



POLITIHØGSKOLEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:
22/5869 - SIHO

Vår referanse:
22/02781-3

Dato:
20.03.2023

HØRINGSBREV - NOU 2022 15 UTLEVERINGS- OG ARRESTORDRELOVEN

Innledning

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet med Utleverings- og arrestordreutvalgets utredning NOU 2022:15 Utleverings- og arrestordreloven med høringsfrist 22. mars 2023.

Bakgrunnen for høringen er behovet for en gjennomgang av utleverings- og overleveringsregelverket etter at parallellavtalen mellom Island, Norge og EU, samt arrestordreloven, trådte i kraft.

Innledningsvis bemerkes at det å samle regelverket for ut- og overlevering til og fra Norge, herunder å utforme en brukervennlig, forståelig og opplysende lov, er et viktig og sentralt nasjonalt bidrag inn i det internasjonale politisamarbeidet. Særlig gjør dette seg gjeldende på et rettslig område som baseres på flere og ulike folkerettslige forpliktelser, der mange deltakere er involvert på lokalt nivå i beslutningsprosessen.

Særlige merknader til utredningen

a. Én felles lov for ut- og overlevering til og fra Norge

Politihøgskolen støtter anbefalingen om å samle regelverket for ut- og overlevering til én lov. På denne måten kan det oppnås en større bevissthet rundt de ulike regelverk som gjelder, det være seg en utleveringssak eller overleveringssak. I forlengelsen av dette vil en slik lovteknisk løsning antakelig medføre økt bevissthet i den enkelte sak om hvorvidt rettsområdet også faller inn under EU-domstolens domene, hvor føringene som kommer herifra er relevante for Norge. Samtidig vil det å samle reglene til en lov, bidra til en økt helhetsforståelse for det internasjonale samarbeidet for å overføre ettersøkte personer.

b. Begrepsbruk

Politihøgskolen er enige i forslaget om å tilstrebe en mer konsekvent og omforent begrepsbruk utleveringsretten, samtidig som begrepene som benyttes, bør markere forskjellene som ligger i henholdsvis en utleveringsbegjæring, arrestordre og nordisk arrestordre.

c. Særlig om krav til tilregnelighet

Utvalget foreslår i punkt 8.2.1.4 at loven bringes i overensstemmelse med utleveringskonvensjonen, og at det klargjøres at også utilregnelige lovbytere skal kunne utleveres. Med andre ord bør det ikke gjelde et vilkår om tilregnelighet ved utlevering. Dette begrunnes med at «det er samme behov for utlevering av utilregnelige lovbytere som tilregnelige». At det ikke foreligger krav til tilregnelighet, gjelder også ved overleveringer, jf. punkt 8.2.2.4 i utredningen.

Under etterforskning vil det å avklare tilregneligheten til gjerningspersonen være ett av spørsmålene etterforskningen søker å bringe på det rene, der det foreligger konkrete omstendigheter som aktualiserer spørsmålet. Tidlig i etterforskningsfasen, vil det kunne være vanskelig å fastslå noe svar på spørsmålet. Særlig vil dette gjelde i de tilfellene der politiet ikke har kontroll på gjerningspersonen fordi vedkommende har unndratt seg straffesaken. Politihøgskolen er av denne grunn enig i at i saker om ut- eller overlevering av ettersøkte under etterforskning av straffbare handlinger, vil det være samme behov for utlevering av utilregnelige lovbytere som tilregnelige.

Når det gjelder personer som er dømt til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg og med det frifunnet for straffansvar, er ikke Politihøgskolen uten videre enig i at behovet for utlevering eller overlevering er det samme som for tilregnelige som er idømt fengselsstraff. Her vil først og fremst det å opprettholde behandling (herunder medisinsk behandling), fare for eget eller andres liv eller helse, være den klart fremtredende og presserende grunn til å få tilbakeført personen til helseinstitusjonen for videre kontrollert behandling.

Om ut- eller overleveringsinstituttet er best egnet til dette formål, bør vurderes utredet opp mot alternative spor. Et sentralt tema i så måte vil være hvilket spor som vil være mest effektivt og tilrettelagt, for videre kontrollert behandling.

En praktisk viktig side ved dette spørsmålet er i hvilken utstrekning det finnes tilstrekkelig hjemler i norsk rett i dag for å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler til å sikre ut- eller overlevering av utilregnelige personer. Dersom vedkommende skal utleveres, følger det av utleveringslovens § 15 at straffeprosesslovens regler om tvangsmidler skal anvendes "i samme utstrekning som i saker angående lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket. Ved avgjørelsen av om vilkårene for å anvende tvangsmidler er til stede, kan den rettsavgjørelse som følger med begjæringen om utlevering, legges til grunn uten ytterligere prøving av bevisene for vedkommende persons skyld."

Dersom det er tale om en overlevering, vil någjeldende § 13 i overleveringsloven gi hjemmel til pågrepelse av en person som er dømt til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg. Loven stiller ikke krav ut over at vedkommende skal være ettersøkt i en nordisk-europeisk arrestordre. Øvrige tvangsmidler skal vurderes på tilsvarende måte som det utleveringsloven legger opp til, jf. § 13, siste ledd, jf. tredje ledd.

Tvangsmiddelbruk etter straffeprosessloven forutsetter gjennomgående at det foreligger skjellig grunn til mistanke av det straffbare forhold. Mistankekravet relaterer seg både til straffebudets objektive og subjektive side. En utilregnelig person vil ikke ha skyldne, og mistankegrunlaget vil dermed ikke være innfridd.

En praktisk bestemmelse, når det gjelder etterlyste personer som det er presserende å få kontroll på, er det straffeprosessloven § 216 b om kommunikasjonskontroll som kommer til anvendelse. Den gir blant annet hjemmel til å lokalisere en siktet person sin telefon. Inngrepet forutsetter skjellig grunn til mistanke, herunder krav til skyldne. Kapittel 16 i straffeprosessloven om beslag, forutsetter også subjektiv skyldne som del av mistankekravet.

Når det gjelder ransaking etter kapittel 15 i straffeprosessloven, har en unntatt kravet til skylddevne i § 196, hvor det heter at ransaking kan foretas selv om "mistenkte ikke kan dømmes til straff på grunn av reglene i straffeloven § 20". Tilsvarende ved telefonavlytting etter strpl. § § 216 a, jf. annet ledd. Om dette gir tilstrekkelig klar hjemmel til å benytte tvangsmidlene også overfor personer som er frifunnet på grunn av utilregnelighet og overført tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg, er derimot mer uklart.

Politihøgskolen vurderer det dithen at det kun er straffeprosesslovens § 171 om pågripelse, som klart gir hjemmel for tvangsmiddelbruk i de tilfeller en person ved dom er frifunnet på grunn av utilregnelighet og overført tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg, jf. bestemmelsens siste ledd. En gjennomgang av inngrepshjemlenes rekkevidde bør gjøres i forbindelse med lovarbeidet, all den tid tilregnelighet ikke blir et vilkår for ut- eller overlevering.

d. Grunnvilkår

Dobbel straffbarhet: Politihøgskolen er enig i utvalgets vurdering om å videreføre en hovedregel om dobbelt straffbarhet i utleverings- og overleveringsaker utenfor Norden, og at det for overlevering til stater i Norden ikke er et slikt krav. Altså en videreføring av gjeldende rett.

Krav til strafferamme eller reaksjon: Utvalget går inn for å senke terskelen for utlevering, ved at kravet til strafferammen reduseres til fengsel i *minst* ett år, i motsetning til fengsel i *mer enn* ett år som er gjeldende rett. Utvalget peker på at dette åpner for utlevering for mindre alvorlige lovbrudd enn i dag, men at dette ikke er ensbetydende med at de ikke kan være alvorlige, hvilket eksemplifiseres med at utlevering som følge av trusler eller brudd på oppholds- og kontaktforbud nå aktualiseres. Politihøgskolen vil bemerke at en slik utvidelse vil innebære at eksempelvis krenkelse av privatlivets fred, jf. strl. § 267, som i all hovedregel medfører et forelegg etter norsk rett, i så fall vil være et forhold som kan føre til en utleveringssak med det ressursbruk dette medfører. Et annet eksempel er straffeloven § 316 om kjøp av seksuelle tjenester fra voksne, hvor det i Norge normalt reageres med forelegg, i noen land er tillatt og i enkelte land vurderes strengere. Politihøgskolen savner i utredningen en noe nærmere analyse av hva en lavere terskel til strafferamme i praksis vil kunne medføre for Norges vedkommende, sett hen til strafferammene satt i norsk straffelovgivning.

Når det gjelder aksessoriske forhold i utleveringssaker, er Politihøgskolen enig i en oppmykning ved at det for disse forhold kun blir krav om dobbel straffbarhet, og at et krav om kvalifisert strafferamme utgår.

Krav til mistankegrunnlag: I utredningens punkt 8.4.1 ønsker utvalget å videreføre «skjellig grunn» som mistankenivå, men skriver samtidig at «vilkåret ikke bør praktiseres for kategorisk. Dersom det foreligger kvalifisert mistanke mot den ettersøkte, bør dette være tilstrekkelig hvis f.eks. beslutningen og utleveringsbegjæringen under ett innbyr til tillit». Bruken av denne terminologien begrunnes med at vilkåret er innarbeidet i norsk straffe- og straffeprosessrett, hvor det er rikholdig praksis å se hen til. Politihøgskolen bemerker at dersom mistankegrunnlaget er tiltenkt å også omfatte mistankegrunnlag som ligger under det mest sannsynlige, bør det vurderes å benytte en annen formulering. Nettopp fordi «skjellig grunn» er så godt innarbeidet og for praktiserende jurister ensbetydende med sannsynlighetsovervekt, bør man være varsom med å innføre en annen bevisterskel under samme merkelapp.

Politihøgskolen vil også bemerke at i de tilfeller det vil foreligge kvalifisert mistanke, men ikke sannsynlighetsovervekt, vil dette kunne få betydning for tvangsmiddelbruken, altså den praktiske muligheten til å sikre utleveringen, ettersom straffeprosesslovens regelverk her er bestemmende og gjennomgående fordrer sannsynlighetsovervekt.

EMK og andre menneskerettskonvensjoner: Politihøgskolen tilslutter seg utvalgets vurderinger av å gjøre EMK og andre menneskerettskonvensjoner til en egen avslagsgrunn både i ut- og overleveringssakene.

Fare for forfølgelse: Politihøgskolen tilslutter seg utvalgets vurderinger av å gjøre fare for forfølgelse til en selvstendig avslagsgrunn ved ut- og overlevering. Videre er det ikke innvendinger til de språklige endringer som foreslås i utredningen.

Fraværdom: Politihøgskolen tilslutter seg utvalgets forslag om en egen avslagsbestemmelse som nærmere regulerer ut- eller overlevering i tilfelle den underliggende dom er avsagt i domfeltes fravær. En er videre enig i vurderingen av at det ikke skal være en slik bestemmelse for overlevering mellom de nordiske statene.

Livstidsstraff: Utvalget vurderer at det ikke er nødvendig med en særlig regulering av livstidsstraff for utlevering, all den tid dette klart kommer frem i merknadene, og at dette også fanges opp av lovutkastets § 20 annet ledd, samt følger klart av EMD's praksis. Under regelverket for overlevering, mener utvalget at det bør være en slik egen bestemmelse. Politihøgskolen er av den oppfatning at dette bør reguleres i egen bestemmelse, også for utlevering. En finner at de grunner som fremheves for en egen bestemmelse ved overlevering, også i stor grad gjør seg gjeldende ved utlevering. Det gir best sammenheng i regelverket, og vil tjene formålet om en tilgjengelig lov.

Norsk statsborger: Utvalget foreslår å gå bort fra det absolutte forbudet mot å utlevere egne statsborgere til stater utenfor EU og Norden, og at det i disse tilfeller skal finne sted en konkret vurdering fra norske myndigheter. Det foreslås for disse sakstilfellene - i tillegg til de mer generelle avslagsgrunner - et grunnvilkår at hensynet til strafforfølgningen taler for at forfølgningen skjer i den anmodende stat og at den ettersøkte har en særlig tilknytning til den anmodende stat eller det dreier seg om de mest alvorlige lovbrudd (fengsel i mer enn seks år etter norsk lovgivning). Politihøgskolen tilslutter seg forslaget til lovendringen. Etter høgskolens syn har utvalget balansert nødvendigheten i dag for internasjonalt straffesaksarbeid mot betenkeligheter ved å utlevere egne borgere i lovforslaget på en god måte. Betenkeligheter mot å utlevere egne borgere, er etter vårt syn adressert tilstrekkelig med de vilkår som foreslås, samtidig som Norge vil kunne fastsette særskilte betingelser for utleveringen.

Humanitære hensyn: Flertallet i utvalget går inn for å ikke videreføre en regel om at utlevering ikke skal skje dersom det vil være i strid med humanitære hensyn, og erstatte dette med en midlertidig utsettelsesgrunn ved tungtveiende humanitære grunner. Mindretallet foreslår å videreføre regelen. Politihøgskolen vil bemerke - i tillegg til de grunner mindretallet trekker frem, at en videreføring av bestemmelsen i større grad enn tidligere vil være relevant som en sikkerhetsventil, sett hen til at utvalget også foreslår å senke kravet til strafferamme. Dette innebærer at utlevering vil kunne skje i mindre alvorlige saker enn tidligere, og at forholdene for øvrig kan gjøre utlevering særlig urimelig, uten at dette fanges opp av avslagsgrunnene eller våre menneskerettslige forpliktelser.

Kriminell lavalder: Politihøgskolen tilslutter seg utvalgets forslag til videreføring av gjeldende rett.

Forbud mot dobbeltstraff: Politihøgskolen tilslutter seg utvalgets vurderinger om å harmonisere reglene om dobbeltstraff for utlevering og overlevering. Videre tilslutter Politihøgskolen seg de presiseringer og avklaringer utvalget kommer med, rundt hvilke strafferettslige reaksjonsformer som skal gjelde som nektelsesgrunnlag for ut- og overlevering.

Foreldelse: Politihøgskolen tilslutter seg utvalgets videreføring av gjeldende rett, hva gjelder foreldelse som avslagsgrunn.

Amnesti: Politihøgskolen tilslutter seg utvalgets forslag om en egen avslagsbestemmelse, for de tilfeller det er gitt amnesti.

Politiske lovbrudd: Politihøgskolen tilslutter en videreføring av gjeldende rett.

Militære lovbrudd: Politihøgskolen tilslutter en videreføring av gjeldende rett.

Forhold begått helt eller delvis i Norge: Politihøgskolen tilslutter en videreføring av gjeldende rett.

e. Spesialitetsprinsippet, videre utlevering, videre overlevering og betingelser for utlevering

Spesialitetsprinsippet, videre utlevering og videre overlevering: Politihøgskolen tilslutter seg utvalgets vurderinger om å videreføre gjeldende rett. Videre er en enig i at spesialitetsprinsippet uttrykkelig bør fremkomme i en egen lovbestemmelse også for overleveringer, med den begrunnelse utvalget redegjør for.

Betingelser som stilles for utlevering: Politihøgskolen tilslutter seg de vurderinger og forslag utvalget går inn for.

f. Behandlingen av saker om utlevering og overlevering fra Norge

Oversendelse av utleveringsbegjæringen eller arrestordren: Politihøgskolen tilslutter seg forslaget til et regelverk som tar høyde for den teknologiske utviklingen ved å åpne for at utleveringsbegjæringene også kan sendes elektronisk, forutsatt at det utarbeides et system som sikrer kommunikasjonsformen både av hensyn til personvern og rettssikkerhet.

Krav til utleveringsbegjæringen eller arrestordren: Utvalget går i hovedsak inn for å videreføre gjeldende rett. Det foreslås imidlertid å gå bort fra kravet om original eller bekreftet kopi av dommen eller pågripelsesbeslutningen. Politihøgskolen er enig i at ettersom begjæringen fremsettes via diplomatiske kanaler, blir dens autensitet vurdert og prøvd i flere ledd. Mer betenkelig vil det å gå bort ifra kravet imidlertid være når utvalget samtidig går inn for at begjæringene også kan sendes elektronisk. I hvilken grad rettssikkerheten til den ettersøkte ivaretas tilstrekkelig, vil avhenge av de teknologiske løsninger som i fremtiden anerkjennes i denne sammenheng.

Innledende behandling av utleveringsbegjæringen eller arrestordren: Utvalget finner det hensiktsmessig at den ettersøkte som den klare hovedregel, får oppnevnt forsvarer fra tidspunktet påtalemyndigheten iverksetter nødvendige undersøkelser, uavhengig av om vedkommende på dette tidspunktet pågripes og varetektsfengsels. Dette begrunnes med at utlevering er et inngripende tiltak, og det er viktig at den ettersøktes rettigheter ivaretas umiddelbart. Politihøgskolen vil påpeke at det er et viktig hensyn at tidspunktet for oppnevning av forsvarer, ikke står i veien for at politiet effektivt kan iverksette tiltak for å sikre gjennomføring av utleveringen.

Avgjørelse av utleveringsbegjæringen eller arrestordren: Politihøgskolen tilslutter seg utvalgets forslag om å videreføre dagens ordning med at domstolene avgjør om lovens vilkår for utlevering er oppfylt, og at Justis- og beredskapsdepartementet avgjør om utleveringsbegjæringen skal etterkommes, men at sistnevntes vurderingstemaer begrenses slik at det ikke skjer dobbeltbehandling av alle lovens vilkår. Politihøgskolen tilslutter seg også utvalgets forslag om at adgangen til klage over departementets vedtak til Kongen i statsråd opphører. Politihøgskolen tilslutter seg også at det åpnes for skriftlig rettsbehandling i visse tilfeller, eksempelvis ved samtykke i både ut- og overleveringssaker.

Tvangsmidler: Politihøgskolen tilslutter seg de endringer utvalget foreslår, herunder at domstolen skal legge til grunn den utenlandske domstols vurdering av mistankegrunnlag uten en nærmere prøving av vilkåret om skjellig grunn før mottak av utleveringsbegjæringen, der dette er ubetenkelig. Videre tilsluttes forslaget om en klar hjemmel om at andre tvangsmidler enn pågripelse kan benyttes i saker om overlevering, der den ettersøkte er løslatt på grunn av fristoversittelse.

g. Behandlingen av saker om utlevering og overlevering til Norge

Politihøgskolen er enig i at det er hensiktsmessig med en nærmere regulering av ut- og overlevering til Norge av hensyn til en informativ og brukervennlig lov. Å lovfeste nærmere når påtalemyndigheten kan utferdige en utleveringsbegjæring, herunder at det må være forholdsmessig å igangsette en utleveringssak, fremstår formålstjenlig.

Når det gjelder krav til utleveringsbegjæringer, foreslår utvalget å ikke lovfeste dette, idet de folkerettslige rammene kan begrunne ulik detaljgrad. Politihøgskolen er av den oppfatning at det likevel kan være hensiktsmessig med en lovregulering, selv om den av samme grunn ikke kan være for detaljert. En bestemmelse som sier noe om at begjæringen, må være i tråd med de krav til utforming som gjelder overfor den anmodede stat, i kombinasjon med eksempelvis en noe mer konkretisert oversikt i forarbeidenes kommentar til bestemmelsen, vil bidra til en mer informativ og brukervennlig lov.

Politihøgskolen tilslutter seg utvalgets forslag om at departementet ikke kan overprøve beslutningen om å fremsette en utleveringsbegjæring, og at departementets rolle begrenses til gjennomgang av om begjæringen er i samsvar med overenskomst med vedkommende stat, og i spesielle tilfeller kunne vurdere øvrige hensyn eksempelvis utenrikspolitiske interesser. Dette er i tråd med påtalemyndighetens uavhengige rolle.

h. Annet

Forholdet til utlendingsloven: Politihøgskolen er enig i at en regulering av om og eventuelt hvordan ut- og overleveringslovgivningen skal prioriteres i de tilfeller utlendingslovens regler om bort- eller utvisning også kommer til anvendelse, ikke egner seg for lovregulering. Her egner generelle retningslinjer seg eventuelt bedre. At det verserer en ut- eller overleveringssak bør ikke stå i veien for at Norge også parallelt igangsetter en bort- eller utvisningssak mot utlendingen. Spørsmålet er imidlertid om den ordinære effektueringen av vedtaket må vike til fordel for det internasjonale strafferettssamarbeidet. Ut- og overleveringslovgivningen tar opp i seg en rekke rettssikkerhetsgarantier, som det ikke ses hen til i forbindelse med effektivering av et avslag på opphold eller ved effektivering av et ut- eller bortvisningsvedtak. Det taler for at ut- og overlevering som hovedregel er den riktige prosessform i de tilfeller begge regelsett gjør seg gjeldende på samme tid.

Med hilsen

Nina Skarpenes

Click or tap here to enter text.

Click or tap here to enter text.

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:

Annette Kathrine Sund

Per Håkon Sand