



RIKSADVOKATEN

Justisdepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

REF.:
200907981

VÅR REF.:
Ra 09-685 GKL/jaa
790

DATO:
20.04.10

HØRING – FORSLAG TIL LOVENDRINGER FOR GJENNOMFØRING AV AVTALE OM OVERLEVERINGSPROSEDYRE MELLOM MEDLEMSSTATENE I EU OG ISLAND OG NORGE M.M

Det vises til høringsbrev 22. desember 2009 om ovennevnte. Riksadvokatens svarfrist er utsatt etter avtale med rådgiver Birgitte Istad.

Innledningsvis understrekes at påtalemyndigheten er positiv til at det inngås avtaler som innebærer, og legger til rette for, økt internasjonalt samarbeid og forenklede prosedyrer. Både den nordiske konvensjonen og parallellavtalen med EU bør bli viktige bidrag til mer effektiv forfølgning av grenseoverskridende kriminalitet.

Det synes hensiktsmessig å regulere overlevering innen Norden og innen Europa i samme lov. Bestemmelsene bør i størst mulig grad være uavhengige av hvilket land som har utstedt arrestordren. Samtidig er det naturlig (og følger av avtaler) at det – slik lovutkastet legger opp til – i visse relasjoner er særregler for arrestordre mellom nordiske land. Det blir da en utfordring å redigere bestemmelsene på en hensiktsmessig og pedagogisk måte. Loven blir, som departementet selvsagt er klar over, et viktig verktøy for påtalemyndigheten, og det må tilstrebes at den blir så "brukervennlig" som mulig.

Riksadvokaten er ikke kjent med hva som er realistisk ikrafttredelsestidspunkt for loven. Dersom prosessen for den delen som omfattes av parallellavtalen er forventet å ta lang tid, bør det vurderes å iverksette loven mellom de nordiske land tidligere. I forbindelse med at det var forventet at lov om nordisk arrestordre skulle tre i kraft i 2009, ble det som kjent utarbeidet utkast til endringer i påtaleinstruksen og til rundskriv fra departementet (sivilavdelingen) og fra riksadvokaten. Fra norsk side skulle forholdene dermed ligge til rette for separat ikrafttredelse i forhold til de nordiske land, dersom det er hensiktsmessig.

Vilkår for overlevering (kapittel 2)

Generelt om §§ 6 flg.

Kapitteloverskriften ("Vilkår for å iverksette en arrestordre") bør vurderes nærmere. "Iverksette" leder tanken hen på fasen *etter* at vedtak er truffet, hvilket er for snevert i forhold til innholdet i bestemmelsene.

Riksadvokaten er usikker på om det bør lovfestes at en arrestordre kan avslås dersom handlingen er foretatt utenfor territoriet til den staten som ber om overlevering og Norge ikke har jurisdiksjon til å forfølge en slik handling begått utenfor norsk territorium. Siden det er relativt vide jurisdiksjonsregler i norsk rett, er tilfellet formentlig upraktisk.

Departementet har også anmodet om synspunkter knyttet til om det bør lovfestes at overlevering ikke kan skje når det er fare for brudd på fundamentale rettigheter. Som departementet nevner, vil lovfesting ikke i seg selv gi økte rettigheter, men det kan likevel være hensiktsmessig at slike grunnleggende forutsetninger for overlevering er nedfelt i loven. Dersom dette skal lovfestes, bør formentlig også øvrige liknende forutsetninger fremgå av loven. Både muligheten til å avslå en arrestordre dersom det foreligger konkrete holdepunkter for at formålet med arrestordren er å rettsforfølge eller straffe for politisk oppfatning, religion osv. (parallellavtalen artikkel 1) og muligheten til å avslå en arrestordre dersom overlevering vil innebære brudd på grunnlovens bestemmelser (forordet til avtalen, punkt 11) kan i tilfelle nevnes. Det kan være naturlig å ta inn en slik bestemmelse i kapittel 1, eventuelt kapittel 2.

