



## RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres referanse:

22/5869

Vår referanse:

22/2117 - 4 / ABS021

Dato:

26.06.2023

### **Høring - NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven**

#### **Innledning**

Det vises til departementets brev med høringsfrist 22. mars 2023, og avtalt utsatt høringsfrist 19. april. Riksadvokaten beklager at avtalt utsatt høringsfrist er oversittet, hvilket skyldes høy arbeidsbelastning ved embetet.

Riksadvokatens overordnede tilbakemelding er at utredningen og lovutkastet fremstår grundig gjennomarbeidet, og en kan tiltre de fleste av utvalgets anbefalinger. I det følgende knyttes bemerkninger til noen av de spørsmål utredningen reiser.

#### **Lovtekniske valg og begrepsbruk**

De beste grunner taler for at bestemmelsene om utleveringsbegjæringer og arrestordrer samles i én lov, slik utvalget har foreslått.

Ikke minst med tanke på at utleverings- og overleveringssakene reiser en rekke ulikeartede spørsmål som ofte må behandles innen korte frister, vil det ligge en vesentlig nytte i den forenkling av rettskildebildet som en ny samlet lov, med forarbeider, medfører.

Riksadvokaten har ikke innvendinger til de legaldefinisjoner som foreslås i utkastet § 4, men definisjonen i bestemmelsens bokstav c tilfører etter det riksadvokaten kan forstå ikke mer enn hva som følger rent språklig umiddelbart av termen og kan derfor sløyfes.

## **Utvalgets forslag om at kravet om dobbel straffbarhet ikke skal omfatte et krav om jurisdiksjon**

Slik bestemmelsene i vår straffelovgivning om jurisdiksjon er utformet, fungerer jurisdiksjon som et vilkår for at en handling rammes av straffelovgivningen. Et utslag av dette er at domstolen, dersom den kommer til at det ikke er jurisdiksjon i en straffesak, skal *frifinne* den tiltalte, ikke *avvise* saken slik tilfellet hadde vært om jurisdiksjon kun hadde betydning som en prosessforutsetning, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 175. På grunnlag av dette mener riksadvokaten at det kan stilles spørsmål ved om ordlyden i utkastet § 12 første ledd første punktum ("Utlevering til strafforfølgning eller straffullbyrdelse kan bare skje når forholdet, eller et tilsvarende forhold, *etter norsk lov kan straffes* med fengsel i 1 år eller mer.", vår kursivering) samsvarer med utvalgets standpunkt i merknadene til bestemmelsen, på s. 288, om at kravet om dobbel straffbarhet ikke skal omfatte et krav om jurisdiksjon.

I saken som resulterte i Høyesteretts kjennelse Rt. 2014 s. 680, som er omtalt på s. 61-62 i utredningen, var påtalemyndighetens standpunkt i samsvar med det som synes å ha vært et tradisjonelt syn i norsk litteratur, nemlig at det ved vurderingen av vilkåret om dobbel straffbarhet er oppfylt gjelder et krav om at Norge ville hatt jurisdiksjon over forholdet om Norge var i den anmodende statens sted. Påtalemyndighetens standpunkt er referert i avgjørelsens avsnitt 22. Ved spørsmål om ekstraterritoriell jurisdiksjon, leder det tradisjonelle synet som kjent til at vilkåret om dobbel straffbarhet ikke vil være oppfylt dersom strafforfølgning i den anmodende staten forutsetter en videre ekstraterritoriell anvendelse av denne statens strafferett enn det norsk strafferett tillater i tilsvarende situasjon.

Utvalgets foreslåtte avklaring medfører således en endring sammenlignet med den forståelse som har vært lagt til grunn i juridisk litteratur og i praktisk rettsanvendelse, eller i alle fall deler av litteraturen og rettsanvendelsen, om hva som ligger i uttrykksmåten "tilsvarende forhold". Dersom utvalgets syn på spørsmålet om jurisdiksjon legges til grunn av departementet i det videre arbeidet, vil det, for å unngå rettslig usikkerhet, være tilrådelig at det kommer klarere til uttrykk i lovteksten, som et unntak fra kravet om straffbarhet etter norsk lov ved behandlingen av utleveringsbegjæringer.

