



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 66 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om endringer i utleveringslova
(behandlinga av utleveringssaker)

Innhald

1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	5	5	Saksbehandlinga etter domstolsbehandling	16
2	Bakgrunn for forslaga	7	5.1	Gjeldande rett	16
2.1	NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven	7	5.2	Forslaget frå utvalet	17
2.1.1	Utleverings- og arrestordreutvalet – oppnemning og mandat	7	5.3	Høyringsinstansane sine synspunkt	18
2.2	Høytinga	9	5.4	Departementet si vurdering	19
3	Folkerettslege rammer og utanlandsk rett	11	6	Klage over vedtak om utlevering	22
3.1	Folkerettslege rammer	11	6.1	Gjeldande rett	22
3.2	Utanlandsk rett	12	6.2	Forslaget frå utvalet	22
4	Saksbehandlinga fram til domstolsbehandling	13	6.3	Høyringsinstansane sine synspunkt	22
4.1	Innleiing	13	6.4	Departementet si vurdering	23
4.2	Vilkåra for utlevering	13	7	Økonomiske og administrative konsekvensar	25
4.3	Saksbehandlinga i departementet før domstolsbehandling	14	8	Merknader til endringane i § 18	26
4.4	Saksbehandlinga i påtalemakta	15		Forslag til lov om endringar i utleveringslova (behandlinga av utleveringssaker)	28
4.5	Domstolen si behandling	15			



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 66 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om endringer i utleveringslova (behandlinga av utleveringssaker)

*Tilråding frå Justis- og beredskapsdepartementet 27. mars 2026,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Støre)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Departementet foreslår i denne proposisjonen endringer i utleveringslova § 18 som vil bidra til ei meir formålstenleg behandling i Justis- og beredskapsdepartementet av saker om utlevering av lovbrutarar, og med det òg ei meir effektiv kriminalitetsnedkjemping på tvers av landegrensene. Forslaga, som er ei delvis oppfølging av NOU 2022: 15 *Utleverings- og arrestordreloven*, vil sikre ei raskare handtering av utleveringssaker utan at det går på kostnad av rettstryggleiken til den ettersøkte. Samstundes blir den samla varetekstida redusert. Dette er ein fordel for den ettersøkte, som unngår langvarig uvisse om utfallet av utleveringskravet. Forslaga vil dessutan klargjere ansvarsfordelinga mellom påtalemakta, domstolen og departementet og dermed sørge for ein meir effektiv utleveringsprosess utan unødvendig dobbeltarbeid.

Formålet med utlevering er å hindre lovbrutarar i å unndra seg straffeforfølgning eller fullbyrding av dom ved å reise til eit anna land. Ein som er sikta, tiltalt eller domfelt i ei straffesak, kan etter reglane om utlevering tvangsmessig bli over-

ført frå ein stat til ein annan med sikte på straffeforfølgning eller strafffullbyrding. I norsk rett blir omgrepa *utlevering* og *overlevering* nytta om slik tvangsmessig overføring.

Utlevering gjeld overføring av ettersøkte personar mellom Noreg og statar utanfor EU og Norden, jf. lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrutare m.v. (utleveringslova) § 1 første punktum. *Overlevering* gjeld overføring mellom Noreg og statar i EU og Norden av personar det er utferdad ein arrestordre på, jf. utleveringslova § 1 andre punktum. Lov 20. januar 2012 nr. 4 om pågriping og overlevering til og frå Noreg for straffbare forhold på grunnlag av ein arrestordre (arrestordrelova) gir nærmare reglar om dette. Arrestordresystemet er ei forenkling av utleveringssystemet. Hovudregelen i arrestordrelova er at det er påtalemakta, ikkje departementet, som avgjer om arrestordren skal etterkommast eller ikkje. I denne proposisjonen blir det berre foreslått endringer i utleveringslova.

Den etablerte kompetansefordelinga er i dag slik at det er domstolane som avgjer om vilkåra for

utlevering i lova er oppfylte. Deretter avgjer departementet om utleveringskravet skal etterkommast. Departementet gjennomfører ei breiare vurdering av om utlevering skal skje, men vurderer òg dei same vilkåra som retten har prøvd. Kor grundig departementet si prøving er, avhenger likevel av forholda i saka og av om den ettersøkte meiner det heftar feil ved retten si vurdering av vilkåra. Ordninga fører ofte til at saka trekkjer ut i tid utan at det har noka betydning for utfallet i saka. I praksis har departementet berre unntaksvis avslått utleveringskravet der retten har vurdert at vilkåra for utlevering er oppfylte. I dei tilfella det har skjedd, har avslaget vore basert på nye bevis eller andre omstende etter retten si avgjerd. Forslaget inneber at departementet ikkje skal prøve dei same vilkåra for utlevering som domstolen allereie har vurdert, men gjennomgåande basere seg på domstolen si vurdering av vilkåra. Departementet viser til at sakene er grundig behandla i domstolen med advokatbistand og ankemoglegheit før dei kjem til departementet for avgjerd. Sakene reiser i tillegg rettslege spørsmål som domstolane er betre eigna til å vurdere enn departementet. Departementet må likevel i unntakshøve ta omsyn til endra forhold etter retten si avgjerd dersom noko anna vil kunne føre til feil avgjerd i utleveringsspørsmålet.

Departementet foreslår òg å fjerne retten til å klage over departementet sitt vedtak til Kongen i statsråd. Når departementet avgjer saka, er lovlegheita til utleveringa allereie rettskraftig avgjort av ein uavhengig domstol. Den ettersøkte har òg fått høve til å gi departementet etterfølgjande merknader før departementet avgjer saka. Dette tilseier at det av rettstryggleikssyn ikkje er behov for at den ettersøkte i tillegg kan klage på departementet sitt vedtak. Forslaget er eit viktig tiltak for å sikre ei raskare saksbehandling.

Departementet vil komme tilbake til dei andre forslaga frå utvalet i NOU 2022: 15 *Utleverings- og arrestordreloven* på eit seinare tidspunkt. Det vil i den samanhengen òg vere naturleg å sjå nærmare på organiseringa av saksbehandlinga i utleveringssaker, inkludert å vurdere moglegheita for å avvikle behandlinga av utleveringssakene i departementet og heller leggje avgjerdskompetansen til påtalemakta, slik hovudregelen er i arrestordre-sakene.

Departementet legg òg fram ein annan proposisjon med forslag om endringar i utleveringsloven som gjeld samarbeid med Den europeiske påtalemyndighet mv. og samtykke til inngåing av avtaler med Sveits og Liechtenstein om bruk av Schengen-relevante føresegner i EU sin konvensjon om utlevering frå 1996.

2 Bakgrunn for forslaga

2.1 NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven

2.1.1 Utleverings- og arrestordreutvalet – oppnemning og mandat

Utleverings- og arrestordreutvalet vart utnemnt ved kongeleg resolusjon 13. november 2020 for å gå gjennom regelverket om utlevering av lovbyttrar og overlevering på grunnlag av arrestordre og utarbeide forslag til nye føresegner.

Utleverings- og arrestordreutvalet fekk følgjande samansetning:

- spesialrådgivar Janne Kristiansen, Moss (leiar)
- tidl. høgsterettsdommar Erik Møse, Oslo
- lagdommar Vidar Stensland, Tromsø
- politimeister Ellen Katrine Hætta, Kirkenes
- førstestatsadvokat Anne Grøstad, Oslo
- førstestatsadvokat Hilde Stoltenberg, Bodø
- advokat Tor Haug, Bodø
- fagdirektør Liv Christina Houck Egseth, Nordre Follo

Utvalet har hatt eit sekretariat beståande av seniorrådgivarane Thea Elise Kjæraas (frå 1. desember 2020 til 19. april 2021 og 1. november 2021 til 30. juni 2022), Elisabet Kaasa Midtbøen (frå 1. mars 2021), Arild Brukstuen (frå 25. mai 2021) og Silje Holten (frå 21. februar 2022).

Utvalet vart gitt følgjande mandat:

MANDAT – REVISJON AV UTLEVERINGS- OG ARRESTORDRELOVGIVNINGEN

Innledning

Det bør nedsettes et offentlig lovutvalg under Justis- og beredskapsdepartementet som skal gjennomgå gjeldende regelverk om utlevering av lovbyttrar og overlevering på grunnlag av arrestordre, og utarbeide forslag til nye bestemmelser.

Bakgrunn

Den 1. november 2019 trådte parallellavtalen mellom Island, Norge og EU om tilslutning til den europeiske arrestordre i kraft. Fra samme dato trådte også reglene om nordisk-europeisk

arrestordre i lov 20. januar 2012 nr. 4 om pågriping og overlevering frå Noreg for straffbare forhold på grunnlag av ein arrestordre (arrestordreloven) i kraft. Denne endringen inneberer betydelige omlegginger av saksbehandlingen av saker om overlevering av lovbyttrar mellom Norge og medlemslandene i EU. Reglene legger opp til en hurtig saksbehandling, og mulighetene for å nekte overlevering er betydelig innskrenket i forhold til den tidligere ordning etter lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbyttrar m.v. (utleveringsloven). Mens beslutninger om utlevering etter utleveringsloven treffes av departementet, er det ved arrestordre påtalemyndigheten som har den endelige avgjørelsesmyndighet i de fleste saker. For begge systemer gjelder imidlertid at domstolene må ha funnet at vilkårene for utlevering eller overlevering er til stede.

Utlevering og overlevering reguleres både av folkeretten og intern rett. Etter folkeretten er det ingen alminnelig plikt til utlevering, men statene kan inngå avtaler som i større eller mindre grad forplikter. Norge har sluttet seg til flere folkerettslige avtaler:

- Den europeiske utleveringskonvensjon av 13. desember 1957
- Konvensjon om nordisk arrestordre av 15. desember 2005
- Parallellavtalen 28. juni 2006 mellom Island, Norge og EU om tilslutning til den europeiske arrestordre
- Norge har bilaterale avtaler om utlevering med USA av 9. juni 1977, med Australia av 9. september 1985 samt en gammel avtale med Storbritannia som fremdeles gjelder overfor Canada.
- Det finnes dessuten en rekke multilaterale avtaler om kriminalitetsbekjempelse som inneholder bestemmelser om utlevering.

Internrettslig reguleres området av utleveringsloven av 1975 og arrestordreloven av 2012. Arrestordreloven gir regler for overlevering til de nordiske land og til medlemsland-

ene i EU, mens utleveringsloven gir regler for utleveringer til alle andre land. Straffeprosessloven supplerer begge regelsettene. De problemstillingene som oppstår ved utleveringer og overleveringer er i noen grad sammenfallende, mens saksbehandlingsreglene har betydelige forskjeller.

Det har i de senere år vært behandlet 100-120 saker om utlevering til og fra Norge hvert år. I tillegg kommer overleveringer til og fra de nordiske land. Det føres ikke sentral statistikk over disse, så antallet er ikke kjent. Det kan forventes at antallet saker vil øke som følge av omfattende grenseoverskridende kriminalitet og større effektivitet ved arrestordrene.

