt 36.

<sup>213</sup> Jebens 2004, s. 108.

<sup>214</sup> Det presiseres imidlertid at inngrep overfor ”alkoholister” ikke utelukker inngrep overfor ”vagrants” (løsgjengere) eller ”drug addicts” (narkomane) etter bestemmelsen.

medisinsk behandling eller av sosialpolitiske grunner, eller av både medisinske og sosiale årsaker.

Uttrykket "alkoholister" måtte tolkes i lys av bestemmelsens formål, og kunne derfor ikke begrenses til kun å omfatte personer som i medisinsk forstand er "alkoholister", men også andre personer hvis "conduct and behaviour under the influence of alcohol pose a threat to public order or themselves, can be taken into custody for the protection of the public or their own interests, such as their health or personal safety".<sup>215</sup> Til støtte for tolkningsresultatet viste Domstolen til konvensjonsarbeidene hvor myndighetens behov for å bekjempe "vagrancy" og "drunkenness" ble fremhevet.<sup>216</sup>

Dette bryter med den vanligvis restriktive linje Domstolen har lagt til grunn for tolkningen av unntak fra konvensjonsrettigheter.<sup>217</sup> Fortolkningen må imidlertid sees på bakgrunn av at den fanger opp et åpenbart reguleringsbehov.<sup>218</sup> Ordlydsforståelsen er dernest begrunnet i at det ville føre til en sterkt urimelig praksis og uholdbare rettstilstander om myndighetene ubetinget kunne frihetsberøve alkoholister bare fordi de var det i medisinsk forstand. Alkoholikere har også dager hvor de ikke er beruset. De fleste er harmløse og utgjør sjelden noen "trussel" mot samfunnet.

Dette gir grunnlag for en slags "sosialrettslig frihetsberøvelse" hvis formål er å verne samfunnet eller vedkommende selv mot beruselse og den fare misbruket kan føre med seg.<sup>219</sup> Avgjørende er om vedkommende på grunn av beruselsen utgjør en trussel mot andre eller seg selv, noe som samsvarer med det internrettslige kravet til årsakssammenheng. Konvensjonspraksis begrenser dermed kompetansen til lovgivende og rettshåndhevende myndigheter idet innsettelse i arrest grunnet "beruselse" i seg selv ikke er tilstrekkelig.

---

<sup>215</sup> Avsnitt 60-63. Fortolkningen ble senere lagt til grunn i Hafsteinsdóttir, avsnitt 42.

<sup>216</sup> Avsnitt 63.

<sup>217</sup> Winterwerp, avsnitt 37.

<sup>218</sup> Aall 2007, s. 281.

<sup>219</sup> Aall 2007, s. 314.

### 3.7.4 Inngrepet må være forholdsmessig

Et særlig spørsmål er om artikkel 5 kan anses å stille opp et forholdsmessighetskrav. I motsetning til andre konvensjonsartikler, eksempelvis artikkel 8 ("necessary in a democratic society"), kan ikke et slikt krav utledes av ordlyden direkte.

Det fremgår imidlertid av konvensjonspraksis at det kreves forholdsmessighet mellom inngrepets formål og hensynet til den enkelte. I Litwa-saken kom Domstolen under tvil til at inngrepet hadde tilstrekkelig grunnlag i nasjonal lov. Domstolen fant likevel krenkelse av artikkel 5 da det ikke var legitimert at forvaringen var "lovlig" i bestemmelsens forstand. Domstolen la ved vurderingen avgjørende vekt på at frihetsberøvelsen ikke fremsto som "nødvendig" på bakgrunn av sakens omstendigheter, og at myndighetene ikke hadde vurdert om frihetsberøvelsen, som representerte et alvorlig inngrep, kunne vært unngått ved anvendelse av mindre inngripende tiltak som polsk lovgivning åpnet for: "an intoxicated person does not necessarily have to be deprived of his liberty since he may just as well be taken by the police to a public health-care establishment or to his place of residence".<sup>220</sup>

Prinsippet om "nødvendighet" ble bekreftet i Hafsteinsdóttir-saken. Domstolen uttalte at frihetsberøvelse er et alvorlig inngrep for den enkelte som bare kan legitimeres "where other, less stringent measures have been considered and found to be insufficient to safeguard the individual or the public interest which might require that the person concerned be detained. That means that it does not suffice that the deprivation of liberty is in conformity with national law, it must also be necessary in the circumstances."<sup>221</sup>

På bakgrunn av konvensjonspraksis må forholdsmessighetskravet ansees innfortolket i artikkel 5.<sup>222</sup> Det er ikke tilstrekkelig at inngrepet lar seg begrunne i et legitimt formål og

---

<sup>220</sup> Avsnitt 78-80. Se Aall 2007, s. 126 flg. som legger til grunn samfunnets behov for beskyttelse mot farlige/berusede personer.

<sup>221</sup> Avsnitt 51.

<sup>222</sup> Aall 2007, s. 282 med henvisninger til praksis.

for øvrig er i samsvar med nasjonal rett. Det må i tillegg godtgjøres at inngrepet i forhold til sakens omstendigheter er ”nødvendig”.<sup>223</sup> Andre og mindre inngripende virkemidler må ha vært vurdert eller vist seg utilstrekkelige før frihetsberøvelse kan komme på tale. Dette samsvarer med de internrettslige prinsippene om behov og forholdsmessighet.

Ved vurderingen av om inngrepet er forholdsmessig må det tas hensyn til at medlemsstatene har en viss skjønnsmargin (”margin of appreciation”). Dette gjelder også ved valg av middel for å ivareta det legitime formål. Selv om ordenshåndhevelsen har en klar forankring i samfunnets moralske krav, herunder toleransekrav overfor berusede i det enkelte land, tilsier rettsområdets karakter og alvorligheten av inngrepet at skjønnsmarginen er snever.<sup>224</sup>

### 3.8 Politiets plikter og ansvar til helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn overfor berusede personer innsatt i drukkenskapsarrest<sup>225</sup>

#### 3.8.1 Bakgrunnen for endringene i politiloven § 9

##### 3.8.1.1 Dødsårsakene. Statistisk materiale

Fra 1993 til og med mai 2002 ble det innrapportert 38 dødsfall i politiarrestene.<sup>226</sup> Hele 66 prosent av disse skyldtes forgiftninger som følge av alkohol-, narkotika- eller blandingsmisbruk. Videre døde 11 prosent ”naturlig”, som oftest av hjertesykdom, men det er verdt å merke seg at de avdøde syntes å ha vært kroniske alkoholikere.<sup>227</sup>

Behovet for endringer var likevel ikke begrenset til tilfeller hvor årsaken alene var ruspåvirkning. Strangulering, henging og andre forsøk på selvmord forekommer ofte som

---

<sup>223</sup> Aall 2007, s. 125 flg.