## **Utlevering av norske statsborgere**

Utvalget har på en god måte synliggjort nødvendige avveininger mellom på den ene side behovet for å unngå at personer unndrar seg strafforfølgning for alvorlige lovbrudd, og på den annen side den tilknytning mellom stat og rettssubjekt som et statsborgerskap tradisjonelt representerer. Riksadvokaten inntar ikke standpunkt til konklusjonen på det prinsipielle spørsmålet om forbudet mot utlevering av egne borgere bør oppheves, men kan i all hovedsak tiltre utvalgets utkast til bestemmelser om dette dersom lovgiver følger utvalgets forslag.

Riksadvokaten antar at grunnvilkåret i § 17 første ledd om at hensynet til etterforskningen tilsier strafforfølgelse i utstedende stat i praksis ofte vil være oppfylt, ettersom forholdet ofte vil være begått i staten som begjærer utlevering.

En kan tiltre utvalgets anbefaling om at spørsmålet om vilkårene for utlevering av norsk statsborger i tilfelle avgjøres av domstolene. Særlig den rettssikkerhetsmessige betydningen av bestemmelsene, og at rettsavgjørelser kan gi offentlig tilgjengelige eksempler på hvordan bestemmelsene forstås i praksis, taler for domstolsbehandling.

### **Bistand til internasjonale eller overnasjonale organisasjoner**

Utvalget har avgrenset sin utredning mot utlevering eller overlevering til internasjonale eller overnasjonale domstoler. Ettersom lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring av Roma-vedtektene § 2 annet ledd henviser til den någjeldende utleveringsloven, som opphører å gjelde dersom utvalgets lovutkast vedtas, antas det at departementet i oppfølgingen av utredningen med en lovproposisjon bør ta stilling til hvilke bestemmelser som heretter skal gjelde i slike saker. Problemstillingen kan i første omgang reduseres til et spørsmål om det kapittelet om utleveringsbegjæringer eller kapittelet om arrestordre i den eventuelle nye loven som bør danne utgangspunkt ("så langt det passer") for behandlingen av saker om overlevering på grunnlag av en anmodning fra Den internasjonale straffestol og eventuelt lignende domstoler eller tribunaler. Riksadvokaten går ikke nærmere inn på dette spørsmålet i denne omgang.

Den europeiske unions anklagerkontor (EPPO) forutsettes å kunne utstede europeisk arrestordre, hvilket reiser enkelte spørsmål som er kommentert i riksadvokatens brev til departementet 22. februar 2022. Det ville være fordelaktig om lovgiver gir en avklaring om slike arrestordre i forbindelse med utarbeidelsen av en ny samlet lov.

### **Mistankegrunnlag ved behandlingen av en utleveringsbegjæring**

*Bruk av termen "skjellig grunn" i lovutkastet:*

Lovutkastet § 13 annet ledd annet punktum innebærer at domstolen vil kunne legge til grunn bevisvurderingen som er gjort av myndighetene som har utstedt utleveringsbegjæringen, uten at norske myndigheter foretar en selvstendig prøving av bevisspørsmålet.

For de tilfeller der norske myndigheter finner grunn til å prøve mistankegrunnlaget videreføres det i ordlyden et krav om skjellig grunn til mistanke, men utvalget gir i merknadene til § 13 anvisning på at vilkåret om skjellig grunn til mistanke ikke skal tolkes eller praktiseres "for kategorisk". Det hitsettes fra merknadene til § 13, på side 290:

*"Tredje punktum regulerer tilfeller hvor norske myndigheter finner grunn til å foreta en nærmere prøving av mistankegrunnlaget. Utlevering skal nektes, med mindre norske myndigheter finner at det foreligger skjellig grunn til mistanke om at vedkommende har begått forholdet som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, men etablerer bare en prøvingsrett, ikke en selvstendig*

prøvningsplikt, jf. ordlyden («kan»). Vilkåret skal ikke tolkes for kategorisk. En mistanke som ligger tett opp til «skjellig grunn» vil oppfylle vilkåret hvis dette ut fra en helhetsvurdering synes rimelig og fornuftig. Det bør ikke være avgjørende hvilket mistankenivå den fremmede stat opererer med eller hvilken formulering som er brukt, så lenge mistanken er tilstrekkelig kvalifisert."