Til § 6 – dobbelt straffbarhet

Departementets forslag til løsning på spørsmålet om krav til dobbelt straffbarhet synes hensiktsmessig. Men etter riksadvokatens oppfatning bør § 6 tredje ledd omredigeres for klarere å få frem at det her er snakk om tre kumulative vilkår - og da kanskje slik at henvisningen til parallellavtalen kommer først og/eller at bokstavene fjernes. Slik bestemmelsen nå står, kan den misforstås dit hen at det generelt ikke er krav til dobbelt straffbarhet overfor land som ikke selv har et slikt krav.

Ideelt sett burde henvisning til øvrig regelverk unngås, men en ser at bestemmelsen blir uhensiktsmessig lang dersom opplistingen i parallellavtalen artikkel 3 nr 4 skulle gjengis. Det vil nok også være uhensiktsmessig å angi nærmere hva "terrorhandling som nevnt i EU-avtalen artikkel 3 nr 3" er, selv om regelverket blir noe vanskelig tilgjengelig med slike henvisninger.

Til § 8 - obligatoriske avslagsgrunner

Det skal være obligatorisk avslagsgrunn at "samme forhold" er avgjort i Norge tidligere. Det er som kjent ikke alltid opplagt hva som ligger i "samme forhold", men en antar at det i praksis sjelden vil oppstå problemer knyttet til dette i arrestordresammenheng.

Et forhold som ikke synes regulert i § 8 er hvilken betydning det skal ha at det her i Norge er ilagt en *administrativ* reaksjon som ville stenge for ytterligere forfølgning her. § 8 første ledd bokstavene c – h gjelder avgjørelser i straffespolet. Ordlyden i bokstav i) omfatter også administrative avgjørelser, men er ment for avgjørelser truffet i andre land og er ikke et naturlig sted å forankre et eventuelt avslag som følge av en administrativ reaksjon i Norge. Situasjonen vil nok sjelden oppstå i praksis, men den bør formentlig reguleres.

Det foreslås i § 8 annet ledd en særregel om at norske borgere ikke kan overleveres til europeiske land utenfor Norden hvis det straffbare forholdet ville vært foreldet etter norsk rett. Riksadvokaten er usikker på om dette unntaket er tilstrekkelig viktig til at det er grunn

til å bryte med prinsippet om gjensidig anerkjennelse av de øvrige lands rettssystemer. Det er ikke uten videre gitt at en norsk borger som begår et straffbart forhold i et annet europeisk land skal kunne påberope seg at forholdet ville vært foreldet etter norske regler og dermed hindre overlevering. På den annen side registrerer en at både Sverige og Danmark har lovfestet en tilsvarende avslagsgrunn, og en har ikke alvorlige innvendinger mot at det gis en slik ekstra beskyttelse til norske borgere.

Forholdet mellom § 8 annet ledd bokstav a) og § 6 er noe uklart. Hvis forholdet ikke er straffbart etter norsk rett, gjelder (for ikke-nordiske arrestordre som det her er snakk om) hovedregelen i § 8 første ledd om at arrestordren skal avslås. En antar derfor at § 8 annet ledd bokstav a) gjelder forhold som omfattes av § 6 annet eller tredje ledd, hvor det gjøres unntak fra kravet om dobbelt straffbarhet.

I § 8 andre ledd bokstav b) er kriteriet for avslag at "straffansvaret eller adgangen til strafforfølgning" er foreldet. En antar at kriteriet er at adgang til strafffullbyrdelse og straffeforfølgning er foreldet (jf. bl.a. høringsnotatet s 22), men er usikker på om begrepsbruken fanger opp dette.

Til § 9 – fakultative avslagsgrunner

En har ikke bemerkninger til innholdet i utkastet til § 9. Riksadvokaten vil, i forbindelse med ikrafttreddelsen, vurdere om det bør gis retningslinjer for påtalemyndighetens praktisering av de fakultative avslagsgrunnene.