<sup>224</sup> Se nærmere Aall 2007, s. 130-132 og Jebens 2004, s. 61 og 111.

<sup>225</sup> Det avgrenses mot andre rettslige grunnlag for opphold i politiarrest, se bl.a. politiloven §§ 8 nr. 1-4, 12 annet ledd om midlertidig forvaring av syke og straffeprosessloven kapittel 14 om pågripelse og fengsling. Om bruk av varetekt, se nærmere riksadvokatens rundskriv 4/2006.

<sup>226</sup> Om dødsårsakene, se Politiarrestprosjektet s. 22-25.

<sup>227</sup> Politiarrestprosjektet s. 24.

følge av innsettelse i arrest. Det er en kjensgjerning at mange av de innbrakte er ressurssvake personer. Befatning med politiet kan i verste fall være dråpen som får begeret til å flyte over i en håpløs livssituasjon. Uhell og skadetilfeller kompliserer bildet ytterligere. Især skjulte skader som hodeskader, indre skader mv. er vanskelige å fange opp, og kan utløse indre blødninger og få fatale utfall.

Selv om en trent polititjenestemann har betydelig erfaring i å vurdere en persons beruselsesgrad, er dette oppgaver tjenestemannen ikke er utdannet for.<sup>228</sup> Behov for tettere samarbeid med helsemyndighetene markeres og synliggjøres. I dette problemområdet aktualiseres også politiets omsorgsrolle, hvor særlig nødvendigheten av å ha kunnskap om risikoutsatte grupper og farene ved ruspåvirkning er viktig.<sup>229</sup>

### 3.8.1.2 Kort om prosessen som førte til endringene

I Den europeiske torturovervåkingskomité (CPT) rapport av 29. mars 2000, avgitt etter besøket i Norge i 1999, bemerket CPT at den under sitt besøk registrerte tilfeller der polititjenestemannen foretok en vurdering av den pågrepnes anmodning om tilsyn av lege.<sup>230</sup> På bakgrunn av dette sendte departementet et rundskriv til politimestrene 21. juli 2000, der det ble fremhevet at det var uheldig at politiet foretok vurderingen av arrestantens ønske om å få kontakt med helsepersonell. Behovet for og innholdet av helsehjelp måtte vurderes av kompetent personell. I skrevet ble det blant annet gitt retningslinjer om at den innsatte skal gis rett til kontakt med nødvendig helsehjelp.<sup>231</sup>

Til tross for disse innskjerpingene inntrådte to tragiske dødsfall i politiets arrester våren 2002.<sup>232</sup> Behovet for forbedrede retningslinjer ved arrestantbehandling ble ytterligere aktualisert.

---

<sup>228</sup> Om vurdering av personell og kompetanse, se Politiarrestprosjektet s. 60.

<sup>229</sup> Om dette, se nærmere Politiarrestprosjektet s. 41-50.

<sup>230</sup> Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 9.

<sup>231</sup> Se G-67/2000.

<sup>232</sup> Politiarrestprosjektet s. 4.

På bakgrunn av de forannevnte forhold ble Politidirektoratet gitt i oppdrag å gjennomgå regler, instruksjer og rutiner for politiets håndtering av arrestanter i politiarrestene.

Direktoratet nedsatte en arbeidsgruppe (Politiarrestprosjektet) 19. februar 2002, som skulle ”gjennomgå og eventuelt foreslå endringer i reglene for politiets håndtering av arrestanter”. Gruppen skulle også ”gjennomgå og vurdere politiets behov for bistand fra helsepersonell ved innsettelse i arrest og under arrestopphold, og se på mulige samarbeidsordninger med helsevesenet”.<sup>233</sup>

Politiarrestprosjektet avga rapport 27. juni 2002. Med hensyn til politiets plikter ved innbringelse av personer som trenger legetilsyn, anbefalte prosjektet vedrørende beruselse og skade nærmere regler om fremstillings- og overføringsplikt til sykehus, legevakt mv., legetilsyn ved innsettelse i arrest og ved skadetilfeller mv.<sup>234</sup>

### 3.8.2 Overførings- og fremstillingsplikt. Legetilsyn<sup>235</sup>

I det følgende fremstilles de rettslige vilkår for politiets plikter og ansvar til helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn av berusede personer innsatt i drukkenskapsarrest, jfr. politiloven § 9 fjerde til syvende ledd.<sup>236</sup> Bestemmelsene suppleres av politiinstruksen kapittel 9 og politiarrestforskriften.<sup>237</sup> Forskriften gjelder uavhengig av hjemmelsgrunnlag for oppholdet i arresten, jfr. § 1-1, og må derfor iakttas ved innsettelse etter politiloven § 9.

---

<sup>233</sup> Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 9. Om mandatet, se Politiarrestprosjektet s. 5-6.

<sup>234</sup> Politiarrestprosjektet, s. 73 flg. Inntil lovendringene ble det ved rundskriv 2002/042 fastsatt retningslinjer om blant annet fremstillingsplikt for lege for personer som innsettes i arrest og rapportering til Politidirektoratet ved skade eller død i arresten.

<sup>235</sup> Om tilsyn utenfor legetilsynstilfellene vises til politiarrestforskriften § 2-5.

<sup>236</sup> For gjennomgang og vurdering av tidligere rettstilstand i forhold til politiets arrestantbehandling, se Nilstad 2004, s. 20-30 og Politiarrestprosjektet s. 26-31, 56-61.

<sup>237</sup> Ved forskriften ble politiinstruksen § 9-2 noe endret (varsling). Paragrafene 9-4 og 9-6 ble samtidig overført til politiarrestforskriften. Se for øvrig rundskriv 2006/014 fra Politidirektoratet om bruk av politiarrest.



Det følger av politiloven § 9 fjerde ledd første punktum at dersom den innbrakte ”på grunn av beruselsen er ute av stand til å ta vare på seg selv eller å gjøre rede for seg, skal politiet straks vurdere umiddelbart å overføre vedkommende til sykehus, legevakt eller avrusningsstasjon”.<sup>238</sup> Etter politiarrestforskriften § 2-3 første ledd første punktum skal vurderingen av behovet for helsehjelp og eventuelt besørgelsen av fremstilling for lege, skje før innsettelsen i politiarresten.<sup>239</sup>

Vedkommende må på grunn av beruselsen enten ”være ute av stand til å ta vare på seg selv” eller ”å gjøre rede for seg” for at plikten til å vurdere overføring skal inntre.<sup>240</sup> I all hovedsak refererer tilstandskriteriene i fjerde ledd til bistandsalternativet, jfr. § 9 første ledd siste alternativ. Det oppstilles således ikke obligatorisk legetilsyn av enhver innbrakt.<sup>241</sup> Dette underbygges av motivene hvor det forutsettes at hvis vedkommende er i stand til å ta vare på seg selv, og det heller ikke foreligger andre indikasjoner på behov for tilsyn, oppstilles det ikke krav om legeundersøkelse ved innsettelsen.<sup>242</sup> Dette støttes i teorien.<sup>243</sup>

Terskelen bør imidlertid være lav slik at tvilstilfeller fanges opp, hvor for eksempel vedkommende i en viss grad kan redegjøre for seg, men likevel utgjør en fare for seg selv.

---

<sup>238</sup> Jfr. politiarrestforskriften § 2-3 annet ledd første punktum. Sml. § 12 første ledd annet punktum, jfr. politiinstruksen § 12-3 om plikt til fremstilling for lege av syke.

<sup>239</sup> Om generelle regler ved fremstilling, inkvirering og visitering, se politiinstruksen §§ 9-2 og 9-3. Sikkerhets- og arrestantvisitasjon hjemles i politiloven § 10 annet og tredje ledd. Om journalføring av innbrakte og tidfesting av innsettelse/løslatelse, se politiarrestforskriften § 2-2. Informasjon om grunnlaget for arrestasjon, underretning til pårørende, løslatelse mv., se politiinstruksen § 9-5 og politiarrestforskriften § 2-4 og 2-10. Om enkeltregler som utlevering av madrasser/tepper, dusjing mv. vises til politiarrestforskriften §§ 2-6 flg. Tilsynsordningen for arrestvirksomheten følger av forskriftens kapittel 4.

<sup>240</sup> Kriteriet ”beruselse” skal i likhet med første ledd tolkes rusnøytralt, se Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 34.

<sup>241</sup> Sml. dansk rett hvor legetilsyn er et obligatorisk krav for innsettelse i arrest, jfr. detentionbekendtgørelsens § 9 gitt med hjemmel i dansk politilov § 11 femte ledd.

<sup>242</sup> Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 14.

<sup>243</sup> Nilstad 2004, s. 47-48.

Dette støttes av lovens klare formålsbetraktninger. Hvor arrestantens helsetilstand forverres slik at behovet for legetilsyn oppstår, vil plikten følge av femte ledd.

Etter ordlyden skal vurderingen skje ”straks”. I Politiarrestprosjektet fremgår det at 25 prosent av dødsfallene inntraff den første timen, videre at nær 40 prosent skjedde i intervallet 1-4 timer etter innsettelsen.<sup>244</sup> Dette kan vitne om mangelfull vurdering under fremstillingen og/eller manglende oppfølging etter innsettelsen ved inspeksjon, tilsyn mv.<sup>245</sup> Plikten til å vurdere ”straks” bør derfor tolkes ubetinget, slik at andre oppgaver må vike.

I tilfelle politiet kommer til at vedkommende skal overføres, skal dette skje ”umiddelbart”. Ifølge motivene er det ”ingen automatikk i at personen overføres selv om personen oppfyller tilstandskriteriet”, jfr. forutsetningsvis fjerde ledd annet punktum. Vurderingen av helsetilstand og overføring er altså separate. I tvilstilfelle må hensynet til arrestantens helse veie tungt, jfr. bestemmelsens klare formål om å hindre skade og dødsfall. Hvor politiet er i tvil om overføring bør skje, skal den som hovedregel gjennomføres.<sup>246</sup>

I tilfelle arrestanten oppfyller tilstandskriteriet, men politiet ikke beslutter overføring, ”skal vedkommende ha legetilsyn ved innsettelsen i arresten”, jfr. fjerde ledd annet punktum.<sup>247</sup> Kravet om legetilsyn må tolkes ubetinget.

Politiet påtar seg en omsorgsrolle for den berusede, og ansvarliggjøres dermed ved å holde vedkommende tilbake i arrest.<sup>248</sup> Et illustrerende argument er at arrestanten også frarøves andre muligheter til å oppsøke hjelp den tid han er i politiets varetekt. Siden arrestanten er i risikozonen tilsier dette en streng aktsomhetsplikt fra politiets side.

---

<sup>244</sup> Politiarrestprosjektet s. 23.

<sup>245</sup> Nilstad 2004, s. 15.

<sup>246</sup> Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 34

<sup>247</sup> Jfr. politiarrestforskriften § 2-3 annet ledd annet punktum.

<sup>248</sup> Se nærmere Politiarrestprosjektet s. 58-59.

I Politiarrestprosjektet fremheves at berusede ”medisinsk sett er en vanskelig gruppe” ettersom de gjennomgående har flere kroniske eller akutte sykdommer enn befolkningen ellers, samt kan være vanskelig å undersøke på grunn av urolighet, eller er så sterkt beruset at de ikke evner å redegjøre for sine plager eller sykdomshistorikk.<sup>249</sup> Særlig viktig er derfor konferering med lege ved innsettelsen om symptomgjenkjenning, oppfølging, tilsynshyppighet mv.

### 3.8.3 Tilkallingsplikt/bistand fra helsepersonell

Politiet skal tilkalle lege eller annet kvalifisert helsepersonell dersom det er grunn til å tro at arrestanten har skade av en viss alvorlighet, jfr. femte ledd.

Kriteriet ”grunn til å tro” byr på en viss tolkningstil. Ifølge forarbeidene inneholder kriteriet to elementer. For det første må det foreligge et faktisk grunnlag som kan si noe om vedkommende faller inn under skaderubriseringen. Dernest må de faktiske forhold med en viss grad av sannsynlighet indikere at skadekriteriet er oppfylt.<sup>250</sup>

Spørsmålet som reiser seg er hvor stor grad av sannsynlighet som kreves. Etter motivene kreves ikke sannsynlighetsovervekt, ”men en betydelig lavere grad av sannsynlighet”. Dette samsvarer med bestemmelsens klare formålsbetraktninger og hensynet til den enkeltes helse. Videre uttales det klart at hovedregelen bør være at lege skal kontaktes når den innbrakte selv ”gir uttrykk for å ha smerter”. På bakgrunn av politiets begrensede opplæring i sykdoms- og symptomgjenkjenning og den økte risikoen av død som følger med de nevnte skadekategorier, tilsier dette samlet at terskelen skal være lav. Dette harmonerer med politiloven § 12 første ledd om politiets plikt til øyeblikkelig å ”varsle lege dersom en persons helsetilstand gir grunn til å anta at legehjelp kan være nødvendig og for øvrig, gjennom ansvarlig helsemyndighet eller på annen måte, søke å finne frem til en betryggende plassering”.