Riksadvokaten kan ikke uten videre tiltre utvalgets løsning på dette punktet. For det første fremstår det noe uklart hvilken type argumenter som er ment å kunne inngå i helhetsvurderingen av om det er "rimelig og fornuftig" å akseptere et mistankegrunnlag som er svakere enn skjellig grunn, slik dette begrepet vanligvis forstås i strafferetten, når utgangspunktet for en slik vurdering er at norske myndigheter allerede har funnet grunn til å foreta en selvstendig prøving av mistankegrunnlaget i saken. For det annet fremstår det uheldig om lovbestemmelsen anvender en term av sentral betydning i straffeprosessen, dersom det er lovgivers intensjon at det ved praktiseringen av bestemmelsen skal aksepteres et svakere mistankegrunnlag enn det som normalt forbindes med denne termen. Dersom beviskravet i realiteten er ment å settes lavere, bør dette etter riksadvokatens syn fremgå av bestemmelsens ordlyd, blant annet for å unngå en risiko for utvanning av begrepet og for misforståelser ved anvendelsen av bestemmelsen i det praktiske rettsliv.

Riksadvokaten ser i utgangspunktet ikke et sterkt behov for å fravike vilkåret i gjeldende rett om skjellig grunn, med det tradisjonelle meningsinnholdet for denne termen. Dersom departementet vil følge opp utvalgets anbefaling om å akseptere et svakere mistankegrunnlag, der domstolen prøver dette, enn skjellig grunn til mistanke, bør det vurderes alternative formuleringer.

Blant mulige alternative formuleringer kan nevnes *tilstrekkelig begrunnet mistanke*, eller *tilstrekkelig kvalifisert mistanke*. Ettersom uttrykket *kvalifisert mistanke* tidvis brukes om det strenge mistankekravet etter § 172 (se for eksempel Rt. 1998 s. 1238), vil formentlig det førstnevnte alternativet, *tilstrekkelig begrunnet mistanke*, være å foretrekke. Riksadvokaten har også vurdert om "begrunnet mistanke" kan være en egnet formulering, men antar at dette ville signalisere et for svakt mistankekrav. Til illustrasjon vises det til hvordan uttrykket forklares i merknaden til sikkerhetsloven § 4-5 første ledd bokstav b, i Prop. 153 L (2016–2017), på s. 174: "I begrepet *begrunnet mistanke* ligger et krav om at det må være en viss grad av sannsynlighet [...]". Hva som nærmere ligger i en ny uttrykksmåte som eventuelt velges av departementet bør uansett tydeliggjøres i merknader til bestemmelsen.

*Betydningen av om avgjørelsen som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen er truffet av en domstol, eventuelt at den ettersøkte har krav på domstolsprøving av avgjørelsen:*

Ved vurderingen av om norske myndigheter bør foreta en selvstendig prøving av bevisene, vil det, ved siden av de momenter som utvalget peker på, formentlig være av betydning om enten utleveringsbegjæringen eller avgjørelsen som ligger til grunn for begjæringen er utstedt av en domstol, eller om det utelukkende er påtalemyndigheten i landet som har utferdiget dette. Utvalget har påpekt denne sammenhengen på s. 220–221 samt s. 300 i forbindelse med spørsmålet om det vil være *ubetenkelig* å legge til grunn, uten noen nærmere prøving,

utenlandske myndigheters vurdering av at den ettersøkte personen har begått forholdet, ved bruk av tvangsmidler i Norge før mottak av en utleveringsbegjæring.

Etter gjeldende utleveringslov § 15 nr. 1 annet punktum kan bevisvurderingen i avgjørelsen som følger med utleveringsbegjæringen legges til grunn dersom avgjørelsen er avsagt av en domstol, se Ot.prp. nr. 30 (1974–1975) s. 42. Etter det riksadvokaten kan se, kommer et slikt krav ikke utvetydig klart til uttrykk i utvalgets motiver (s. 221) eller merknader til bestemmelsen (s. 302–303).