Til § 11 – spesialitetsprinsippet

En forstår det slik at første og annet ledd gjelder for ikke-nordiske arrestordre, mens tredje ledd regulerer situasjonen ved overlevering etter nordiske arrestordre. Det bør fremgå klarere at det som fremstår som en hovedregel, ikke gjelder for de nordiske. (En antar det ikke er slik at det også overfor nordiske land skal settes vilkår som i første ledd, men at mottakerlandet likevel kan forfølge/fullbyrde i henhold til tredje ledd.)

Til § 12 – overlevering/utlevering videre

Sondringen "overlevering"/"utlevering" er neppe åpenbar for dem som ikke bruker regelverket jevnlig, og det bør vurderes om bestemmelsen kan omformuleres noe.

En antar for øvrig at en norsk borger ikke skal kunne utleveres videre til et tredjeland (heller ikke etter overlevering til nordisk land), selv om vilkårene i § 12 annet ledd isolert sett er oppfylt. En er i så fall usikker på om det går klart nok frem.

Til § 13 – overlevering på grunnlag av uteblivelsesdom

En antar at bestemmelsen formelt sett er en avslagsgrunn, og ikke en bestemmelse om at det skal stilles vilkår (som i §§ 11 og 12). Dette kan i så fall med fordel fremgå noe klarere (for eksempel ved å flytte bestemmelsen eller omformulere overskriften).

Prosedyrer/saksbehandling (kapittel 3)

Til § 14 - mottak av arrestordre i Norge

Lov om nordisk arrestordre fastslår at arrestordre fra nordiske land skal sendes direkte til politimesteren der vedkommende oppholder seg (Kripos dersom oppholdssted er ukjent). Departementet foreslår at det samme skal gjelde for arrestordre fra andre europeiske land, men spør om det er naturlig at slike heller sendes til statsadvokaten.

Riksadvokaten mener at også arrestordrer fra øvrige europeiske land bør sendes politiet. Ved at arrestordrene sendes politiet, er det kort vei fra den som mottar arrestordren til de som eventuelt skal effektivere en pågrepelse. Politiet har også, i motsetning til statsadvokatene, døgnbemanning. I forbindelse med ikrafttredelsen, vil riksadvokaten vurdere om det skal gis retningslinjer om at politiet skal varsle statsadvokaten i nærmere bestemte tilfeller.

Til § 15 - tvangsmidler, særlig om varetekt

Bestemmelsen om pågrepelse og varetekt er meget viktig i praksis, og bør gi minst mulig rom for tolkningstvil. En er i tvil om § 15 annet ledd er tilstrekkelig klar hva gjelder vilkårene for fengsling på grunnlag av arrestordre. Av utkastet og høringsnotatet fremgår at domstolen ikke skal prøve om det foreligger skjellig grunn til mistanke og at presumpsjonen i tredje punktum erstatter de spesielle fengslingsvilkårene. En er derfor noe i tvil om hva henvisningen til §§ 171 og 172 innbærer. Det er også et par uklarheter som neppe har stor praktisk betydning, men som det ville være nyttig å få avklart:

- Gjelder kravet til ”skjellig grunn” i de (muligens teoretiske) tilfellene der det i det utstedende land ikke stilles krav om ”skjellig grunn” (eller liknende) for å treffe beslutning om pågrepelse?
- Gjelder strafferammekravet i § 171 slik at det stilles krav om at det forhold arrestordren gjelder kan medføre høyere straff enn seks måneders fengsel? (Arrestordre kan gjelde forhold med lavere strafferamme, jf. utkast til § 3 første ledd bokstav b og annet ledd.)

Det bør vurderes om § 15 annet ledd kan omformuleres noe, slik at det fremgår klarere hvilke vilkår som må være oppfylt – eventuelt at dette avklares i forarbeidene.

Til §§ 17 og 18 - kompetanse til å avgjøre om arrestordren skal etterkommes

Disse bestemmelsene er meget viktige i praksis. Slik bestemmelsene er redigert i utkastet (med en tilsynelatende generell regel i § 17 og spesialbestemmelser i § 18) kommer det etter riksadvokatens mening ikke klart nok frem at samtykket kan gis til påtalemyndigheten (og at det altså ikke er nødvendig at det gis i retten) ved nordisk arrestordre. Muligens er det hensiktsmessig å lage to ”fullstendige” regler, en for ikke-nordiske arrestordrer og en for de nordiske.

Forslaget om at retten skal avgjøre om de ufravikelige vilkårene for overlevering er tilstede ved arrestordre fra andre europeiske land enn de nordiske, også der vedkommende har samtykket, innebærer en endring for anmodninger fra Schengen-land. Ved samtykke avgjør nå påtalemyndigheten (statsadvokaten) om disse vilkårene er oppfylt og om anmodningen skal etterkommes. Riksadvokaten har ikke avgjørende innvendinger mot endringen dersom det fortsatt skal være slik at selve samtykket må gis i retten.

En er imidlertid ikke overbevist om at det er så stor forskjell på nordiske og øvrige europeiske land at et samtykke gitt til påtalemyndigheten i Norge ikke bør kunne være tilstrekkelig også for overlevering til ikke-nordiske europeiske land. En har forståelse for argumentet om at det bør være visse formaliteter rundt avgivelsen dersom samtykket ikke senere skal kunne trekkes tilbake. En er også klar over at den nordiske konvensjonen og parallellavtalen har løst spørsmålet om samtykke og tilbakekall av dette på noe ulike måter. Men en ber departementet vurdere muligheten for samme ordning for alle arrestordrer, og slik at den ordningen som er foreslått for de nordiske gjøres generell. (Samtykke til påtalemyndigheten er tilstrekkelig, men kan trekkes.)

Lovutkastet legger opp til at den endelige avgjørelsen av om arrestordren skal etterkommes treffes av ”påtalemyndigheten”. I høringsnotatet anmodes det om synspunkter på hvilket

nivå i påtalemyndigheten som bør treffe avgjørelsen. I forbindelse med forberedelsene til ikrafttredelse av lov om nordisk arrestordre ble det som kjent utarbeidet utkast til ny bestemmelse i påtaleinstruksen hvor kompetansen i utgangspunktet legges til påtalemyndigheten i politiet, men med unntak der vedkommende er siktet i Norge for et forhold hvor tiltalen hører under statsadvokaten eller riksadvokaten. I disse tilfellene var det foreslått at statsadvokaten treffer avgjørelsen.¹ Etter riksadvokatens syn bør kompetansefordelingen reguleres på samme måte ved arrestordrer fra øvrige europeiske land.

Klage (formentlig over manglende anvendelse av fakultative avslagsgrunner) skal etter utkastet avgjøres innen tre dager. Dette er neppe realistisk, i alle fall ikke i saker der det påberopes forhold som må vurderes nærmere. Det bør i alle fall presiseres at det er snakk om arbeidsdager, slik at f. eks. helger ikke medregnes.

Til § 19 – konkurrerende anmodninger

Utkastet til § 19 synes hensiktsmessig. Riksadvokaten vil vurdere å gi retningslinjer for praktiseringen av bestemmelsens første ledd, for eksempel om at politiet bør konferere med statsadvokaten før avgjørelse etter første ledd tas.

Det kan for øvrig vurderes om forarbeidene bør nevne muligheten for å benytte Eurojust-samarbeidet til å komme frem til en felles oppfatning av hvilken anmodning som bør ha forrang (eventuelt at bare et av landene skal fremme en arrestordre).

Utstedelse av norsk arrestordre (kapittel 4)

Riksadvokaten har merket seg at departementet i utkast til §§ 22 og 23 nå legger opp til at utstedelse av arrestordre – også til nordiske land – til straffeforfølgning, forutsetter at det foreligger en rettslig beslutning om pågrepelse. Bestemmelsen innebærer ikke noen endring av betydning i praksis for anmodninger til ikke-nordiske land. Kripos har opplyst at det ved etterlysning i Norden ikke sjelden kun foreligger beslutning fra politijurist. I lov om nordisk arrestordre er det ikke krav om rettslig pågripelsesbeslutning. Riksadvokaten kan ikke uten videre se gode argumenter for at det skal lovbestemmes (og dermed bli et absolutt vilkår) at det må foreligge en rettslig beslutning, og heller til at - i alle fall nordiske - arrestordrer bør kunne utstedes på grunnlag av beslutning fra påtalejurist.

Uansett må det – for alle arrestordrer – tas inn at det i hastetilfeller er tilstrekkelig med pågripelsesbeslutning fra påtalemyndigheten i politiet. En viser til høringssvaret fra Det nasjonale statsadvokatembetet, som påpeker at det ikke er upraktisk at det oppstår behov for meget raske beslutninger, noe domstolen ikke alltid kan tilfredsstille.

I lovforslaget legges kompetansen til å utferdige arrestordre til "påtalemyndigheten". I høringsnotatet er det bedt om synspunkter når det gjelder hvilket nivå i påtalemyndigheten som skal ha denne myndigheten. I forbindelse med forberedelsene til iverksettelse av lov om nordisk arrestordre, foreslo riksadvokaten at kompetansen som hovedregel skal ligge til påtalemyndigheten i politiet,² men at statsadvokaten skal ha kompetansen i nærmere angitte tilfeller (ved siktelse for overtredelse av straffeloven § 60a, kap. 8 eller kap. 9 og straffeloven 2005 §§ 147a, 147b, 147c eller kap 16a). Dette er også nedfelt i utkast til ny § 6-6 femte ledd i påtaleinstruksen.³

¹ Riksadvokaten skal konsulteres dersom det allerede er tatt ut tiltale her.

² I utkast til rundskriv som var tenkt gitt ved ikrafttredelse av lov om nordisk arrestordre, legges det opp til at det bare er politijurister med utvidet påtalekompetanse som skal kunne utferdige arrestordre

³ I utkastet fra departementet var det etter ordlyden statsadvokaten som skulle "treffe avgjørelsen", mens riksadvokaten ga uttrykk for at det burde være tilstrekkelig at det ble innhentet "samtykke" fra statsadvokaten (og at samtykke ikke skulle være en betingelse for arrestordrens gyldighet).

Kompetansespørsmålet bør formentlig løses på samme måte for nordiske og øvrige arrestordre, og en vil komme tilbake til spørsmålet når det senere skal utarbeides utkast til endringer i påtaleinstruksen.

§ 26 fremstår noe vanskelig tilgjengelig, og det bør vurderes om bestemmelsen kan gjøres mer oversiktlig.

Endring i straffeprosessloven

Det foreslåtte utkast til ny § 463 i straffeprosessloven synes dekkende for behovet, men en antar at den bør skrives på bokmål i og med at resten av loven er på bokmål. (Da vil en også kunne unngå bruk av ordet "retten" i to ulike betydninger)

Videre arbeid

Lov om arrestordre blir viktig for påtalemyndigheten, og riksadvokaten bidrar gjerne i den videre prosessen frem mot et endelig utkast.

Riksadvokaten bidrar selvsagt gjerne også ved utarbeidelsen av nødvendige endringer og nye bestemmelser i påtaleinstruksen.


Knut. H. Kallerud
ass. riksadvokat


Guri Lenth
kst. statsadvokat

Vedlegg

Gjenpart: Det nasjonale statsadvokatembetet
Politidirektoratet