---

<sup>249</sup> Politiarrestprosjektet s. 62.

<sup>250</sup> Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 34

Skadekategoriene indikerer at det må dreie seg om en viss alvorlighet før plikten aktualiseres. Det kommer klart frem av ordlyden da det må dreie seg om ”hodeskade”, ”indre skade” eller ”betydelig skade”. Det er i så måte tale om et kvalifisert skadebegrep.

Oppregningen er ikke uttømmende, jfr. ”helsetilstanden for øvrig”. Det fremkommer av forarbeidene at vurderingen om ”helsetilsyn anses nødvendig” kun er tilknyttet denne kategorien. For de oppregnede tilfeller oppstår tilkallingsplikten idet ”nødvendigheten” allerede er aktualisert i disse typer skader. Som ved de oppregnede kategorier må det imidlertid foreligge en viss grad av alvorlighet, dog skal nødvendighetsvurderingen ikke praktiseres strengt, jfr. de klare uttalelsene i motivene.

Innbakt i ”helsetilsyn anses nødvendig” ligger et dynamisk element. Hvis arrestantens helsetilstand forverres i løpet av oppholdet, eksempelvis grunnet stigende rus, plikter politiet å tilkalle lege mv. Plikten gjelder naturligvis også om de oppregnede skader skulle inntreffe, eksempelvis hodeskade ved selvpinepåføring. Det er derfor viktig å foreta fortløpende individuelle vurderinger slik at endringer kan oppfanges. Synspunktene støttes og understrekes i teorien.<sup>251</sup>

#### 3.8.4 Skjerpet tilsyn

Av bestemmelsens sjette ledd fremgår det at arrestanten skal ha ”skjerpet tilsyn” i påvente av overføring til sykehus mv. eller gjennomføring av lege- eller helsetilsyn etter fjerde eller femte ledd.<sup>252</sup>

Etter politiarrestforskriften § 2-5 annet ledd første punktum skal den berusede inspiseres hver halvtime, ”med mindre omstendighetene tilsier hyppigere tilsyn”. I motivene presiseres at politiet må kunne ”gripe inn umiddelbart dersom den innbraktes tilstand

---

<sup>251</sup> Nilstad 2004, s. 49.

<sup>252</sup> Jfr. politiarrestforskriften § 2-3 første ledd annet punktum.

forverrer seg eller det av andre grunner er behov for kontroll av vedkommende”.<sup>253</sup>

Ettersom vedkommende allerede befinner seg i en alvorlig helserisiko, kan det i lys av bestemmelsens formål utledes et krav om kontinuerlig, nærmest uavbrutt, tilsyn.

Loven stiller ingen spesifikke krav til hvordan tilsynet skal etableres. Etter forskriften § 2-5 første ledd annet punktum skal det føres ”nøye tilsyn med de innsattes helsetilstand og at lege straks tilkalles ved behov”. I forarbeidene åpnes det imidlertid for tilpasninger til det enkelte arrestlokale. Således kreves ikke at politiet er fysisk til stede inne i arrestcellen til enhver tid, men at tjenestemenn oppholder seg i umiddelbar nærhet til arrestlokalet.<sup>254</sup> Motivene presiserer videre at tilsynet må etableres slik at det ”ikke oppstår perioder der ingen har kontroll med vedkommende - verken fysisk eller elektronisk.”

Inspeksjon ved direkte, fysisk selvsyn bør være hovedregelen.<sup>255</sup> Dette forutsettes i politiarrestforskriften § 2-5 tredje ledd annet punktum. Fortrinnsvis bør oppgaven tilligge tjenestemenn med tilstrekkelig erfaring innen vurdering av berusedes eller sykes helsetilstand. Tekniske installasjoner som elektronisk overvåkning av cellen og toveis kommunikasjonsanlegg, sensorer mv. kan tjene som supplementer såfremt vedkommende teknologi er egnet til å ivareta bestemmelsens kontrollfunksjon, eksempelvis anvendelig til å avlytte pust/bevegelser.<sup>256</sup>

### 3.8.5 Kontaktformidling

Politoloven § 9 syvende ledd lovfester den innbraktes rett til at det formidles kontakt med lege eller annet helsepersonell.<sup>257</sup> Også før endringene i politiloven hadde innsatte i drukkenskapsarrest rett til nødvendig helsehjelp på lik linje med andre borgere, se

---

<sup>253</sup> Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 34.

<sup>254</sup> Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 35.

<sup>255</sup> I Danmark er fysisk selvsyn obligatorisk i disse tilfellene, se Henricson 2007, s. 359.

<sup>256</sup> Se politiarrestforskriften § 2-1. Se nærmere Politiarrestprosjektet s. 66-68.

<sup>257</sup> Se politiarrestforskriften § 2-3 tredje ledd som gir nærmere retningslinjer om hvordan formidlingen skal skje og den innsattes rett til direkte og ukontrollert samtale med helsepersonellet.

kommunehelsetjenesteloven § 2-1, jfr. § 1-1.<sup>258</sup> Inntil lovfestingen presiserte Justisdepartementet i rundskriv G-67/2000, i tråd med CPTs anbefalinger, at den innbrakte hadde rett til å ta kontakt med helsepersonell.

Bestemmelsen er utformet som en pliktregel idet kravet skal imøtekommes på arrestantens oppfordring. I motsetning til tidligere skal politiet altså ikke foreta en egen vurdering om behovet er tilstede.<sup>259</sup> Bestemmelsen har dermed en sterk symbolfunksjon og har tydeliggjort politiets formidlingsplikt.

### 3.8.6 Dødsfall i norske arrester fra 2003 til mars 2006

I 2003 ble det registrert to dødsfall, hvorav ett var selvmord. I årene 2004 og 2005 døde to personer i norske arrester. Den ene begikk selvmord, mens det andre dødsfallet ikke har kjent dødsårsak. Frem til mars måned i 2006 var det ikke registrert noen dødsfall. Tall etter denne perioden foreligger ikke ennå.<sup>260</sup>

Det fremkommer ikke på hvilket hjemmelsgrunnlag de avdøde var innsatt i arrest, eller om de hadde vært beruset. Uavhengig av disse forhold kan det imidlertid på bakgrunn av den markante nedgangen trekkes slutninger om at lovendringene som følge av Politiarrestprosjektets arbeid, i alle fall hittil, har båret frukter. Med fortsatt bevisstgjøring om farene ved ruspåvirkning, skjerpede tilsynsplikter i arrestene og et tett samarbeid med helsevesenet, er det også god grunn til å tro at de lave dødsfallene i norske arrester vil vedvare, og aller helst utebli.

---

<sup>258</sup> Lov om helsetjenesten i kommunene 19. november 1982 nr. 66.

<sup>259</sup> Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) s. 35.

<sup>260</sup> Kilde: Per telefon, Knut Kværner, Politidirektoratet. Tallmaterialet ble gjort tilgjengelig 23. november 2007.

### 3.9 Konvensjonskravene til innholdet i frihetsberøvelsen etter EMK artikkel 2 og 3. Særlig om kravene til helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn av berusede personer

#### 3.9.1 Om vernet etter EMK artikkel 2 og 3

I forhold til myndighetenes behandling av arrestanter under frihetsberøvelse eksisterer et omfattende regelverk av ulik rettslig karakter hva gjelder både internasjonale forpliktelser og menneskerettigheter.<sup>261</sup>

Som vist i punkt 3.7 oppstiller EMK artikkel 5 prosessuelle og materielle krav til lovlig frihetsberøvelse. Selv om nyere konvensjonspraksis har antydnet en utvidelse av vernet til også å omfatte innholdet i frihetsberøvelsen, har dette tradisjonelt vært ansett å falle utenfor artikkel 5s virkeområde.<sup>262</sup>

Av særlig betydning for innholdet i frihetsberøvelsen er imidlertid EMK artikkel 3.<sup>263</sup> Bestemmelsen er spesielt viktig i forhold til arrestantbehandling fordi krenkelse av denne som oftest skjer som følge av frihetsberøvelse.

EMK artikkel 3 fastslår at "no one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment". Bestemmelsen oppstiller et absolutt forbud mot grove integritetskrenkelser. Vernet gjelder uavhengig av de faktiske omstendigheter, eksempelvis krigssituasjoner, og offerets oppførsel.<sup>264</sup>

---

<sup>261</sup> Se særlig EMK artikkel 2, 3 og 8, SP artikkel 6, 7, 10 og 17. Se for øvrig FNs politietiske kodeks artikkel 2, 5 og 6, resolusjon 690/79 Erklæring om politiet og resolusjon 5/73 Standard minimumsregler for behandling av innsatte. De to sistnevnte anses ikke rettslig bindende, men gir likevel uttrykk for grunnormer nedfelt i vårt regelverk.

<sup>262</sup> Jebens 2004, s. 87 med henvisninger til praksis.

<sup>263</sup> Om forholdet til SP artikkel 7 og 10, se nærmere Aall 2007, s. 151-152 og Møse 2002, s. 222-223.

<sup>264</sup> Se eksempelvis Labita mot Italia (2000), avsnitt 119. Se EMK artikkel 15 nr. 2.

Begrepe defineres ikke i ordlyden.<sup>265</sup> Etter konvensjonspraksis må mishandlingen over et visst minstenivå før bestemmelsen kommer til anvendelse. Nivået er relativt og avhenger av "all the circumstances of the case, such as the nature and context of the treatment, the manner and method of its execution, its duration, its physical or mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim".<sup>266</sup>

Overstiges dette minstenivået, beror det på behandlingens grovhet hvilket begrep som kan benyttes.<sup>267</sup> Hvor inngrepet ikke faller inn under artikkel 3, kan artikkel 8 undertiden være anvendelig.<sup>268</sup>

Tortur i ordets vanlige forstand er heldigvis et fremmed fenomen i norske arrester. Konvensjonspraksis viser imidlertid at bestemmelsens øvrige begreper om "umenneskelig" og "nedverdiggende" behandling kan få anvendelse på norske arrestforhold.

På bredt grunnlag har konvensjonspraksis vurdert en behandling som "umenneskelig" om den var "premeditated, was applied for hours at a stretch and caused either actual bodily injury or intense physical and mental suffering". "Nedverdiggende" representerer den minst graverende form for behandling. I praksis har det vært lagt vekt på om den er egnet til å vekke "the victims feelings of fear, anguish and inferiority capable of humiliating and

---

<sup>265</sup> Se imidlertid FN-konvensjonen mot tortur artikkel 1 som definerer begrepet. Definisjonen forutsetter bl.a. at lidelsen er "severe" og at den er påført "intentionally". Torturdefinisjonen er antatt å ha alminnelig gyldighet, se Aall 2007, s. 150.

<sup>266</sup> Iorgov mot Bulgaria (2004), avsnitt 70. Tilsvarende formuleringer brukes i andre saker om bestemmelsen, se eksempelvis Labita, avsnitt 120.

<sup>267</sup> Se Aall 2007, s. 150 flg. og Møse 2002, s. 208 flg. med henvisninger til praksis.

<sup>268</sup> Interessante personvernrettslige problemstillinger reiser seg blant annet i forhold til politiets overvåkning og kontroll av innsatte, se politiarrestforskriften § 2-1 første og annet ledd. Om EMK artikkel 8, se nærmere Aall 2007, s. 153, 157 og 173 flg. og Jebens 2004, s. 243.



debasing them”.<sup>269</sup> Selv om behandlingen ofte har en hensikt, har Domstolen lagt til grunn at dette ikke er avgjørende for om behandlingen er ”nedverdiggende”.<sup>270</sup>

I de groveste tilfeller kan EMK artikkel 2 om beskyttelse av retten til liv få anvendelse.<sup>271</sup> Bestemmelsen verner mot direkte fysiske trusler mot og forutsetninger for livet.<sup>272</sup>

Konvensjonspraksis har på prinsipielt grunnlag fastslått at statene ikke bare er forpliktet til å verne om retten til liv, men at det også kreves at bestemmelsen blir ”interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective”.<sup>273</sup> Tilsvarende synspunkter er lagt til grunn ved artikkel 3.<sup>274</sup>

Artiklene fordrer derfor et effektivt vern gitt ved positive tiltak.<sup>275</sup> Blant disse tiltakene ligger plikten til å ivareta vedkommendes helse slik at konvensjonsrettighetene ikke krenkes.<sup>276</sup> Som statlig myndighet ansvarliggjøres dermed politiet ved å ta en beruset i sin varetekt. Ansvarer gjelder fra vedkommende berøves sin frihet til løslatelse skjer, eller eventuelt overlates til andre ansvarlige.

---

<sup>269</sup> Se eksempelvis *Khudobin mot Russland* (2006), avsnitt 91.

<sup>270</sup> *Khudobin*, avsnitt 91.

<sup>271</sup> Se eksempelvis *Velikova mot Bulgaria* (2000), avsnitt 68-76, og *Anguelova mot Bulgaria* (2002), avsnitt 112-122. Om artikkel 2, se nærmere Aall 2007, s. 135 flg.

<sup>272</sup> Aall 2007, s. 135.

<sup>273</sup> Eksempelvis *Anguelova*, avsnitt 109, og *Taïs mot Frankrike* (2006), avsnitt 87.

<sup>274</sup> Eksempelvis *M.C. mot Bulgaria* (2003), avsnitt 148-153.

<sup>275</sup> Om sikringsplikten, se EMK artikkel 1 og FN's torturkonvensjon artikkel 2 første ledd. Se nærmere Aall 2007, s. 44 flg., 141-143 (artikkel 2) og 152-153 (artikkel 3)

<sup>276</sup> Se blant annet *Keenan mot Storbritannia* (2001), avsnitt 91, og *Naumenko mot Ukraina* (2004), avsnitt 112.

### 3.9.2 Helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn av berusede personer

I det følgende sees det på politiets plikter og ansvar i forhold til helsemessig oppfølging og medisinsk tilsyn av berusede personer under arrestoppholdet. Spørsmålet er hvilke krav som kan utledes av EMK artikkel 2 og 3 i denne sammenheng.<sup>277</sup>

Hovedtyngden av konvensjonspraksis og teori om EMK artikkel 3 er konsentrert rundt straffeprosessuell pågripelse, varetektsfengsling og soningsforhold mv.

Konvensjonsartikkelen verner like fullt individet også mot krenkelser ved administrative frihetsberøvelser, herunder polisiære inngrep.

Praksis omhandler i stor grad kravene til behandling av syke, narkomane, mentale lidelser mv. Det er imidlertid en nær saklig sammenheng mellom disse persongruppene og berusede som ikke er i stand til å ta vare på seg selv. Synspunktene kan derfor ha relevans også for frihetsberøvelse av berusede personer.

Som beskrevet ovenfor viser konvensjonspraksis at et visst nivå må overstiges før artikkel 3 kan påberopes. Det element av ubehag eller nedverdiggelse som følger av lovlige arrestasjoner, utløser som utgangspunkt ikke vernet i bestemmelsen. Etter praksis kan det heller ikke utledes en generell plikt til å løslate den innsatte av helsemessige årsaker, eller plikt til å imøtekomme krav om overføring til sykehus for å få spesiell medisinsk behandling.<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> For en generell gjennomgang av konvensjonskravene til forholdene under frihetsberøvelse, se bl.a. Aall 2007, s. 160 flg., Norée 2000, s. 115 flg., Alderson 1984, s. 31 flg., Crawshaw m.fl. 2007, Human Rights and Policing, særlig del III. Se for øvrig Jebens 2004, s. 242 flg. om straffeprosessuell varetekt, fengselsforhold, isolasjon mv.

<sup>278</sup> Kudla mot Polen (2000), avsnitt 92-93. Se Khudobin, avsnitt 92, hvor det stilles tre spesifikke vurderingsvilkår for løslatelse i ”exceptional cases”: 1) den innsattes helsetilstand, 2) kvaliteten av behandlingstilbudet i forvaringsstedet, og 3) formålstjenligheten av fortsatt frihetsberøvelse hensett mot helsetilstanden.

Staten plikter imidlertid å sørge for at den innsattes ”menneskelige verdighet” respekteres. Vedkommendes helse og velvære skal være tilstrekkelig sikret, blant annet ved å stille til rådighet nødvendig medisinsk assistanse.<sup>279</sup> Av plikten følger at manglende medisinsk behandling og tilsyn kan medføre krenkelse av artikkel 3 i tilfelle alvorlige skadevirkninger eller i verste fall død.<sup>280</sup>

Dette får særlig betydning for berusede som allerede befinner seg i en alvorlig helserisiko. Behovet for nødvendig helsehjelp kan derfor være akutt.<sup>281</sup> Et viktig argument er at politiet, ved å sette vedkommende i arrest, fratrar den berusedes mulighet til å oppsøke hjelp fra andre, eksempelvis familiemedlemmer eller et sykehus. Politiets handleplikt bør aksentueres i disse tilfellene.<sup>282</sup>

I Taïs-saken ble det fremhevet at personer innsatt i varetekt er i en sårbar situasjon og at myndighetene er forpliktet til å legitimere behandlingen vedkommende påføres. Som følge av dette har myndighetene bevisbyrden hvis vedkommende ved innsettelsen er ved god helse, men senere dør i politiets varetekt.<sup>283</sup> Det ble først fastslått at den innsatte hadde dødd i drukkenskapsarresten som følge av skader han ble påført mens han var i politiets varetekt.<sup>284</sup> Domstolen gikk deretter over til å vurdere om tilsynet og overvåkingen under varetektsoppholdet hadde vært tilstrekkelig. Den innsatte hadde ropt og skreket hele natten. Til tross for at polititjenestemennene hadde passert arrestantens celle hvert kvarter, hadde ingen gått inn på cellen for å sjekke vedkommendes helsetilstand. Det ble videre pekt på at det kunne ha vært tatt foranstaltninger for å forhindre det dødelige utfallet. Eksempelvis hadde politiet foranledning til å kontakte lege. Politiets passivitet innebar derfor et brudd på

---

<sup>279</sup> Kudla, avsnitt 94. Jfr. også Møse 2002, s. 221.

<sup>280</sup> Se eksempelvis Naumenko, avsnitt 112, og Keenan, avsnitt 111.

<sup>281</sup> Se Anguelova, avsnitt 110.

<sup>282</sup> Aall 2007, s. 166.

<sup>283</sup> Avsnitt 84.

<sup>284</sup> Avsnitt 88-95.

statens positive forpliktelse til å beskytte innsatte i sin varetekt. Artikkel 2 var dermed krenket.<sup>285</sup>

Behovet for nødvendig helsehjelp ble understreket i Keenan-saken. Ved vurderingen av om artikkel 3 var krenket, la Domstolen særlig vekt på mentalt syke personers utsatte posisjon og deres manglende evne til å protestere mot behandlingen de ble undergitt.<sup>286</sup> Til tross for suicidale tendenser og en rekke andre faresignaler, var den medisinske oppfølgingen og psykiatriske vurderingen forsømt. Den psykisk syke innsatte ble endog plassert syv dager i isolasjon. Vedkommende begikk selvmord, og Domstolen la til grunn at tilsynet og overvåkingen med den innsatte hadde vært mangelfullt. På bakgrunn av dette fant konvensjonsorganet at det forelå ”inhuman and degrading treatment”.<sup>287</sup> Artikkel 3 var dermed krenket.<sup>288</sup> Dommene viser at myndighetene kan bli holdt ansvarlig hvor oppfølgingen forsømmes eller unnlates helt.

Innbakt i plikten ligger at behandlingen må gis tilstrekkelig hurtig. I Hurtado-saken klagde arrestanten på smerter som i ettertid viste seg å være et ribbeinsbrudd. Kommisjonen konstaterte krenkelse av artikkel 3 da arrestantens anmodning om røntgenundersøkelse ikke ble etterkommet før etter seks dager.<sup>289</sup> Plikten gjelder selv om vedkommende opptrer gjenstridig eller direkte uhøflig, noe som kan kjennetegne berusede personer. I Iorgov-dommen kunne ikke arrestantens uforskammede oppførsel mot helsepersonellet begrunne nektelse av medisinsk behandling.<sup>290</sup>

---

<sup>285</sup> Avsnitt 96-102. Se også Anguelova om plikten til å sikre medisinsk behandling, avsnitt 125-131.

<sup>286</sup> Avsnitt 111.

<sup>287</sup> Se nærmere avsnitt 114-116.

<sup>288</sup> Se også McGlinchey m.fl. mot Storbritannia (2003), avsnitt 47-58, hvor en heroinist, til tross for bl.a. hyppig oppkastning, vekttap og dehydrering, ikke ble tilsett av lege på to dager. Domstolen fant krenkelse av artikkel 3 da behandlingen ble ansett som ”inhuman and degrading”.

<sup>289</sup> Hurtado mot Sveits (1994). Se også Anguelova, avsnitt 125-131.

<sup>290</sup> Iorgov, avsnitt 85.

Det norske politiets arrestantbehandling av berusede har vært gjenstand for betydelig kritikk.<sup>291</sup> Av saksdokumentene tilknyttet dødsfallene i norske arrester, fremgår at i flere av tilfellene skal de innsatte ”ha blitt båret inn i arresten og lagt i stabilt sideleie”. Videre uttales at det kan ”fra et medisinsk utgangspunkt stilles spørsmål om dette har vært personer som heller burde vært innlagt på sykehus med akutt alkohol-, narkotika- eller blandingsforgiftninger”.<sup>292</sup> Når dette holdes opp mot den tidligere inspeksjonsordningen med tilsyn hvert 30. minutt, med mindre omstendighetene tilsa hyppigere tilsyn, samt utilfredsstillende tekniske anlegg til å overvåke arrestanten, kan det stilles spørsmål om det norske politiets arrestantbehandling på denne tiden var konvensjonsmessig.

I norsk sammenheng er det viktig å nevne Den europeiske torturkonvensjon (ECPT).<sup>293</sup> Konvensjonen inneholder ikke materielle rettigheter, men har som formål å sikre og effektivisere vernet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling og straff, som følger av andre regler.<sup>294</sup> Vernet er av forebyggende karakter, og skjer i form av tilsyn utført av Europarådets torturovervåkningskomité (CPT). Tilsynet er generelt, og kan foreslå endringer eller generelle forbedringer, også utenfor EMK artikkel 3s verneområde.

Ved flere tilfeller har Norge endret regelverket som følge av CPTs kontroller i norske fengsler og arrestlokaler. Eksempelvis kom lovendringene om overførings- og fremstillingsplikt, skjerpet tilsyn mv. i 2004, og innskjerpingene i norsk varetektspraksis, blant annet som følge av kritikken fra CPT.<sup>295</sup>

---

<sup>291</sup> Se Politiarrestprosjektet s. 11 hvor det fremheves at ”potensialet for forbedringer er tilstede” og Nilstad 2004, s. 15 som uttrykker at ”politiets arbeid i slike saker kanskje har vært mangelfull eller kritikkverdig”.

<sup>292</sup> Politiarrestprosjektet s. 25.

<sup>293</sup> Se også FN-konvensjonen mot tortur. Konvensjonen definerer begrepet tortur (artikkel 1), presiserer hvordan statene effektivt skal motvirke dette og gjennomføringsplikten (artiklene 2-16), og har regler om tilsyn, statsrapportering og klage, samt om egen tilsynskomiteé (artiklene 17-24). Se nærmere Møse 2002, s. 164-168, 206 og 217-218.

<sup>294</sup> Eksempelvis EMK artikkel 3. Se nærmere Møse 2002, s. 154 flg.

<sup>295</sup> Se nærmere riksadvokatens rundskriv om varetekt nr. 4/2006.



## 4 Litteratur og kilder

### Litteratur

- Aall, Jørgen *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. utgave, Fagbokforlaget, Bergen, 2007
- Alderson, J., *Human Rights and the Police*, Council of Europe, Publications Section, Strasbourg (Frankrike), 1984
- Andenæs, Johs.  
Fliflet, Arne *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave, Universitetsforlaget, Oslo, 2006
- Auglend, Ragnar L.,  
Mæland, Henry John  
Røsandhaug, Knut *Politirett*, 2. utgave, Gyldendal Akademisk, Oslo, 2004
- Crawshaw, Ralph  
Cullen, Stuart  
Williamson, Tom *Human rights and policing*, 2. utgave, Leiden (Nederland), 2007
- Eckhoff, Torstein  
Smith, Eivind *Forvaltningsrett*, 8. utgave (ved Eivind Smith), Universitetsforlaget, Oslo, 2006
- Eckhoff, Torstein *Rettskildelære*, 5. utgave (ved Jan E. Helgesen), Universitetsforlaget, Oslo, 2001

- Einarsen, Thea B. *Hvordan fungerer politiets skjønnsutøvelse overfor berusede personer, og hva påvirker denne skjønnsutøvelsen?*  
Prosjektoppgave i kriminologi, Oslo, 2006
- Finstad, Liv *Politiblikket*, 2. utgave, Pax Forlag A/S, Oslo, 2003
- Henricson, Ib *Politiret*, 4. utgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2007
- Henricson, Ib *Politiloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2005
- Hov, Jo *Rettergang II, straffeprosess*, Papinian, Oslo, 2007
- Jebens, Sverre Erik *Menneskerettigheter i straffeprosessen*, Cappelen Akademiske Forlag, Oslo, 2004
- Møse, Erik *Menneskerettigheter*, Cappelen Akademiske Forlag, Oslo, 2002
- Nilstad, Morten  
Nilsen, John Reidar *Publikumsrettet politiarbeid, generell del*, Forlaget Vett & Viten, Oslo, 2004
- Nilstad, Morten *Publikumsrettet politiarbeid, spesiell del*, Forlaget Vett & Viten, Oslo, 2004
- Norée Annika *Laga befogenhet - polisens rätt att använda våld*, Nykopia tryck AB, Stockholm (Sverige), 2000



**Elektroniske dokumenter** Internettilgang:

<http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/02/17/313743.html>

### **Forarbeider og utredninger**

- Innst.O. nr. 44 (1994-1995) *Innstilling frå justiskomiteen om lov om politiet (politiloven)*
- NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet, delutredning I*
- NOU 1987: 27 *Politiets rolle i samfunnet, delutredning II*
- NOU 1988: 39 *Politi og påtalemyndighet. Arbeids- og ansvarsfordeling*
- NOU 2002: 4 *Ny straffelov. Straffelovkommisjonens delutredning VII*
- NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed*
- Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) *Sosiale tjenester mv. (sosialloven)*
- Ot.prp. nr. 83 (1992-1993) *Om ny politilov*
- Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) *Om lov om politiet (politiloven)*
- Ot.prp. nr. 79 (1998-1999) *Om lov om midlertidig endring i politiloven (utvidet adgang til visitasjon)*
- Ot.prp. nr. 58 (2001-2002) *Om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen)*
- Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) *Om lov om endringer i politiloven (vurdering av helsetilstanden ved innsetting i arrest, politimyndighet, Politihøgskolen mv.)*
- Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) *Om lov om oppheving av løsgjengerloven og om endringer i straffeloven mv.*
- 1991 *Politilovutkastet. Utkast til lov om politiet med motiver, Justisdepartementet, april 1991*

### **Forskrifter, instruksjer, vedtekter mv.**

- 1985 *Påtaleinstruksen*. Forskrift om ordningen av påtalemyndighetene fastsatt ved kgl.res. 28. juni 1985 nr. 1679
- 1990 *Politiinstruksen*. Alminnelig tjenesteinstruks for politiet fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 22. juni 1990 nr. 3963
- 1996 *Normalpolitivedteltene*. Normalpolitivedtekt for kommunene utarbeidet av Justisdepartementet 31. mai 1996
- 2006 *Politiarrestforskriften*. Forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politi arrest

#### **Konvensjoner, resolusjoner, deklarasjoner mv.**

- 1950 *EMK*. Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950
- 1966 *SP*. De forente nasjoners internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966
- 1973 Resolusjon 5/73 *Standard minimumsregler for behandling av innsatte* (Standard minimum rules for the treatment of prisoners)
- 1979 *FNs politietiske kodeks*. (United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials), resolusjon A/341169
- 1979 Resolusjon 690/79 *Erklæring om politiet* (Declaration on the Police)
- 1984 *FN-konvensjonen mot tortur* (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) av 10. desember 1984
- 1987 *Den Europeiske Torturkonvensjon* (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) av 26. november 1987

## Norske lover

1814	<i>Grunnloven.</i> Kongeriget Norges Grundlov, 17. mai 1814
1900	<i>Løsgjengerloven.</i> Opph. lov om løsgjængerer, betleri og dруккenskap av 31. mai 1900 nr. 5
1902	<i>Straffeloven.</i> Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10
1967	<i>Forvaltningsloven.</i> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967
1981	<i>Straffeprosessloven.</i> Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25
1982	<i>Kommunehelsetjenesteloven.</i> Lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 66
1995	<i>Politoloven.</i> Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53
1999	<i>Menneskerettsloven.</i> Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30
1999	<i>Psykisk helsevernloven.</i> Lov om psykisk helsevern av 2. juli 1999 nr. 62

## Utenlandske lover

2004	Den danske politiloven av 1. august 2004
------	--

## Rettspraksis

Høyesterett:

Rt. 1934 s. 894  
Rt. 1950 s. 1135  
Rt. 1952 s. 989  
Rt. 1963 s. 1087  
Rt. 1976 s. 1295  
Rt. 1979 s. 1415  
Rt. 1985 s. 1083  
Rt. 1987 s. 685  
Rt. 1991 s. 1236  
Rt. 2000 s. 996  
Rt. 2002 s. 557  
Rt. 2003 s. 359  
Rt. 2003 s. 948  
Rt. 2005 s. 833  
Rt. 2007 s. 1172  
HR-2007-01793-A

Underrettspraksis:

Hålogaland lagmannsretts dom av 27/09-04 (LH 2002-454)  
Frostating lagmannsretts dom av 07/09-99 (LF-1999-628)

**Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol og Den europeiske menneskerettskommisjon**

Anguelova mot Bulgaria	13.06.2002	Application no. 38361/97
Bozano mot Frankrike	18.12.1986	Application no. 9120/80, A 111 (1987)
Engel m.fl. mot Nederland	08.06.1976	Application no. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72), A 22 (1977)
Guzzardi mot Italia	06.11.1980	Application no. 7367/76, A 39 (1981)
Hafsteinsdóttir mot Island	08.06.2004	Application no. 40905/98

Hurtado mot Sveits	28.01.1994	Application no. 17549/90, A 280-A
Iorgov mot Bulgaria,	11.03.2004	Application no. 40653/98
Keenan mot Storbritannia	03.04.2001	Application no. 27229/95, RJD 2001-III s. 93
Khudobin mot Russland	26.10.2006	Application no. 59696/00
Kudla mot Polen	26.10.2000	Application no. 30210/96, RJD 2000-XI s. 197
Labita mot Italia	06.04.2000	Application no. 26772/95, RJD 2000-IV s. 99
M.C. mot Bulgaria	04.12.2003	Application no. 39272/98
Malone mot Storbritannia	02.08.1984	Application no. 8691/79, A 82 (1984)
McGlinchey m.fl. mot Storbritannia		
	29.04.2003	Application no. 50390/99
Naumenko mot Ukraina	10.02.2004	Application no. 42023/98
Novotka mot Slovakia	04.11.2003	Application no. 47244/99
Shamsa mot Polen	27.11.2003	Application no. 45355/99, 45357/99
Silver m.fl. mot Storbritannia	25.03.1983	Application no. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, A 61 (1983)
Sunday Times mot Storbritannia		
	26.04.1979	Application no. 6538/74, A 30 (1979)
Tais mot Frankrike	01.06.2006	Application no. 39922/03
Velikova mot Bulgaria	18.05.2000	Application no. 41488/98
Winterwerp mot Nederland	24.10.1979	Application no. 6301/73, A 33 (1980)
Witold Litwa mot Polen	04.04.2000	Application no. 26629/95, RJD 2000-III s. 289

## **Rundskriv og rapporter**

Justisdepartementet/politidirektoratet

G-67/2000 Retningslinjer om rett til kontakt med nødvendig helsehjelp for innsatte i politiarrester

Politidirektoratets rundskriv 2002/042 Retningslinjer om fremstillingsplikt for lege for personer som innsettes i politiarrest og rapportering til Politidirektoratet ved skade/død i arresten

Politidirektoratets rapport av 27. juni 2002:

*Politiarrestprosjektet*

Politidirektoratets rundskriv 2006/014 om bruk av politiarrest

Riksadvokaten

R-3/99 av 22. desember 1999 om etterforskning

Rundskriv 4/2006 av 9. februar 2007 om bruk av politiarrest/varetekt