Å legge vekt på om avgjørelsen er truffet av en domstol har betydning i to aspekter. For det første ved at domstolsbehandlingen innebærer at det er foretatt en uavhengig vurdering av bevisene, hvilket inngir større grad av tillit. For det annet vil det i større grad ivareta den ettersøkte personens rettssikkerhet. Det sistnevnte hensynet kan formentlig også ivaretas dersom det foreligger en mulighet for å kreve domstolsprøving av avgjørelsen, se til sammenligning på arrestordreområdet EU-domstolens avgjørelse C-648/20 PPU, der domstolen under henvisning til charterets artikkel 47 om retten til effektive rettsmidler og rettferdig rettergang konkluderte med at "de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse af en person, mod hvem der er udstedt en europæisk arrestordre med henblik på strafforfølgning, ikke er opfyldt, når såvel den europæiske arrestordre som den retsafgørelse, hvortil den er knyttet, er udstedt af en anklagemyndighed [...] men ikke kan gøres til genstand for en domstolskontrol i den udstedende medlemsstat før den fuldbyrrende medlemsstats overgivelse af den eftersøgte".

Hensynene bak bestemmelsen i Den europeiske menneskerettskonvensjon art. 6 – selv om konvensjonsbestemmelsen ikke direkte gjelder behandlingen av utleveringssaker i den anmodende staten –, og EU-domstolens praksis knyttet til søsterbestemmelsen i EU-charterets artikkel 47 i arrestordresakene, kan tilsi at norske domstoler bør ha en lavere terskel for selvstendig prøving av mistankegrunnet som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen og den underliggende pågripelsesbeslutningen mv. dersom dette er utstedt utelukkende av påtalemyndighetene i den anmodende staten. Dette gjelder i større grad i saker der den ettersøkte ikke har adgang til å kreve rettslig prøving av påtalemyndighetens begjæring/beslutning, enn i saker der det allerede foreligger domstolskontroll eller den ettersøkte har en rett til å kreve dette før utlevering er gjennomført.

Når det gjelder det tidlige stadiet av saken der det kun foreligger en *etterlysning*, kan det av hensyn til effektiviteten i det internasjonale samarbeidet ikke forventes at det foreligger en avgjørelse fra en domstol. Det vises til omtalen i riksadvokatens brev 22. februar 2022 av situasjonene som per i dag reguleres av utleveringsloven § 20. Utvalgets foreslåtte løsning for slike situasjoner avveier etter riksadvokatens syn de motstridende hensyn på en hensiktsmessig måte.

### **Skal påtalemyndigheten fremme en utleveringssak for retten i tilfeller der man på forhånd vet at den ikke skal/bør etterkommes?**

Riksadvokaten kan i all hovedsak tiltre utvalgets vurderinger på side 174-175.

Muligheten for å anmode om skriftlig behandling av saken, jf. utkastet § 42 annet ledd tredje punktum, gjør det mindre betenkelig å fremme en sak for retten selv om påtalemyndigheten mener at utleveringsbegjæringen ikke bør etterkommes. Riksadvokaten legger imidlertid til grunn at retten, som ikke vil være bundet av påtalemyndighetens påstand om at vilkårene for utlevering ikke er tilstede, vil ha behov for en redegjørelse for utleveringssaken og påtalemyndighetens standpunkt. Den løsningen som utvalget foreslår gjør det nødvendig at påtalemyndigheten redegjør for omstendigheter som gjør at begjæringen ikke skal etterkommes i straffesakens dokumenter, også eventuelle omstendigheter som vil kunne være av en sensitiv karakter i relasjonen mellom Norge og den anmodende staten. Det må tas høyde for at redegjørelsen, eller utdrag fra den, formidles til andre for eksempel ved at den ettersøkte personen gjengir teksten i andre sammenhenger. Riksadvokaten antar derfor at det i oversendelsen til retten i slike tilfeller vil kunne bli nødvendig med inngående vurderinger og et ikke ubetydelig arbeid med utformingen av redegjørelsen, selv om det på forhånd i praksis kan legges til grunn at prosessen ikke resulterer i utlevering.

### **Mindretallets forslag om et forbud mot utlevering dersom det kommer i strid med grunnleggende humanitære hensyn**

Riksadvokaten støtter mindretallets syn. Det vises særlig til at det skal svært mye til for at humanitære grunner medfører at utlevering vil komme i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjon, hvilket innebærer at det synes fornuftig å opprettholde en slik nødventil uttrykkelig i lovgivningen.

### **Utstedelse av utleveringsbegjæringer og arrestordrer, samt etterlysning**

Riksadvokaten tiltrer utvalgets vurderinger, herunder at utleveringsbegjæringer og arrestordre fremdeles skal utstedes av påtalemyndigheten, ikke domstolene.