Behovet for revisjon

Utleveringsloven er moden for revisjon. Loven er fra 1975, og selv om den har vært endret flere ganger, har det ikke skjedd en samlet gjennomgang av loven i lys av den internasjonale utvikling som er skjedd på utleveringsområdet de siste 45 årene.

Når bestemmelsene om nordisk-europeisk arrestordre nå er trådt i kraft, og beslutningsmyndighet blir lagt til påtalemyndigheten, vil langt flere bli involvert i beslutningsprosessen enn tilfellet er etter utleveringsloven. Samtidig vil det forholdsvis beskjedne antallet overleveringssaker, når det fordeles på påtaledistriktene, medføre at det kan ta forholdsvis lang tid mellom hver gang den enkelte innen påtalemyndigheten blir involvert. Det samme vil gjelde for domstolene og forsvarerne. Samtidig er det en forutsetning at sakene skal behandles raskt. Det er derfor viktig med et klart og oversiktlig regelverk. Dagens lov om arrestordre ble vedtatt i 2012, nesten åtte år før ordningen med nordisk-europeisk arrestordre trådte i kraft.

Det er viktig at arrestordreordningen praktiseres likt i de deltakende landene. Det har skjedd en betydelig utvikling i praksis siden parallellavtalen ble inngått i 2006, og det foreligger relevant rettspraksis både fra nasjonale domstoler i deltakerlandene og fra EU-domstolen, som er viktig for forståelsen også i Norge. Innen EU er det også i tiden etter inngåelsen av parallellavtalen om tilslutning til den europeiske arrestordre vedtatt flere direktiver med sikte på å sikre grunnlaget for slik gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser som arrestordreordningen bygger på.

Utvalgets arbeidsoppgaver

Utvalget skal gjennomgå hele det regelsett som gjelder for utleveringer og overleveringer, både folkerettslig og internrettslig. Det bør vurderes om regelverket bør samles i en felles lov, eller om det fortsatt bør reguleres i ulike lover. Utvalget skal vurdere hvordan Norge på best mulig måte kan overholde de folkerettslige forpliktelsene, og sikre en rask og effektiv prosess samtidig som hensynene til rettsikkerhet og menneskerettighetene varetas. I denne sammenheng skal utvalget også se hen til rettspraksis så vel fra norske domstoler som fra Den europeiske menneskerettsdomstol, og for så vidt gjelder arrestordren, fra EU-domstolen.

Saksbehandlingen i utleverings- og arrestordresaker baserer seg i stor grad på straffeprosesslovens regler. Utvalget må derfor i sitt arbeid se hen til så vel gjeldende straffeprosessordning som de forslag som er fremmet av straffeprosesslovutvalget i NOU 2016: 14. Også på dette felt skal lovgivningen være et egnet redskap for å forfølge straffbare forhold samtidig som rettssikkerheten til den enkelte ivaretas. Hensynet til effektivitet skal veie tungt, men skal ikke gå på bekostning av hensynet til grunnleggende rettssikkerhet.

Bestemmelsene om annen internasjonal retts hjelp i utleveringsloven kap. V er foreslått inntatt i ny straffeprosesslov og skal ikke tas med i utvalgets forslag.

Utvalget skal se hen til hvordan de ulike folkerettslige regelverkene er innarbeidet i nasjonal lovgivning i andre deltakerland, spesielt i de nordiske land og i andre medlemsland i EU som det er nærliggende å sammenligne med.

Utvalgets sammensetning

Utleverings- og arrestordrelovgivningen utgjør et faglig komplisert saksområde. Det foreslås derfor nedsatt et ekspertutvalg med høy kompetanse i behandlingen av denne type saker, og med erfaring fra de ulike roller i prosessen. Det foreslås at utvalget får åtte medlemmer. Foruten leder, bør departementet, høyere påtalemyndighet, domstolene og forsvarerne være representert.

Generelt

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Utvalget skal utforme lovforslag i samsvar med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet i veilederen 'Lovteknikk og lovforberedelse'. Utvalget kan fremme forslag til endringer i andre lover og forskrifter, herunder påtaleinstruksen, som er en følge av utvalgets øvrige forslag. Det må vurderes hva som bør reguleres i lov og hva som eventuelt kan reguleres i forskrift og retningslinjer. Lovforslaget skal utformes i et klart og godt språk. Et klart og godt språk er særlig viktig i lovtekster, og en ryddig struktur bidrar til at loven blir forstått og virker etter hensikten. Utvalget skal i denne sammenheng, og i arbeidet for øvrig, følge anbefalingene i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for utvalgsarbeid i staten.

Utvalget skal redegjøre for de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag. Minst et forslag skal være basert på uendret ressursbruk, jf. utredningsinstruksens punkt 3.1.

Den budsjettmessige rammen for utvalgets arbeid vil bli fastsatt særskilt. Utvalget kan etter nærmere avtale med Justis- og beredskapsdepartementet engasjere sakkyndig hjelp til utredningsarbeidet. Om godtgjøring gjelder regulativet for godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg, med mindre annet er avtalt.

Utvalget skal legge fram sitt arbeid for Justis- og beredskapsdepartementet innen 1. juli 2022.

Utvalet bad 7. mars 2022 om forlengd frist. Fristen vart 14. mars 2022 forlengd til medio oktober 2022.

Utvalet la fram utgreiinga si 28. oktober 2022. Utgreiinga er trykt som NOU 2022: 15 *Utleverings- og arrestordreloven*.

2.2 Høyringa

Justis- og beredskapsdepartementet sende 22. november 2022 utgreiinga frå Utleverings- og arrestordreutvalet på alminneleg høyring. Høyringsfristen gjekk ut 22. mars 2023.

Utgreiinga vart send til følgjande høyringsinstansar:

Departementa

Høgsterett

Lagmannsrettane

Tingrettane

Den nasjonale eininga retta mot organisert og annan alvorleg kriminalitet (Kripos)

Den sentrale eininga for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim)

Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Bergen

Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Oslo

Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Tromsø

Det nasjonale statsadvokatembetet for innsats mot organisert og annan alvorleg kriminalitet (NAST)

Domstoladministrasjonen

Noregs institusjon for menneskerettar (NIM)

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)

Politidirektoratet

Politidistrikta

Politi høgskolen

Politiets tryggingsteneste (PST)

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Sametinget

Sivilombudet

Spesialeininga for politisaker

Statsadvokatembeta

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Utlendingsnemnda (UNE)

Advokatforeningen

Akademikerne

Amnesty International Norge

Den norske Dommerforening

Den norske Helsingforskomité

Forsvarergruppa av 1977

Human Rights Houses

Juristforbundet

KROM – norsk forening for kriminalreform

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

NGO-forum for menneskerettigheter

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Politiets Fellesforbund

Politijuristene

Rettspolitisk forening

Statsadvokatenes forening

Straffedes organisasjon i Norge

Følgjande høyringsinstansar hadde merknader:

Søndre Østfold tingrett

Den nasjonale eininga retta mot organisert og annan alvorleg kriminalitet (Kripos)

Det nasjonale statsadvokatembetet

Domstoladministrasjonen

Innlandet politidistrikt
Kriminalomsorgsdirektoratet
Noregs institusjon for menneskerettar
Oslo politidistrikt
Oslo statsadvokatembete
Politidirektoratet
Politihøgskolen
Riksadvokaten
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokat-
embete

Advokatforeningen

Anonym
Rettspolitisk forening

Følgjande høyringsinstansar har uttalt at dei ikkje
har merknader eller avstår frå å gi høyringsfrå-
segn:

Helse- og omsorgsdepartementet
Samferdselsdepartementet

Noregs Høgsterett
Borgarting lagmannsrett

Generaladvokatembetet

3 Folkerettslege rammer og utanlandsk rett

3.1 Folkerettslege rammer

Utlevering av lovbrytarar mellom statar byggjer på prinsippet om at ein stat sjølv avgjer om ein person skal utleverast eller ikkje. Noregs folkerettslege forpliktingar knytte til utlevering set rammer for om eit utleveringskrav skal etterkomast eller ikkje. Noreg kan avslå eit krav om utlevering på alle grunnlag overfor statar Noreg ikkje har ein folkerettsleg avtale om utlevering med.

Europeisk konvensjon 13. desember 1957 om utlevering (utleveringskonvensjonen) er den viktigaste konvensjonen om utlevering og er ratifisert av alle 47 medlemsland i Europarådet, i tillegg til Israel, Sør-Afrika og Sør-Korea. Dersom vilkåra i konvensjonen er oppfylte, medfører dette ei forplikting for Noreg til å utlevere. Noreg har dessutan avtalar om utlevering med Australia, USA og Canada. Desse avtalane medfører òg ei plikt til utlevering dersom bestemte vilkår er oppfylt. I tillegg forpliktar Den internasjonale straffedomstolen sine vedtekter Noreg til å utlevere dersom domstolen ber om det. Utover dette er Noreg tilslutta ei rekke konvensjonar knytta til ulike former for internasjonal og grenseoverskridande kriminalitet med føresegnar om utlevering.

Ingen av dei folkerettslege avtalane på området set rammer for den interne saksbehandlinga i kvar enkelt stat. Denne reguleringa er overlata til den nasjonale lovgivinga i statane. I utleveringskonvensjonen er dette overlate til den staten som mottok utleveringskravet å bestemme, jf. art. 22 i utleveringskonvensjonen. Det same gjeld utleveringsavtalen Noreg har med Australia, medan avtalane med USA og Canada synest å føresetje ei rettsleg prøving av utleveringskravet.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950 (EMK) stiller krav til statane i saker om utlevering og set òg rammer for statane sitt handlingsrom i utleveringssaker. Konvensjonen, som er inkorporert i norsk rett gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettslova), stiller først og fremst krav til den staten som

den ettersøkte skal utleverast til, men det blir òg stilt nokre krav til landet som mottok kravet om utlevering.

Dei mest sentrale føresegnene er EMK artikkel 3 om forbodet mot tortur, artikkel 6 om retten til rettferdig rettargang og artikkel 8 om retten til privat- og familieliv. Andre relevante føresegnar etter EMK er artikkel 2, jf. EMKs tilleggspatokoll 6 og 13, om retten til liv og artikkel 5 om retten til fridom og tryggleik.

EMK artikkel 3 er særleg sentral i utleveringssaker då den ettersøkte ofte peiker på soningsforholda i staten som ber om utlevering som avslagsgrunn. Dersom det er tvil om soningsforholda er i tråd med artikkel 3, vil departementet innhente garantiar frå staten som ber om utlevering og vurdere om desse tilfredsstillar krava som kan utleisast av føresegna.

Vidare er EMK artikkel 6 av betydning, spesielt dersom grunnlaget for utleveringa er ein fråværsdom. Dette må forståast i lys av at utlevering ikkje skal skje dersom det er særleg grunn til å tru at dommen ikkje byggjer på ei rett vurdering av skuldspørsmålet, jf. utleveringslova § 10 første ledd. Dersom vedkommande ikkje var til stades under behandlinga av si eiga sak, kan det oppstå tvil om skuldspørsmålet har vore godt nok opplyst. I desse tilfella vil den nærmare vurderinga avhenge av om retten til den ettersøkte til å forsvare seg likevel vart vareteken på ein tilfredsstillande måte, eller om staten som ber om utlevering forsikrar at den ettersøkte kan få saka si prøvd for retten på ny.

EMK artikkel 8 kan òg ha noko å seie i utleveringssaker, men det er berre i heilt spesielle unnakstilfelle at privat- eller familielivet til den ettersøkte vil vege tyngre enn behovet for utlevering. I desse tilfella vil vurderinga av om EMK artikkel 8 er til hinder for utlevering, særleg avhenge av grovskapen til lovbrøtet.

For ein nærmare omtale av føresegnene og praksis frå Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) sjå punkt 4.3 i NOU 2022: 15 *Utleverings- og arrestordreloven*.

3.2 Utanlandsk rett

I NOU 2022: 15 kapittel 5 blir det gitt ei oversikt over reglane for utlevering i Norden og i nokre utvalde europeiske statar utanfor Norden; Frankrike, Nederland, Tyskland og Storbritannia. Det blir i hovudsak vist til denne forklaringa, likevel slik at det blir gitt ei kort oversikt nedanfor om saksbehandlinga og kven som er sentralmyndigheit i desse landa.

På Island, og i Finland, Sverige og Nederland, er det justisdepartementa som er sentralmyndigheit og behandlar saker om utlevering.

I Finland avgjer justisdepartementet utleveringssaka, men det innhentar fråsegn frå Høgsterett dersom den ettersøkte meiner at vilkåra for utlevering ikkje er oppfylte. På Island er det òg justisdepartementet som tek avgjerda, men den ettersøkte kan etter dette krevje avgjerd frå tingretten i Reykjavik av om vilkåra for utlevering er oppfylte.

Justisdepartementet i Nederland avgjer utleveringsspørsmålet etter ei rettsleg behandling av

utleveringskravet. Departementet har høve til å utsetje avgjerda si, innhente fleire opplysningar frå staten som ber om utlevering og sende saka over til retten for ny rettsleg prøving dersom det blir rekna som nødvendig.

I Sverige avgjer regjeringa saka etter at påtalemakta har uttalt seg om vilkåra for utlevering er oppfylte. Dersom den ettersøkte ikkje samtykker til utlevering, blir saka send til Högsta domstolen, som einaste rettsinstans. Finn Högsta domstolen at vilkåra er oppfylte, blir saka send til regjeringa, som avgjer saka. Dersom Högsta domstolen kjem til at vilkåra ikkje er oppfylte, kan regjeringa ikkje samtykke til utlevering.

Det danske riksadvokatembetet, som er utpeika som sentralmyndigheit i utleveringssaker i Danmark, får utleveringskrava direkte frå utanlandsk myndigheit. Påtalemakta bringar saka inn for domstolen, som endeleg avgjer om utlevering skal skje.

Ein meir detaljert gjennomgang av utanlandsk rett står i utvalet sin omtale i utgreiinga punkt 10.5.2.3.

4 Saksbehandlinga fram til domstolsbehandling

4.1 Innleiing

Utleveringslova kapittel II gir reglar om behandlinga av utleveringssaker. Saksbehandlinga er omfattande for å sikre at rettane til den ettersøkte blir varetekne, og at avgjerda blir teken på eit best mogleg grunnlag.

Departementet gir i dette kapittelet ei oversikt over behandlinga av utleveringssaker på dei ulike trinna i saksgangen, frå kravet om utlevering blir sett fram overfor departementet til behandlinga i domstolen. Reglane om utlevering er komplekse, og departementet gir derfor ei oversikt i punkt 4.2 over kva vilkår som må vere oppfylte for at utlevering kan skje.

4.2 Vilkåra for utlevering

Kapittel 1 i utleveringslova fastset vilkåra for utlevering til framand stat og grunnlaga for å nekte utlevering. Utlevering er eit inngripande tiltak og vilkåra for at utlevering kan skje, er derfor strenge. Vilkåra for utlevering er i all hovudsak utleidde av utleveringskonvensjonen. Vurderinga av om vilkåra er oppfylte, må derfor gjerast i lys av konvensjonen og Noregs erklæringar til denne. Det ligg til domstolane å avgjere om vilkåra er oppfylte. Dette er nærmare omtalt i punkt 4.5.

Det er eit grunnvilkår for utlevering at personen utleveringskravet gjeld, er i Noreg, jf. § 1 første punktum. Dersom personen ikkje er i Noreg eller unndrar seg i løpet av saka, vil utleveringskravet avslåast av departementet i den innleiande fasen eller undervegs i saka.

Utleveringslova føreset at handlinga utleveringskravet gjeld, er straffbart både i Noreg og i staten som ber om utlevering, jf. §§ 1 og 3. Kravet til dobbel straffbarheit sikrar både at Noreg ikkje set i verk eit svært inngripande tiltak utan at handlinga er så alvorleg at ho ville ha blitt straffa i Noreg, og at det er klart kva handlingar ein kan utleverast for, jf. utgreiinga frå utvalet i kap. 8.2 om kravet til dobbel straffbarheit.

Utleveringslova § 3 stiller òg krav til alvoret til det straffbare forholdet. Det er eit vilkår for utle-

vering at det straffbare forholdet etter norsk rett kan medføre fengsel i meir enn eitt år, jf. § 3 første ledd første punktum. Norske myndigheiter må derfor vurdere om kravet til strafferamme ville ha vore oppfylt for eit tilsvarende lovbrøt i Noreg. Dersom utleveringa gjeld fullbyrding av straff, kan utlevering i tillegg berre skje når dommen går ut på fridomsstraff eller plassering i anstalt for eit tidsrom på minst fire månader.

Utleveringslova § 3 andre ledd opnar for å inngå avtalar om utlevering ved lågare strafferamme eller reaksjon, men heimelen er lite brukt. Tredje ledd i føreseigna inneheld vidare reglar om utlevering for såkalla aksessoriske forhold. Dette inneber at dersom utleveringa gjeld fleire forhold, kan utleveringa omfatte forhold som isolert sett ikkje oppfyller krava til alvor så lenge lovbrota kan medføre fridomsstraff i begge statar og kravet til alvor er oppfylt for minst eitt av dei andre forholda.

I motsetnad til etter arrestordresystemet kan norske statsborgarar ikkje utleverast, jf. utleveringslova § 2. Utlevering kan som utgangspunkt heller ikkje skje for militære og politiske lovbrøt, jf. utleveringslova § 4 og § 5 første ledd. Forbødet mot utlevering for militære lovbrøt gjeld ikkje dersom forholdet blir ramma av sivile straffeføreseigner. Kva som er eit politisk lovbrøt, er ikkje nærmare definert i lova, men handlar typisk om lovbrøt retta mot statsmakta i eit land. Det er opp til myndigheitene i den staten som mottek utleveringskravet å fastslå om lovbrøtet er politisk eller ikkje. Første ledd andre punktum opnar for at Noreg kan inngå avtalar om at visse lovbrøt aldri skal reknast som politiske, sjå til dømes Europarådets konvensjon av 27. januar 1977 om forebygging av terrorisme. Det absolutte forbødet mot utlevering for politiske lovbrøt i utleveringslova § 5 første ledd gjeld ikkje for såkalla komplekse lovbrøt, jf. andre ledd. Dette er lovbrøt som berre har tilknytning til eit politisk lovbrøt, men er av ikkje-politisk karakter.

Utleveringslova § 6 bestemmer at utlevering ikkje kan skje dersom det venteleg må vere alvorleg fare for at vedkommande på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller politiske forhold elles, ville bli utsett for forfølgning

som rettar seg mot livet eller fridommen hans, eller forfølgning som elles har alvorleg karakter.

Etter utleveringslova § 7 kan utlevering heller ikkje skje dersom det vil komme i strid med grunnleggjande humanitære omsyn. Føreseigna byggjer på ei interesseavveging mellom samfunnet sitt behov for straffeforfølgning og soning og den enkelte sitt behov for å unngå utlevering. Dette inneber til dømes at det ved særleg alvorlege lovbrøt skal mykje meir til før utlevering blir nekta, enn ved mindre alvorlege lovbrøt.

Forbodet mot dobbeltstraff i utleveringssaker er nedfelt i utleveringslova § 8. Dersom det same forholdet er rettskraftig avgjort i Noreg, vil kravet om utlevering bli avslått. Det same gjeld dersom norske myndigheiter har lagt bort saka på grunn av mangel på bevis, med mindre vilkåra for gjenopning etter straffeprosesslova § 74 første og sjetle ledd er oppfylte. Rettskraftig avgjerd i ein annan stat stengjer òg for utlevering. Føreseigna gjeld likevel berre for statar som har slutta seg til utleveringskonvensjonen, den europeiske konvensjonen av 28. mai 1970 om internasjonal gyldighet (gyldigheitskonvensjonen) og den europeiske konvensjonen av 15. mai 1972 om overføring av straffesaker (overføringskonvensjonen). Det følgjer av § 8 tredje ledd andre punktum at forbodet mot utlevering etter tredje ledd ikkje gjeld når handlinga heilt eller delvis er gjennomført på territoriet til staten som ber om utlevering eller ein stad som blir likestilt med dette, eller når handlinga var retta mot ein person, ein institusjon eller anna som er av offentleg karakter i staten som ber om utlevering, eller når gjerningsmannen sjølv hadde offentleg verv i denne staten.

Utleveringslova stiller vidare krav til at forholdet ikkje er forelda etter norsk lov, jf. utleveringslova § 9. Kravet om at forholdet ikkje må vere forelda, har nær samanheng med kravet til dobbel straffbarheit, jf. utleveringslova §§ 1 og 3.

Etter utleveringslova § 10 blir det stilt krav om at det må vere tilstrekkeleg bevismessig grunnlag for siktinga, eventuelt dommen. Ved utlevering til straffullbyrding følgjer det av utleveringslova § 10 første ledd at vurderinga av skuldspørsmålet i den utanlandske dommen som utgangspunkt skal leggjast til grunn. Det er berre dersom det er «særleg grunn» til å tru at dommen ikkje byggjer på ei rett vurdering av skuldspørsmålet, at kravet om utlevering skal avslåast.

Utlevering til straffeforfølgning etter utleveringslova § 10 andre ledd føreset at det er «skjellig grunn til mistanke» om at personen er skuldig i lovbrøtet som ligg til grunn for utleveringskravet.

Sjølv om den utanlandske pågripingsavgjerda normalt byggjer på at det er skilleg grunn til mistanke, har norske myndigheiter ei plikt til å vurdere om vilkåret er oppfylt. Kor grundig prøvinga skal vere, vil avhenge av fleire forhold, mellom anna tilliten til rettssystemet i den aktuelle staten.

Utleveringslova har inga særskild føresegn om forholdet til menneskerettane, men dei avgrensingane som følgjer av Noregs menneskerettslege forpliktingar, gjeld like fullt, jf. omtalen av dette i punkt 3.1 om folkerettslege rammer.

4.3 Saksbehandlinga i departementet før domstolsbehandling

Justis- og beredskapsdepartementet er sentralmyndigheit i utleveringssaker og dermed rette mottakar av utleveringskrav frå andre land. Finn departementet på grunnlag av kravet og dei opplysningane som følgde dette, straks å burde avslå kravet, blir dette gjort, jf. utleveringslova § 14 første ledd. Formålet med den førebelse prøvinga er å unngå unødvendig ressursbruk, jf. Ot. prp. nr. 26 (1906–1907) side 15 der det blir vist til at «[h]ensikten med den foreløpige prøving var å hindre unødig bryderi og tidsspille». Det er berre der det er openbert at kravet ikkje kan etterkomast, at departementet avslår kravet straks, som til dømes der ein norsk statsborgar er kravd utlevert, eller der det straffbare forholdet kravet byggjer på, har for låg strafferamme. At terskelen er høg for at departementet straks skal kunne avslå kravet, er omtalt i spesialmerknadene til § 14 i Ot. prp. nr. 30 (1974–75) slik:

Å avslå begjæringen på dette stadium forutsettes det bare å bli spørsmål om dersom det er temmelig klart at den ikke kan etterkommes. Det forutsettes ikke å være noe til hinder for at departementet innhenter ytterligere opplysninger i tillegg til det materialet som den fremmede stat har framlagt sammen med begjæringen, men departementet vil ikke ha noen plikt til dette. Er manglene ved begjæringen av en slik art at de kan avhjelpes, kan det være et alternativ – som forutsatt i forarbeidene til gjeldende lov – at det ved underretningen til den fremmede stat om at begjæringen ikke kan etterkommes, blir rettet en henstilling til den fremmede stat om å avhjelpe manglene.

Dersom utleveringskravet har formelle manglar, til dømes at det manglar stadfesta kopi av pågripingsavgjerda eller dommen, vil departementet normalt gi staten som ber om

utlevering høve til å rette manglane utan å avslå kravet.

4.4 Saksbehandlinga i påtalemakta

Det følgjer av § 14 andre ledd at departementet, dersom kravet ikkje straks blir avslått etter første ledd, skal sende saka til påtalemakta, som utan opphald skal setje i verk nødvendige undersøkingar. Kor omfattande undersøkinga skal vere, vil avhenge av forholda i saka og kva som blir halde fram av den sikta og forsvararen, jf. Ruud mfl. (2020). Utleveringsloven og arrestordreloven. Lovkommentar, Oslo side 77. Formålet med undersøkingane er å få klarlagt om utlevering kan og bør skje, ikkje å få oppklart det straffbare forholdet som kravet gjeld, jf. Ot. prp. nr. 30 (1974–75) side 41. Departementet ber samstundes påtalemakta om å bringe saka inn for rettsleg prøving i tingretten etter utleveringslova § 17. Påtalemakta representerer staten i saka på instruks frå departementet. Det inneber at påtalemakta ikkje har den same uavhengnaden i utleveringssaker som i norske straffesaker, men utan at dette vedkjem objektiviteten til påtalemakta når det gjeld om vilkåra for utlevering er oppfylte, jf. Ruud mfl. (2020). Utleveringsloven og arrestordreloven. Lovkommentar. Oslo, side 77.

Undervegs i undersøkingsfasen oppstår det av og til behov for å hente inn meir informasjon frå staten som ber om utlevering. Det kan til dømes vere nødvendig med meir informasjon om soningsforholda, tilgangen til helsehjelp eller opplysningar om andre forhold som har noko å seie for utleveringsspørsmålet. Informasjonsinnhentinga skjer anten via diplomatiske kanalar eller direkte mellom departementet og myndigheitene i den andre staten. Det er i samband med dette ofte tett kontakt mellom departementet og påtalemakta, eventuelt òg Utanriksdepartementet og norske utanriksstasjonar. I samband med informa-

sjonsinnhentinga er det ikkje uvanleg at det alleie på dette stadiet blir innhenta garantiar frå staten som ber om utlevering, slik at domstolen har eit tilfredsstillande grunnlag for å vurdere om vilkåra for utlevering er oppfylte.

4.5 Domstolen si behandling

Det følgjer av systemet i lova at det er domstolen som vurderer om vilkåra for utlevering i utleveringslova §§ 1 til 10 er oppfylte. Det går fram av § 17 første ledd at tingretten avgjer om vilkåra for utlevering etter lova og ein mogleg overeinskomst med framand stat er oppfylte. For det tilfellet at den som er kravd utlevert, i rettsmøtet samtykker til utlevering, kan tingretten etter § 17 andre ledd første punktum avseie orskurd (kjennelse) om utlevering straks, føresett at vilkåra for utlevering er oppfylte. Elles blir orskurd avsagd når undersøkinga til påtalemakta er avslutta, jf. første ledd andre punktum.

Retten kan vedta at det skal hentast inn fleire opplysningar, jf. utleveringslova § 17 andre ledd tredje punktum. I forarbeida er det vist til at det under rettsforhandlingane kan komme fram ny informasjon som gjer fleire undersøkingar nødvendig, til dømes merknader knytte til utleveringslova §§ 6 og 7, jf. Ot. prp. nr. 30 (1974–75) side 43. Det kan vidare oppstå behov for å hente inn ny informasjon for å gi domstolen grunnlag for å vurdere om utlevering vil vere i tråd med menneskerettane.

Orskurden til retten kan ankast i samsvar med reglane i straffeprosesslova kapittel 26, jf. § 17 tredje ledd første punktum. Ankefristen er tre dagar, og anken har alltid utsetjande verknad, jf. § 17 tredje ledd andre og tredje punktum.

For det tilfellet at utleveringskravet omfattar fleire straffbare forhold, må retten vurdere om vilkåra er oppfylte for kvart enkelt forhold.

5 Saksbehandlinga etter domstolsbehandling

5.1 Gjeldande rett

Rettskraftig orskurd blir send via statsadvokaten og riksadvokaten til Justis- og beredskapsdepartementet, som avgjer om utleveringskravet skal etterkomast, jf. utleveringslova § 18. Har domstolen komme til at vilkåra for utlevering ikkje er oppfylte, må departementet avslå kravet.

Etter utleveringslova kan eit utleveringskrav avslåast utan at det ligg føre ein bestemt avslagsgrunn, sjølv om vilkåra er oppfylte. Det er med andre ord opp til departementet å avgjere om utlevering skal skje eller ikkje. Utvalet omtaler dette slik i punkt 10.5.2.1:

Utleveringsloven § 1 gir hjemmel for at utlevering «kan» skje hvis lovens vilkår er oppfylt, men påbyr ikkje at utlevering skal skje. Bestemmelsen forutsetter at norske myndigheter har en diskresjonær prøvingsrett selv om lovens vilkår er oppfylt, jf. Ot. prp. nr. 30 (1974–75) s. 24. Dette skjønnet kan imidlertid være begrenset av Norges folkerettslige forpliktelser. I praksis er det sjelden at departementet avslår en begjæring hvis domstolen har fastslått at det er adgang til utlevering, jf. rundskriv G-2001-19 del II punkt 3.2.3 (s. 43).

Som utvalet skriv i punkt 10.5.2.4, er den etablerte kompetansefordelinga i utleveringssaker at domstolen avgjer lovlegheita av utlevering, medan Justis- og beredskapsdepartementet gjennomfører ei breiare vurdering av om utlevering skal skje. Denne vurderinga omfattar ifølgje forarbeida folkerettslege og politiske omsyn, men er ikkje avgrensa til dette.

Overfor statar Noreg ikkje er folkerettsleg forplikta å utlevere til, står departementet fritt i den skjønnsmessige vurderinga. Det kan til dømes vere eit moment i den skjønnsmessige vurderinga at forholdet er gjort heilt eller delvis i Noreg, eller at det verkar heilt urimeleg å utlevere i den aktuelle saka, jf. utgreiinga frå utvalet i punkt 10.5.2.4. Det kan òg vere eit moment at handlinga er av liten alvorsgrad, eller at straffenivået er uforholdsmessig høgt samanlikna med i Noreg, jf. Utleve-

ringsloven og arrestordreloven. Lovkommentar, side 89.

Departementet vurderer òg dei same vilkåra som retten har prøvd, men kor grundig departementet si prøving er avhenger av forholda i saka og om den ettersøkte meiner det heftar feil ved retten si vurdering. Dette må sjåast i samanheng med at det ikkje er høve til ny rettsleg behandling av saka, jf. HR-2016-1490-U. I praksis er det likevel sjeldan at departementet har avslått utleveringskravet der retten har vurdert at vilkåra for utlevering er oppfylte. Dette har berre skjedd heilt unntaksvis i saker på bakgrunn av nye bevis eller andre omstende etter at domstolen tok stilling til saka.

Avgjerda etter utleveringslova § 18 er eit enkeltvedtak etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova) § 2 første ledd bokstav b, då avgjerda er bestemmende for rettane og pliktene til den som er kravd utlevert. Departementet må i tråd med god forvaltningsskikk sørge for at saka er så godt opplyst som mogleg før vedtak blir gjort, jf. forvaltningslova § 17. For å oppfylle dette kravet innhentar departementet merknader frå den som blir vurdert utlevert, før vedtak blir gjort. Sjølv om saka normalt vil vere tilstrekkeleg opplyst på tidspunktet for retten si behandling, kan den ettersøkte ha informasjon av relevans for departementet si breiare vurdering av utleveringsspørsmålet. Vedtaket må oppfylle krava til grunngeving i forvaltningslova §§ 24 og 25.

I tillegg til å avgjere om utlevering skal skje, ligg det til departementet å vurdere visse spørsmål som ikkje er behandla av domstolane. Departementet må avgjere om iverksetjinga skal utsett med heimel i utleveringslova § 11 første ledd, dersom den som blir kravd utlevert, her i riket er dømd til fridomsstraff eller ved dom eller med heimel i dom er vedteken plassert i anstalt for ei anna handling enn det utleveringskravet gjeld. Det same gjeld dersom den ettersøkte er under forfølgning her i riket for ei anna handling som kan medføre fridomsstraff i minst to år, eller er fengsla eller er pålagd tiltak som nemnt i straffeprosesslova § 188 i samband med ei anna straffbar hand-

ling. At føreseigna er av prosessuell karakter, og ikkje eit vilkår retten skal prøve, er klargjort i rettspraksis, jf. Rt. 2004 side 1470 og HR-2004-1824-U. Etter § 11 andre ledd skal departementet òg vurdere mellombels utlevering, noko som inneber at den utleverte skal sendast tilbake til Noreg så snart som mogleg etter rettsforfølginga.

Departementet skal etter utleveringslova § 12 setje vilkår for utleveringa. Første ledd fastset nokre obligatoriske vilkår. Til liks med vilkåra retten prøver i §§ 1 til 10, må desse vilkåra vere oppfylte for at utlevering skal kunne skje. Vilkåra blir fastsette av departementet i samband med vedtaket om utlevering og blir sette som føresetnader for utleveringa.

Fleire av vilkåra ligg allereie som ein føresetnad for utlevering i utleveringskonvensjonen og dei bilaterale utleveringsavtalane. I den grad vilkåra er dekte der, vil statane vere folkerettsleg bundne til å respektere vilkåra. Det vil derfor som utgangspunkt ikkje vere nødvendig å setje desse vilkåra. Overfor alle andre statar er det obligatorisk for departementet å setje slike vilkår.

Som utvalet skriv i punkt 6.6.5, har uttrykket «vilkår» eit noko anna meningsinnhald i § 12 enn elles i lova:

Det er i realiteten snakk om en garanti eller forsikring som den anmodende stat må gi for at utlevering skal kunne skje.

Utleveringslova § 12 første ledd bokstav a omhandlar spesialitetsprinsippet. Prinsippet inneber at den som blir kravd utlevert, ikkje kan straffefølgjast eller få straff fullbyrda mot seg for nokon annan straffbar handling gjort før utleveringa enn den han er utlevert for. Den utleverte er altså som hovudregel verna mot straffefølgging for andre handlingar utført før utleveringa frå Noreg. Det er tre unntak frå dette prinsippet. For det første kan departementet samtykke til den nye straffefølgginga det blir bede om samtykke til, etter at domstolen har funne at vilkåra er oppfylte. For det andre fell spesialitetsprinsippet bort dersom den utleverte blir verande i landet vedkommande er utlevert til, i minst 45 dagar etter fritt å kunne forlate det. Det same gjeld dersom den utleverte har forlate landet og frivillig har vendt tilbake.

Det følgjer av § 12 første ledd bokstav b at den som skal utleverast, ikkje må utleverast vidare til ein tredje stat for noka straffbar handling gjort før utleveringa frå Noreg med mindre eit av unntaka som nemnt i bokstav a er aktuelt. Bokstav c krev

at det ved utleveringa skal setjast som vilkår at den utleverte ikkje skal setjast under rettsforfølging ved «en ren provisorisk domstol eller en domstol som bare er kompetent til å behandle lovbrudd som det foreliggende i det enkelte tilfelle eller under spesielle unntaksforhold (ekstraordinær domstol)», med mindre departementet samtykker. Etter bokstav d skal det setjast som vilkår at dødsstraff ikkje må fullbyrdast.

Dersom staten som ber om utlevering ikkje er folkerettsleg forplikta til å akseptere vilkåra, vil det vere behov for å innhente garantiar frå denne staten før ei utlevering kan gjennomførast. Dette skjer ofte i samarbeid med Utanriksdepartementet.

Etter § 12 andre ledd blir det opna for å setje andre vilkår for utleveringa når det er behov for det. Dette er særleg aktuelt overfor statar utanfor Europa, der det er større uvisse om rettsprosessen og soningsforholda. Den utleverte kan til dømes ha behov for helsehjelp som norske myndigheiter ønskjer å sikre vedkommande tilgang til, gjennom å setje dette som vilkår for utleveringa.

Endeleg vil det vere opp til departementet å avgjere kva utleveringskrav som skal føre fram, dersom to eller fleire statar har kravd same person utlevert frå Noreg.

Det er departementet som vedtek om gjenstandar som er beslaglagde under utleveringssaka skal overgivast i samband med utleveringa, jf. utleveringslova § 18 tredje ledd. Dersom det er relevant, kan det takast atterhald som vernar retten til tredjemann.

5.2 Forslaget frå utvalet

Utvalet gir i punkt 10.5.2.4 uttrykk for at det er mest i tråd med norsk rettstradisjon at domstolane prøver om vilkåra for utlevering i lova er oppfylte, før forvaltninga tek avgjerda si. Utvalet uttalar på side 180:

En rettslig behandling i førsteinstans med kontradiksjon og mulighet for den ettersøkte til å forklare seg medfører at saken blir best mulig opplyst. Utleveringssaker kan reise kompliserte rettsspørsmål, f.eks. om dobbel straffbarhet, foreldelse og hvorvidt utlevering vil innebære brudd på Norges menneskerettslige forpliktelser. Slike spørsmål er domstolene godt egnet til å avgjøre. Også adgangen til anke ivaretar viktige rettssikkerhetshensyn.

Både i Ot. prp. nr. 26. (1906–1907) og i Ot. prp. nr. 30 (1974–75) ble det poengtert at en avgjørelse fra en uavhengig domstol om hvorvidt vilkårene for utlevering er oppfylt, også er en fordel i utenrikspolitisk sammenheng – det bidrar til at avgjørelsen utad blir oppfattet som politisk nøytral. Under sitt arbeid har utvalget fått det klare inntrykk at dette hensynet også i dag har betydning.

På denne bakgrunn er det utvalgets syn at domstolene fortsatt bør prøve om lovens vilkår for utlevering er oppfylt, se lovutkastet § 42. Noen enkeltspørsmål ved den nærmere utformingen av ordningen behandles nedenfor.

Utvalet foreslår at vurderingstemaet til departementet blir avgrensa slik at departementet skal kunne leggje til grunn retten sin konklusjon om at vilkåra i lova er oppfylte, og slik at det ikkje skjer ei dobbeltbehandling av alle vilkåra i lova. Dette inneber at departementet ikkje lenger skal gjennomføre ei ny sjølvstendig vurdering av dei same vilkåra domstolen allereie har prøvd.

Utvalet viser til at det i nokre spesielle tilfelle har vist seg å vere behov for ei ny vurdering i departementet av om utlevering kan komme i strid med Noregs menneskerettsforpliktingar, og foreslår derfor ein tryggingssventil for desse tilfella. Til dømes kan nye bevis eller andre omstende som endra forhold i staten som ber om utlevering reise tvil om rettsavgjerda på denne bakgrunnen kan haldast oppe.

Endeleg foreslår utvalet å lovfeste at departementet, etter at saka er rettsleg behandla og oversend frå påtalemakta, «snarest mulig» skal avgjere om utlevering skal skje.

5.3 Høyringsinstansane sine synspunkt

Oslo politidistrikt, Kripas, Politihøgskolen, Oslo statsadvokatembete, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembete, Det nasjonale statsadvokatembetet og Søndre Østfold tingrett sluttar seg til forslaget frå utvalet om at departementet si prøving av vilkåra for utlevering blir avgrensa. Ingen av høyringsinstansane som har uttalt seg om forslaget, har vore negative til dette.

Oslo politidistrikt er samd med utvalet i at norsk rettstradisjon tilseier at domstolane framleis prøver om vilkåra for utlevering i lova er oppfylte, før forvaltninga tek avgjerda si. Oslo politidistrikt peikar på at ei rettsleg behandling gir ein betre rettstryggleik i og med at slike saker kan

reise kompliserte rettsspørsmål. Etter Oslo politidistrikt si erfaring er domstolane godt eigna til dette. Ikkje minst blir ein del av dei rettslege problemstillingane avklart av ankedomstolen. Oslo politidistrikt er vidare samd i at departementet skal behalde rolla som avgjerande myndigheit i utleveringssakene.

Kripas støttar forslaget om å avgrense vurderingstemaet til departementet slik at det ikkje skjer ei dobbeltbehandling av alle vilkåra i lova slik som i dag, og peikar på at den foreslåtte kompetansedelinga mellom domstolane og Justis- og beredskapsdepartementet, med tryggingssventilen i utvalet sitt forslag til § 44 fjerde ledd, synest å vareta omsyna til rettstryggleik, menneskerettane og effektivitet.

Politihøgskolen støttar forslaget frå utvalet om å føre vidare dagens ordning med at domstolane avgjer om vilkåra for utlevering i lova er oppfylte, og at Justis- og beredskapsdepartementet avgjer om utleveringskravet skal etterkommast, men at vurderingstemaet til sistnemnde blir avgrensa slik at det ikkje skjer ei dobbeltbehandling av alle vilkåra i lova. Politihøgskolen sluttar seg til forslaget frå utvalet om at departementet ikkje kan overprøve avgjerda om å setje fram eit utleveringskrav, og at rolla til departementet blir avgrensa til å gjennomgå om kravet er i samsvar med ein overenskomst med vedkommande stat, og i spesielle tilfelle kunne vurdere andre omsyn, til dømes utanrikspolitiske interesser. Dette er i tråd med den uavhengige rolla til påtalemakta.

Oslo statsadvokatembete viser til at ei av hovudutfordringane ved dagens system for utlevering er at det til dels er uklare grensdragningar mellom oppgåvene til påtalemakta, domstolane og departementet, noko som kan føre til dobbeltbehandling og til at utleveringssakene blir behandla for omstendeleg og trekkjer ut i tid. Oslo statsadvokatembete støttar på denne bakgrunnen forslaget frå utvalet knytt til arbeidsfordelinga mellom domstolane og departementet. Etter embetet sitt syn vil den foreslåtte fordelinga vere tilstrekkeleg rettssikker, og embetet viser særleg til moglegheita som ligg i at departementet i visse tilfelle må vurdere saka etter § 5. Embetet støttar òg forslaget om at det i opplagde saker bør vere høve til skriftleg behandling, og viser til at det ikkje er nokon grunn til å halde fast på ei meir ressurskrevjande behandlingsform i saker der resultatet i praksis er gitt.

Det nasjonale statsadvokatembetet viser til at det eksisterande regelverket om saksbehandling av utleveringssaker er for omstendeleg og ressurskrevjande, og støttar derfor forslaget frå utva-

let som tek sikte på å effektivisere saksbehandlinga. Embetet er samd i at det er behov for å opne for skriftleg behandling i domstolane, og støttar forslaget frå utvalet om at spørsmåla departementet skal ta stilling til, blir avgrensa. Det nasjonale statsadvokatembetet meiner forslaget bidrar til å unngå ei form for dobbeltbehandling, og at forslaget ikkje vil gå ut over rettstryggleiken som blir vareteken gjennom § 44 fjerde ledd.

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembete er samd i at departementet si behandling av utleveringssakene bør effektiviserast, mellom anna ved at departementet i utgangspunktet skal leggje til grunn retten sin konklusjon om at vilkåra i lova er oppfylte.

Søndre Østfold tingrett er samd i forslaga til effektivisering av saksbehandlinga og støttar ordninga om at domstolane skal avgjere om vilkåra for utlevering er oppfylte, og at «dette som den store hovedregel skal legges til grunn av departementet ved avgjørelsen av om en utleveringsbegjæring skal etterkommes». Etter tingretten sitt syn blir rettstryggleiken vareteken ved at departementet kan gjennomføre ei fornya vurdering i særlege tilfelle.

5.4 Departementet si vurdering

Lovforslaget frå departementet tek sikte på å klargjere kva departementet skal ta stilling til i si behandling av ei utleveringssak. Det er domstolen si oppgåve å avgjere om vilkåra for utlevering er oppfylte, medan departementet gjennomfører ei breiare vurdering av om utlevering skal skje. Departementet skal etter forslaget ikkje gjere ei ny vurdering av vilkåra som retten allereie har tatt stilling til i si avgjerd. Dette inneber at departementet ikkje treng å imøtegå påstandar som gjeld vilkåra retten allereie har vurdert. Departementet må likevel ta omsyn til endra forhold etter retten si avgjerd dersom noko anna vil kunne føre til feil avgjerd i utleveringsspørsmålet. Departementet sluttar seg med dette til utvalet sitt forslag om å avgrense departementet sine vurderingstema. Ei gjennomføring av forslaget vil redusere saksbehandlingstida til Justis- og beredskapsdepartementet ved å fjerne unødig dobbeltbehandling av vilkåra. Å tydeleggjere ansvarsfordelinga i utleveringssakene vil vere eit viktig bidrag til ei meir effektiv nedkjemping av kriminalitet over landegrensene.

Forslaget har brei støtte blant høyringsinstansane. *Oslo statsadvokatembete* har peika på at uklare grensedragingar mellom oppgåvene til

påtalemakta, domstolane og departementet kan føre til dobbeltbehandling og til at utleveringssakene blir behandla for omstendeleg og trekkjer ut i tid. *Kripas* viser på si side til at rettstryggleiksomsyn ikkje krev at departementet vurderer alle vilkåra i lova på nytt.

Utlevering er eit inngripande tiltak som inneber tvangsmessig utsending frå Noreg. Då ordninga med rettsleg og administrativ prøving vart innført ved utleveringslova av 1908, vart den sentrale rolla til domstolane i utleveringssaker grunnlagt i vektige rettstryggleiksomsyn som å sikre individa mot administrativ vilkårligheit og at innskrenkingar i den personlege fridommen deira krev ei rettsleg avgjerd, jf. Ot. prp. nr. 26. (1906–1907) side 12–14. Departementet påpeika vidare at vilkåra for utlevering dels gjeld kompliserte rettsspørsmål som domstolane er best skikka til å vurdere. Enkelte vilkår reiser spørsmål av meir skjønsmessig karakter, som til dømes fare for forfølging og grunnleggjande humanitære omsyn, men det vart i forarbeida til dagens utleveringslov uttalt «at det heller ikke på disse punkter i prinsippet er spørsmål om politiske avgjørelser fra domstolenes side», jf. Ot. prp. nr. 30 (1974–75) side 39–40. Dessutan kan både fare for forfølging og grunnleggjande humanitære omsyn reise spørsmål knytte til menneskerettane.

Etter departementet sitt syn er domstolane best eigna til å vurdere sentrale spørsmål som straffbarheit og alvorsgrad, forelding etter norsk rett og bevismessig grunnlag for siktinga eller dommen, då dette er spørsmål domstolane er vande med å ta stilling til. Domstolane vurderer òg stadig oftare menneskerettsspørsmål i sitt daglege virke.

Rettstryggleiksomsyn krev etter departementet si vurdering ikkje at forvaltninga vurderer alle vilkår på nytt. Utleveringssaka blir gitt ei grundig kontradiktorisk behandling i rettssystemet med advokatbistand og ankemoglegheit. Det er, som utvalet peikar på i punkt 10.5.2.4, ikkje sjeldan at saka blir behandla i tre rettsinstansar – tingretten, lagmannsretten og Høgsterett (i ankeutvalet eller avdeling).

At departementet i dag på nytt vurderer dei same vilkåra som domstolen allereie har avgjort, er uheldig, då utleveringssaka best blir belyst gjennom munnleg forhandling i domstolen. Departementet kan dessutan ikkje be om ny rettsleg behandling, jf. HR-2016-1490-U avsnitt 15. Informasjon av relevans for vilkåra bør difor leggest fram under den rettslege behandlinga og ikkje for departementet i ettertid. Departementet skal etter forslaget gjennomgåande legge retten si

vurdering av vilkåra til grunn. Det er lite sannsynleg at situasjonen har blitt vesentleg endra sidan retten si avgjerd når det no blir lagt til rette for at departementet avgjer saka raskare. Departementet har likevel vurdert om det bør takast inn ein tryggingssventil i lova, slik utvalet foreslår, for det tilfellet at departementet må gjennomføre ei ny vurdering av forholdet til menneskerettane. Etter departementet sitt syn er det ikkje behov for dette, då det følger direkte av Grunnlova og menneskerettslova at norske myndigheiter ikkje kan vedta utlevering i strid med menneskerettane. Departementet har òg sett hen til at arrestordre-regelverket heller ikkje regulerer dette særskilt i lova.

For at domstolen rettskraftig skal kunne avgjere vilkåra for utlevering, under dette menneskerettane, er det naturleg at eventuelle garantiar blir innhenta allereie i undersøkingsfasen slik at domstolen òg vurderer desse. At innhaldet i garantiane blir vurdert i samband med domstolsbehandlinga, vil bidra til å effektivisere behandlinga i departementet. Dette utelukkar likevel ikkje at departementet òg i behandlinga si vurderer om garantiane er tilfredsstillande, og eventuelt innhentar nye garantiar i etterkant av domstolsbehandlinga.

At retten avgjer om vilkåra for utlevering er til stades, vil òg vere ein fordel i utanrikspolitisk samanheng. Utanlandske myndigheiter vil oftare oppfatte ei avgjerd frå ein uavhengig domstol som mindre politisk samanlikna med ei avgjerd frå eit departement.

Ei lovending i tråd med forslaget vil fjerne ei unødvendig dobbeltbehandling av vilkåra i lova. Som utvalet peikar på, viser talmaterialet for utleveringssaker behandla i Justis- og beredskapsdepartementet for åra 2010 og 2015–2021 at departementet berre i to saker vurderte at utlevering ikkje skulle skje, trass i at domstolane hadde konkludert med at vilkåra for utlevering var oppfylte, sjå forklaringa frå utvalet i punkt 10.5.2.1.

Gevinsten med endringsforslaget er først og fremst at den samla saksbehandlingstida blir redusert ved at departementet berre skal konsentrere seg om meir avgrensa tema. Som utvalet peikar på, er behandlinga av utleveringssaker krevjande og tek lang tid, sjølv om sakene blir prioriterte av både påtalemakta, domstolane og departementet. Frå den ettersøkte blir pågripen, til utlevering blir effektivisert, er det ikkje uvanleg at det kan gå eitt år eller meir. Den ettersøkte er ofte varetektsfengsla i heile perioden. Ei mindre omfattande saksbehandling i departementet vil vere eit viktig bidrag til å få ned den totale saksbe-

handlingstida og redusere tida den ettersøkte sit i varetekt i påvente av utlevering. Staten som ber om utlevering har òg behov for ei rask avgjerd av omsyn til den pågåande straffefølgjinga i denne staten. Nye merknader knytte til vilkåra har svært sjeldan noko å seie for utfallet i saka, men fører til at saksbehandlinga til departementet trekkjer ut i tid. Når ansvarsfordelinga blir klargjord og vurderingstemaet til departementet blir avgrensa, blir saksbehandlinga raskare og meir effektiv.

Departementet sluttar seg til forslaget frå utvalet om å føre vidare myndigheita til departementet i visse spørsmål som ikkje er behandla av domstolane. Dette gjeld vurderinga av om utleveringa skal utsetjast eller gjerast mellombels fordi den ettersøkte i Noreg anten er under straffefølgjing eller har uteståande straff å fullbyrde for eit anna forhold enn det utleveringskravet gjeld, jf. utleveringslova § 11. Som utvalet skriv på side 183, er dette spørsmål av praktisk og prosessuell art som ikkje vedkjem lovlegheita av ei utlevering, og som det derfor ikkje er naturleg at domstolane vurderer. Det same gjeld høvet til å fastsetje vilkår for utleveringa, jf. utleveringslova § 12, og avgjerda av spørsmålet om konkurrerande utleveringskrav. Det er naturleg at den myndigheita som avgjer saka i siste instans, òg tek stilling til dette.

Til liks med utvalet meiner departementet at lovteksten bør klargjere at saksbehandlinga i departementet skal vere rask. Utleveringslova gir ingen fristar for departementet sitt vedtak i utleveringssaka, men signaliserer fleire stader at saka skal behandlast så raskt som mogleg, sjå utvalet sin gjennomgang i punkt 10.9.2. For å sikre nødvendig progresjon i saka bør departementet utan opphald innhente eventuelle merknader frå forsvaren når saka er oversend frå påtalemakta. Det følger av utleveringslova § 17 tredje ledd at fristen for å anke domstolen sin orskurd er tre dagar. Grunngivinga er behovet for ei rask saksbehandling. Departementet meiner at det er naturleg å ta utgangspunkt i dette, og at det bør vere tilstrekkeleg at forsvaren blir gitt ein frist på tre dagar til å kome med merknadene sine.

Når departementet legg til grunn domstolane si vurdering av om vilkåra for utlevering er oppfylte, og med det skal ta stilling til langt færre tema, vil tidsbruken til departementet kunne kortast ned. Det som står att å vurdere, vil som hovudregel vere spørsmål som ikkje er behandla av domstolane. Overfor statar Noreg ikkje pliktar til å utlevere til, vil departementet framleis stå fritt ved vurderinga av om utlevering skal skje, sjølv om vilkåra i lova er oppfylte. Dersom Noreg er folkerettsleg forplikta til å utlevere, vil temaa som

departementet skal vurdere vere nokså avgrensa. Departementet vil i utgangspunktet ikkje kunne ta omsyn til andre moment enn dei som følgjer av den folkerettslege avtalen.

Dersom saka ikkje reiser spørsmål om utsett iverksetjing av utleveringa, mellombels utlevering eller konkurrerende utleveringskrav, eller andre spørsmål som krev nærmare vurderingar innanfor departementet sitt skjønn, vil det i dei fleste tilfella berre stå att for departementet å vurdere om det skal setjast vilkår for utleveringa. Dette er mindre aktuelt overfor statar Noreg pliktar å utlevere til, ettersom dei fleste vilkåra er omfatta av det folkerettslege avtalegrunnlaget for utleveringa. I nokre tilfelle kan det likevel vere aktuelt å setje andre vilkår enn dette. I desse sakene ligg det no til rette for ei raskare saksbehandling i departementet, og eit vedtak bør som utgangspunkt kunne takast innan éi veke etter at eventuelle merknader frå den ettersøkte eller forsvararen hans er mottekne.

Ein del saker, ofte saker som gjeld utlevering til statar utanfor Europa, vil krevje at departementet vurderer fleire forhold sjølv om vilkåra for utlevering isolert sett er oppfylte. Departementet legg rett nok opp til at nødvendige garantiar frå

utanlandske myndigheiter skal vurderast av domstolane, men dei mest komplekse sakene kan reise spørsmål av utanrikspolitisk betydning for Noreg. Departementet vil derfor ikkje foreslå konkrete fristar for departementet si behandling, men at departementet «snarest mulig» gjer vedtak i saka. Dette sikrar at tidsbruken ikkje blir lengre enn nødvendig, samstundes som ein tek høgd for at det i ein del saker vil vere behov for lengre saksbehandlingstid for å sikre eit forsvarleg avgjerdsgrunnlag.

Ein føresetnad for at lovforslaget skal få ønskt effekt, er at utleveringssaka er så godt opplyst som mogleg når ho blir lagt fram for retten for vilkårsprøving. Om utlevering vil vere i strid med EMK, ligg til domstolane å vurdere på lik linje med dei andre vilkåra i utleveringslova. At eventuelle menneskerettslege spørsmål blir avdekte på eit tidleg stadium av saka, er derfor avgjerande. Dersom spørsmåla først blir reiste overfor departementet etter domstolsbehandlinga, vil dette forseinke saksbehandlinga unødig. Påtalemakta bør som følgje av dette vere særleg merksam på menneskerettslege problemstillingar i undersøkingsane sine.

6 Klage over vedtak om utlevering

6.1 Gjeldande rett

Justis- og beredskapsdepartementet sitt vedtak om utlevering kan klagast på til Kongen i statsråd, jf. forvaltningslova § 28. I dag er dei same vurderingstema som departementet behandlar i vedtaket, òg gjenstand for klage, sjå punkt 5.1 for ein nærmare omtale av desse vurderingstema.

Klagefristen er tre veker, jf. forvaltningslova § 29. Klagen har etter utleveringslova § 18 fjerde ledd utsetjande verknad. Klagen blir send til Justis- og beredskapsdepartementet som førebur saka for endeleg avgjerd av Kongen i statsråd. Dersom Justis- og beredskapsdepartementet kjem til at klagen bør takast til følgje, kan departementet gjere vedtak om dette utan å leggje saka fram for Kongen i statsråd.

6.2 Forslaget frå utvalet

Utvalet foreslår å fjerne retten til å klage til Kongen i statsråd over departementet sitt vedtak om utlevering, og vurderer at rettstryggleikssyn ikkje er til hinder for dette. Utvalet viser mellom anna til at Noreg i nordisk samanheng har den mest omfattande saksbehandlinga med både rettsleg og administrativ prøving i alle saker. Sakene blir ofte prøvde i alle tre rettsinstansar. Utvalet presiserer at departementet framleis skal ha høve til å gjere om sitt eige vedtak til fordel for den ettersøkte, jf. forvaltningslova § 35. Heller ikkje retten til den ettersøkte til å reise sivilt søksmål med påstand om at departementet sitt vedtak er ugyldig, blir ramma av forslaget.

Dei foreslåtte endringane vil etter utvalet si vurdering sikre ei raskare og meir effektiv saksbehandling og redusere varetektstida for den ettersøkte, samstundes som omsynet til rettstryggleik og menneskerettane blir vareteke.

6.3 Høyringsinstansane sine synspunkt

Oslo politidistrikt, Kripos, Oslo statsadvokatembete, Det nasjonale statsadvokatembetet, Politi-høgskolen, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembete og Søndre Østfold tingrett støttar forslaget frå utvalet om å fjerne moglegheita til å klage over departementet sitt vedtak til Kongen i statsråd. *Rettspolitisk forening* stiller seg kritisk til å fjerne retten til å klage over departementet sitt vedtak i utleverings- og overleveringssaker.

Oslo politidistrikt sluttar seg til utvalet sitt syn om at retten til å klage over departementet sitt vedtak i utleveringssaker bør fjernast. Det er Oslo politidistrikt si erfaring at dagens ordning medfører at saker om utlevering trekkjer uforholdsmessig ut i tid. Politidistriktet gir vidare uttrykk for at rettstryggleiksgarantiane synest å vere varetekne ved at både domstolen og Justis- og beredskapsdepartementet behandlar saka. Samanfatta peikar Oslo politidistrikt på følgjande:

OPD støtter utvalget i de nevnte endringene og ser at forslaget i praksis vil føre til en mer effektiv saksbehandling og redusere varetektstiden. Ved en slik endring vil faren for oversoning oppstå i færre tilfeller, samt redusere utgifter kriminalomsorgen har ved varetektsfengsling av ettersøkte til utlevering finner sted.

Kripos støttar forslaget frå utvalet om å fjerne dagens rett til å klage til Kongen i statsråd då erfaringa er at denne berre forlenger saksbehandlingstida.

Det nasjonale statsadvokatembetet støttar forslaget frå utvalet om å fjerne dagens ordning med rett til å klage til Kongen i statsråd, og viser til at dette er ein klagerett som berre forlenger saksbehandlingstida og varetekta, og som er ressurskrevjande. Det nasjonale statsadvokatembetet peikar i samband med dette på at tala utvalet har innhenta, og som viser at ingen klagar til Kongen i statsråd har ført fram, er interessante og underbyggjer det særns fornuftige forslaget frå utvalet om å fjerne klageretten.

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembete støttar forslaget om at retten til å klage over departementet sitt vedtak ikkje blir vidareført, og viser til at klagemoglegheita i dag har lita praktisk betydning. Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembete viser til at ingen klagar førte fram i det materialet som er undersøkt, og at klageretten derfor synest eigna berre til å forseinke prosessen.

Rettspolitisk forening stiller seg kritisk til forslaget frå utvalet om å fjerne retten til å klage departementet sitt vedtak om utlevering og overlevering inn for Kongen i statsråd og med det fjerne rettstryggjleiksmekanismar som kan verke kvalitetssikrande. Rettspolitisk forening uttaler:

Utvalget har i punkt 10.5.2.4 pekt på at dagens ordning medfører at utleveringssakene trekker ut i tid. Begrunnelsen bygger i realiteten på effektivitetshensyn, og ikke hensynet til den enkelte som sitter i varetekt. Det bør være opp til hver enkelt å vurdere om vedkommende ønsker å benytte klageadgangen, med den konsekvens at saken tar noe lengre tid. At tidligere klager ikke er tatt til følge rettferdiggjør ikke fjerningen av en viktig rettsikkerhetsgaranti. Rpf mener derfor at vedtak om utlevering og overlevering ikke bør unntas forvaltningslovens ordinære system, der departementets vedtak kan påklages til Kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven § 28.

6.4 Departementet si vurdering

Departementet foreslår å fjerne retten til å klage til Kongen i statsråd over departementet sitt vedtak om utlevering. Forslaget er eit viktig tiltak for å sikre raskare sakshandtering utan at det går på kostnad av rettstryggjleiken til den ettersøkte, samstundes som varetektstida blir redusert. Forslaget vil òg bidra til ei meir effektiv kriminalitetsnedkjemping over landegrensene.

Utlevering er eit inngripande tiltak, og departementet er oppteke av at rettstryggjleiken til kvar enkelt skal varetakast. Til liks med utvalet meiner likevel departementet at dette ikkje gjer det nødvendig å halde oppe retten til å klage over departementet sitt vedtak i utleveringssaker. Som utvalet påpeikar, blir utleveringssaker først behandla grundig i rettssystemet med kontradiksjon, advokatbistand og ankemoglegheit, før departementet deretter gjer det administrative vedtaket. Det er vidare slik at utleveringssakene ofte blir behandla i alle tre rettsinstansar. Departementet

har ved vurderinga lagt vekt på at dei grunnleggjande krava til ein rettssikker prosess, under dette moglegheita for kontradiksjon, er vareteke gjennom domstolsbehandlinga.

Det er viktig å understreke at utlevering er eit ledd i ei straffeforfølgning (eventuelt ledd i ei fullbyrding av ei allereie idømt, men ikkje sona straff) i staten som ber om utlevering. Av omsyn til straffeforfølginga i denne staten, er det viktig å balansere rettstryggjleiken i utleveringssakene mot behovet for ei rask avklaring på utleveringsspørsmålet.

Departementet viser til at Noreg har den mest omfattande saksbehandlinga av desse sakene samanlikna med andre nordiske land. Dette vil framleis vere tilfellet sjølv om klageretten blir fjerna. Det viser at dagens utleveringssystem er for omfattande, og at det ikkje er nødvendig å halde oppe retten til å klage til Kongen i statsråd for å vareta rettstryggjleiken, snarare tvert imot. Det blir i samband med dette understreka at departementet framleis vil ha høve til å gjere om sitt eige vedtak etter forvaltningslova § 35. Den ettersøkte sin rett til gjennom søksmål å bringe departementet sitt vedtak inn for retten med påstand om ugyldigheit, vil framleis vere i behald.

Det er departementet si erfaring at det i dag som oftast blir klaga over vilkår som allereie er rettskraftig avgjorde av domstolane. Departementet viser på denne bakgrunnen òg til at behovet for klagerett blir ytterlegare redusert når det blir foreslått å avgrense prøvingstema i vedtaket, jf. forslaget i punkt 5.4. Etter forslaget skal departementet i vedtaket sitt berre behandle avgrensa tema, under dette om utleveringa skal utsetjast eller gjerast mellombels, om det skal stillast vilkår for utleveringa, eller om det skjønnsmessige høvet departementet har til å avslå utleveringskravet, skal nyttast. Dersom det ligg føre konkurrerende utleveringskrav, avgjer departementet kva krav som eventuelt skal etterkommast.

Etter departementet sitt syn er ikkje dei gjenståande temaa av ein slik karakter at dei grunngir ei ny overprøving av saka. Vurderinga av om utleveringa skal utsetjast eller gjerast mellombels, er spørsmål av praktisk og prosessuell art. Dette er vurderingar som skal ta omsyn til norske og utanlandske myndigheiter si avvikling av straffesaker.

Det skjønnet departementet utøver ved avgjerda av om utlevering bør skje i kvart enkelt tilfelle, vedkjem moment av både påtalemessig og utanrikspolitisk karakter. Skjønnet omfattar mellom anna kva krav som skal givast fortrinn ved konkurrerende krav, og om det skal stillast vilkår for utleveringa. Om eventuelle vilkår skal stillast,

har ofte nær samanheng med risikoen for menneskerettsbrot. Sistnemnde vil vere belyst under domstolsbehandlinga og vil ofte ha resultert i at det er innhenta garantiar under rettsprosessen. Dersom departementet vurderer å innhente nye garantiar i etterkant av domstolsbehandlinga, vil departementet om nødvendig involvere den ettersøkte og forsvararen hans. Etter departementet sitt syn er det ikkje naturleg at den ettersøkte skal kunne klage over kva utanrikspolitiske vurderingar departementet har gjort. Dersom det skjønnsmessige høvet departementet har til å avslå kravet, blir nytta, vil dette uansett berre vere til gunst for den ettersøkte. Det verkar dessutan systemframandt at den ettersøkte skal kunne klage over at departementet ikkje nytta seg av denne retten.

Med unntak av *Rettspolitisk forening* støttar alle høyringsinstansane forslaget om å fjerne klageretten, jf. punkt 7.3. *Rettspolitisk forening* er kritisk til forslaget og meiner at sakene ikkje bør haldast unna det ordinære systemet i forvaltningslova der departementsvedtak kan klagast på til Kongen i statsråd.

Verken forarbeida til forvaltningslova eller forarbeida til utleveringslovene frå 1908 og 1975 inneheld noka prinsipiell drøfting av retten til å klage til Kongen over utleveringsvedtak. Departementet meiner at dei særeigne trekka til utleveringssystemet tilseier at behovet for klagerett over departementsvedtak stiller seg annleis i utleveringssaker enn i andre saker der departement gjer vedtak. I utleveringssaker, i motsetnad til andre saker der vedtak blir gjorde på departementsnivå, har saka allereie vore gjenstand for rettsleg prøving før departementet gjer vedtaket sitt. Etter departementet sitt syn veg dette opp for at klageretten over eit særleg inngripande vedtak blir fjerna.

Utvalet sin gjennomgang av statistikken frå åra 2010 og 2015–2019 viser dessutan at ingen av klagane over departementet sine vedtak i utleveringssaker er tekne til følgje. Departementet har innhenta ny statistikk frå åra 2020–2025, som viser at det berre var ei sak i denne perioden der klaga over departementet sitt vedtak om utlevering førte fram.

Fleire av høyringsinstansane kommenterer talaterialet frå utvalet. Mellom anna uttaler *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembete* at

utgreiinga viser at klageretten har lite å seie i praksis. Departementet er samd i at utfallet av klagesakene er eit relevant moment i vurderinga av om klageretten bør haldast oppe, særleg sett i lys av at behandling i statsråd medfører ytterlegare forseinkingar i saksbehandlinga. Klagebehandling av Kongen i statsråd er ein omstendelig prosess som gjer at utleveringssaka ofte trekkjer unødvendig ut i tid. Dette er særleg uheldig ettersom den ettersøkte i dei aller fleste utleveringssakene sit i varetekt.

Utvalet peikar på at den alminnelege klagefristen etter forvaltningslova på tre veker bidrar til å forseinke behandlinga. Departementet er samd i dette og i at klagefristen dessutan harmonerer dårleg med andre føresegnar i utleveringslova. Dette gjeld særleg ankefristen på tre dagar når utleveringssaka blir behandla av retten, jf. utleveringslova § 17 tredje ledd andre punktum.

Departementet har i vurderinga i tillegg lagt ei viss, men avgrensa, vekt på at forslaget vil bidra til at arbeidsbyrda i statsråd blir redusert. Dette er i tråd med uttalte målsetjingar om å avgrense talet på saker som blir behandla av Kongen i statsråd, og fråsegner i forarbeida ved innføringa av den generelle klageretten i forvaltningslova, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964–65) side 96 flg. Departementet viser i samband med dette til utvalet sin gjennomgang av relevante fråsegner i forarbeida når det gjeld innføringa av klageretten over departementet sitt vedtak i utleveringssaker, jf. punkt 10.5.2.1 side 178–179.

Departementet nemner til slutt at utvalet òg foreslår å fjerne klageretten over departementet sitt vedtak i arrestordresaker. Etter arrestordrelova er utgangspunktet at påtalemakta avgjer saka, medan det for somme sakstypar er departementet som har vedtakskompetansen, jf. arrestordrelova § 9 tredje ledd, § 10 andre ledd og § 29 andre ledd. Departementet behandlar få arrestordresaker i løpet av eitt år. Til illustrasjon gjorde departementet vedtak i to arrestordresaker i 2024 og tre i 2025, og av desse vart tre saker klaga på til Kongen i statsråd.

Departementet vil kome tilbake til forslaget frå utvalet om å gjere endringar i klageretten i arrestordresakene på eit seinare tidspunkt.

7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Forslaget om at departementet skal leggje til grunn retten si vurdering av om vilkåra for utlevering er oppfylte, og ikkje prøve vilkåra på nytt slik det er praksis for i dag, vil bidra til å effektivisere saksbehandlinga av desse sakene i departementet. Temaa departementet skal vurdere, blir færre, og ressursbruken i departementet på desse sakene blir redusert. Dette vil bidra til at den totale saksbehandlingstida for desse sakene blir kortare.

Forslaget om å fjerne retten til å klage til Kongen i statsråd over vedtaket om utlevering vil bidra til betydeleg redusert ressursbruk for departementet si behandling av slike saker. Forslaget vil føre til færre saker som skal førebuast for behandling for Kongen i statsråd, både internt i Justis- og beredskapsdepartementet og ved

Statsministerens kontor. Dette vil igjen føre til at færre saker må behandlast av Kongen i statsråd. Oppheving av klageretten medfører at vedtaket om utlevering blir endeleg på eit tidlegare tidspunkt enn etter dagens lovgiving. Dermed kan utlevering gjennomførast raskare, og tida den ettersøkte sit i varetekt, blir redusert.

Ein reduksjon i tidsbruken i departementet sitt arbeid med saka, både ved at departementet ikkje lenger skal prøve dei same vilkåra som retten allereie har vurdert som oppfylte, og som følge av at klageretten over departementet sitt vedtak til Kongen i statsråd blir fjerna, vil redusere utgiftene kriminalomsorga har til varetekt. Forslaget vil i tillegg kunne medføre at utgiftene til advokatbistand blir reduserte.

8 Merknader til endringane i § 18

Føresegna regulerer avgjerda til departementet av om eit utleveringskrav skal etterkommast.

Første ledd er endra og slår fast at når det ligg føre ein rettskraftig orskurd, skal påtalemakta straks sende saka til departementet. Orskurden og andre relevante saksdokument blir sende tenestevog via riksadvokaten til departementet. Dersom den ettersøkte sonar straff eller har ein idømd ufullbyrda straff mot seg i Noreg, eller er under norsk straffeforfølgning, skal påtalemakta i oversendinga til departementet gi uttrykk for om utsett eller mellombels utlevering er formålstenleg.

Andre ledd har i sin heilskap fått nytt innhald, og fastslår at dersom domstolen har komme til at vilkåra for utlevering ikkje er oppfylte, skal departementet avslå utleveringskravet og melde frå om dette til staten som ber om utlevering. Føresegna er ny, men stadfestar gjeldande rett.

Tredje ledd har i sin heilskap fått nytt innhald, og regulerer situasjonen der domstolen har konkludert med at utleveringa er lovleg.

Første punktum slår fast at departementet snarast mogleg skal avgjere om utlevering skal skje etter at domstolen har rettskraftig avgjort at vilkåra for utlevering er oppfylte.

Departementet skal utan opphald innhente merknader frå den ettersøkte eller forsvararen hans. Som utgangspunkt bør det setjast ein frist på tre arbeidsdagar for å gi merknader. Departementet skal deretter treffe vedtak snarast mogleg. Som utgangspunkt bør departementet kunne avgjere saka innan éi veke, jf. punkt 5.4.

Det ligg til retten å avgjere om vilkåra for utlevering er oppfylte. Departementet skal ikkje overprøve retten si vurdering av vilkåra. At departementet avgjer saka, inneber at departementet har eit skjønnsmessig høve til å avslå kravet. Departementet vil til dømes kunne leggje vekt på om forholdet er gjort heilt eller delvis på norsk territorium, eller om det verkar sterkt urimeleg å utlevere i lys av dei konkrete omstenda i saka. At handlinga er av ubetydeleg alvorsgrad, eller at straffenivået er uforholdsmessig høgt samanlikna med i Noreg, kan òg vere moment i departementet si skjønnsmessige vurdering. Departementet sitt skjønnsmessige høve til å avslå kravet

når vilkåra for utlevering elles er oppfylte, nyttast i praksis berre unntaksvis. Dersom det er ein folkerettsleg avtale mellom staten som har kravd utlevering, og Noreg, vil dette begrense departementet sitt handlingsrom. Når det gjeld forholdet til menneskerettane følgjer det av Grunnlova og menneskerettslova at departementet aldri kan vedta utlevering i strid med desse.

Andre og tredje punktum er nytt, men stadfestar gjeldande rett. Føresegna angir vurderingstema for departementet si avgjerd og pålegg departementet å vurdere om det er aktuelt med utsett eller mellombels utlevering. Avgjerda blir teken i samråd med påtalemakta ettersom begge situasjonar kan reise påtalemessige spørsmål, jf. merknaden til første ledd. Departementet skal etter føresegna òg vurdere om det skal stillast vilkår for utleveringa etter § 12. Eventuelle vilkår for utlevering blir tekne inn i vedtaket. I tillegg ligg det til departementet å behandle visse spørsmål som ikkje er behandla av domstolane. I departementet si vurdering inngår kva sak som skal få prioritet dersom fleire utleveringskrav gjeld den same ettersøkte, og andre forhold som ikkje er vurdert av retten, til dømes at den ettersøkte er under strafforfølgning for det same forholdet i Noreg. Departementet vil vidare måtte ta omsyn til endra forhold etter retten si avgjerd dersom noko anna vil kunne føre til feil avgjerd i utleveringsspørsmålet. Sjå òg femte ledd som angir fleire spørsmål departementet må ta stilling til i samband med avgjerda.

Fjerde ledd fastslår at det skal innhentast fråsegn frå kriminalomsorga før avgjerda om mellombels utlevering blir teken. Føresegna fører vidare § 18 andre ledd i dagens utleveringslov.

Departementet kan etter *femte ledd* vedta overgiving av beslaglagde gjenstandar i samband med avgjerda av utleveringskravet. Føresegna vidare fører utleveringslova § 18 tredje ledd.

Sjette ledd fastslår at det ikkje er klagerett over departementet sitt vedtak. Regelen endrar gjeldande rett.

Endringa i § 18 skal gjelde for utleveringskrav mottekne av norske myndigheiter etter lova tek til å gjelde.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under
eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
lov om endringar i utleveringslova (behandlinga av
utleveringssaker).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t a r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i utleveringslova (behandlinga av utleveringssaker) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utleveringslova (behandlinga av utleveringssaker)

I

I lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrøttere m.v. skal § 18 lyde:

§ 18

1. Påtalemyndigheten skal sende saken til departementet straks saken er rettskraftig avgjort.
2. Er det rettskraftig avgjort at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt, skal departementet avslå utleveringsbegjæringen og underrette utenlandsk myndighet om avgjørelsen.
3. Er det rettskraftig avgjort at vilkårene for utlevering er oppfylt, skal departementet snarest mulig avgjøre om utlevering skal skje. Departementet skal vurdere om utleveringen skal utsettes eller gjøres midlertidig etter § 11, sette nødvendige vilkår for utleveringen etter § 12 og vurdere hvilken utleveringsbegjæring som skal etterkommes ved konkurrerende begjæringer. Departementet

skal videre vurdere andre forhold som retten ikke har vurdert.

4. *I tilfelle som nevnt i § 11 andre ledd skal departementet innhente uttalelse fra kriminalomsorgen før avgjørelse treffes.*
5. *I forbindelse med utlevering kan det bestemmes at gjenstander som er beslaglagt under saken, skal overgis til myndigheten som har begjært utleveringen, likevel med de forbehold som det finnes grunn til å stille for å beskytte tredjemanns rett.*
6. *Departementets vedtak kan ikke påklages.*

II

1. Loven gjelder fra 1. juli 2026.
2. Endringen skal gjelde for utleveringsbegjæringer mottatt av norske myndigheter etter lovens ikrafttredelse.