Det antas at det vil kunne senke terskelen for at det fra norsk side angis i en arrestordre at saken gjelder en lovbruddstype som angitt i parallellavtalen artikkel 3 nr. 4 (den såkalte positivlisten) dersom det gis noe ytterligere veiledning om hvordan de 32 kategoriene av straffbare forhold skal forstås når de anvendes innen en norsk strafferettslig kontekst. Det kan sies å være et visst tolkningsrom når det gjelder avgrensningen av kategoriene, og riksadvokaten vil særlig peke på kategoriene "deltagelse i en kriminell organisasjon", "datarelatert kriminalitet" og "rasisme og fremmedfrykt". Dersom departementet finner det hensiktsmessig å gi veiledning av denne art ville det trolig passe best inn rundskriv G-2020-2 om arrestordresakene som en utdypning av forskriften § 6, og ikke i selve arrestordreforskriften.

Riksadvokaten har ikke innvendinger til forslagene til endringer i utkastet §§ 62-64 i Kripas sitt høringsvar, som også er tiltrådt av Det nasjonale statsadvokatembetet.

## **Erstatning i anledning strafforfølgingen**

Enig med utvalget i vurderingen i kap. 12.5 (s. 263) om at det ikke er nødvendig å lovregulere fordelingen av utgifter mellom statene. I dette kapittelet omtales også kort spørsmålet om erstatning i anledning strafforfølging.

På s. 280, om forholdet til straffeprosessloven, redegjøres det for at henvisningen til straffeprosesslovens regler i henhold til en uttalelse i Ot.prp. nr. 30 (1974–1975) s. 41 ikke bare omfatter fremgangsmåten ved sakens undersøkelse, men også reglene om erstatningsansvar i anledning saken, så langt de passer.

Ettersom spørsmålet, blant annet på grunn av "så langt de passer"-forbeholdet, formentlig er noe vanskelig tilgjengelig for det rettssøkende publikum eller advokater, som ikke regelmessig arbeider med utleverings- eller overleveringssaker, antas det å kunne ha en pedagogisk verdi om det i en bestemmelse i den nye loven, eller i merknaden til utkastets § 3, avklares uttrykkelig hvorvidt en person som har vært for eksempel pågrepet og varetektsfengslet *i Norge* på grunnlag av en utleveringsbegjæring eller arrestordre fra utlandet kan kreve erstatning fra norske myndigheter i tråd med bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 31, og om det samme gjelder en person som har vært pågrepet og varetektsfengslet *i utlandet* på grunnlag av en utleveringsbegjæring eller arrestordre fra Norge.

## **Ny regel om jurisdiksjon i straffeloven (punkt 8.2.1 og utkast til ny § 6 annet punktum i straffeloven) på grunnlag av "aut dedere aut judicare" uten grunnlag i en overenskomst**

Riksadvokaten har ikke innvendinger til at det innføres en bestemmelse som foreslått for å unngå at norske myndigheter står uten jurisdiksjon i et tilfelle der en person ikke besluttes utlevert, og staten som har bedt om utleveringen anmoder om at Norge overtar strafforfølgingen.

Riksadvokaten legger til grunn at en regel om "*aut dedere aut judicare*" ikke bør forstås som en forpliktelse til å sette personen under tiltale eller treffe andre positive påtalevedtak, men at forpliktelsen oppfylles ved at saken oversendes til påtalemyndigheten for vurdering.

Riksadvokaten finner grunn til å reise spørsmål om bestemmelsen slik den er utformet i utkastet til straffeloven § 6 nytt første ledd annet punktum, om tilfeller der det "ikke er *adgang* til å utlevere" (vår kursivering), vil komme til anvendelse i saker der departementet etter en skjønnsmessig vurdering kommer til at utlevering ikke skal skje selv om lovens vilkår for utlevering er oppfylt, jf. utkastets § 44 tredje ledd.

\*\*\*

Riksadvokaten stiller seg til disposisjon dersom det skulle være spørsmål til det ovenstående eller om departementet ønsker ytterligere synspunkter eller forslag fra riksadvokaten.

Torunn Salomonsen Holmberg  
ass. riksadvokat

Alf Butenschøn Skre  
statsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur