

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2022: 15**

# Utleverings- og arrestordreloven

# Norges offentlige utredninger

## 2022

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Teknisk redaksjon

---

1. Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområder  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
2. Akademisk ytringsfrihet  
*Kunnskapsdepartementet*
3. På trygg grunn  
*Olje- og energidepartementet*
4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
5. Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2  
*Statsministerens kontor*
6. Nett i tide  
*Olje- og energidepartementet*
7. Et forbedret pensjonssystem  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
8. Ny minerallov  
*Nærings- og fiskeridepartementet*
9. En åpen og opplyst offentlig samtale  
*Kultur- og likestillingsdepartementet*
10. Inntektssystemet for kommunene  
*Kommunal- og distriktsdepartementet*
11. Ditt personvern – vårt felles ansvar  
*Kommunal- og distriktsdepartementet*
12. Fondet i en brytningstid  
*Finansdepartementet*
13. Med videre betydning  
*Kunnskapsdepartementet*
14. Inntektsmåling i jordbruket  
*Landbruks- og matdepartementet*
15. Utleverings- og arrestordreloven  
*Justis- og beredskapsdepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2022: 15**

# Utleverings- og arrestordreloven

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. november 2020.  
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 28. oktober 2022.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1519-0

---

Aksell AS

## Til Justis- og beredskapsdepartementet

Ved kongelig resolusjon 13. november 2020 ble det oppnevnt et utvalg for å gjennomgå gjeldende regelverk om utlevering av lovbrøyttere og overlevering på grunnlag av arrestordre, og utarbeide forslag til nye bestemmelser. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo, 28. oktober 2022

Janne Kristiansen  
(leder)

Erik Møse

Vidar Stensland

Ellen Katrine Hætta

Anne Grøstad

Hilde Stoltenberg

Tor Haug

Liv Christina  
Houck Egseth

---

Thea Elise Kjæraas

Elisabet Kaasa  
Midtbøen

Arild Brukstuen

Silje Holten



# Innhold

<b>Forkortelser og korttitler</b> .....	9	4.7.3	Konvensjon om nordisk arrestordre 2005 .....	37
<b>1 Sammen drag</b> .....	11	4.7.4	Parallellavtalen 2006 .....	38
<b>2 Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid</b> .....	15	4.8	EU-domstolens praksis .....	39
2.1 Sammensetning .....	15	4.8.1	EU-domstolen, Eurojust og European Judicial Network (EJN) .....	39
2.2 Mandat .....	15	4.8.2	Utvalgte dommer .....	39
2.3 Utvalgets arbeid .....	17	4.9	Andre konvensjoner med bestemmelser om utlevering .....	41
<b>3 Lovhistorikk og utvikling</b> .....	20	<b>5</b>	<b>Utenlandsk rett</b> .....	42
3.1 Oversikt over lovhistorien .....	20	5.1	Innledning .....	42
3.1.1 Norsk utleveringsrett før 1908 .....	20	5.2	Norden .....	42
3.1.2 Utleveringsloven 1908 .....	20	5.2.1	Danmark .....	42
3.1.3 Den nordiske utleveringsloven 1961 .....	20	5.2.2	Sverige .....	43
3.1.4 Utleveringsloven 1975 .....	21	5.2.3	Finland .....	44
3.1.5 Lov om nordisk arrestordre 2008 .....	21	5.2.4	Island .....	45
3.1.6 Arrestordreloven 2012 .....	21	5.3	Utvalgte europeiske stater utenfor Norden .....	45
3.2 Utviklingen .....	22	5.3.1	Frankrike .....	45
<b>4 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer</b> .....	24	5.3.2	Nederland .....	45
4.1 Innledning .....	24	5.3.3	Tyskland .....	46
4.2 Grunnloven .....	24	5.3.4	Storbritannia .....	46
4.3 Menneskerettskonvensjoner .....	25	<b>6</b>	<b>Sentrale hensyn, lovtekniske valg og begreper</b> .....	48
4.3.1 Innledning – EMK .....	25	6.1	Innledning .....	48
4.3.2 Situasjonen i den anmodende stat ..	26	6.2	Sentrale hensyn .....	48
4.3.3 Situasjonen i den anmodede stat – krav til oppholdslandets behandling av utleveringsbegjæringen .....	31	6.3	En eller flere lover? .....	49
4.3.4 Andre menneskerettskonvensjoner enn EMK .....	31	6.4	Lovstruktur og lovteknikk .....	50
4.4 Bilaterale utleveringsavtaler .....	32	6.5	Forskriftsregulering .....	51
4.5 Europarådets utleveringskonvensjon med tilleggsprotokoller .....	32	6.5.1	Gjeldende rett .....	51
4.6 Schengenkonvensjonen mv. .....	34	6.5.2	Utvalgets vurderinger .....	51
4.6.1 Schengenkonvensjonen 1990 .....	34	6.6	Begrepene .....	52
4.6.2 Særlig om Schengen informasjonssystem (SIS) og SIRENE .....	34	6.6.1	Innledning .....	52
4.6.3 EUs utleveringskonvensjoner 1995 og 1996 .....	35	6.6.2	Utlevering og overlevering .....	52
4.6.4 Gjennomføring av trepartsavtaler med Sveits 2004 og Liechtenstein 2010 .....	36	6.6.3	Utleveringsbegjæring, arrestordre og nordisk arrestordre .....	53
4.7 Konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen til EUs rammebeslutning .....	36	6.6.4	Anmodende og anmodede stat samt utstedende og iverksettende stat .....	53
4.7.1 Innledning .....	36	6.6.5	Vilkår, betingelser og avslagsgrunner .....	54
4.7.2 EUs rammebeslutning 2002 .....	36	6.6.6	Den ettersøkte .....	55
		6.6.7	Oppsummering .....	55
		<b>7</b>	<b>Forholdet til folkeretten</b> .....	56
		7.1	Gjeldende rett .....	56
		7.1.1	Forholdet mellom utleverings- og arrestordrelovgivningen og folkeretten .....	56

7.1.2	Nærmere om folkeretts- reservasjonen i arrestordre- loven § 2 .....	56	8.11.2	Utlevering .....	118
7.2	Utvalgets vurderinger .....	57	8.11.3	Overlevering .....	118
<b>8</b>	<b>Vilkår og avslagsgrunner ved utlevering og overlevering fra Norge .....</b>	<b>58</b>	8.11.4	Utvalgets vurderinger .....	119
8.1	Innledning .....	58	8.12	Forbud mot dobbeltstraff .....	119
8.1.1	Oppbygningen av kapittelet .....	58	8.12.1	Innledning .....	119
8.1.2	Overordnet om avslagsgrunnene ..	58	8.12.2	Utlevering .....	119
8.2	Krav til dobbel straffbarhet .....	59	8.12.3	Overlevering .....	123
8.2.1	Utlevering .....	59	8.12.4	Utvalgets vurderinger .....	128
8.2.2	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	65	8.13	Foreldelse .....	132
8.2.3	Overlevering til stater i Norden ....	68	8.13.1	Utlevering .....	132
8.3	Krav til strafferamme eller reaksjon .....	68	8.13.2	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	135
8.3.1	Utlevering .....	68	8.13.3	Overlevering til stater i Norden ...	136
8.3.2	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	73	8.14	Amnesti .....	137
8.3.3	Overlevering til stater i Norden ....	74	8.14.1	Innledning .....	137
8.4	Krav til mistankegrunnlag .....	75	8.14.2	Utlevering .....	137
8.4.1	Utlevering .....	75	8.14.3	Overlevering .....	137
8.4.2	Overlevering .....	79	8.14.4	Utvalgets vurderinger .....	138
8.5	EMK og andre menneskeretts- konvensjoner .....	80	8.15	Politisk lovbrudd .....	138
8.5.1	Innledning .....	80	8.15.1	Utlevering .....	138
8.5.2	Utlevering .....	80	8.15.2	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	142
8.5.3	Overlevering .....	81	8.15.3	Overlevering til stater i Norden ...	143
8.5.4	Utvalgets vurderinger .....	83	8.16	Militært lovbrudd .....	144
8.6	Fare for forfølgelse .....	84	8.16.1	Utlevering .....	144
8.6.1	Innledning .....	84	8.16.2	Overlevering .....	145
8.6.2	Utlevering .....	84	8.17	Forhold begått helt eller delvis i Norge .....	145
8.6.3	Overlevering .....	86	8.17.1	Utlevering .....	145
8.6.4	Utvalgets vurderinger .....	87	8.17.2	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	146
8.7	Fraværdom .....	88	8.17.3	Overlevering til stater i Norden ...	146
8.7.1	Utlevering .....	88	8.18	Andre avslagsgrunner .....	147
8.7.2	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	92	8.18.1	Manglende jurisdiksjon utenfor eget territorium .....	147
8.7.3	Overlevering til stater i Norden ....	95	8.18.2	Fiskalt lovbrudd .....	148
8.8	Livstidsstraff .....	96	<b>9</b>	<b>Spesialitetsprinsippet, videre utlevering, videre overlevering og betingelser for utlevering .....</b>	<b>149</b>
8.8.1	Utlevering .....	96	9.1	Innledning .....	149
8.8.2	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	97	9.2	Spesialitetsprinsippet, videre utlevering og videre overlevering .....	149
8.8.3	Overlevering til stater i Norden ....	99	9.2.1	Utlevering .....	149
8.9	Norsk statsborger .....	99	9.2.2	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	153
8.9.1	Innledning .....	99	9.2.3	Overlevering til stater i Norden ...	156
8.9.2	Utlevering .....	100	9.3	Betingelser som stilles for utlevering .....	158
8.9.3	Overlevering .....	107	9.3.1	Gjeldende rett .....	158
8.10	Humanitære hensyn .....	113	9.3.2	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer .....	159
8.10.1	Utlevering .....	113			
8.10.2	Overlevering .....	117			
8.11	Kriminell lavalder .....	117			
8.11.1	Innledning .....	117			



9.3.3	Nordisk rett .....	160	10.9.4	Overlevering til stater i Norden ...	211
9.3.4	Utvalgets vurderinger .....	161	10.9.5	Utvalgets vurderinger for overlevering .....	213
<b>10</b>	<b>Behandlingen av saker om utlevering og overlevering fra Norge .....</b>	<b>163</b>	10.10	Tvangsmidler .....	215
10.1	Innledning .....	163	10.10.1	Innledning .....	215
10.2	Oversendelse av utleverings- begjæringen eller arrestordren ...	163	10.10.2	Utlevering .....	215
10.2.1	Utlevering .....	163	10.10.3	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	222
10.2.2	Overlevering .....	165	10.10.4	Overlevering til stater i Norden ...	225
10.3	Krav til utleveringsbegjæringen eller arrestordren .....	168	10.10.5	Utvalgets vurderinger for overlevering .....	226
10.3.1	Utlevering .....	168	10.11	Nærmere om beslag og overgivelse av ting .....	227
10.3.2	Overlevering .....	170	10.11.1	Innledning .....	227
10.4	Innledende behandling av utleveringsbegjæringen eller arrestordren .....	171	10.11.2	Utlevering .....	227
10.4.1	Gjeldende rett .....	171	10.11.3	Overlevering .....	228
10.4.2	Folkerettslige rammer .....	173	10.11.4	Utvalgets vurderinger .....	228
10.4.3	Utenlandsk rett .....	173	<b>11</b>	<b>Behandlingen av saker om utlevering og overlevering til Norge .....</b>	<b>230</b>
10.4.4	Utvalgets vurderinger .....	174	11.1	Innledning .....	230
10.5	Avgjørelse av utleverings- begjæringen eller arrestordren ...	175	11.2	Utstedelse og oversendelse av utleveringsbegjæringen eller arrestordren .....	230
10.5.1	Innledning .....	175	11.2.1	Innledning .....	230
10.5.2	Utlevering .....	176	11.2.2	Utlevering til Norge .....	230
10.5.3	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	186	11.2.3	Overlevering til Norge .....	235
10.5.4	Overlevering til stater i Norden ...	188	11.3	Spesialitetsprinsippet, videre utlevering og videre overlevering .....	240
10.5.5	Utvalgets vurderinger for overlevering .....	189	11.3.1	Utlevering til Norge .....	240
10.6	Den ettersøkte samtykke til utlevering eller overlevering og avkall på spesialitetsprinsippet .....	191	11.3.2	Overlevering til Norge .....	242
10.6.1	Utlevering .....	191	11.4	Transittanmodninger fra Norge ...	245
10.6.2	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	194	11.4.1	Innledning .....	245
10.6.3	Overlevering til stater i Norden ...	196	11.4.2	Utlevering til Norge .....	245
10.7	Utsatt og midlertidig utlevering eller overlevering .....	197	11.4.3	Overlevering til Norge fra stater i EU utenfor Norden .....	246
10.7.1	Innledning .....	197	11.4.4	Overlevering til Norge fra stater i Norden .....	246
10.7.2	Utlevering .....	198	11.4.5	Utvalgets vurderinger .....	246
10.7.3	Overlevering .....	201	11.5	Varetektsfradrag .....	246
10.8	Immunitet og privilegier .....	204	11.5.1	Innledning .....	246
10.8.1	Gjeldende rett .....	204	11.5.2	Utlevering til Norge .....	247
10.8.2	Folkerettslige rammer .....	206	11.5.3	Overlevering til Norge .....	247
10.8.3	Nordisk rett .....	206	11.5.4	Utvalgets vurderinger .....	248
10.8.4	Utvalgets vurderinger .....	207	11.6	Tilbakeføring av personer som er utlevert eller overlevert til Norge .....	248
10.9	Frister for avgjørelse og gjennomføring av vedtak .....	207	11.6.1	Innledning .....	248
10.9.1	Innledning .....	207	11.6.2	Utlevering til Norge .....	248
10.9.2	Utlevering .....	207	11.6.3	Overlevering til Norge .....	249
10.9.3	Overlevering til stater i EU utenfor Norden .....	208	11.6.4	Utvalgets vurderinger .....	250

<b>12</b>	<b>Andre spørsmål</b> .....	252	12.5.3	Overlevering .....	264
12.1	Konkurrerende anmodninger .....	252	12.5.4	Utvalgets vurderinger .....	264
12.1.1	Innledning .....	252	12.6	Særlig om soningsoverføring .....	264
12.1.2	Utlevering .....	252	12.6.1	Gjeldende rett .....	264
12.1.3	Overlevering .....	253	12.6.2	Folkerettslige rammer .....	268
12.1.4	Utvalgets vurderinger .....	256	12.6.3	Utenlandsk rett .....	269
12.2	Transitt .....	256	12.6.4	Utvalgets vurderinger .....	270
12.2.1	Innledning .....	256	12.7	Forholdet til utlendings-	
12.2.2	Utlevering til stater utenfor EU			lovgivningen .....	273
	og Norden .....	256	12.7.1	Gjeldende rett .....	273
12.2.3	Overlevering til stater i EU		12.7.2	Folkerettslige rammer .....	277
	utenfor Norden .....	258	12.7.3	Nordisk rett .....	278
12.2.4	Overlevering til stater i Norden ....	260	12.7.4	Utvalgets vurderinger .....	278
12.2.5	Utlevering til stater i EU		12.8	Forholdet til annen lovgivning ....	279
	eller Norden .....	260	12.8.1	Straffeprosessloven .....	279
12.3	Utleveringsavtaler med		12.8.2	Forvaltningsloven .....	280
	andre stater .....	261	12.8.3	Offentleglova .....	281
12.3.1	Gjeldende rett .....	261	12.8.4	Andre lover .....	282
12.3.2	Nordisk rett .....	262	<b>13</b>	<b>Økonomiske og administrative</b>	
12.3.3	Utvalgets vurderinger .....	262		<b>konsekvenser</b> .....	283
12.4	Endring av folkerettslige		<b>14</b>	<b>Merknader til de enkelte</b>	
	rammer .....	262		<b>paragrafene</b> .....	285
12.4.1	Bilaterale utleveringsavtaler			<b>Utkast til lov om utlevering</b>	
	og Europarådets utleverings-			<b>og overlevering til og fra Norge</b>	
	konvensjon med			<b>(utleverings- og arrestordreloven)</b> .....	321
	tilleggsprotokoller .....	262		<b>Kilder</b> .....	337
12.4.2	Konvensjon om nordisk			<b>Litteratur</b> .....	347
	arrestordre og parallellavtalen .....	262			
12.5	Fordeling av utgifter mellom				
	statene .....	263			
12.5.1	Innledning .....	263			
12.5.2	Utlevering .....	263			

## Forkortelser og korttitler

art.	artikkel
EMD	Den europeiske menneskerettsdomstol
EMK	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, 4. november 1950 (ETS nr. 5) [Den europeiske menneskerettskonvensjon]
EU	Den europeiske union
EUs rammebeslutning	Rådets rammeavgjørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA)
Grøstad	Anne Grøstad, <i>Internasjonalt strafferettslig samarbeid</i> , Oslo 2020
Justisdepartementet	Justis- og beredskapsdepartementet (2012–) eller Justis- og politidepartementet (1818–2011)
kap.	kapittel
konvensjon om nordisk arrestordre	Konvensjon om overlevering for straffbare forhold mellom de nordiske land (Nordisk arrestordre), 15. desember 2005
Mathisen	Gjermund Mathisen, <i>Utlevering for straffbare forhold</i> , Oslo 2009
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
parallellavtalen	Avtale mellom Den europeiske union og Island og Norge om overleveringsprosedyre mellom medlemsstatene i Den europeiske union og Island og Norge, 28. juni 2006
Prop.	Proposisjon
RG	Rettens Gang
Ruud	Morten Ruud, <i>Straffesaker i utlandet. Bistand og samarbeid</i> , Oslo 2017
Ruud mfl.	Morten Ruud, Liv Christina Houck Egseth og Anne Grøstad, <i>Utleveringsloven og arrestordreloven. Lovkommentar</i> , Oslo 2020
Rt.	Norsk Retstidende
SP	Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter, 16. desember 1966 [FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter]
utleveringskonvensjonen	Europeisk konvensjon om utlevering, 13. desember 1957 (ETS nr. 24)



## Kapittel 1

# Sammendrag

### *Innledning*

Utleverings- og arrestordreutvalget ble oppnevnt 13. november 2020 for å gjennomgå gjeldende regelverk om utlevering og overlevering av lovbreakere samt utarbeide forslag til nye bestemmelser. Utvalget har gjennomgått internrettslige og folkerettslige regler om utlevering og overlevering, og foreslår på denne bakgrunn en lov om utlevering og overlevering til og fra Norge (*utleverings- og arrestordreloven*). Den nye loven vil erstatte reglene om utlevering i utleveringsloven 1975 og arrestordreloven 2012, og viderefører på mange punkter gjeldende rett.

Etter utleveringsloven kan norske myndigheter nekte *utlevering* til stater utenfor EU og Norden, med mindre Norge er folkerettslig forpliktet til å utlevere. «Utlevering» brukes om overføring mellom stater av personer som er ettersøkt med sikte på strafforfølgning eller straffullbyrding. Etter at «overlevering» ble tatt i bruk i norsk rett om slike overføringer mellom Norge og stater i EU og Norden, brukes utleveringsbegrepet bare om overføringer mellom Norge og stater utenfor EU og Norden. Utleveringskonvensjonen 1957 forplikter Norge til utlevering på nærmere vilkår, og utleveringsloven bygger i stor grad på konvensjonen.

Arrestordreloven regulerer forholdet mellom Norge og stater i EU og Norden. Loven forplikter til pågripelse og *overlevering* av lovbreakere – et forenklet system for utlevering, basert på gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser – med mindre det foreligger en lovfestet avslagsgrunn. Den gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre 2005 og parallellavtalen 2006 til EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre 2002.

Den foreslåtte utleverings- og arrestordreloven skal gjelde overfor alle stater. Loven vil gjennomføre utleveringskonvensjonen og dens to første tilleggsprotokoller, konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen.

Lovutkastet er delt inn i 10 kapitler og 76 paragrafer. Utvalget har tatt sikte på å utforme en brukervennlig, forståelig og opplysende lov, i et klart og godt språk. Behovet for en tilgjengelig og klar lov skyldes særlig at det ofte kan gå lang tid mellom hver gang den enkelte ansatte i påtalemyndigheten eller domstolen og hver enkelt forsvarer befatter seg med sakstypene. I tillegg kan folkeretten være vanskelig tilgjengelig og krevende å anvende. Dette har resultert i en relativt omfangsrik lov, med et høyt detaljnivå.

Loven skal sikre at Norge overholder sine internasjonale forpliktelser. De folkerettslige rammene som ligger til grunn for regelverket og Norges erklæringer til disse, utgjør klare begrensninger for utvalgets vurderinger og forslag. Utvalget har lagt vekt på en lojal implementering av rammeverkene. Ved lovutformingen er det derfor også sett hen til praksis fra EU-domstolen og EMD.

Utvalget har med to unntak samlet seg om lovutkastet:

Et flertall på fem medlemmer foreslår at grunnleggende humanitære hensyn ikke lenger skal være en egen avslagsgrunn i utleverings-sakene. Slike hensyn vil først og fremst bli ivare-tatt ved å anvende menneskerettskonvensjonene Norge er bundet av, herunder EMK, samt en rekke av de øvrige avslagsgrunnene i lovutkastet. I stedet foreslås det at iverksetting av en utlevering skal kunne utsettes hvis det foreligger tungtveiende humanitære grunner. Mindretallet – tre medlemmer – foreslår å videreføre at grunnleggende humanitære hensyn skal være en selvstendig avslagsgrunn.

Ett medlem foreslår dessuten en alternativ formulering i bestemmelsen om fare for forfølgelse.

### *Utlevering fra Norge*

Vilkårene for utlevering fra Norge foreslås i hovedsak videreført. Disse er i det vesentlige utledet av utleveringskonvensjonen, og handlingsrommet er begrenset av konvensjonen og Norges erklæringer til denne.

For utlevering må kravene om dobbel straffbarhet, kvalifisert strafferamme eller reaksjon og mistankegrunnlag være oppfylt. Det kreves også at den ettersøkte er over kriminell lavalder.

Kravet til norsk strafferamme for handlingen som utleveringssaken gjelder, foreslås senket fra fengsel i mer enn ett år til fengsel i *ett år eller mer*, slik som ved overlevering. Utvalget foreslår også en endring i straffeloven § 6, som gjennomfører *aut dedere aut judicare*-prinsippet («enten utlevere eller strafforfølge»). Utlevering for aksessoriske forhold kan etter forslaget skje så lenge forholdene er straffbare etter norsk lov. Det foreslås også en oppmykning i kravet til mistankegrunnlag ved utlevering til strafforfølgning, både ved at norske myndigheter uten nærmere prøving kan legge til grunn den utenlandske vurderingen av om den ettersøkte har begått forholdet, og ved at mistankenivået («skjellig grunn») ikke skal tolkes for kategorisk.

Videre kreves det at det ikke foreligger noen avslagsgrunn, og også på dette punktet videreføres i all vesentlighet gjeldende rett. Utvalget foreslår opprettholdt avslagsgrunner vedrørende bl.a. fare for forfølgelse, amnesti, forbud mot dobbeltstraff, foreldelse, militært lovbrudd og politisk lovbrudd.

Utvalget foreslår å lovfeste at utlevering ikke kan skje dersom det vil være i strid med EMK med endringer og tilleggsprotokoller som gjelder som norsk lov, eller andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av.

Det foreslås en egen bestemmelse om utlevering til fullbyrding av fraværdom. Utvalget går inn for å fastslå uttrykkelig i loven at utlevering til fullbyrding av fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon idømt i fravær av den ettersøkte ikke skal kunne skje, med mindre retten til rettferdig rettergang var ivaretatt eller det er gitt forsikring om at den ettersøkte har krav på å få saken behandlet på nytt med rett til å være til stede. Derimot foreslås det ingen egen bestemmelse om utlevering til livstidsstraff.

Dagens utleveringslov har et absolutt forbud mot utlevering av norske statsborgere. Utvalget mener at det i lys av samfunns- og rettsutviklingen ikke er grunnlag for å opprettholde dette forbudet. Det foreslås derfor at det på nærmere vilkår, som er strengere enn grunnvilkårene som gjelder for utlevering i alminnelighet, skal være adgang til å utlevere norske borgere. Norge skal derimot ikke være forpliktet til utlevering av egne borgere. Departementet kan avslå en begjæring om dette på ethvert grunnlag og stille de betingelser for å utlevere som det er grunn til.

Etter utleveringsloven *skal* departementet i utgangspunktet stille nærmere angitte vilkår for utlevering kan skje. I praksis skjer dette bare overfor stater som ikke gjennom folkerettslig avtale uansett er forpliktet til å overholde vilkårene. Utvalget foreslår å gjenspeile denne praksisen, slik at det fremgår av loven at norske myndigheter *kan* stille betingelser for utlevering. Overfor stater som ikke er forpliktet til å overholde vilkårene gjennom konvensjonsforpliktelse med Norge, er utgangspunktet at betingelsene *skal* stilles før utlevering finner sted.

Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å benytte tvangsmidler før og etter at utleveringsbegjæringen kommer inn til kompetent norsk myndighet, samt den ettersøktes rett til forsvarerbi-stand. Det foreslås en viss utvidelse av hvilke tvangsmidler som kan brukes, sammenlignet med utleveringsloven, og enkelte klargjøringer av hjemlene for å bruke disse. Videre foreslås det enkelte endringer når det gjelder krav til mistankegrunnlaget for tvangsmiddelbruk.

I dag behandles utleveringssakene muntlig i domstolene i første instans. For å effektivisere behandlingen av sakene, åpner utvalget for at det kan avholdes skriftlige forhandlinger der dette anses ubetenkelig. Forslaget vil særlig få praktisk betydning dersom den ettersøkte samtykker til utlevering.

Behandlingen av utleveringssaker innebærer i dag en omfattende prosess. Det kan medføre lang saksbehandlingstid, kreve betydelige ressurser og langvarig varetektsfengsling av den ettersøkte. For å effektivisere saksbehandlingen, foreslår utvalget enkelte endringer. Utvalget går inn for å videreføre dagens ordning med at domstolene avgjør om lovens vilkår for utlevering er oppfylt, mens Justisdepartementet avgjør om utleveringsbegjæringen skal etterkommes. Men departementets vurderingstemaer bør begrenses, slik at det ikke skjer en dobbeltbehandling av alle lovens vilkår. Etter forslaget skal departementet kunne legge til grunn rettens konklusjon om at lovens vilkår er oppfylt, men det er gitt en sikkerhetsventil for enkelte helt spesielle tilfeller; av og til kan det være behov for en fornyet vurdering i Justisdepartementet av om vilkårene i § 5 om menneskerettighetene er oppfylt. Utvalget foreslår også å fjerne adgangen til å klage over departementets vedtak til Kongen i statsråd. De foreslåtte endringene vil sikre en raskere og mer effektiv saksbehandling og redusere varetektstiden for den ettersøkte, samtidig som hensynene til rettssikkerhet og menneskerettighetene ivaretas.

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett om konkurrerende anmodninger og transitt. Det er utformet felles bestemmelser som gjelder både ved utlevering og overlevering.

#### *Overlevering til stater i EU utenfor Norden*

Vilkårene for overlevering til stater i EU utenfor Norden foreslås i hovedsak videreført. Disse er i det vesentlige utledet av parallellavtalen, og handlingsrommet er begrenset av avtalen og Norges erklæringer til denne.

Flere vilkår må være oppfylt før overlevering kan finne sted. Kravet til dobbel straffbarhet og unntakene fra dette foreslås beholdt uten innholdsmessige endringer. Ved overlevering til strafffølging opprettholdes vilkåret om at handlingen som arrestordren gjelder, må ha en strafferamme i utstedende stat på fengsel i ett år eller mer, og ved overlevering til straffullbyrding må den idømte reaksjonen være minst fire måneder. Den ettersøkte må også være over kriminell lavalder.

Utvalget foreslår å videreføre avslagsgrunner knyttet til forbudet mot dobbelstraff, forhold begått helt eller delvis i Norge, livstidsstraff og politisk lovbrudd. Det foreslås også å opprettholde enkelte særregler for norske statsborgere og personer bosatt i Norge, som innebærer at overlevering kan nektes eller betingelser skal eller kan stilles.

Videre foreslås det at overlevering ikke skal kunne skje dersom det vil være i strid med EMK eller andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, eller dersom det foreligger fare for forfølgelse av den ettersøkte.

Utvalget går inn for at overlevering til fullbyrding av en frihetsberøvende reaksjon idømt i fravær av den ettersøkte skal nektes dersom vedkommende ikke var orientert om tid og sted for rettsmøtet og kunne forutse at det ville bli avsagt dom, eller retten til rettferdig rettergang av andre grunner ikke var ivaretatt. Arrestordren skal likevel etterkommes når den utstedende stat avgir forsikring om at den ettersøkte har krav på en ny behandling av saken.

Bestemmelsene om spesialitetsprinsippet, videre overlevering og videre utlevering foreslås videreført, men likevel slik at utformingen ligger tettere opp til parallellavtalens artikler om tematikken.

Arrestordrelovens regler om hvordan en arrestordre skal behandles og avgjøres, synes i store trekk å oppfylle rammeverkens målsetting om rask og effektiv saksbehandling, samtidig som hensynet til rettssikkerhet ivaretas. Det er relativt

kort tid siden dagens ordning ble innført, og utvalget har fått et klart inntrykk av at den fungerer tilfredsstillende. Ordningen bør få virke noe lenger før det eventuelt gjøres større innholdsmessige endringer i reglene. Utvalget foreslår likevel en endring som vil kunne effektivisere saksbehandlingen, uten at det går på bekostning av den ettersøktes rettssikkerhet: I de sakene hvor departementet avgjør om en arrestordre skal iverksettes, bør den ettersøktes klageadgang til Kongen i statsråd fjernes.

#### *Overlevering til stater i Norden*

Vilkårene for overlevering til stater i Norden foreslås i hovedsak videreført. Disse er i det vesentlige utledet av konvensjon om nordisk arrestordre, og handlingsrommet er begrenset av den. Konvensjonen angir færre avslagsgrunner enn parallellavtalen.

Ved overlevering til strafffølging og fullbyrding av dom er det tilstrekkelig at den ettersøkte kan idømmes eller er idømt en frihetsberøvende reaksjon, og kravet til forholdets alvorlighet er dermed lempeligere enn ved overlevering til stater i EU utenfor Norden. Utvalget foreslår å videreføre utgangspunktet om at det ikke gjelder et krav til dobbel straffbarhet ved overlevering til en nordisk stat. Heller ikke overlevering til Norden kan skje i strid med EMK eller andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, dersom det er fare for forfølgelse, om den ettersøkte er under kriminell lavalder eller dersom det kommer i konflikt med forbudet mot dobbelstraff. Enkelte særregler for norske statsborgere og personer bosatt i Norge videreføres, som innebærer at overlevering kan nektes eller betingelser skal eller kan stilles.

Det foreslås ingen bestemmelse om overlevering til fraværdsdom, livstidsstraff eller politisk lovbrudd, som heller ikke er avslagsgrunner i den nordiske konvensjonen.

Bestemmelsene om spesialitetsprinsippet, videre overlevering og videre utlevering foreslås videreført, men likevel slik at utformingen ligger tettere opp til ordlyden i konvensjon om nordisk arrestordre.

#### *Utlevering til Norge*

Utlevering til Norge er i liten grad regulert i utleveringsloven. Selv om spørsmålet i stor grad beror på eventuell folkerettslig avtale med den anmodende stat, og dens nasjonale lovgivning, foreslår utvalget enkelte bestemmelser om dette for å sikre en brukervennlig og tilgjengelig lov.

Kompetansefordelingen mellom påtalemyndigheten og departementet foreslås i det vesentlige videreført, men det foreslås enkelte presiseringer og endringer i oppgavene. Utvalget foreslår å gi nærmere retningslinjer i forarbeidene for når påtalemyndigheten kan igangsette en utleveringssak; påtalemyndigheten skal påse at det er *forholdsmessig* å igangsette prosessen. Videre skal departementets prøvingskompetanse begrenses. Departementet skal ikke prøve beslutningen om å fremsette en utleveringsbegjæring, men kontrollere at begjæringen er i samsvar med formkravene som måtte følge av folkerettslig avtale med staten begjæringen skal sendes til. I spesielle tilfeller kan departementet se hen til Norges eventuelle utenrikspolitiske interesser i forholdet til den aktuelle stat.

Utvalget foreslår også å kodifisere gjeldende rett knyttet til varetektsfradrag ved utlevering til Norge, samt å lovfeste spesialitetsprinsippet og regulere videre utlevering og videre overlevering. Det er også foreslått en egen hjemmel for å tilbakeføre personer som er midlertidig utlevert eller utlevert til Norge for strafforfølgning på betin-

gelse om tilbakeføring for soning, samt regler om adgangen til å bruke tvangsmidler i den forbindelse.

#### *Overlevering til Norge*

Bestemmelsene om overlevering til Norge fra stater i EU og Norden foreslås videreført. Disse er i all hovedsak utledet av parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre, og handlingsrommet er begrenset av avtalene.

Påtalemyndigheten skal fortsatt kunne utstede en arrestordre eller en nordisk arrestordre dersom det straffbare forholdet er tilstrekkelig alvorlig, og oversende denne på foreskrevet måte. Bestemmelser om spesialitetsprinsippet, videre overlevering og videre utlevering foreslås opprettholdt uten realitetsendringer i tråd med parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre. I tillegg foreslås det bestemmelser om varetektsfradrag og tilbakeføring av personer som er midlertidig overlevert, midlertidig overført eller overlevert til Norge for strafforfølgning på betingelse av tilbakeføring for soning.



## Kapittel 2

# Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

### 2.1 Sammensetning

Ved kongelig resolusjon 13. november 2020 ble det oppnevnt et utvalg for å gjennomgå regelverket om utlevering av lovbrøtere og overlevering på grunnlag av arrestordre, og utarbeide forslag til nye bestemmelser (Utleverings- og arrestordreutvalget). Utvalget har følgende sammensetning:

- spesialrådgiver Janne Kristiansen, Moss (leder)
- tidl. høyesterettsdommer Erik Møse, Oslo
- lagdommer Vidar Stensland, Tromsø
- politimester Ellen Katrine Hætta, Kirkenes
- førstestatsadvokat Anne Grøstad, Oslo
- førstestatsadvokat Hilde Stoltenberg, Bodø
- advokat Tor Haug, Bodø
- fagdirektør Liv Christina Houck Egseth, Nordre Follo

Utvalgets sekretariat har bestått av seniorrådgiverne Thea Elise Kjæraas (fra 1. desember 2020 til 19. april 2021 og 1. november 2021 til 30. juni 2022), Elisabet Kaasa Midtbøen (fra 1. mars 2021), Arild Brukstuen (fra 25. mai 2021) og Silje Holten (fra 21. februar 2022).

### 2.2 Mandat

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende mandat:

#### «Innledning

Det bør nedsettes et offentlig lovutvalg under Justis- og beredskapsdepartementet som skal gjennomgå gjeldende regelverk om utlevering av lovbrøtere 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 (arrestordreløven) i kraft. Denne endringen innebærer betydelige omlegginger av saksbehandlingen av saker om overlevering av lovbrøtere 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 lovbrøtere 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 at 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 arrestordreløven av 2012. Arrestordreløven gir regler for overleve-

ringer til de nordiske land og til medlemslandene 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 parallelavtalen 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 straffeprosesordning 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 rettsikkerheten til den enkelte ivretas. Hensynet til effektivitet skal veie tungt, men skal ikke gå på bekostning av hensynet til grunnleggende rettsikkerhet.

Bestemmelsene om annen internasjonal rettshjelp 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 bered-

skapsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Utvalget skal utforme lovforslag i samsvar med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet i veilederen 'Lovteknikk og lovforbereelse'. 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.»

Utvalget har tolket mandatet slik at utlevering til internasjonale og overnasjonale domstoler faller utenfor mandatet. Utredningen avgrenses mot slik utlevering. Utleveringsloven gjelder den som *i fremmed stat* er siktet, tiltalt eller domfelt for straffbar handling (§ 1), mens arrestordreloven gjelder overlevering mellom Norge og *stater i EU og Norden* (§ 1). Norge er folkerettslig forpliktet til å utlevere personer til enkelte internasjonale domstoler. Det er gitt egne lover om dette. Forpliktelsen til å utlevere til Den internasjonale straffedomstolen (ICC) er gjennomført ved lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Romavedtektene). Det er også gitt regler om utlevering til Jugoslavia- og Rwanda-domstolene, i lov 24. juni 1994 nr. 38 om gjennomføring i norsk rett av De forente nasjoners sikkerhetsråds vedtak om å opprette internasjonale domstoler for

forbrytelser i det tidligere Jugoslavia og Rwanda § 2. Mandatene for tribunalene er utløpt, slik at reglene i dag bare gjelder Mekanismen for internasjonale straffedomstoler (MICT).

Utvalget skal påse at norsk rett er i overensstemmelse med Norges folkerettslige forpliktelser, både etter rammeverkene og etter rettspraksis fra bl.a. EMD og EU-domstolen. Etter utvalgets tolkning av mandatet ligger de folkerettslige avtalene fast. Et eventuelt behov for å reforhandle konvensjoner som Norge er forpliktet etter, ligger etter utvalgets oppfatning utenfor mandatet, se likevel punkt 12.4. Utvalget skal heller ikke vurdere og foreslå endringer til utleveringsloven kap. V om annen internasjonal rettshjelp. Det synes derfor ikke naturlig å vurdere norsk tilslutning til folkerettslige avtaler, direktiver eller andre rettsakter som regulerer annen internasjonal rettshjelp enn utlevering og overlevering.

## 2.3 Utvalgets arbeid

---

### Utvalgsmøter

Utvalget hadde sitt første møte 18. januar 2021 og siste møte 27.–29. juni 2022. Til sammen har utvalget avholdt 13 møter, hvorav fire var av inntil én dags varighet, åtte over to dager og ett over tre dager.

Under møtene har utvalget hatt følgende innledere:

- politiadvokatene Terje Bjøranger og Birgitte Valen, Retts- og påtaleavdelingen, Kripos
- seniorrådgiver Liv Slungaard, SIRENE-seksjonen, Kripos
- politioverbetjent Mona Martinsen, Seksjon for Interpol og Europol, Kripos
- sambandsstatsadvokat Jo Christian Jordet, Eurojust
- advokat Brynjulf Risnes, Matrix Advokater
- tingrettsdommer Ingeborg Olebakken og dommerfullmektig Maria Bergram Aas, Oslo tingrett
- seniorrådgiver Cathrine Westbye-Wiese og departementsrådgiver Sonja Beadle, Sivilavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet
- statsadvokat Monica Krag Pettersen, Oslo statsadvokatembeter
- politiadvokatene Anita Eskilt Andhøy, Felles enhet for utlending og forvaltning, og Mette Persen, Felles enhet for etterretning og etterforskning, Oslo politidistrikt
- statsadvokat Kim Sundet, Det nasjonale statsadvokatembetet

- politiadvokat Line Nyvoll Nygaard, Politiets sikkerhetstjeneste
- avdelingsdirektør Martin Sørby, Rettsavdelingen, og avdelingsdirektør Monica Furnes, Seksjon for humanitær- og strafferett, Utenriksdepartementet
- seniorrådgiverne Christine Myhre og Håvard S. Antonsen, Seksjon for straffegjennomføringsrett, Kriminalomsorgsdirektoratet
- spesialrådgiver Kenneth Adale Baklund, Innvandringsavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet
- områdeleder Camilla Torgersen og fagkoordinator Bente Langeid, Utlendingsdirektoratet
- seniorrådgiver Cecilie Aspelund Bruset, Avdeling for kriminalitetsforebygging, Justis- og beredskapsdepartementet
- avdelingsdirektør Tonje Meinich, Lovavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet.

Innlederne ble bedt om å orientere om sin institusjons eller profesjons rolle i eller i tilknytning til utleverings- og arrestordresaker og områder hvor det etter deres syn var behov for regelendringer.

#### *Annen innhenting av informasjon*

Utvalget har ved brev til Danmark, Finland, Frankrike, Island, Nederland, Storbritannia, Sverige og Tyskland innhentet informasjon om de nevnte statenes lovgivning og behandling av utleverings- og arrestordresaker. Statene ble særlig bedt om å redegjøre for om utlevering og overlevering er regulert i én eller flere lover samt for avgjørelseskompetansen i utleverings- og arrestordresaker.

Det er også innhentet statistikk innenfor gitte tidsperioder om antall utleverings- og arrestordresaker fra Sivilavdelingen i Justisdepartementet og Politidirektoratet.

I etterkant av Kripas' presentasjon til utvalget ble organet oppfordret til skriftlig å utdype enkelte av revisjonsbehovene og komme med andre forslag til utvalgets utredningsarbeid. Kripas etterspør i sitt svarbrev klarere tvangshjemler for å gjennomføre et endelig vedtak der fristene for iverksettningen oversettes. Ellers pekes det bl.a. på at det er en del uklarheter knyttet til forståelsen av de ulike fristene som løper, og hvilket tidspunkt fristene skal regnes fra. Utvalget har vurdert Kripas' svarbrev.

Etter invitasjon fra utvalget har Advokatforeningen gitt skriftlig uttalelse som belyser behovet for endringer i regelverket om utlevering og overlevering av lovbytere. Advokatforeningen peker på at en rekke rettssikkerhetsmessige utfordrin-

ger gjør seg gjeldende i saker om utlevering og overlevering. Foreningen finner særlig grunn til å peke på viktigheten av vilkåret om dobbel straffbarhet i lys av problemstillingen i Rt. 2014 s. 680. I uttalelsen pekes det videre på at EU har en rekke direktiver om prosessuelle minsterettigheter som grunnlag for gjensidig tillit mellom medlemsstatenes rettssystemer, og at overholdelse av minsterettighetene er en forutsetning for å benytte seg av europeiske arrestordrer. Dette gjelder bl.a. Parlaments- og rådsdirektiv (EU) 2013/48 av 22. oktober 2013 om rett til adgang til advokatbistand mv. Foreningen fremholder at det er maktpåliggende å vurdere forholdet til mindre inngripende alternativer til utlevering og overlevering, herunder ordninger innen EU som EIO (European Investigation Order) og ESO (European Supervision Order). Tilknytningen til EUs rammebeslutning gjennom parallellavtalen bør etter Advokatforeningens syn kobles sammen med norsk tilknytning til slike mindre inngripende alternativer for å sikre forholdsmessighet.

Utvalget har i sitt arbeid tatt hensyn til Advokatforeningens uttalelse. Noen av problemstillingene foreningen tar opp, ligger imidlertid utenfor mandatet, se punkt 2.2. Utvalget bemerker ellers at folkerettslige avtaler Norge er forpliktet etter legger rammene for utvalgets vurderinger og forslag, og det er derfor begrenset handlingsrom til å foreslå krav eller vilkår som avviker fra dette. Gjennomgående er det utvalgets intensjon å sikre en rask og effektiv prosess samtidig som hensynene til rettssikkerhet og menneskerettighetene ivaretas best mulig.

#### *Besøk til Danmark og Sverige*

Norge, Danmark og Sverige står hverandre nær både rettslig, geografisk og historisk. Danmark og Sverige har vidt forskjellige regelverksstrukturer. Danmark vedtok en ny utleveringslov i 2020, som gjelder overfor alle stater, mens Sverige har et spredt regelverk med ulike regler overfor ulike kategorier av stater. Det er etter utvalgets syn derfor særlig relevant å utveksle erfaringer med disse landene.

På denne bakgrunn besøkte utvalgets leder, utvalgsmedlemmene Grøstad og Egseth samt utvalgets sekretariat Danmark 26.–27. april og Sverige 28.–29. april 2022.

I København hadde utvalget samtaler med Justitsministeriet, Rigsadvokaten, Advokatsamfundet og Domstolsstyrelsen. I Stockholm møtte utvalget Justitiedepartementet, Åklagarmyndigheten, Stockholms tingsrätt og Högsta domstolen.

Utvalget hadde på forhånd bedt aktørene orientere om sin rolle i utleverings- og arrestordresaker og dele sine erfaringer. De ble også bedt om å uttale seg om hvorvidt de så behov for regelverksendringer. Sentrale spørsmål var bl.a. om det er hensiktsmessig å regulere utlevering og overlevering i én eller flere lover, og hvem som bør ha avgjørelseskompetanse i sakene. Andre sentrale tema under møtene var utlevering av egne statsborgere og humanitære hensyn som avslags- eller utsettelsesgrunn.

Utvalget oppfattet de danske samtalepartene slik at den nye utleveringsloven av 2020 fungerer godt, samtidig som den er pedagogisk og brukervennlig. Loven regulerer både utlevering og overlevering til og fra Danmark, og legger avgjørelses-

kompetansen i både utleverings- og arrestordresaker til domstolene.

Likeledes syntes svenske myndigheter å være tilfreds med å ha flere lover og forskrifter. Flere av dem utvalget møtte, ga imidlertid uttrykk for at det kan være behov for enkelte endringer. Dette knyttet seg særlig til ordningen med at Högsta domstolen er den eneste rettsinstansen som behandler utleveringssaker før saken går til regjeringen for endelig avgjørelse.

#### *Fristutsettelse*

Ifølge mandatet skulle utvalget avgitt sin utredning innen 1. juli 2022. Våren 2022 fikk imidlertid utvalget utsatt leveringsfristen til oktober 2022.

## Kapittel 3

# Lovhistorikk og utvikling

### 3.1 Oversikt over lovhistorien

#### 3.1.1 Norsk utleveringsrett før 1908

Før Norge fikk sin første utleveringslov i 1908 besto utleveringsinstituttet av spredte lovbestemmelser. For øvrig bygget utleveringspraksis på bilaterale avtaler og regler som var utviklet i administrativ praksis, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 6, hvor det også er gitt en nærmere omtale av tidlig norsk utleveringsrett.

Før utleveringsloven 1908 var det Justisdepartementet som behandlet og avgjorde utleveringsbegjæringer, uten domstolsprøving. I tillegg eksisterte det en uregulert praksis mellom politimyndighetene i Kristiania og København om uformell pågrepelse og utlevering av ettersøkte personer, jf. Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 4.

#### 3.1.2 Utleveringsloven 1908

Lov 13. juni 1908 om utlevering af forbrydere (utleveringsloven 1908) var den første helhetlige reguleringen av utleveringsinstituttet i Norge. Lovarbeidet ble igangsatt etter oppfordring fra Straffelovkommissionen, jf. Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 6.

Loven ga regler om vilkår for og fremgangsmåten ved utlevering fra Norge til fremmed stat. En omtale av hovedinnholdet i loven fremgår av Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 7–8:

Vilkårene for utlevering var minstevilkår. Selv om vilkårene var oppfylt, kunne norske myndigheter fritt prøve om utlevering skulle skje. Men dersom det forelå en utleveringstraktat med den aktuelle staten, var det i prinsippet plikt til utlevering på vilkårene fastsatt i traktaten. Loven bygde på prinsippet om dobbel straffbarhet og stilte nærmere krav til forholdets straffbarhet etter norsk lov (strafferamme) (§§ 1 og 2).

Loven fastsatte at utlevering i en rekke tilfeller ikke kunne skje. Blant annet kunne norsk statsborger ikke utleveres (§ 1) og utlevering kunne

som hovedregel ikke skje for politiske lovbrudd (§ 3).

Videre etablerte loven enhetlige saksbehandlingsregler for utleveringssakene (§§ 9 flg.). Begjæringen skulle prøves både av domstolene og forvaltningen (Justisdepartementet). Saksbehandlingsreglene er i hovedsak videreført i dagens utleveringslov.

#### 3.1.3 Den nordiske utleveringsloven 1961

Utlevering mellom de nordiske statene var over en lengre periode regulert i ensartet nordisk lovgivning, i Norge ved lov 3. mars 1961 nr. 1 om utlevering av lovbrutere til Danmark, Finland, Island og Sverige (den nordiske utleveringsloven 1961). Utleveringskonvensjonen art. 28 nr. 3 åpnet for denne nordiske ordningen. Både når det gjaldt vilkår og fremgangsmåte var reglene i den nordiske utleveringsloven adskillig myket opp i forhold til reglene i den alminnelige utleveringsloven, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 8. En omtale av hovedinnholdet i loven fremgår av proposisjonen s. 8–9:

Vilkårene for utlevering var også etter den nordiske utleveringsloven minstevilkår, slik at utlevering kunne nektes selv om lovens vilkår var oppfylt.

I utgangspunktet var det ikke krav om dobbel straffbarhet; det var tilstrekkelig at handlingen var straffbar i den anmodende nordiske stat (§§ 1 og 3). Det var også lavere krav til strafferamme enn etter 1908-loven.

Loven ga en begrenset adgang til å utlevere norske statsborgere (§ 2), og utlevering kunne skje for politisk lovbrudd dersom handlingen var straffbar etter norsk lov (§ 4).

Den nordiske loven innebar en forenkling av saksbehandlingsreglene. Fagmyndighetene kunne ta direkte kontakt med hverandre i stedet for å måtte fremsette utleveringsbegjæring på diplomatisk vei. Begjæringen skulle fremsettes av politisk eller påtalemyndighet i den staten som ønsket utlevering. I Norge skulle den som hovedregel sendes

til riksadvokaten, men i enkelte tilfeller til statsadvokaten eller politimesteren (§ 9). Rettslig prøving skulle bare finne sted når den som var begjært utlevert, krevde det (§ 11). Saken var ikke avgjort selv om retten kom til at vilkårene for utlevering var oppfylt. Dersom vedkommende i rettsmøte samtykket til utlevering, skulle begjæringen som hovedregel avgjøres av påtalemyndigheten. I andre tilfeller skulle saken sendes via riksadvokaten til Justisdepartementet for avgjørelse (§ 14).

### 3.1.4 Utleveringsloven 1975

Lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrutere m.v. (utleveringsloven 1975) avløste utleveringsloven 1908. Mens den nordiske utleveringsloven 1961 fortsatt gjaldt i relasjon til de nordiske statene, skulle den alminnelige utleveringsloven regulere utlevering til og fra stater utenfor Norden.

Loven bygger på utleveringskonvensjonen, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 7, og i stor utstrekning på 1908-loven, både med hensyn til materielle vilkår og saksbehandling, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 5.

Samtidig innebar loven noen endringer, bl.a. for å oppnå en mer effektiv strafforfølgning av den internasjonale kriminaliteten. Regelen fra 1908-loven om at utlevering ikke kunne skje for lovbrudd begått på norsk område ble opphevet. Det ble også lovfestet nye rettssikkerhetsgarantier i samsvar med utleveringskonvensjonen (s. 5).

Hovedprinsippet i saksbehandlingen ble videreført; domstolen vurderer om det er rettslig adgang til utlevering, mens det skjer en administrativ prøving i departementet. Departementet kan utøve skjønn og avslå begjæringen selv om vilkårene for utlevering er til stede (s. 5).

### 3.1.5 Lov om nordisk arrestordre 2008

Lov 19. september 2008 nr. 77 om pågripelse og overlevering mellom de nordiske stater på grunn av straffbare forhold (lov om nordisk arrestordre 2008) ble vedtatt i 2008, men trådte aldri i kraft. Loven skulle avløse den nordiske utleveringsloven 1961 og gjennomføre konvensjon om nordisk arrestordre 2005. Konvensjonen bygger på EUs rammebeslutning 2002. Loven var ment å innføre et nytt og mer effektivt system for utlevering (overlevering) av lovbrutere til strafforfølgning og straffullbyrding. Den nye overleveringsordningen skilte seg fra gjeldende utleveringsordning på flere sentrale punkter, som er oppsummert i lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 5–6.

### 3.1.6 Arrestordreloven 2012

Lov 20. januar 2012 nr. 2 om pågriping og overlevering til og fra Norge for straffbare forhold på grunnlag av en arrestordre (arrestordreloven 2012) regulerer overlevering av personer mellom Norge og medlemsstater i EU (nordisk-europeisk arrestordre), og mellom Norge og andre nordiske stater (nordisk arrestordre), for straffbare forhold på grunnlag av en arrestordre.

Loven gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre 2005 og parallellavtalen 2006. Den tar opp i seg lov om nordisk arrestordre 2008 og erstatter utleveringsloven 1975 kap. I til IV når det gjelder utlevering mellom Norge og medlemsstatene i EU, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 6.

Konvensjon om nordisk arrestordre trådte i kraft 16. oktober 2012, og arrestordreloven trådte i kraft for nordiske arrestordrer fra samme dato. Parallellavtalen trådte i kraft 1. november 2019, og den delen av arrestordreloven som gjelder nordisk-europeiske arrestordrer trådte også i kraft fra dette tidspunktet. Fra samme dato trådte forskrift 18. oktober 2019 nr. 1388 til arrestordreloven (arrestordreforskriften) i kraft.

Parallellavtalen er basert på EUs rammebeslutning 2002, og er på de fleste punkter tilnærmet likelydende med denne. Men det er også noen prinsipielt viktige forskjeller mellom disse, jf. proposisjonen s. 6 og utredningen her punkt 4.7.4.

Som begrunnelse for det nye systemet viste departementet (s. 7) til at gjeldende regler gjorde utlevering til en omstendelig og tidkrevende prosess. Arrestordren innebar vesentlige forenklinger. Det ble vist til at behovet for den nye ordningen bl.a. kommer av at kriminaliteten i økende grad er grenseoverskridende og organisert. En effektiv kamp mot grenseoverskridende kriminalitet i et område der man kan reise fritt, slik som i Schengen-området, betinger at etterforskning og strafforfølgning kan skje på tvers av landegrensene uten at reglene i enkelte av statene hindrer dette.

Med arrestordreloven ble utlevering til stater i EU og Norden erstattet med overlevering. Begrepet «utlevering» ble byttet ut med «overlevering» for å markere systemskiftet. Overlevering er et tilsvarende, men forenklet institutt sammenlignet med utlevering (s. 6). Reglene om overlevering til henholdsvis stater i EU og stater i Norden er i stor grad sammenfallende, men det er visse viktige forskjeller, som også gjenspeiles i arrestordreloven.

Arrestordresystemet innebærer vesentlige forenklinger både med hensyn til vilkår og saksbehandlingsregler. Overlevering bygger på prinsip-

pet om gjensidig anerkjennelse, noe som innebærer at en rettslig avgjørelse fra den utstedende stat skal legges til grunn i den iverksettende stat uten nærmere prøving av avgjørelsen som er truffet. Parallellavtalen gir en uttømmende angivelse av når en arrestordre *skal* (obligatoriske avslagsgrunner) eller *kan* (fakultative avslagsgrunner) avslås. En arrestordre fra en stat i EU eller Norden må derfor etterkommes med mindre det foreligger en avslagsgrunn som er hjemlet i loven. Loven innebærer også noen andre prinsipielt viktige endringer sammenlignet med utleveringsloven. Blant annet er kravet til dobbel straffbarhet avskaffet for bestemte sakstyper. Arrestordreløven oppstiller heller ikke et forbud mot å overlevere norske borgere eller personer ettersøkt for politiske lovbrudd. Også saksbehandlingsreglene er vesentlig forenklet, og det er innført korte frister for å avgjøre arrestordren og gjennomføre overlevering.

Lov om nordisk arrestordre hadde enkelte særregler knyttet til Island: § 12 annet ledd om videre overlevering av en person som var overlevert fra Island og som enten var islandsk statsborger eller krevd overlevert for et politisk lovbrudd, og § 19 om spesialitetsprinsippet og politisk lovbrudd. Disse ble ikke videreført i arrestordreløven, siden Island ikke har benyttet seg av adgangen til å gjøre gjeldende særreglene i konvensjon om nordisk arrestordre kap. 4 (art. 26 om egne statsborgere og art. 27 om politiske lovbrudd), jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 59–60 og 63.

### 3.2 Utviklingen

#### *Antall utleverings- og arrestordresaker*

Ifølge utvalgets mandat har det «i de senere år vært behandlet 100–120 saker om utlevering til og fra Norge hvert år». Omfanget av antall saker om overlevering mellom Norge og de nordiske stater er ikke kjent, og er derfor ikke med i denne statistikken.

Det føres ingen offisiell statistikk over antallet utleverings- og arrestordresaker. Det er likevel gitt enkelte anslag i forarbeidene og rettsteorien:

I utleveringslovens forarbeider, Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 19, er det opplyst at Norge i perioden 1969–74 mottok ti utleveringsbegjæringer fra andre land enn de nordiske. Norge utstedte i samme periode seks utleveringsbegjæringer til stater utenfor Norden. Departementet mottok i samme periode fem utleveringsbegjæringer fra andre nordiske land. I tillegg kom de begjærin-

gene som etter den nordiske utleveringsloven 1961 avgjøres av påtalemyndigheten.

Også forarbeidene til lov om Schengen informasjonssystem, Ot.prp. nr. 56 (1998–99) s. 48, oppgir noen tallestimater. Antall utleveringsbegjæringer til Norge skal på denne tiden ha vært færre enn ti per år.

Fra rettsteorien nevnes det at Johs. Andenæs, *Alminnelig strafferett*, 6. utgave ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, 2016 s. 604, viser til at Justisdepartementet på forespørsel hadde opplyst at Norge i 2010, 2011 og 2012 hadde mottatt henholdsvis 83, 80 og 68 utleveringsbegjæringer fra land utenfor Norden, og fremsatt henholdsvis 50, 29 og 47 begjæringer.

Utvalget har, på bakgrunn av den begrensede informasjonen om antall utleverings- og arrestordresaker, anmodet Justisdepartementet, Politidirektoratet og Kripas om tallmateriale. Etter det utvalget forstår, er det i liten grad mulig å utlede nøyaktige saksantall fra de nevnte myndighetenes saksbehandlingssystemer. Tallmaterialet utvalget har mottatt er derfor i stor grad basert på manuell optelling, og informasjonen må anvendes med forsiktighet. Utvalget antar like fullt at informasjonen kan gi en indikasjon på den utviklingen som har funnet sted.

Justisdepartementet har på utvalgets forespørsel opplyst at det årlig mottok mellom 53 og 85 utleveringsbegjæringer i 2010 og 2015–2019. I 2020 og 2021 mottok departementet henholdsvis to og 12 utleveringsbegjæringer. Saker som ble behandlet etter den nordiske utleveringsloven 1961 er ikke medregnet i tallmaterialet. Den store nedgangen fra 2015–2019 til 2020–2021 skyldes at reglene om overlevering på grunnlag av arrestordre trådte i kraft 1. november 2019, slik at saker med statene i EU ikke lenger regnes som utleveringsbegjæringer, men arrestordrer etter arrestordreløven. Det kan heller ikke utelukkes at noe av nedgangen skyldes stengte grenser under covid-19-pandemien.

#### *Andre utviklingstrekk*

Ifølge utvalgets mandat kan det forventes at antall utleverings- og arrestordresaker vil øke som følge av omfattende grenseoverskridende kriminalitet og større effektivitet ved arrestordrene.

Det har vært en betydelig utvikling i grenseoverskridende kriminalitet de siste 10–15 årene, som en følge av globalisering og digitalisering. Som en konsekvens blir langt flere utlendinger etterforsket for kriminalitet i Norge, og flere nordmenn etterforskes for kriminalitet i utlandet. I til-



legg befinner en større andel av bevisene i norske straffesaker seg i utlandet. Parallelt med denne utviklingen blir kriminalitetsbildet stadig mer sammensatt, bl.a. med økt bruk av internasjonale krypterte kommunikasjonsplattformer. Cyberkriminalitet er utbredt og upåvirket av geografiske grenser. Eksempelvis har det de siste årene vært flere saker i Norge hvor virus krypterer sensitiv informasjon til private eller offentlige foretak, som av gjerningspersonene tilbys frigitt mot løsepen-ger. Digitale bedragerier mot privatpersoner er økende og kan bidra til svekket tillit til både myndigheter og digitale funksjoner. Profesjonalisert import av ulovlig arbeidskraft preger stedvis arbeidslivet. For politiet og påtalemyndigheten betinger dette et tett samarbeid med andre land, for å avdekke, etterforske og eventuelt iretteføre

disse sakene. Det er en økt profesjonalisering knyttet til tilretteleggere for organisert kriminalitet, slik som tilbydere av logistikk, cybertjenester og valutaoverføringer («Crime as a service»). Samtidig er de organiserte kriminelle gruppene stadig mer multikriminelle. Denne utviklingen aktualiserer et økt behov for utlevering og overlevering av ettersøkte personer til og fra Norge.

Tall fra straffesaksregisteret (STRASAK) hentet ut ved Kripos viser at antall anmeldte personer (status mistenkt/siktet) med utenlandsk statsborgerskap i perioden 2001–2006 var 189 773, mens det i perioden 2016–2020 var 331 019, dvs. en økning på 74 prosent. Antall anmeldte saker med gjerningsadresse i utlandet var 24 084 i perioden 2001–2006, mens det i perioden 2016–2020 var 49 469, dvs. en økning på 105 prosent.

## Kapittel 4

# Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

### 4.1 Innledning

Utlevering og overlevering er former for internasjonalt samarbeid, som i stor grad styres av folkeretten. I utvalgets mandat fremgår på denne bakgrunn følgende:

«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.»

Dette kapittelet omhandler de konstitusjonelle og folkerettslige rammene som gjelder for Norge. Enkelte folkerettslige regelverk som Norge ikke er bundet av, er imidlertid også omtalt. Det gjelder f.eks. EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre, siden EU-domstolens praksis om rammebeslutningen er av betydning for forståelsen av de tilsvarende reglene i parallellavtalen.

### 4.2 Grunnloven

Grunnloven har flere bestemmelser som kan være relevante i utleverings- og arrestordresaker. Dette gjelder særlig kap. E om menneskerettigheter. Ved grunnlovreformen i 2014 ble de sentrale menneskerettighetene tatt inn i Grunnloven, jf. bl.a. Dokument 16 (2011–2012) s. 13–14. For nærmere om tilsvarende rettigheter i menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, se punkt 4.3.

Grunnloven § 92 fastslår generelt at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og i traktater om menneskerettigheter som Norge er bundet av. Høyesterett uttalte i HR-2016-2554-P (*Holship*) at det er «klart at Grunnloven § 92 ikke kan tolkes som en inkorporasjonsbestemmelse,

men må forstås som et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett» (avsnitt 70). Se også HR-2018-456-P (*Nesseby*) avsnitt 93.

Etter § 93 første ledd har ethvert menneske rett til liv, og ingen kan dømmes til døden. Ingen må utsettes for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. annet ledd.

Paragraf 94 første ledd fastsetter at ingen må fengsles eller berøves friheten på annen måte uten i lovbestemte tilfeller og på den måte som lovene foreskriver. Frihetsberøvelsen må være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Etter annet ledd skal den pågrepne snarest mulig fremstilles for en domstol. Andre som er berøvet sin frihet, kan få frihetsberøvelsen prøvet for domstolene uten ugrunnet opphold.

Grunnloven § 95 første ledd bestemmer bl.a. at enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettferdig.

Ifølge § 96 første ledd kan ingen dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom. Etter annet ledd har enhver rett til å bli ansett uskyldig inntil skyld er bevist etter loven (uskyldspresumsjonen).

Paragraf 98 fastsetter at alle er like for loven (likhetsprinsippet), og at intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling (ikke-diskrimineringsprinsippet).

Grunnloven § 102 første ledd bestemmer bl.a. at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv.

Paragraf 104 første ledd fastsetter at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med alder og utvikling (medbestemmelse). Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. annet ledd.

I Rt. 2015 s. 155 fastslo Høyesterett at utleveringsloven § 7 om grunnleggende humanitære hensyn og bestemmelsens forarbeider nå må leses i lys av de individrettigheter som er tatt inn i Grunnloven §§ 102 og 104, EMK, særlig art. 8, og FNs barnekonvensjon, særlig art. 3 (avsnitt 37). Utlevering til strafforfølgning vil være et inngrep i retten til familieliv etter § 102 og EMK art. 8 nr. 1. Et slikt inngrep kan etter art. 8 nr. 2 bare foretas når det er «nødvendig» i et demokratisk samfunn bl.a. for å forebygge uorden eller kriminalitet (avsnitt 45). Det gjelder en alminnelig forholdsmessighetsbegrensning «for lovhjemlede og saklig begrunnede inngrep i rettighetene og frihetene fastsatt i Grunnlovens menneskerettsbestemmelser» (avsnitt 52). Videre følger det av avgjørelsen at et vedtak om utlevering av en av foreldrene til et mindreårig barn vil være en handling «som berører barn» etter § 104 og barnekonvensjonen art. 3 nr. 1. Ved en slik avgjørelse «skal barnets beste være et grunnleggende hensyn» (avsnitt 46), og «barnets interesser inngår som et tungtveiende element ved forholdsmessighetsvurderingen etter Grunnloven § 102» (avsnitt 61).

Av § 106 annet ledd følger det bl.a. at ingen kan nektes å forlate riket med mindre det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgning (bevegelsesfrihet). Norske statsborgere kan ikke nektes adgang til riket. I Dokument 16 (2011–2012) s. 202 uttales det om bestemmelsen:

«Bestemmelsen vil [...] ikke være til hinder for at norske statsborgere utleveres til fremmed stat i forbindelse med straffeforfølgelse i det landet. [...] Etter endt soning i et fremmed land vil det være opp til den straffedømte om hun eller han vil returnere til Norge. Skulle vedkommende for eksempel rømme eller på annen måte søke å unndra seg straffeforfølgelse i utlandet, kan hun eller han ikke nektes innreise til Norge. Men det er ingenting i veien for at Norge på nytt foretar en utlevering av vedkommende.»

Paragraf 113 fastsetter at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov (legalitetsprinsippet). Før grunnlovfesting var dette en sedvanebasert rettsregel med grunnlovs rang, jf. Dokument 16 (2011–2012) s. 246. Høyesteretts kjæremålsutvalg uttalte i Rt. 2007 s. 1130 at utlevering må ha sin hovedforankring i

en av bestemmelsene i utleveringsloven (avsnitt 19). Det følger av avgjørelsen at en folkerettslig avtale ikke kan være en selvstendig hjemmel for utlevering.

## 4.3 Menneskerettskonvensjoner

### 4.3.1 Innledning – EMK

Det er først og fremst konvensjonene om utlevering og arrestordre som begrenser statenes handlingsfrihet. Men også menneskerettskonvensjonene stiller krav. I norsk praksis har særlig Den europeiske menneskerettskonvensjon 1950 (EMK) betydning.

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere hvordan Norge på best mulig måte kan overholde sine folkerettslige forpliktelser og sikre en rask og effektiv prosess, samtidig som hensynene til rettsikkerhet og menneskerettighetene ivaretas. I denne sammenheng skal utvalget også bl.a. se hen til rettspraksis fra EMD.

Begrepet «utlevering» («extradition») nevnes ytterst sjelden i menneskerettskonvensjonene. EMK art. 5 forbyr som utgangspunkt frihetsberøvelse, men gjør unntak i noen oppregnede tilfeller, bl.a. art. 5 nr. 1 bokstav f om lovlig pågripelse eller frihetsberøvelse av en person med sikte på utsendelse eller *utlevering*. Denne bestemmelsen, som også vil gjelde ved *overlevering*, dreier seg om frihetsberøvelse i den anmodede stat (punkt 4.3.3).

EMD avsa sine første dommer om utlevering på 1980-tallet. Det er nok bakgrunnen for at hverken forarbeidene til den nordiske utleveringsloven 1961 eller til utleveringsloven 1975 omtalte EMK. Derimot er EMDs praksis omtalt i forarbeidene til arrestordreløven 2012, jf. Prop. 137 LS (2010–2011).

Nedenfor gis en generell oversikt over hvilke krav menneskerettskonvensjonene – særlig EMK – stiller i dag. Konvensjonspraksis gjelder først og fremst om utlevering og arrestordre er avskåret på grunn av forholdene i den staten den ettersøkte skal sendes til (punkt 4.3.2). Dette punktet inneholder en generell redegjørelse for hovedprinsippene, med særlig vekt på dommer avsagt av EMDs storkammer, mens enkeltspørsmål utdypes i utvalgets konkrete drøftelser. I tillegg stiller konvensjonene også noen krav til landet som mottar begjæringen om utlevering eller overlevering (punkt 4.3.3).

### 4.3.2 Situasjonen i den anmodende stat

#### 4.3.2.1 Forbudet mot tortur mv. – særlig EMK art. 3

Det er naturlig å ta utgangspunkt i EMK art. 3, hvor EMD tidlig fastslo at en stat ikke kan sende noen til land hvor vedkommende risikerer tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette gjelder ved enhver form for utsendelse, både etter utlendings- og utleveringslovgivningen. Tradisjonelt er dette vernet tidvis blitt omtalt som et «asylsurrogat», siden konvensjonene ikke gir noen rett til asyl.

Bestemmelsene gir et «ekstraterritorielt vern». Det betyr ikke at staten har ansvar for forholdene i andre land, men at den gjøres ansvarlig for egne handlinger, dvs. vedtak om utsendelse. EMDs første avgjørelse om dette var plenumsdommen *Soering mot Storbritannia*, 7. juli 1989, som gjaldt utlevering. En tysk ungdom var tiltalt for drap i USA. Etter pågripelse i England krevde amerikanske myndigheter ham utlevert i henhold til en bilateral utleveringsavtale. For EMD anførte han at utlevering til USA ville krenke EMK art. 3 på grunn av forholdene under ventetiden frem til fullbyrding av idømt dødsstraff («death row phenomenon»).

Domstolen fastslo først at konvensjonen ikke inneholder noen rett til ikke å bli utlevert. Men en beslutning om utlevering kan være i strid med art. 3 hvis det er en *reell risiko* for at den som utleveres, vil bli behandlet i strid med bestemmelsen i mottaksstaten (avsnitt 81–91). Det forelå tilstrekkelig risiko for at Soering ville bli idømt dødsstraff, og derfor utsatt for «death row», til at art. 3 kunne anvendes. Her som ellers måtte behandlingen ha en viss alvorlighetsgrad for å være i strid med bestemmelsen. Dødsstraff var ikke i seg selv i strid med art. 3, men i denne konkrete saken forelå det spesielle omstendigheter: langvarig ventetid før dødsstraffen kunne fullbyrdes, harde forhold under ventetiden, samt Soerings alder og psykiske tilstand. Domstolen fant derfor enstemmig at det ville være i strid med art. 3 å utlevere ham til USA (avsnitt 92–111). Artikkel 2 om retten til livet var ikke påberopt i denne saken.

Prinsippene i *Soering*-saken (1989) om utlevering ble fulgt opp i dommer om *utvisning*, bl.a. i plenumsdommen *Cruz Varas mfl. mot Sverige*, 20. mars 1991, *Vilvarajah mfl. mot Storbritannia*, 30. oktober 1991, og storkammerdommen *Chahal mot Storbritannia* (GC), 15. november 1996, om uttransportering til henholdsvis Chile, Sri Lanka og India. I utvalgets utredning er det ikke behov for å gå nærmere inn på konvensjonspraksis om utvisning og andre saker om utlendingslovgiv-

ning. Likevel nevnes det at to storkammerdommer nå oppsummerer rettsstillingen på dette området: *F.G. mot Sverige* (GC), 23. mars 2016, avsnitt 110–127, og *J.K. mfl. mot Sverige* (GC), 23. august 2016, avsnitt 77–90, om utsendelse til henholdsvis Iran og Irak. I praksis har EMD ikke lagt vekt på om grunnlaget for utsendelse er utvisning eller utlevering; prinsippene er de samme.

EMDs storkammer presiserte *Soering*-prinsippene i *Mamatkulov og Askarov mot Tyrkia* (GC), 4. februar 2005. Saken gjaldt tyrkisk utlevering av to usbekiske statsborgere til Usbekistan på grunn av mistanke om drap og terrorhandling begått der. EMD oppsummerte rettstilstanden slik (avsnitt 66–70): Det må foreligge en reell risiko for at den utleverte vil bli undergitt behandling i strid med art. 3 i mottaksstaten («substantial grounds have been shown for believing that the person in question would, if extradited, face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 in the receiving country»). EMD vil vurdere dette i lys av alt materiale som er fremlagt og om nødvendig innhente opplysninger av eget tiltak. Avgjørende for risikovurderingen er hvilke faktiske forhold som var kjent eller burde vært kjent for staten da utlevering fant sted, men EMD er ikke avskåret fra å ta i betraktning materiale som er kommet til senere. Hvis vedkommende ikke er blitt utlevert når saken behandles i Strasbourg, f.eks. fordi EMD har bedt om utsatt iverksetting, er det avgjørende hvordan situasjonen er i mottaksstaten når saken avgjøres av EMD.

Som ellers ved art. 3 kommer bestemmelsen bare til anvendelse hvis behandlingen i mottaksstaten vil overstige en terskel, dvs. ha en viss alvorlighetsgrad («a minimum level of severity»). Det avhenger av en konkret helhetsvurdering, bl.a. «the nature and context of the treatment or punishment, the manner and method of its execution, its duration and its physical or mental effects». Anførsler om mishandling må underbygges med egnet bevis.

EMD fant ikke krenkelse av art. 3 (avsnitt 71–78). Selv om uavhengige menneskerettsrapporter om den generelle situasjonen i landet viste at det forekom mishandling, ga de ikke tilstrekkelig støtte for klagerens anførsler om krenkelse. Tyrkia hadde fått forsikringer fra usbekiske myndigheter om at klageren ikke ville bli torturert eller idømt dødsstraff, samt om at de ville respektere bestemmelsene i FNs torturkonvensjon (CAT), som var tiltrådt av Usbekistan. EMD anså det ikke nødvendig med en særskilt vurdering av art. 2 om retten til liv. Derimot var art. 34 om effektiv klageadgang ikke fulgt, siden tyrkiske myndigheter

hadde unnlatt å følge EMDs henstilling om å utsette iverksettingen så lenge saken var under behandling i Strasbourg (avsnitt 99–129). Saken illustrerer hvordan EMD vurderer konsekvensene av utlevering både i lys av mottakslandets generelle situasjon og klagerens individuelle omstendigheter.

Senere konvensjonspraksis bygget på formuleringene om art. 3 i denne dommen mot Tyrkia fra 2005. *Garabayev mot Russland*, 7. juni 2007, gjaldt utlevering av en russisk statsborger til Turkmenistan, hvor han bl.a. var blitt mishandlet. Kammeret fant at utsendelsen hadde krenket art. 3 (avsnitt 73–83). *Ismoilov mfl. mot Russland*, 24. april 2008, dreide seg om utlevering av 12 usbekiske statsborgere til Usbekistan (avsnitt 115–128) og reiste bl.a. spørsmål om betydningen av *forsikringer fra mottakslandet* («assurances»). I denne saken ble de ikke tillagt vekt på grunn av troverdige uavhengige rapporter om systematisk tortur i Usbekistan. (I konvensjonspraksis omtales slike forsikringer gjerne som «diplomatic» eller «prosecutorial».) EMD kom til at art. 3 ville bli krenket dersom usbekerne ble utlevert.

Noen andre krenkelser av art. 3 fra denne perioden er *Soldatenko mot Ukraina*, 23. oktober 2008, om utlevering som var skjedd til Turkmenistan (avsnitt 66–75) og *Kaboulov mot Ukraina*, 19. november 2009, om planlagt utlevering til Kasakhstan (avsnitt 107–115). I begge saker forelå *meget mangelfulle fengselsforhold* med overbefolkning, dårlig ernæring og medisinsk behandling, samt en generell risiko for mishandling, ifølge uavhengige menneskerettsrapporter, som ikke var tilstrekkelig imøtegått ved forsikringer fra myndighetene i anmodende stat.

En annet type saksforhold forelå i *Ahorugeze mot Sverige*, 27. oktober 2011, hvor en rwandesisk statsborger var begjært utlevert til Rwanda på grunnlag av mistanke om bl.a. folkmord i 1994. Han påberopte seg art. 3 fordi han på grunn av hjerteproblemer trengte operasjon i Sverige, at han var forfulgt av rwandesiske myndigheter fordi han var hutu, og at soningsforholdene i Rwanda stred mot bestemmelsen. Etter EMDs syn ville utlevering ikke stride mot art. 3 (avsnitt 83–95). Av interesse her er at EMD under henvisning til sin praksis i andre sakstyper uttalte at utlendinger som skal utsendes i prinsippet ikke har noe krav på å forbli i landet på grunn av *medisinske, sosiale eller andre former for bistand* i oppholdsstaten. Det gjelder selv om situasjonen blir klart forverret («significantly reduced»). Bare unntaksvis kan dårligere behandling i mottakslandet av en alvorlig somatisk eller psykisk

lidelse krenke art. 3 («only in a very exceptional case, where the humanitarian grounds against the removal are compelling»), og terskelen var «a very high one» (avsnitt 88 og 89).

En rekke saker har reist spørsmål ved utlevering til USA. I *Babar Ahmad mfl. mot Storbritannia*, 10. april 2012, var fire britiske og en egyptisk statsborger tiltalt for ulike former for terrorisme. EMD fant ikke krenkelse av art. 3, hverken på grunn av *fengselsforholdene* i høysikkerhetsfengselet der de ville sone dersom de ble domfelt (avsnitt 200–224), eller fordi de muligens ville bli idømt *livstidsstraff*, slik straff ville ikke være «grossly disproportional» og kunne eventuelt reduseres av amerikanske myndigheter (avsnitt 235–242). Det mest prinsipielle ved denne dommen var tre generelle presiseringer av tidligere konvensjonspraksis om art. 3 (avsnitt 166–179): For det første skal saker om utlevering og annen utsendelse bedømmes likt. Videre inneholder bestemmelsen et absolutt forbud ved enhver utsendelse, ikke bare ved tortur, men også ved umenneskelig og nedverdiggende behandling. For det tredje gjelder vurderingen av terskelen for krenkelse – «minimum level of severity» – generelt og åpner ikke for å avveie risiko for mishandling mot hvor sterkt behovet er for utlevering. Dette betyr likevel ikke at ethvert forhold som ville omfattes av art. 3 i konvensjonsstatene, er til hinder for utsendelse. Et eksempel er manglende medisinsk bistand. Tankegangen er at EMK ikke innebærer at konvensjonsstatene må påtvinge andre land sine standarder.

At forbudet i art. 3 mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling er absolutt, ble også understreket i saker hvor enkelte europeiske land lot CIA foreta harde avhør av personer mistenkt for terrorisme på deres territorium, og bidro til «extraordinary rendition» til USA, se f.eks. *Al Nashiri mot Polen*, 24. juli 2014, avsnitt 507–519.

I en rekke dommer har EMD vurdert betydningen av at den utleverte risikerer *livstidsstraff* i USA. Slik straff er ikke i seg selv i strid med EMK, men kan ifølge konvensjonspraksis reise spørsmål etter art. 3 hvis den er klart uforholdsmessig («grossly disproportionate») eller det ikke er noen mulighet for løslatelse, rettslig eller faktisk (er «irreducible», sml. *Kafkaris mot Kypros* (GC), 12. februar 2008). Lenge førte klager over utlevering ikke frem fordi det ikke var sikkert at klagerne ville bli idømt livstidsstraff i USA eller at slik straff ville være klart uforholdsmessig, eventuelt at det var «less than certain» at amerikanske myndigheter ikke senere ville redusere straffen.

Eksempler er *Harkins og Edwards mot Storbritannia*, 17. januar 2012, og *Babar Ahmad mfl.*-dommen (2012), nevnt foran.

Men i *Vinter mfl. mot Storbritannia* (GC), 9. juli 2013, som ikke gjaldt utlevering, men livstidsstraff i England og Wales, opprettholdt EMD ikke bare tidligere praksis om at «reducible» innebærer at myndighetene under soningen må kunne vurdere behovet for fortsatt straff i lys av domfeltes utvikling og rehabilitering. Domstolen uttalte – for første gang – at en livstidsdømt allerede fra begynnelsen av soningen har rett til kunnskap om vilkårene for løslatelse og for når en revurdering kan skje. Har lovgivningen ikke slik hjemmel, krenkes art. 3 allerede når livstidsstraff idømmes (avsnitt 122).

Dette fikk virkning for utleveringssaker. Prejudikatet var *Trabelsi mot Belgia*, 4. september 2014, om utlevering til USA av en tunisisk statsborger som var tiltalt for å ha støttet terrororganisasjonen al Qaeda. Siden amerikansk prosedyrer om revurdering ikke tilfredsstilte kravene i *Vinter*-dommen (2013), var art. 3 krenket (avsnitt 136–139). Og denne rettsutviklingen ble lagt til grunn av stor-kammeret i avvisningsavgjørelsen *Harkins mot Storbritannia* (GC), 15. juni 2017, avsnitt 41–57. Selv om tolkningen av art. 3 var endret siden *Harkins og Edwards*-dommen (2012), kunne ikke Harkins nå sende en ny klage til EMD; klagen gjaldt «samme forhold» som tidligere og måtte derfor avvises etter EMK art. 35 nr. 2 bokstav b.

Til slutt nevnes at art. 3 også er anvendt ved *europaisk arrestordre: Bivolaru og Moldovan mot Frankrike*, 25. mars 2021, gjaldt overlevering til Romania av to menn som der var dømt for henholdsvis menneskesmugling og seksuell omgang med mindreårige. EMD fant krenkelse for så vidt gjaldt den første, men ikke den andre klageren. Saken reiste ellers kompliserte spørsmål om forholdet mellom EMK og EU-retten, særlig EMDs prøvingsintensitet når et annet internasjonalt tilsynsorgan som vurderer forholdet til menneskerettighetene har kompetanse til å behandle saken. Det springende punkt er i en slik situasjon om det kan antas at vedkommende organ – her EU-systemet – gir tilsvarende beskyttelse som EMK («presumption of equivalent protection», den såkalte Bosphorus-presumsjonen).

Fra norsk praksis om art. 3 nevnes Rt. 2007 s. 1453, hvor Høyesterett la til grunn at det skal mye til før fengselsforhold medfører at utlevering vil være i strid med art. 3. Se ellers LF-2010-159809 og LF-2009-203679 om utlevering til henholdsvis Russland og Bosnia-Hercegovina. Livstidsstraff ble behandlet i HR-2019-2437-U i forbin-

delse med arrestordreloven § 11 annet ledd om at en arrestordre skal avslås hvis ikke den utstedende stat forsikrer at livstidsstraff vil bli vurdert omgjort eller unnlatt fullbyrdet (avsnitt 22–26). Saken gjaldt overlevering til Skottland. Se ellers LB-2020-138043 om overlevering til Frankrike.

#### 4.3.2.2 Retten til liv – EMK art. 2, jf. EMKs tilleggsprotokoll 6 og 13

Etter EMK art. 2 skal retten til livet beskyttes ved lov. Ingen må med hensikt berøves livet unntatt ved fullbyrding av dom avsagt av domstol etter å være funnet skyldig i en forbrytelse hvor loven bestemmer slik straff. Ved protokoll 6 av 28. april 1983, som trådte i kraft i 1985, ble dødsstraff i fredstid avskaffet, mens protokoll 13 av 3. mai 2002 forbyr dødsstraff under enhver omstendighet; ingen må dømmes til slik straff eller henrettes. Denne protokollen trådte i kraft i 2003. Endringene gjenspeiler endringene i synet på dødsstraff siden 1950.

Også konvensjonspraksis har gjennomgått en utvikling. I utleveringssaker kom art. 2 ikke på spissen i *Soering*-dommen (1989) og *Mamatkulov og Askarov*-dommen (2005). Men i *Kaboulov*-dommen (2009) fant EMD det nødvendig å vurdere risikoen for dødsstraff ved Ukrainas utlevering til Kasakhstan (avsnitt 99–103). Under henvisning til tidligere avvisningssaker og praksis fra Den europeiske menneskerettskommisjon, uttalte EMD at art. 2 innebærer en plikt til ikke å utlevere når det foreligger «substantial grounds to believe that the person in question, if extradited, would face a real risk of being liable to capital punishment in the receiving country». Og hvis den staten som utleverer «knowingly» utsetter vedkommende for en så høy risiko for at han vil miste livet at utfallet er «near certainty», kan slik utlevering bli ansett i strid med regelen i art. 2 om at ingen «med hensikt» må berøves livet. Ut fra en konkret vurdering kom EMD til at klageren ikke risikerte henrettelse ved retur, bl.a. på bakgrunn av at den kasakhstanske regjering hadde utferdiget et moratorium.

Et nytt skritt i utviklingen var *Al-Saadoon og Mufdhi mot Storbritannia*, 2. mars 2010. Under Irak-krigen hadde britiske styrker overført to irakere, som hadde begått krigsforbrytelser, til en irakisk domstol som kunne idømme dødsstraff. EMD redegjorde for utviklingen i synet på dødsstraff, herunder protokoll 13, og uttalte at på samme måte som etter art. 3, forbyr art. 2 og protokoll 13 utlevering og deportering til annen stat «where substantial grounds have been shown for

believing that he or she would face a real risk of being subjected to the death penalty there» (avsnitt 115–125, særlig 123). Men siden utfallet av saken mot de to irakerne var usikkert, nøyde EMD seg med å fastslå krenkelse av art. 3 på grunn av deres frykt for å bli henrettet.

I *Al Nashiri*-dommen (2014) la EMD prinsippene i *Al-Saadoon og Mufdhi*-dommen (2010) til grunn. Domstolen fant at polske myndigheters «extraordinary rendition» til USA var i strid med EMK art. 2 og 3 samt protokoll 6 (avsnitt 576–579). Ved vurderingen ble det lagt vekt på at det også forelå en «flagrant denial of justice» etter art. 6 nr. 1, se nedenfor.

#### 4.3.2.3 Retten til en rettferdig rettergang – EMK art. 6

I de fleste sivile saker og i straffesaker gir EMK art. 6 nr. 1 rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Artikkel 6 nr. 2 garanterer uskyldspresumsjonen, mens nr. 3 uttrykkelig fastslår noen minimumsrettigheter som må anses som utslag av prinsippet i nr. 1.

Det ble tidlig reist spørsmål om mulige svakheter ved straffesaken kan være til hinder for utlevering. Allerede i *Soering*-saken (1989) gjorde klageren gjeldende at han ved utlevering til USA ikke ville kunne være representert ved advokat på grunn av mangler ved rettshjelpsordningen i delstaten. EMD utelukket ikke at art. 6 unntaksvis kan anvendes dersom klageren har vært eller vil bli utsatt for «a flagrant denial of a fair trial» i den anmodende stat. Men saken lå ikke slik an, og art. 6 nr. 3 bokstav c om rettshjelp var ikke krenket (avsnitt 113).

I *Mamatkulov og Askarov*-dommen (2005) anførte de to klagerne, som var utlevert i strid med EMDs anmodning om utsatt iverksetting, at domstolene i Usbekistan ikke var uavhengige, at de var blitt holdt isolert («incommunicado») til straffesaken begynte, og at de ikke hadde hatt fritt forsvarervalg. EMD fant ikke krenkelse av art. 6. Selv om det kunne ha vært en viss tvil om klagerne ville få en rettferdig rettergang da de ble utlevert, forelå det på dette tidspunkt ikke tilstrekkelige holdepunkter for en åpenbar rettsfornektelse – «a flagrant denial of justice» (avsnitt 84–91). Men ved ikke å utsette utleveringen, hadde Tyrkia hindret en effektiv klagerett etter art. 34 ved at EMD ikke kunne foreta en nærmere undersøkelse av klagerens anførsler (avsnitt 91 og 127).

Andre saker er av mer konkret art. I *Ismoilov mfl.*-dommen (2008) fant EMD det ikke nødvendig

å ta standpunkt til om art. 6 var krenket fordi klagerne ved en eventuell retur til Usbekistan ikke ville få en rettferdig rettergang, siden en utsendelse uansett ville være i strid med art. 3 (avsnitt 153–156). Det samme ble resultatet i *Kaboulov*-dommen (2009) om utlevering til Kasakhstan (avsnitt 121–124). Heller ikke i *Al-Saadoon og Mufdhi*-dommen (2010) om overføring til irakisk domstol forelå det noen åpenbar rettsfornektelse, slik situasjonen fremsto på overføringstidspunktet (avsnitt 149–150).

Av prinsipiell interesse er *Ahorugeze*-dommen (2011), hvor klageren gjorde gjeldende at han i tilfelle utlevering til Rwanda ikke ville få mulighet til å føre vitner og få bevisene vurdert av uavhengige og upartiske domstoler. EMD viste først til *Sejdovic mot Italia* (GC), 1. mars 2006, om uteblivelsesdom, hvor den hadde ansett (avsnitt 84) uttrykket «flagrant denial of justice» ensbetydende med en rettergang som er «manifestly contrary to the provisions of Article 6 or the principles embodied therein». I de 22 årene etter *Soering*-dommen hadde EMD aldri funnet at en utlevering eller utvisning ville være i strid med art. 6. Terskelen er «a stringent one»; det kreves mer enn «mere irregularities or lack of safeguards in the trial procedures» som medfører krenkelse i en stat som har tiltrådt EMK. For at det skal foreligge en åpenbar rettsfornektelse, må bruddet på prinsippene om rettferdig rettergang i art. 6 være «so fundamental as to amount to a nullification, or destruction of the very essence, of the right guaranteed by that Article». Ved vurderingen gjelder samme bevisvurdering som ved art. 3; klageren må føre bevis som viser at det er «substantial grounds» for å tro at det foreligger «a real risk» for «a flagrant denial of justice», mens regjeringen må gjendrive dette (avsnitt 113–116). Etter en omfattende drøftelse kom EMD til at art. 6 ikke var krenket (avsnitt 117–129).

*Othman (Abu Qatada) mot Storbritannia* 17. januar 2012, gjaldt *deportering* av en terrorist til Jordan, men er likevel av interesse her. Det forelå åpenbar rettsfornektelse på grunn av risiko for at bevis oppnådd ved tortur kunne bli brukt i straffesaken mot ham (avsnitt 263–287). Dommen inneholder ellers en nyttig oversikt over hvilke forhold EMD tillegger vekt ved vurderingen av et mottakslands forsikringer (se foran), herunder om de kommer fra en stat som er part i EMK eller andre menneskerettskonvensjoner (avsnitt 187–189). Videre åpnet dommen for at det i prinsippet kan bli tale om åpenbar rettsfornektelse ved art. 5 om frihetsberøvelse, men det forelå ikke krenkelse.

Prinsippene ble opprettholdt i to saker om «extraordinary rendition»: I *Al Nashiri*-saken (2014) fant kammeret en åpenbar rettsfornektelse ved de militære kommisjonene som skulle behandle straffesakene i USA (avsnitt 565–569), jf. også *Husayn (Abu Zubaydah) mot Polen*, 24. juli 2014, avsnitt 552–561.

I lys av disse dommene kunne storkammeret oppsummere prinsippene om åpenbar rettsfornektelse ved utlevering i avvisningsavgjørelsen *Harkins* (2017) om utlevering til USA (avsnitt 62–65): EMD hadde til da aldri funnet at en utlevering ville være i strid med art. 6 – i motsetning til i dommer om deportering (*Othman*-dommen) og «rendition». Storkammeret gjentok at det dreier seg om en «stringent test of unfairness which goes beyond mere irregularities or lack of safeguards in the trial procedures such as might result in a breach of Article 6 if occurring within the Contracting State». En «flagrant denial of justice» kunne ifølge rettspraksis foreligge ved:

- domfellelse i form av uteblivelsesdom dersom det ikke er mulighet for senere å få en ny realitetsvurdering av saken
- en summarisk straffesak hvor det er sett fullstendig bort fra rettigheter som ivaretar tiltaltes forsvar
- frihetsberøvelse uten adgang til en uavhengig og upartisk rettsinstans for å få overprøvet lovligheten av frihetsberøvelsen samt «deliberate og systematic» nektelse av adgang til forsvarer, særlig for en utlending i et fremmed land
- alvorlig tvil om en domstols upartiskhet og uavhengighet i saker hvor en sivilist stilles for en domstol som helt eller delvis er sammensatt av medlemmer av de væpnede styrker som mottar ordre fra den utøvende makt, eller
- bruk av bevis frembragt ved tortur mot tiltalte eller tredjeperson i strid med art. 3.

Det første strekpunktet (fraværdom), behandles nærmere i punkt 8.7.1.2. Det er ellers grunn til å merke seg at tredje strekpunkt har fellestrekk med art. 5 om frihetsberøvelse.

Også i arrestordresaker er art. 6 blitt påberopt. *Pirozzi mot Belgia*, 17. april 2018, gjaldt overlevering fra Belgia til Italia. Klageren gjorde forgeses gjeldende at dette ville innebære en åpenbar rettsfornektelse (avsnitt 65–72).

I norsk praksis etter arrestordreloven, særlig § 8 annet ledd om motstrid med EMK, har det vært reist spørsmål om overlevering til Polen vil være i strid med EMK art. 6 på grunn av rettsutviklingen i landet. I HR-2019-729-U og HR-2020-553-U besvarte Høyesteretts ankeutvalg spørsmå-

let benektende. I HR-2022-863-A kom Høyesterett i avdeling til at det – hensett til utviklingen i Polen – utvilsomt er betydelige systematiske og generelle mangler ved det polske rettsvesenet, noe som generelt sett skaper reell risiko for brudd på selve kjerneinnholdet i retten til rettferdig rettergang. Men selv om det derfor skal forholdsvis lite til av konkrete omstendigheter før en arrestordre til Polen må avslås, var indikasjonene på at etter søkte ikke ville få en rettferdig rettergang for svake til at overlevering ikke kunne skje (avsnitt 53 og 69–71).

#### 4.3.2.4 Retten til familieliv – EMK art. 8

EMK art. 8 nr. 1 fastslår retten til bl.a. privat- og familieliv. Inngrep kan bare skje hvis det ivaretar et legitimt formål, er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. nr. 2. Om inngrepet er nødvendig, beror på en forholdsmessighetsvurdering.

Det har vært få klager om denne bestemmelsen. Her nevnes tre saker, som alle ble avvist. I *M. S. mot Tyskland*, avvisningsavgjørelse 20. januar 2000, anførte en jugoslavisk statsborger, som var fast bosatt i Tyskland, at utlevering til USA ville gripe inn i hans familieliv. EMD bemerket at utlevering er et helt nødvendig virkemiddel («indispensable means») i internasjonalt rettssamarbeid. EMK gir ikke en fengslet person noen selvstendig rett til å velge hvilket sted han skal frihetsberøves («choose the place of his confinement»), og adskillelse fra familien er en uunngåelig konsekvens av frihetsberøvelsen. Klagen etter art. 8 var åpenbart ugrunnet. Det samme gjaldt en anførsel om at det forelå diskriminering etter art. 14, sammenholdt med art. 8, fordi tyske statsborgere – i motsetning til klageren – var beskyttet mot utlevering.

*King mot Storbritannia*, avvisningsavgjørelse 26. januar 2010, gjaldt utlevering av en britisk statsborger som hadde medvirket til narkotikaforbrytelser i Australia. EMD bemerket at EMK ikke gir noen rett til å bli strafforfulgt i en bestemt jurisdiksjon, men hvis det er mulighet for strafforfølgning i stedet for utlevering, kan dette ha betydning for om utlevering er i strid med konvensjonen. I denne saken var det imidlertid gode grunner for at straffesaken skulle finne sted i Australia, ikke minst fordi sakene mot alle hans medtiltalte hadde funnet sted der. I lys av hvor viktig utlevering er for å bekjempe kriminalitet, uttalte EMD at det bare vil være i unntakstilfelle («in exceptional circumstances») at en klagers privat- eller familieliv vil veie tyngre enn behovet for utlevering. At tiltalte hadde ektefelle, to



mindreårige barn og en mor, som av medisinske grunner ikke kunne reise fra Storbritannia, kunne ikke være avgjørende, selv om avstanden ville begrense kontakten mellom dem. Det ble lagt vekt på lovbruddenes grovhet og at det forelå en bindende utleveringsavtale mellom de to landene. Inngrepet var ikke uforholdsmessig, og klagen ble avvist som åpenbart ugrunnet.

Også noen tiltalte i *Babar Ahmad mfl.*-dommen (2012) anførte forgjeves at utlevering til USA ville utgjøre et uforholdsmessig inngrep i deres familie- og privatliv i Storbritannia. EMD viste til avvisningsavgjørelsen i *King*-saken (2010). Det forelå ikke noe unntakstilfelle, og klagen ble avvist som åpenbart ugrunnet (avsnitt 252).

Fra norsk rettspraksis om EMK art. 8 kan det vises til Rt. 2015 s. 155 avsnitt 41–63, hvor det understrekes at terskelen for å nekte utlevering er høy.

#### 4.3.2.5 Oppsummering

EMDs praksis viser at EMK etter omstendighetene begrenser adgangen til utlevering og overlevering på grunn av forholdene i mottaksstaten. Sentralt står art. 3 om vern mot tortur og umenneskelig behandling eller straff, dersom det foreligger en reell risiko for at den ettersøkte vil bli utsatt for forhold av en viss alvorlighetsgrad (f.eks. mishandling og mangelfulle fengselsforhold, samt livstidsstraff dersom det ikke er mulighet for revurdering). Begrensninger kan også følge av art. 2 om retten til livet, dersom vedkommende risikerer dødsstraff, samt art. 6 om retten til rettferdig rettergang, hvis det foreligger risiko for åpenbar rettsfornektelse (bl.a. ved fraværdom). EMD har ellers åpnet for at art. 5 om vern mot vilkårlig frihetsberøvelse vil kunne komme til anvendelse.

#### 4.3.3 Situasjonen i den anmodede stat – krav til oppholdslandets behandling av utleveringsbegjæringen

Også oppholdsstatens behandling av begjæring om utlevering og overlevering kan komme i strid med EMK.

Flere av sakene nevnt foran har ført til krenkelser av art 5. Det gjelder ikke bare art. 5 nr. 1 bokstav f, som gir uttrykkelig adgang til frihetsberøvelse med sikte på bl.a. utlevering, men også f.eks. art. 5 nr. 2 om underretning om grunnlaget for frihetsberøvelsen og art. 5 nr. 4 om judisiell kontroll. Det har gjerne dreid seg om andre retts- og samfunnsforhold enn i Norge, hvor EMD ikke har ansett utleveringslovgivningen som tilstrekke-

lig presis og forutsigbar, se f.eks. *Soldatenko*-dommen (2008) og *Kaboulov*-dommen (2009). I vår sammenheng er poenget at EMK stiller kvalitetskrav til nasjonal lovgivning.

Etter omstendighetene kan også art. 6 få betydning. Riktig nok faller ikke en utleverings-sak inn under begrepet «criminal charge», jf. allerede *Maaouia mot Frankrike* (GC), 5. oktober 2000, avsnitt 40 og *Mamatkulov og Askarov*-dommen (2005), avsnitt 81–83. Som utgangspunkt gjelder derfor ikke art. 6 i utleverings- og arrestordresaker. Men ifølge konvensjonspraksis kan uttalelser fra myndighetspersoner krenke uskyldspresumsjonen i art. 6 nr. 2, og slike utsagn kan etter omstendighetene føre til at bestemmelsen kommer til anvendelse. I *Ismoilov mfl.*-dommen (2008) fastslo EMD krenkelse fordi begrunnelsen i utleveringsbeslutningen og den videre rettsbehandlingen ga uttrykk for at den ettersøkte hadde begått straffbare handlinger i Usbekistan, og ikke bare at han var mistenkt for det (avsnitt 160–170).

Til slutt nevnes at i *Al Nashiri*-dommen (2014) om Polens «extraordinary rendition» av terrorstiktede til USA fant EMD at polske myndigheter hadde krenket ikke bare art. 2 og 3 samt protokoll 6, se foran, men også art. 5 om frihetsberøvelse, art. 8 om familieliv, art. 13 om effektiv prøving og art. 6 om rettferdig rettergang.

#### 4.3.4 Andre menneskerettskonvensjoner enn EMK

Som nevnt er det særlig EMK som har hatt praktisk betydning ved utlevering og overlevering, og hovedvekten er derfor lagt på denne konvensjonen, hvor det foreligger en omfangsrik konvensjonspraksis. Men også andre menneskerettskonvensjoner har tilsvarende bestemmelser. Noen av dem kommer utvalgt tilbake til i sine drøftelser.

Fra *FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter* 1966 (SP) nevnes art. 6 om retten til liv, art. 7 om vern mot tortur mv., art. 9 om vern mot vilkårlig arrest eller annen vilkårlig frihetsberøvelse, art. 14 om rettferdig rettergang, art. 17 om familieliv, samt annen tilleggsprotokoll om avskaffelse av dødsstraff 1989. FNs menneskerettskomité fastslo tidlig at en stat ikke kan sende noen til land hvor vedkommende risikerer tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. art. 7. Om praksis fra menneskerettskomiteen se *Nowak's CCPR Commentary*, 3. utgave ved William A. Schabas, 2019.

Også FNs rasediskrimineringskonvensjon 1966, kvinnekonvensjon 1979, barnekonvensjon 1989 og konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsett funksjonsevne 2006 har lignende bestemmelser.

FNs torturkonvensjon 1984 (CAT) inneholder en rekke bestemmelser som skal motvirke tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Av særlig betydning her er art. 3, som forbyr statspartene bl.a. å utvise, sende tilbake og utlevere («extradite») personer til land hvor de risikerer tortur mv. Overlevering må anses å falle inn under dette. Av interesse er også art. 8 om at tortur skal være et lovbrudd som gir grunnlag for utlevering etter utleveringstraktater de er bundet av («extraditable offences»).

På europeisk plan er det grunn til å fremheve EUs pakt om grunnleggende rettigheter 2000, Den håndheves av EU-domstolen som også trekker inn EMK i sine drøftelser. Dette kommer utvalget tilbake til i flere sammenhenger.

#### 4.4 Bilaterale utleveringsavtaler

I siste halvdel av 1800-tallet og på begynnelsen av 1900-tallet ble det inngått en rekke bilaterale (tosidige) utleveringsavtaler mellom Norge (den svensk-norske union) og andre stater. Ved vedtakelsen av utleveringsloven 1975 var det åtte slike utleveringsavtaler, som omfattet elleve stater, av praktisk betydning for Norge, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 9. Bilaterale utleveringsavtaler som er eldre enn utleveringsloven får anvendelse selv om de er i strid med utleveringsloven, jf. utleveringsloven § 26 annet ledd.

En rekke stater er part i utleveringskonvensjonen 1957, og konvensjonen erstatter eldre bilaterale utleveringsavtaler mellom disse statene, jf. utleveringskonvensjonen art. 28 nr. 1 (se nærmere nedenfor). Etter hvert som flere av statene Norge hadde inngått bilateral avtale med har sluttet seg til utleveringskonvensjonen, har det blitt færre bilaterale avtaler av praktisk betydning.

Norge har i dag tre gjeldende bilaterale utleveringsavtaler, som gjelder overfor Canada, USA, og Australia. Avtalene innebærer en plikt til utlevering på bestemte vilkår, jf. avtalenes art. 1. De har bestemmelser bl.a. om hvilke lovbrudd som gir grunnlag for utlevering, vilkår for og avslagsgrunner ved utlevering, fremgangsmåten for hvordan en utleveringsbegjæring skal settes frem, midlertidig arrest, m.m.

I relasjon til Canada gjelder en eldre utleveringsavtale. *Traktat 26. juni 1873 mellom Kongeri-*

*kene Sverige og Norge og Det forente kongeriket Storbritannia og Irland om gjensidig utlevering av rømte forbrytere* («utleveringsavtalen med Canada») trådte i kraft 17. oktober 1873. Den ble supplert av en *tilleggserklæring 18. februar 1907* mellom Det forente kongeriket og Norge, som trådte i kraft samme dato. Avtalen med Storbritannia omfattet en rekke stater, og ble utvidet til å gjelde Canada, jf. Ruud s. 192. Den består av 16 artikler. Plikt til utlevering etter avtalen gjelder uten hensyn til begrensningene i utleveringsloven, jf. utleveringsloven § 26 annet ledd. Storbritannia er tilsluttet utleveringskonvensjonen, slik at utlevering mellom Norge og Storbritannia reguleres av denne, jf. utleveringskonvensjonen art. 28 nr. 1.

*Avtale 9. juni 1977 mellom Norge og USA om utlevering* trådte i kraft 7. mars 1980. Den består av 20 artikler, samt en liste over lovbrudd det skal utleveres for. Avtalen er nærmere omtalt i St.prp. nr. 16 (1977–78) og Innst. S. nr. 162 (1977–78).

*Overenskomst 9. september 1985 mellom Norge og Australia om utlevering* trådte i kraft 2. mars 1987. Den består av 24 artikler.

Norsk rett åpner for utlevering fra Norge også til stater som det ikke er inngått folkerettslig avtale med. I noen stater er det imidlertid etter intern rett ikke adgang til å utlevere med mindre det foreligger en folkerettslig avtale som forplikter til dette, jf. Ruud s. 191.

Canada, USA og Australia er stater som ikke utleverer uten grunnlag i folkerettslig avtale, og ingen av statene er part i utleveringskonvensjonen. At Norge har bilaterale utleveringsavtaler bare med disse statene og for øvrig bygger på multilaterale avtaler eller utleverer på grunnlag av loven alene, er i samsvar med forutsetninger uttrykt i forarbeidene til utleveringsloven, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 5 og 20. En drøftelse av spørsmålet om hvorvidt man burde opprettholde systemet med bilaterale utleveringstraktater, inkludert oppsigelse eller revisjon av de dagjeldende avtalene, fremgår av proposisjonen s. 20–21.

#### 4.5 Europarådets utleveringskonvensjon med tilleggsprotokoller

*Europeisk konvensjon 13. desember 1957 om utlevering* (utleveringskonvensjonen) trådte i kraft 18. april 1960. Konvensjonen er undertegnet og ratifisert av alle Europarådets 46 medlemsstater, i tillegg til enkelte ikke-europeiske stater (i dag Israel, Russland, Sør-Afrika og Sør-Korea). Norge undertegnet konvensjonen i 1957 og ratifiserte den i

1960, med enkelte forbehold. Stortingets behandling av konvensjonen er inntatt i St.prp. nr. 11 (1959–60) og Innst. s. nr. 48 (1959–60).

Konvensjonen regulerer utlevering generelt. Den ble utarbeidet for å harmonisere statenes praksis i utleveringssaker og forenkle de tidligere systemene med bilaterale utleveringsavtaler. jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 6.

Eldre bilaterale utleveringsavtaler med stater som er tilsluttet konvensjonen avløses som nevnt av konvensjonen, jf. art. 28 nr. 1. Den åpner derimot for at statene kan inngå nye folkerettslige avtaler som utfyller bestemmelsene i konvensjonen eller letter anvendelsen av prinsippene den bygger på, jf. nr. 2.

Etter utleveringsloven er det opp til norske myndigheters skjønn om en utleveringsbegjæring skal etterkommes eller ikke. Utleveringskonvensjonen forplikter derimot partene til utlevering på visse vilkår, jf. art. 1. Norge er derfor folkerettslig forpliktet til å etterkomme begjæringer fra stater som er tilsluttet konvensjonen, med mindre den gir grunnlag for avslag, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 7.

Enkelte av konvensjonens bestemmelser gir medlemsstatene grunnlag for å nekte utlevering. Noen bestemmelser begrenser medlemsstatenes handlefrihet slik at de heller ikke har rett til utlevering. Dette er begrunnet i hensynet til rettssikkerhet, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 10.

Konvensjonen angir *vilkår* for og avslagsgrunner ved utlevering i art. 2 til 11. Artikkel 2 regulerer hvilke forbrytelser som kan medføre utlevering. Mens det i eldre bilaterale utleveringsavtaler var vanlig at plikt til utlevering gjaldt visse oppregnede kategorier av lovbrudd, er plikten til utlevering etter konvensjonen knyttet til generelle strafferammer. *Fremgangsmåten* for utlevering er regulert i art. 12 og 13. Videre har konvensjonen bestemmelser bl.a. om spesialitetsprinsippet, videre utlevering til en tredjestat, midlertidig fengsling før utleveringsbegjæring er fremsatt, behandling av konkurrerende utleveringsbegjæringer, utsatt og midlertidig utlevering, beslag og overlevering av gjenstander og tillatelse til transitt av en person som skal utleveres til en tredjestat. De enkelte bestemmelsene i konvensjonen er nærmere omtalt under de ulike temaene i utredningen. For en oppsummering av sentrale bestemmelser i konvensjonen se også Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 10–11.

Konvensjonen art. 26 nr. 1 gir statene en vid adgang til å ta forbehold til den ved undertegning, ratifikasjon eller tiltredelse. Det kan også avgis erklæringer, som ofte angir hvordan staten vil

tolke konkrete bestemmelser (tolkningserklæringer). Statene har i stor grad benyttet seg av disse mulighetene.

Norge har tatt fem forbehold og avgitt to erklæringer til konvensjonen for å sikre samsvar med utleveringsloven. Forbeholdene gjelder krav til mistankegrunnlaget, humanitære grunner (forbehold til art. 1 om forpliktelse til utlevering), krav til strafferamme (forbehold til art. 2 om lovbrudd som kan medføre utlevering), politisk lovbrudd (art. 3) og militært lovbrudd (art. 4). I tillegg er det avgitt erklæring om utlevering av egne statsborgere (art. 6), og om at konvensjonen ikke skal gjelde ved utlevering til Danmark, Finland eller Sverige, da utlevering til disse statene er regulert av ensartet lovgivning (i tråd med art. 28 nr. 3). Andre stater kan ut fra gjensidighetsbetraktninger gjøre gjeldende disse begrensningene overfor Norge, jf. art. 26 nr. 3.

Konvensjonen har fire tilleggsprotokoller. Norge har tiltrådt de to første, men ikke undertegnet de to siste.

*Tilleggsprotokoll 15. oktober 1975 til Europeisk konvensjon om utlevering* ble undertegnet og ratifisert av Norge i 1986, og trådte i kraft for Norge året etter. Protokollen endrer konvensjonen art. 3 om politiske lovbrudd og art. 9 om forbud mot dobbeltstraff (prinsippet *non bis in idem*). Norge avga i 1986 erklæring med forbehold mot endringen av art. 3. Danmark, Sverige og Island har avgitt tilsvarende erklæringer. Protokollen er ratifisert eller tiltrådt av 40 stater, og to stater har undertegnet den uten etterfølgende ratifikasjon.

Også *annen tilleggsprotokoll 17. mars 1978 til Europeisk konvensjon om utlevering* ble undertegnet og ratifisert av Norge i 1986, og trådte i kraft for Norge året etter. Protokollen har bestemmelser om forbrytelser som kan medføre utlevering (endrer konvensjonen art. 2 nr. 2), fiskale lovbrudd (erstatter art. 5), fraværdommer, amnesti og fremsettelse av en utleveringsbegjæring (endrer art. 12). Norge avga i 1986 erklæring med forbehold mot endringene av art. 2 og 12. Protokollen er ratifisert eller tiltrådt av 44 stater, og én stat har undertegnet den uten etterfølgende ratifikasjon.

*Tredje tilleggsprotokoll 10. november 2010 til Europeisk konvensjon om utlevering* trådte i kraft i 2012, etter at tre stater hadde ratifisert den. Protokollen har som formål å forenkle utleveringsprosedyren og gjøre det mulig å utlevere raskere i tilfeller der personen som er begjært utlevert samtykker til utlevering. Den er ratifisert eller tiltrådt av 23 stater, og ni stater har undertegnet protokollen uten etterfølgende ratifikasjon. Ingen av de

nordiske statene er blant statene som har ratifisert eller tiltrådt protokollen. Sverige og Finland har undertegnet den.

*Fjerde tilleggsprotokoll 20. september 2012 til Europeisk konvensjon om utlevering* trådte i kraft i 2014, etter at tre stater hadde ratifisert den. Protokollen erstatter konvensjonen art. 10 om foreldelse, art. 12 om utleveringsbegjæringen og medfølgende dokumenter og art. 14 om spesialitetsprinsippet. Den endrer også art. 15 om videre utlevering til en tredjestat, og supplerer konvensjonen med bestemmelser om kommunikasjonsformer og tvisteløsning. Den er ratifisert eller tiltrådt av 13 stater, og åtte stater har undertegnet protokollen uten etterfølgende ratifikasjon. Ingen av de nordiske statene er blant statene som har ratifisert eller tiltrådt protokollen. Sverige har undertegnet den.

## 4.6 Schengenkonvensjonen mv.

### 4.6.1 Schengenkonvensjonen 1990

Schengen-samarbeidet består med enkelte unntak av EUs medlemsstater, Norge, Island, Sveits og Liechtenstein. Kjernen i samarbeidet er avskaffelse av inn- og utreisekontroll ved statenes indre grenser, med en felles yttergrense. En konsekvens av at grensekontrollen er fjernet, er at også kriminelle og illegale migranter kan reise mellom landene uten å bli kontrollert på grensene. For å forebygge dette, ble det innført en rekke såkalte kompenserende tiltak for å forbedre det rettslige samarbeidet og politisamarbeidet mellom Schengen-landene. De viktigste kompenserende tiltakene er opprettelsen av Schengen informasjonssystem (SIS) og SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries), se nedenfor.

Schengenkonvensjonen (konvensjon 19. juni 1990 om gjennomføring av Schengenavtalen av 14. juni 1985) del III kap. 4 om utlevering supplerer utleveringskonvensjonen, jf. art. 59 og 60. Konvensjonen fastsetter bl.a. at det er den anmodende konvensjonsparts bestemmelser som får anvendelse med hensyn til avbrytelse av foreldelsesfristen (art. 62 nr. 1), og inneholder regler om forenklet fremsendelse av utleveringsbegjæring (art. 65) og forenklet utleveringsprosedyre i saker hvor den ettersøkte samtykker til utlevering (art. 66).

Norge undertegnet 19. desember 1996 en samarbeidsavtale om tilknytning til Schengen-samarbeidet. Denne ble senere avløst av avtale 18. mai 1999 mellom Rådet for Den europeiske union og Island og Norge om de sistnevnte staters tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og

videreutviklingen av Schengen-regelverket (tilknytningsavtalen). Det operative grensesamarbeidet ble for Norges del iverksatt 25. mars 2001, og grensekontrollen av personer som forflyttet seg mellom Schengen-statene, ble opphevet.

For å bringe det norske regelverket i samsvar med Schengen-regelverket ble det tatt inn et nytt tredje punktum i utleveringsloven § 9. Dette fastsetter at avbrytelse av foreldelsesfristen skjer etter anmodende stats bestemmelser dersom utleveringsbegjæringen er fremmet av en stat som deltar i Schengen-samarbeidet. Det ble også tilføyd en ny § 17 a om forenklet utleveringsprosedyre i saker hvor den ettersøkte samtykker til utlevering og den anmodende stat deltar i Schengen-samarbeidet, jf. Ot.prp. nr. 56 (1998–99) s. 48–50.

Etter at parallellavtalen trådte i kraft, skal alle saker om utlevering til Schengen-stater som også er medlemmer av EU, behandles etter arrestordreloven. Overfor stater i Norden gjelder konvensjon om nordisk arrestordre, som også er gjennomført i arrestordreloven. De Schengen-relevante bestemmelsene i utleveringsloven får derfor bare anvendelse overfor Sveits og Liechtenstein.

### 4.6.2 Særlig om Schengen informasjonssystem (SIS) og SIRENE

Schengen informasjonssystem (SIS) er et felles informasjonssystem for Schengen-statene som gjør det mulig å registrere og søke i opplysninger om personer og gjenstander i et felles register.

Det rettslige grunnlaget for bruk av SIS i Norge er lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) med forskrift 21. desember 2000 nr. 1365 (SIS-forskriften). EU-rettsaktene som danner det rettslige grunnlaget for SIS II, er gjennomført i loven. Det er også vedtatt å gjennomføre tre nye EU-forordninger om SIS i loven, jf. lov 18. februar 2022 nr. 6, som trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, jf. Prop. 226 L (2020–2021). Gjennom endringsloven gis de tre rettsaktene status som norsk lov, og av særlig viktighet i denne sammenheng er forordningen som gjelder opprettelse, drift og bruk av SIS innen politisamarbeid og strafferettslig samarbeid (forordning (EU) 2018/1862 av 28. november 2018). De tre nye rettsaktene vil erstatte rettsaktene av eldre dato. Det er også vedtatt en ny SIS-forskrift (forskrift 26. juni 2022 nr. 1194 om Schengen informasjonssystem), som vil erstatte 2000-forskriften fra den tid departementet bestemmer.

Stater som deltar i Schengen-samarbeidet kan etterlyse personer i Schengen-området for pågripelse og utlevering eller overlevering ved å legge

inn en etterlysning i SIS. På bakgrunn av en slik etterlysning, kan norske myndigheter i utleveringssaker anvende tvangsmidler overfor den etterlyste på nærmere bestemte vilkår, jf. utleveringsloven § 20 første ledd annet punktum. Også i arrestordresaker utløser en etterlysning i SIS i utgangspunktet en plikt til pågripelse, jf. arrestordreloven § 13 første ledd og § 20 første ledd, jf. § 25 tredje ledd. Utenfor Schengen-samarbeidet brukes Interpol for å etterlyse personer for pågripelse og utlevering. Norge er tilsluttet også Interpol-samarbeidet, som består av 195 medlemsland.

Hver stat som er koblet opp mot SIS har et SIRENE-kontor. Kontoret er nasjonalt kontaktpunkt for utveksling av informasjon knyttet til etterlysninger i SIS. SIRENE opptrer som et bindeledd mellom medlemsstatenes myndigheter, og bistår med innhenting av tilleggsinformasjon knyttet til etterlysninger i SIS, slik at systemet kan fungere effektivt. I Norge er SIRENE-kontoret lagt til Kripos. Det norske kontoret har ansvar for både informasjonsformidling og annen informasjonsflyt som genereres gjennom Schengen-samarbeidet, jf. SIS-loven §§ 2 og 11.

Parallellavtalen legger opp til at det kan være direkte kommunikasjon mellom den utstedende og iverksettende myndighet. Svært ofte vil imidlertid en arrestordre fremsendes via SIS, typisk fordi den utstedende myndighet ikke vet hvor den ettersøkte oppholder seg. I slike situasjoner har det nasjonale SIRENE-kontoret ansvar for at det blir sendt informasjon om treffet og utvekslet nødvendig tilleggsinformasjon, slik at den iverksettende stat settes i stand til å avgjøre arrestordren. I tillegg benyttes kontorene til å innhente eller utveksle informasjon senere i overleveringsprosessen, herunder spørsmål og informasjon om endelig vedtak, og til å planlegge reiserute mv. for gjennomføringen av et overleveringsvedtak. For Schengen-stater utenfor EU skal kommunikasjonen i utleveringssaker gå via SIRENE-kontoret. Også i den forbindelse bistår kontoret med utveksling av informasjon og planlegging av utreise mv.

#### 4.6.3 EUs utleveringskonvensjoner 1995 og 1996

På 1990-tallet utarbeidet EU to konvensjoner om forenklede og mer effektive prosedyrer i utleveringssaker: *konvensjon 10. mars 1995 om forenklet utleveringsprosedyre mellom medlemsstatene i Den europeiske union* (EUs utleveringskonvensjon 1995) og *konvensjon 27. september 1996 om utlevering mellom medlemsstatene i Den europeiske*

*union* (EUs utleveringskonvensjon 1996). Konvensjonene supplerer bl.a. utleveringskonvensjonen og Schengenkonvensjonen.

*EUs utleveringskonvensjon 1995* pålegger medlemsstatene å utlevere ettersøkte personer til andre medlemsstater etter en forenklet utleveringsprosedyre. Forutsetningen er at både den ettersøkte personen og den anmodede stat samtykker til dette (art. 2). Konvensjonen regulerer vilkårene for utlevering (art. 3), hvilken informasjon den anmodende stat må gi (art. 4), hvilken informasjon den ettersøkte må få presentert (art. 6), hvordan et samtykke skal gis (art. 5 og 7), underretning om samtykke (art. 8), frist for å gjennomføre utleveringen (art. 11), videre utlevering til en annen medlemsstat (art. 13) og transitt (art. 14).

Konvensjonen har ikke trådt i kraft. Bare 19 av EUs medlemsstater har signert konvensjonen, slik at vilkårene for at den skal tre i kraft ikke er oppfylt (art. 16). Den ble imidlertid benyttet mellom enkelte stater på gjensidig grunnlag.

*EUs utleveringskonvensjon 1996* regulerer materielle vilkår for utlevering. Den oppstiller bl.a. lempeligere vilkår til strafferammekravet i anmodende stat enn utleveringskonvensjonen gjør (art. 2), utvider adgangen til utlevering for fiskale lovbrudd sammenlignet med utleveringskonvensjonen (art. 6), snevrer betydelig inn adgangen til å nekte utlevering på grunn av foreldelse (art. 8), regulerer amnesti (art. 9) samt utpeking av sentralmyndighet og oversendelse av begjæring per telefaks (art. 13).

EUs Råd vedtok 27. februar 2003 at hele EUs utleveringskonvensjon 1995 og artiklene 1, 2, 6, 8, 9 og 13 i EUs utleveringskonvensjon 1996 skulle anses som en videreutvikling av Schengenkonvensjonen del III kap. 4 om utlevering (2003/1691/JIS). Det ble slått fast at Schengenkonvensjonen art. 66 oppheves idet EUs utleveringskonvensjon 1995 trer i kraft, og at Schengenkonvensjonen art. 61, 62 nr. 2 og 3, 63 og 65 oppheves når 1996-konvensjonen trer i kraft.

Italia leverte sin notifikasjon i august 2019, som det siste medlemslandet, og EUs utleveringskonvensjon 1996 trådte i kraft 5. november samme år, jf. art. 18.

De to konvensjonene er ikke gjennomført i norsk rett. I samråd med Europakommisjonen ble gjennomføringen av dem utsatt i påvente av forhandlingene mellom Norge og EU om parallellavtalen til EUs rammebeslutning, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 46. Forhandlingene resulterte i parallellavtalen, og denne erstatter begge utleveringskonvensjonene når det gjelder utlevering mellom Norge og EUs medlemsstater.

EUs utleveringskonvensjon 1995 har som nevnt ikke trådt i kraft. Den er derfor heller ikke bindende for Norge. Til tross for at EUs utleveringskonvensjon 1996 er trådt i kraft, har ikke Norge notifisert om vedtakelse av den Schengen-relevante rettsakten, og er i dag ikke bundet av de Schengen-relevante bestemmelsene i konvensjonen.

#### 4.6.4 Gjennomføring av trepartsavtaler med Sveits 2004 og Liechtenstein 2010

EU og Sveits undertegnet 26. oktober 2004 to avtaler som knytter Sveits til bl.a. Schengen-samarbeidet. Avtalene svarer med enkelte unntak til EUs tilsvarende avtaler med Norge og Island. For at Schengen-regelverket også skal kunne anvendes i forholdet mellom Norge, Island og Sveits, fremforhandlet statene en trepartsavtale, som ble undertegnet 17. desember 2004. Trepartsavtalen er enkelt uformet, ved at de materielle bestemmelsene henviser til innholdet i de parallelle avtaler som de tre statene har med EU, og som skal gjelde dem imellom, i den grad disse reglene er identiske. Norge inngikk en tilsvarende trepartsavtale med Island og Liechtenstein 25. mars 2010. *Liechtenstein* er knyttet til Schengen-regelverket gjennom protokoller fra 2008.

Trepartsavtalene med Sveits og Liechtenstein innebar bl.a. at de Schengen-relevante bestemmelsene i utleveringsloven ikke kunne oppheves da arrestordreloven, som regulerer overlevering til og fra stater i EU og Norden, trådte i kraft.

Videre innebærer trepartsavtalene en forpliktelse til å gjennomføre EUs utleveringskonvensjon 1995 og de Schengen-relevante bestemmelsene i EUs utleveringskonvensjon 1996 art. 1, 2, 6, 8, 9 og 13, dersom disse på noe tidspunkt skulle bli bindende for Norge.

EUs utleveringskonvensjon 1995 har som nevnt ikke trådt i kraft. Selv om det kunne vært hensiktsmessig å gjennomføre konvensjonen i norsk rett for det tilfellet at den trer i kraft og senere blir bindende, er det høyst usikkert om dette noen gang vil skje. På denne bakgrunn er det i utredningen her ikke naturlig å komme med forslag til gjennomføring av konvensjonens bestemmelser.

Selv om EUs utleveringskonvensjon 1996 har trådt i kraft, legger ikke utvalgets forslag opp til å gjennomføre de Schengen-relevante artiklene i konvensjonen. Det anbefales heller at man kommer tilbake til dette dersom konvensjonen på et tidspunkt blir bindende for Norge.

## 4.7 Konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen til EUs rammebeslutning

### 4.7.1 Innledning

*Avtale 28. juni 2006 mellom Den europeiske union og Island og Norge om overleveringsprosedyre mellom medlemsstatene i Den europeiske union og Island og Norge (parallellavtalen) og konvensjon 15. desember 2005 om overlevering for straffbare forhold mellom de nordiske land (Nordisk arrestordre) (konvensjon om nordisk arrestordre) er basert på Rådet for Den europeiske unions rammebeslutning 13. juni 2002 om den europeiske arrestordre og om prosedyrene for overlevering mellom medlemsstatene (2002/584/JIS) (EUs rammebeslutning).*

Instrumentene innebærer forenklede regler og prosedyrer for overlevering av personer for straffbare forhold, sammenlignet med tradisjonell utlevering.

### 4.7.2 EUs rammebeslutning 2002

EUs rammebeslutning ble truffet av Rådet for Den europeiske union (Ministerrådet) 13. juni 2002. Den erstatter alt annet regelverk om utlevering av lovbrytere mellom EU-statene med virkning fra 1. januar 2004. Dette inkluderer bl.a. reglene i utleveringskonvensjonen, Schengenkonvensjonen og EUs utleveringskonvensjoner 1995 og 1996, jf. rammebeslutningen art. 31.

Rammebeslutningen ble ikke ansett som en videreutvikling av Schengen-regelverket, i motsetning til 1995-konvensjonen og deler av 1996-konvensjonen. Den gjelder derfor ikke for Norge. Norge og Island ble i stedet tilbudt forhandlinger om en parallellavtale, se nedenfor, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 8.

EUs rammebeslutning oppsummeres slik i proposisjonen s. 8–9:

«Den europeiske arrestordren representerer eit systemskifte i forhold til tradisjonell utlevering av lovbrutarar. Arrestordren byggjer blant anna på prinsippet om gjensidig godkjenning, noko som inneber at ei rettsleg avgjerd i ein medlemsstat skal leggjast til grunn i ein annan medlemsstat utan nærmare prøving av avgjerda treft i den første staten. Som hovudregel pliktar derfor medlemsstatane å etterkome ein europeisk arrestordre, om ikkje ein av dei nærmare oppgitte avslagsgrunnane ligg føre.

Klassiske grunnar for å nekte utlevering, blant anna forbod mot å utlevere eigne statsborgarar og krav om at forholdet skal vere straffbart også i den staten som er beden om å utlevere ein person, er heilt eller delvis avskaffa. I tillegg så er dei prosessuelle reglane forenkla. Denne nye prosessen, truleg inspirert av den noverande nordiske utleveringsordninga, byggjer på direkte kommunikasjon mellom domstolane/påtalemakta i statane. Dei sentrale styresmaktene (justisdepartementa) skal ikkje lenger treffe vedtak i slike saker, og enkeltsaker skal ikkje lenger handsamast på politisk nivå. Det er også sett relativt korte tidsfristar for avgjerd og gjennomføring av overleveringskrav. Arrestordren har ført til at overlevering for straffbare forhold mellom EU-statane i dag skjer i større utstrekning og monaleg raskare enn tidlegare.»

Rammebeslutningen 2002 er endret og supplert av *Rådet for Den europeiske unions rammebeslutning 26. februar 2009 om endring av en rekke rammebeslutninger samt styrking av personers prosedyremessige rettigheter og fremme av anvendelsen av prinsippet om gjensidig anerkjennelse i forbindelse med avgjørelser avsagt uten at ettersøkte var til stede under rettssaken* (2009/584/JIS). Det er ikke inngått noen folkerettslig avtale som gjør rammebeslutningen gjeldende for Norge.

#### 4.7.3 Konvensjon om nordisk arrestordre 2005

Konvensjon om nordisk arrestordre ble vedtatt og underskrevet i 2005. Norge ratifiserte avtalen 3. april 2009, og den trådte i kraft 16. oktober 2012, etter at alle de nordiske landene hadde ratifisert den. Konvensjonen erstatter de inntil da gjeldende instrumentene om utlevering mellom de nordiske land, herunder utleveringskonvensjonen, jf. fortalen punkt 11.

Den nordiske arrestordren ble gjennomført i norsk rett ved lov om nordisk arrestordre 2008, men loven trådte aldri i kraft. Konvensjonen er imidlertid gjennomført gjennom arrestordreløven, som trådte i kraft 16. oktober 2012 for nordiske arrestordrer.

Konvensjonen er en videreutvikling av det nordiske lovsamarbeidet som førte til likelydende nordiske utleveringslover, for Norges del den nordiske utleveringsloven 1961. Den bygger på EUs rammebeslutning. Danmark, Finland og Sverige har vært tilsluttet rammebeslutningen siden 2002. På denne bakgrunn ble det på det nordiske justis-

ministermøtet på Svalbard i 2002 besluttet at de nordiske uniforme lovene om utlevering av lovbrøtere skulle revideres. Konvensjon om nordisk arrestordre ble vedtatt på det nordiske justisministermøtet i Skagen 21. juni 2005, og undertegnet i København 15. desember 2005, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 7.

Konvensjonen er inndelt i fem kapitler. Kapittel 1 inneholder alminnelige prinsipper, kap. 2 gjelder overleveringsprosedyren, kap. 3 regulerer virkninger av overleveringen, kap. 4 angir særlige regler for overlevering til og fra Island og kap. 5 har alminnelige og avsluttende bestemmelser. For en nærmere omtale av de 29 artiklene i avtalen vises det til proposisjonen s. 7–8. Avtalen er inn tatt som vedlegg til proposisjonen.

I konvensjonen pålegges de nordiske statene å avskaffe det nåværende fakultative utleveringssystemet, og å innføre et overleveringssystem basert på gjensidig anerkjennelse. Begrepet «utlevering» er byttet ut med «overlevering» for å markere et systemskifte. Konvensjonen går på flere punkter lenger i et forenklet system enn EUs rammebeslutning, jf. proposisjonen s. 7. Målet var at den nordiske utleveringsordningen i alle sammenhenger skulle bli minst like vidtrekkende og effektiv som den europeiske arrestordren, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 8.

Konvensjonen oppsummeres slik i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 9:

«Også konvensjonen om nordisk arrestordre byggjer på prinsippet om gjensidig godkjenning av rettsavgjerder. I tillegg går han på fleire punkt lenger enn den europeiske arrestordren i å effektivisere overleveringsprosessen. For det første inneheld ikkje den nordiske konvensjonen noko strafferammekrav: Ein nordisk arrestordre kan ferdast ut for alle forhold som etter lovgivinga i det landet som ferdar ut arrestordren, kan straffast med friomsstraff eller annan friomsinnskrenkande reaksjon, eller når det ligg føre dom på slik straff. Den nordiske arrestordren krev heller ikkje dobbel strafflegging, og dei nordiske statane kan ikkje nekte overlevering av eigne borgarar eller for politiske lovbrøt (visse særreglar her for Island). Det er også færre valfrie grunnar til å avslå ein nordisk arrestordre.

Utgangspunktet etter den nordiske arrestordren er vidare at den som blir overlevert, også kan strafforfølgjast for handlingar som har skjedd før det forholdet som ligg til grunn for overleveringa, mens parallellavtalen med

EU fører vidare regelen om at strafforfølgning ikkje kan skje for slike handlingar (spesialitetsprinsippet [...]), rett nok med visse modifikasjonar. Den nordiske arrestordren gir dessutan uavgrensa høve til overlevering vidare til andre nordiske land (med enkelte særreglar for Island). For ein nordisk arrestordre gjeld også kortare tidsfristar for vedtak om iverksetjing og for sjølve overleveringa.»

Norge har avgitt én erklæring til konvensjonen, etter art. 3 nr. 4. Den fastsetter at påtalemyndigheten er judisiell myndighet etter Norges interne lovgivning, og at ingen sentralmyndighet er utpekt.

#### 4.7.4 Parallellavtalen 2006

Parallellavtalen til EUs rammebeslutning ble undertegnet 28. juni 2006. Norge underrettet EU om å ha fullført de prosedyrer som krevdes for å samtykke til å være bundet av avtalen 6. mai 2013. Avtalen trådte i kraft 1. november 2019, etter at den siste av EUs medlemsstater hadde fullført nevnte prosedyrer, jf. art. 38.

Parallellavtalen er gjennomført i norsk rett ved arrestordreloven 2012. Samme dato som avtalen trådte i kraft, trådte også den delen av arrestordreloven som gjelder nordisk-europeiske arrestordre i kraft, samt forskrift til arrestordreloven (arrestordreforskriften).

Avtalen gjelder mellom Norge, Island og medlemsstatene i EU. I forholdet mellom avtalepartene erstatter avtalen en rekke folkerettslige avtaler. Dette gjelder utleveringskonvensjonen, tilleggsprotokollene 1975 og 1978, Europeisk konvensjon om bekjempelse av terrorisme 1977 med endringer ved protokoll 2003, Schengenkonvensjonen del III kap. 4 samt Schengen-relevante bestemmelser i EUs utleveringskonvensjoner 1995 og 1996 i den utstrekning de er i kraft, jf. art. 34 nr. 1.

Statene kan fortsette å anvende bilaterale eller multilaterale avtaler eller ordninger som var i kraft da avtalen ble inngått, i den utstrekning disse gjør det mulig å utvide formålene med avtalen og bidrar til ytterligere å forenkle eller tilrettelegge prosedyrene for overlevering av personer som er gjenstand for arrestordre, jf. art. 34 nr. 2. Statene kan også inngå avtaler eller ordninger etter at avtalen er trådt i kraft i samme utstrekning, jf. nr. 3. Bestemmelsen innebærer at de nordiske statene kan fortsette å anvende konvensjon om nordisk arrestordre, og Norge har i samsvar med artikkelen avgitt en erklæring om at konvensjonen vil anvendes overfor disse statene.

Parallellavtalen er inndelt i fire kapitler. Kapittel 1 inneholder generelle prinsipper, kap. 2 gjelder overleveringsprosedyren, kap. 3 handler om virkninger av overleveringen og kap. 4 har alminnelige bestemmelser og sluttbestemmelser. For en nærmere omtale av de 41 artiklene i avtalen vises det til Prop. 137 LS (2010–2011) s. 12–14. Avtalen er inntatt som vedlegg til proposisjonen og i rundskriv G-02/2020.

Avtalen innebærer forenklede regler og prosedyrer for overlevering av personer for straffbare forhold. Begrepet «utlevering» («extradition») er i avtalen byttet ut med «overlevering» («surrender»), for å markere et systemskifte. Forenklingene skyldes bl.a. at avtalen baserer seg på gjensidig anerkjennelse av rettslige avgjørelser, avgjørelse og iverksetting av overlevering innenfor relativt korte frister, og at overlevering skal skje om ikke avslag kan hjemles i en av de oppregnede avslagsgrunnene, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 5–7.

I proposisjonen s. 5–6 og 8–9 fremgår videre følgende (ikke direkte sitat): Parallellavtalen har store likhetstrekk med EUs rammebeslutning, og er på de fleste punkter tilnærmet likelydende med denne. Begge bygger på prinsippet om gjensidig anerkjennelse av rettslige avgjørelser. På samme måte som EUs rammebeslutning inneholder den uttømmende bestemmelser for når en arrestordre skal eller kan avslås. Begge har også forenklede prosedyreregler sammenlignet med andre utleveringsavtaler. Krav om overlevering sendes på et særskilt skjema og utveksles mellom statenes rettsmyndigheter. Avgjørelsen om overlevering skal som utgangspunkt treffes av en rettsmyndighet, noe som innebærer at departementet som utgangspunkt ikke lenger skal ha noen rolle i utleveringsprosessen.

Parallellavtalen har likevel enkelte særtrekk. I motsetning til etter EUs rammebeslutning kan statene etter parallellavtalen reservere seg mot å overlevere egne statsborgere og for politiske lovbrudd. Mens hovedregelen i rammebeslutningen er at det for en rekke opplistede lovbrudd ikke er et vilkår for overlevering at handlingen er straffbar også i staten som mottar arrestordren (dobbel straffbarhet), er hovedregelen den motsatte i parallellavtalen. Avtalen åpner for at statene kan erklære at kravet til dobbel straffbarhet likevel ikke skal gjelde for de handlingene som er unntatt fra kravet i rammebeslutningen.

Det fremgår også enkelte særlige prosessuelle regler i parallellavtalen, bl.a. at justisdepartementene kan utpekes som kompetent myndighet til å ta imot og avgjøre en arrestordre. EUs medlems-



stater kan også erklære at de i visse saker vil fravike tidsfristene som er satt i avtalen. Dersom en medlemstat har gitt en slik erklæring, kan Norge eller Island legge til grunn de samme tidsfristene overfor disse statene (gjensidighet), jf. proposisjonen s. 9.

Etter parallellavtalen art. 38 kan og skal avtalepartene avgi en rekke underretninger og erklæringer til avtalen. Norge har avgitt flere slike erklæringer. Disse er nærmere omtalt under de ulike temaene i utredningen. Statenes erklæringer er inntatt som vedlegg 3 til rundskriv G-02/2020.

## 4.8 EU-domstolens praksis

### 4.8.1 EU-domstolen, Eurojust og European Judicial Network (EJN)

*EU-domstolen* har bl.a. som oppgave å sikre at EU-retten tolkes og anvendes likt i alle EU-statene. Den kan avgjøre prejudisielle spørsmål om tolkningen av EUs traktater og om gyldigheten av og tolkningen av EU-rettsakter, jf. traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte (TEUF) art. 267. EU-domstolen har i medhold av art. 267 avsagt en rekke forhåndsavgjørelser om hvordan EUs rammebeslutning 2002 skal forstås. Domstolen har således spilt en sentral rolle i utviklingen av arrestordreregulverket.

Etter parallellavtalen art. 37 skal avtalepartene, for å nå målet om å komme frem til en mest mulig ensartet anvendelse og tolkning av bestemmelsene i avtalen, «stadig følge med på» utviklingen av rettspraksis ved EU-domstolen vedrørende disse bestemmelsene og bestemmelsene i lignende overleveringsinstrumenter. Selv om EU-domstolens avgjørelser ikke formelt er bindende for Norge, er domstolens tolkning av rammebeslutningen relevant ved tolkningen av parallellavtalen og tilsvarende bestemmelser i det norske arrestordreregulverket. Høyesterett har uttalt at homogenitetsmålsettingen tilsier at praksisen vil være en «tungtveiende rettskilde for norske domstoler», jf. HR-2022-863-A avsnitt 20. Også lojalitetshensyn understøtter at praksis fra EU-domstolen må vektlegges ved praktiseringen og forståelsen av parallellavtalen for Norges vedkommende.

Et viktig organ for å bidra til effektiv etterlevelse av både EUs rammebeslutning og parallellavtalen, er *Eurojust* (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation). Eurojust er en permanent samarbeidsenhet for de nasjonale påtalemyndighetene i EU, og har sete i Haag i Nederland. Hver EU-stat er representert med minst én statsadvokat eller etterforskningsdommer, som

har relevant erfaring og kompetanse. Foruten representanter fra EU-statene, har også enkelte tredjestater påtalerepresentanter i Eurojust gjennom tilslutningsavtaler, herunder Norge. Organet skal bidra til å bekjempe alvorlig grenseoverskridende kriminalitet, særlig organisert kriminalitet. Eurojust har en viktig koordineringsrolle overfor nasjonale myndigheter og øvrige stater i etterforskningen og iretteføringen av slik grenseoverskridende kriminalitet, og skal både fremme og bedre samhandlingen gjennom samlokasjon og kompetanse. Kontoret kan gi faglige råd og vurderinger, samt bidra til praktiske avklaringer om hvordan en arrestordre skal utformes og sendes. Eurojust utgir med jevne mellomrom også en publikasjon med oversikt over EU-domstolens rettspraksis i arrestordresaker. Den seneste publikasjonen er fra desember 2021 («Case-law by the Court of Justice of the European Union on the European Arrest Warrant»).

Også *European Judicial Network* (EJN) er et EU-nettverk av nasjonale kontaktpunkter som skal fasilitere og sikre internasjonalt rettslig samarbeid mellom stater i straffesaker. For å fremme formålet, bidrar nettverket til å etablere direkte kontakt mellom statenes kompetente myndigheter. I tillegg gir det rettslig og praktisk veiledning og informasjon.

### 4.8.2 Utvalgte dommer

EU-domstolen har avsagt et ikke ubetydelig antall avgjørelser om forståelsen av EUs rammebeslutning. I det følgende gis en kort redegjørelse for noen av de viktigste dommene for praktiseringen og forståelsen av parallellavtalen.

Av særlig interesse er det at EU-domstolen har uttalt seg om hva som skal til for at den iverksettende stat kan utsette en overlevering eller avslå en arrestordre hvis den ettersøkte risikerer å bli utsatt for behandling i strid med EMK.

I storkammerdommen 5. april 2016 i de forente sakene C-404/15 og C-659/15 PPU *Aranyosi og Căldăraru* var spørsmålet om fengselsforholdene i den utstedende stat var til hinder for å fullbyrde overleveringen (EMK art. 3), eventuelt om overleveringen skulle gjøres betinget av at den utstedende stat ga opplysninger som brakte på det rene at frihetsberøvelsen ville være forenlig med den ettersøktes grunnleggende rettigheter. Domstolen viste til at arrestordresystemet bygger på gjensidig anerkjennelse, og at dette i prinsippet gir medlemsstatene plikt til å iverksette en europeisk arrestordre. I lys av dette kan en arrestordre bare avslås dersom det foreligger en obligato-

risk eller valgfri avslagsgrunn som nevnt i EUs rammebeslutning, eller hvis det foreligger «exceptional circumstances» (avsnitt 82). For å avgjøre om en arrestordre kan avslås eller en overlevering utsettes på bakgrunn av fengselsforholdene i den utstedende stat, ga domstolen anvisning på en tosporet test. Den iverksettende stat må vurdere om det eksisterer en *reell risiko* for umenneskelig eller nedverdiggende behandling på grunnlag av de generelle fengselsforholdene i utstedende stat, og hvis dette er tilfellet, om den ettersøkte vil bli *utsatt* for denne risikoen (avsnitt 88 flg.). I den forbindelse kan det være nødvendig å innhente tilleggsinformasjon, men terskelen for å gjøre dette er høy, jf. EU-domstolens dom 25. juli 2018 i sak C-220/18 PPU *Generalstaatsanwaltschaft*, avsnitt 79.

Den iverksettende stat kan på tilsvarende måte utsette en overlevering eller avslå en arrestordre hvis det foreligger en reell og konkret risiko for at den ettersøktes grunnleggende rett til en rettfærdig rettergang (EMK art. 6) var eller vil bli krenket hvis arrestordren fullbyrdes, jf. EU-domstolens dom 25. juli 2018 i sak C-216/18 PPU *Minister for Justice and Equality* og EU-domstolens storkammerdom 22. februar 2022 i de forente sakene C-562/21 PPU og C-563/21 PPU *Openbaar Ministerie*. I sistnevnte dom ga domstolen nærmere veiledning for den tosporede testen i tilfeller der uavhengigheten til den dømmende makt kommer på spissen (avsnitt 67 flg.).

I praksis innebærer ikke den tosporede testen noen annen vurdering enn det EMD legger opp til; i alle tilfeller er spørsmålet om det foreligger en reell og konkret fare for at overlevering vil medføre menneskerettsbrudd, se punkt 4.3.

EU-domstolen har også sagt noe nærmere om hvem som har kompetanse til å utstede arrestordre, jf. storkammerdom 27. mai 2019 i de forente sakene C-508/18 og C-82/19 PPU *OG*. I saken uttalte domstolen at en «judiciei myndighed» etter EUs rammebeslutning art. 6 ikke bare omfatter domstoler (avsnitt 50–51). Er påtalemyndigheten tilstrekkelig uavhengig av den utøvende makt, også formelt, kan den tillegges kompetansen til å utstede en arrestordre (avsnitt 88). Tilsvarende må gjelde etter parallellavtalen art. 9. Påtalemyndighetens uavhengighet er et lovfestet prinsipp i Norge, jf. straffeprosessloven § 55.

EU-domstolen har videre stilt krav om effektiv domstolskontroll av arrestordren («effektiv domstolsbeskyttelse») etter EUs rammebeslutning art. 6 nr. 1, jf. bl.a. dom 12. desember 2019 i sak C-625/19 PPU *Openbaar Ministerie*. Tilsvarende må gjelde for parallellavtalen art. 9 nr. 1. I nevnte sak hadde den svenske påtalemyndigheten

utstedt en arrestordre som gjaldt strafforfølgning etter at tingretten hadde utstedt en pågripelsesbeslutning og vurdert forholdsmessigheten av å utferdige arrestordren. EU-domstolen kom til at den svenske ordningen oppfylte kravet om effektiv domstolskontroll, til tross for at påtalemyndighetens beslutning om å utstede en arrestordre ikke kunne prøves i en særskilt rettssak. Den utstedte arrestordren bygget på en rettslig pågripelsesbeslutning (avsnitt 46), og domstolen hadde vurdert forholdsmessigheten av å utstede denne (avsnitt 48 og 49). Det ble videre vist til at den ettersøkte hadde anledning til anke avgjørelsen om pågrepelse uten tidsmessig begrensning (avsnitt 52). Under en eventuell ankebehandling skulle svensk domstol også foreta en vurdering av forholdsmessigheten av å utstede arrestordren (avsnitt 51).

Utstedes arrestordren med sikte på straffullbyrding, gjelder ikke krav om effektiv domstolskontroll av arrestordren, jf. dom 12. desember 2019 i sak C-627/19 PPU *Openbaar Ministerie*. Dommen i seg selv oppfylder kravet.

I 2016 introduserte EU-domstolen den såkalte *Petruhhin*-doktrinen, jf. storkammerdom 6. september 2016 i sak C-182/15 *Petruhhin*. Dommen pålegger forpliktelser for medlemsstater som ikke selv utleverer egne statsborgere for de tilfellene hvor staten mottar en utleveringsbegjæring til *strafforfølgning* fra en tredjestat som gjelder en borger av en annen EU-stat. Doktrinen får bare anvendelse hvis den ettersøkte har benyttet retten til fri bevegelse etter TEUF art. 21, og følgelig er vernet av ikke-diskrimineringsforbudet i TEUF art. 18. Er dette tilfelle, må den anmodede EU-staten innlede en konsultasjonsprosedyre med den ettersøktes hjemland og gi nasjonalstaten anledning til å utstede en arrestordre for det aktuelle forholdet begjæringen gjelder. Utsteder nasjonalstaten en arrestordre, skal denne gis forrang foran utleveringsbegjæringen. I storkammerdommen 2. april 2020 i sak C-897/19 PPU *Ruska Federacija* slo EU-domstolen fast at prinsippet får tilsvarende anvendelse overfor norske og islandske borgere. Ut ifra hensynet til lojalitet og gjensidighet må norske myndigheter behandle en utleveringsbegjæring til strafforfølgning fra en tredjestat, som gjelder en EU/EØS-borger, på tilsvarende måte, jf. også Ruud mfl. s. 22.

I storkammerdommen 13. november 2018 i sak C-247/17 *Raugevicius* vurderte EU-domstolen bl.a. om *Petruhhin*-doktrinen får tilsvarende anvendelse ved utlevering til *straffullbyrding*, der den anmodede stat forbyr utlevering av egne borgere. Resonnementet i *Petruhhin*-avgjørelsen ble delvis fulgt

opp, men ikke i sin helhet, og resultatet ble et annet. Saken skiller seg også fra *Petruhhin* ved at den ettersøkte i *Raugevicius* var bosatt i den anmodede EU-staten, men ikke borger av denne.

EU-domstolen pålegger ikke den anmodede stat å innlede en konsultasjonsprosedyre med hjemstaten til EU-borgeren når det er spørsmål om utlevering til straffullbyrding. Dette ville utfordret forbudet mot gjentatt strafforfølgning, se punkt 8.12.3.2. Domstolen viser derimot til at en forskjellsbehandling av egne borgere sammenlignet med øvrige unionsborgere ved utlevering tjener et legitimt formål; å hindre straffrihet (avsnitt 36 og 39). Samtidig slås det fast at hvis formålet kan oppnås med mindre inngripende midler, skal disse benyttes (avsnitt 40). Selv om konsultasjonsprosedyren ikke får anvendelse, eksisterer det mekanismer, i nasjonal og internasjonal rett, som gjør det mulig for personen å sone dommen (soningsoverføring), f.eks. i nasjonalstaten. Tilsvarende kan det eksistere mekanismer som muliggjør at bosatte kan sone idømt straff i den anmodede medlemsstat (avsnitt 39). Dersom den ettersøkte var å anse som bosatt i den konkrete saken, eksisterte det mekanismer som muliggjorde at vedkommende kunne sone dommen i den anmodede stat, forutsatt at både den anmodende stat og den ettersøkte selv samtykket (avsnitt 41 og 42). Etter en nærmere drøftelse slo domstolen fast (avsnitt 50):

«Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørsmål besvares med, at artikkel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at der i et tilfælde, hvor et tredjeland har anmodet om udlevering af en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke med henblik på strafforfølgning, men med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, består en forpligtelse for den anmodede medlemsstat, hvis nationale lovgivning forbyder udlevering af egne statsborgere til steder uden for EU med henblik på straffuldbyrdelse, og som fastsætter en mulighed for, at en sådan dom, der er idømt i udlandet, kan afsnes på nævnte medlemsstats område, til at undergive denne unionsborger den samme behandling, som den undergiver sine egne statsborgere med hensyn til udlevering, såfremt unionsborgeren har fast bopæl på nævnte medlemsstats område.»

I og med at *Petruhhin*-doktrinen gjelder for Norge i medhold av *Ruska Federacija*-avgjørelsen, må det

legges til grunn at også *Raugevicius*-avgjørelsen får tilsvarende anvendelse for Norge. Dommen er også et eksempel på at EU-domstolens praksis kan få betydning i utleveringssaker.

Nærmere veiledning om hvordan doktrinen skal anvendes av EU/EØS-statene er gitt av Europakommisjonen i «Commission Notice – Guidelines on Extradition to Third States», 7. juni 2022.

#### 4.9 Andre konvensjoner med bestemmelser om utlevering

Det er inntatt bestemmelser om utlevering også i en rekke andre konvensjoner enn de som er omtalt ovenfor. Dette gjelder bl.a. konvensjoner som er inngått for å bekjempe ulike former for internasjonal eller grenseoverskridende kriminalitet. Mange av disse bygger på prinsippet *aut dedere aut judicare*, som betyr «enten utlevere eller strafforfølge». Det innebærer at staten som avslår utleveringsbegjæringen plikter å strafforfølge den ettersøkte dersom den anmodende stat begjærer det. En rekke av konvensjonene innebærer også en forpliktelse til ikke å anse bestemte lovbrudd som politiske.

Følgende er blant sentrale Europarådskonvensjoner som har bestemmelser om utlevering:

- Europeisk konvensjon 27. januar 1997 om bekjempelse av terrorisme, som endret ved protokoll 15. mai 2003
- Strafferettslig konvensjon 27. januar 1999 mot korrupsjon
- Konvensjon 23. november 2001 om datakriminalitet
- Europarådets konvensjon 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme
- Europarådets konvensjon 16. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel

Blant annet har følgende sentrale FN-konvensjoner bestemmelser om utlevering:

- Den alminnelige narkotikakonvensjon 30. mars 1961
- FNs konvensjon 15. november 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet
- FNs konvensjon 31. oktober 2003 om korrupsjon

Se også en rekke folkerettslige avtaler angitt i punkt 8.15.1.2 om politiske lovbrudd.

## Kapittel 5

# Utenlandsk rett

### 5.1 Innledning

Det følger av mandatet at 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».

Kapittelet gir på denne bakgrunn en oversikt over utleverings- og arrestordrelovgivningen i de nordiske statene Danmark, Sverige, Finland og Island (punkt 5.2), og i utvalgte europeiske stater, nærmere bestemt EU-statene Frankrike, Nederland og Tyskland, samt Storbritannia (punkt 5.3). Nærmere redegjørelse for de utvalgte statenes rett fremgår av punktene om utenlandsk eller nordisk rett i tilknytning til behandlingen av de enkelte temaene i utredningen.

De utvalgte statenes utleverings- og arrestordrelovgivning er i betydelig grad formet av hvilke folkerettslige forpliktelser statene er bundet av. Alle statene er tilsluttet utleveringskonvensjonen. De nordiske statene er forpliktet etter konvensjon om nordisk arrestordre. EU-statene og Island er tilsluttet parallellavtalen til EUs rammebeslutning. Danmark, Finland, Frankrike, Nederland, Sverige og Tyskland har gjennomført EUs rammebeslutning.

I samsvar med anbefalingene i Lovteknikk og lovforberedelse s. 35 er henvisningene til konkrete regler i utenlandsk lovgivning søkt utformet i tråd med vanlig praksis i vedkommende stat.

### 5.2 Norden

#### 5.2.1 Danmark

Den danske utleveringsloven av 11. februar 2020 nr. 117 (lov om udlevering til og fra Danmark (udleveringsloven)) samler reglene om utlevering av lovbytere og overlevering på grunnlag av en arrestordre i én lov. Loven ble vedtatt på bakgrunn av Lovforslag nr. L 78 (2019–20) og Retsud-

valgets betænkning 30. januar 2020, og trådte i kraft 15. februar 2020.

I Danmark skjedde utlevering på sedvanerettslig grunnlag uten hjemmel i lov frem til den nordiske utleveringsloven (lov om udlevering av lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige) ble vedtatt 3. februar 1960. Nevnte lov ble forberedt gjennom et nordisk samarbeid om ensartet utleveringslovgivning mellom de nordiske statene. Den 9. juni 1967 ble den første alminnelige utleveringsloven (lov om udlevering av lovovertrædere) vedtatt. Denne gjaldt i relasjon til stater utenfor Norden, og ble også forberedt i et samarbeid mellom justisdepartementene i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Den nordiske utleveringsloven ble opphevet i 2012, da reglene ble innført i den alminnelige utleveringsloven. I 2020 ble 1967-loven erstattet av en ny alminnelig utleveringslov.

Danmark ratifiserte utleveringskonvensjonen i 1962, første tilleggsprotokoll i 1978 og annen tilleggsprotokoll i 1983. Tredje og fjerde tilleggsprotokoll er ikke undertegnet, men reglene i protokollen er gjennomført ved lov.

EUs rammebeslutning ble gjennomført i utleveringsloven 1967 med virkning fra 1. januar 2004. I 2011 ble også rammebeslutningen av 2009 gjennomført i denne loven. Konvensjon om nordisk arrestordre ble ratifisert i 2007. Den ble gjennomført samme år og trådte i kraft i 2012. I tillegg er det inngått bilaterale utleveringsavtaler med Canada, USA og De forente arabiske emirater.

Utleveringsloven 2020 har elleve kapitler og 61 paragrafer uten overskrifter, og har tre vedlegg: EUs utleveringskonvensjon 1995, utdrag fra EUs utleveringskonvensjon 1996 og tredje tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen. Den regulerer utlevering og overlevering mellom Danmark og alle stater i verden.

Formålet med den nye loven var å bringe lovgivningen i samsvar med EUs rammebeslutning. I lys av EU-domstolens praksis var det reist spørsmål om den danske påtalemyndigheten var tilstrekkelig uavhengig fra den utøvende makt, til at

den kunne utstede arrestordrer. Avgjørelseskompetansen ble derfor overført til domstolene. For å sikre ensartede regler ble også kompetansen til å avgjøre saker om overlevering til Norden og utlevering til stater utenfor EU og Norden overført til domstolene. Departementet har dermed ikke lenger noen rolle i de danske utleverings- og arrestordresakene. Rigsadvokaten er sentralmyndighet.

Ellers innebar den nye loven i det vesentlige en videreføring av gjeldende rett. Av materielle endringer nevnes imidlertid at det ble åpnet for utlevering av danske statsborgere også til straffullbyrding i stater utenfor EU og Norden. Overfor disse statene åpnet den tidligere loven bare for utlevering til strafforfølgning. Avslagsgrunnen humanitære hensyn, som gjaldt overfor stater utenfor EU og Norden, ble ikke videreført. I stedet ble det innført en utsettelsesgrunn for tilfeller der det foreligger tungtveiende humanitære årsaker, som gjelder overfor alle stater. Videre var det nytt at loven også regulerer utlevering og overlevering *til* Danmark.

Med utgangspunkt i de tre multilaterale folkerettslige instrumentene som er gjennomført i dansk rett, opererer loven med ulike regelsett overfor tre kategorier av stater: stater i Norden, stater i EU unntatt Sverige og Finland, og stater utenfor EU og Norden. I loven brukes betegnelsen «utlevering» i alle tilfeller.

Lovens kap. 1 regulerer lovens virkeområde (§ 1), og kap. 9 til 11 gir ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser samt regler om endringer i andre lover og om lovens geografiske virkeområde.

Kapittel 2 (§§ 2 til 8) oppstiller vilkår og avslagsgrunner for utlevering og overlevering fra Danmark som gjelder overfor alle stater. Kapittel 3 til 5 supplerer kap. 2 med vilkår som er spesielle for de tre kategoriene av stater. Kapittel 3 (§§ 9 til 12) gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre, og gjelder overfor stater i Norden. Kapittel 4 (§§ 13 til 17) gjennomfører EUs rammebeslutning, og gjelder overfor stater i EU unntatt Finland og Sverige. Kapittel 5 (§§ 18 til 29) gjennomfører utleveringskonvensjonen og gjelder overfor stater utenfor EU og Norden.

I kap. 6 (§§ 30 til 44) er det gitt regler om behandlingen av saker om utlevering *fra* Danmark, herunder om kompetansefordeling, bruk av tvangsmidler og frister. Kapitlet inneholder noen bestemmelser som gjelder for alle de tre kategoriene av stater, og noen som bare gjelder for de enkelte kategoriene. Kapittel 7 (§§ 45 til 52) regulerer behandlingen av saker om utlevering og

overlevering *til* Danmark, og gjelder overfor alle stater.

Kapittel 8 inneholder regler om bruk av tvangsmidler overfor personer som er etterlyst i stater utenfor EU og Norden (§ 53), og om transitt (§ 54).

### 5.2.2 Sverige

I Sverige reguleres utlevering og overlevering i tre generelle lover med «förrordningar» («forskrifter»), samt en særlig lov som gjelder overfor Storbritannia.

*Utleveringsloven* av 6. desember 1957 (lag (1957:668) om utlämning för brott) regulerer utlevering *fra* Sverige til stater utenfor EU og Norden. Loven erstattet utleveringsloven av 1913 (lagen den 4. juni 1913 (nr. 68) om utlämning av förbrytare).

Utlevering *til* Sverige fra stater utenfor EU og Norden reguleres i hovedsak av en forskrift av 1982 (förrordning (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott till Sverige).

Sverige ratifiserte utleveringskonvensjonen i 1959, første tilleggsprotokoll i 1976 og annen tilleggsprotokoll i 1979. Tredje og fjerde tilleggsprotokoll ble undertegnet i henholdsvis 2010 og 2012, men er ikke ratifisert.

Nevnte lov og forskrift kommer til anvendelse ved utlevering etter utleveringskonvensjonen og de to tilleggsprotokollene, en rekke FN-konvensjoner (som FNs konvensjon om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer 1988, FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet 2000 og FNs konvensjon om korrupsjon 2003), Sveriges bilaterale utleveringsavtaler med Australia, Canada og USA og ved utlevering til internasjonale tribunaler slik som Den internasjonale straffedomstolen (ICC). Ved utlevering til ICC gjelder også visse særregler, jf. bl.a. lag (2002:329) om samarbeide med Internationella brottmålsdomstolen. Utlevering til eller fra Sverige kan skje selv om det ikke foreligger forpliktelse til dette etter en utleveringsavtale.

Utleveringsloven består av 1 til 26 c §§. Den er ikke inndelt i nummererte kapitler, men grupper av paragrafer har en felles overskrift. Lovens 1 § er uten overskrift og angir lovens anvendelsesområde. Videre er paragrafene gruppert under overskrifter om vilkår for utlevering (2 til 13 §§), prosedyren (14 til 22 §§), tvangsmidler i påvente av en utleveringsbegjæring (23 §), øvrige bestemmelser (24 til 26 c §§) og overgangsbestemmelser. Et særtrekk ved det svenske utleveringssystemet,

er at svensk høyesterett er den eneste rettsinstansen som prøver utleveringsvilkårene.

*Loven om europeisk arrestordre* av 18. desember 2003 (lag (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder) regulerer overlevering fra Sverige til stater i EU utenfor Norden. Loven erstattet utleveringslovens bestemmelser med hensyn til overlevering til medlemsstater i EU med unntak av Danmark og Finland. Det er videre gitt bestemmelser om overlevering henholdsvis til og fra Sverige på grunnlag av en europeisk arrestordre i to forskrifter fra 2003 (förordning (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder og förordning (2003:1179) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder). Regelverket gjennomfører EUs rammebeslutning.

Arrestordreloven 2003 er inndelt i åtte nummererte kapitler, og har kapitteloverskrifter og underoverskrifter. Hvert kapittel begynner med 1 §. 1 kap. angir allmenne bestemmelser (1 til 4 §§). 2 kap. oppstiller vilkår for overlevering (1 til 6 §§), mens 3 kap. angir særskilte vilkår for overlevering av svenske borgere (1 §). 4 kap. har regler om den innledende behandlingen (1 til 9 §§), 5 kap. om beslutningsprosessen (1 til 9 §§) og 6 kap. om iverksetting av en avgjørelse om overlevering og etterfølgende avgjørelser (1 til 9 §§). 7 kap. inneholder regler om iverksetting av en frihetsberøvende straff til Sverige (1 §). 8 kap. angir øvrige bestemmelser (1 til 3 §§). I tillegg kommer overgangsbestemmelser.

*Loven om nordisk arrestordre* av 24. november 2011 (lag (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder) regulerer overlevering fra Sverige til de nordiske statene. Loven erstattet den nordiske utleveringsloven av 5. juni 1959 (lag (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge). Det er videre gitt bestemmelser om overlevering henholdsvis fra og til Sverige i to forskrifter fra 2012 (förordning (2012:565) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder og förordning (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder). Regelverket gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre.

Arrestordreloven 2011 er inndelt i syv nummererte kapitler, og har kapitteloverskrifter og underoverskrifter. 1 kap. angir allmenne bestemmelser (1 til 4 §§). 2 kap. oppstiller vilkår for overlevering (1 til 6 §§). 3 kap. har regler om den innledende behandlingen (1 til 8 §§), 4 kap. om beslutningsprosessen (1 til 9 §§) og 5 kap. om

iverksetting av en avgjørelse om overlevering og etterfølgende avgjørelser (1 til 8 §§). 6 kap. inneholder regler om iverksetting av en frihetsberøvende straff til Sverige (1 til 3 §§). 7 kap. angir øvrige bestemmelser (1 til 3 §§). I tillegg kommer overgangsbestemmelser.

Overlevering mellom Sverige og Storbritannia reguleres av lov av 23. juni 2021 med tilhørende forskrift (lag (2021:709) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket og förordning (2021:713) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket). Loven erstattet bestemmelsene i arrestordreloven 2003 med hensyn til overlevering til Storbritannia. Handels- og samarbeidsavtalen mellom EU og Storbritannia (TCA-avtalen, se nedenfor) del 3 gjelder samarbeid om kriminalitetsbekjempelse og strafferettslig samarbeid, og får direkte anvendelse i statene, jf. Prop. 2020/21: 197 s. 16. Loven av 2021 gir utfyllende bestemmelser til deler av del 3, bl.a. til avsnitt VII om overlevering (art. 596 til 632).

### 5.2.3 Finland

I Finland reguleres utlevering og overlevering i tre lover, avhengig av hvor det er tale om utlevering eller overlevering til eller fra.

*Utleveringsloven* av 7. juli 1970 (lag om utlämning för brott) regulerer utlevering mellom Finland og stater utenfor EU og Norden. Loven har unummererte underoverskrifter og består av 1 til 48 §§, som er uten overskrifter. Loven har få regler om utlevering til Finland.

Finland ratifiserte utleveringskonvensjonen i 1971 og annen tilleggsprotokoll i 1985. Tredje tilleggsprotokoll ble undertegnet i 2010, men er ikke ratifisert. Finland har ikke undertegnet første og fjerde tilleggsprotokoll.

Finland har inngått bilaterale avtaler med bl.a. USA, Canada, Australia og Hong Kong.

*Loven om europeisk arrestordre* av 30. desember 2003 (lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen) gjelder overlevering mellom Finland og medlemsstater i EU med unntak av Sverige og Danmark. Loven er inndelt i fem kapitler og består av 1 til 73 §§, som alle har overskrifter. Den gjennomfører EUs rammebeslutning.

*Loven om nordisk arrestordre* av 21. desember 2007 (lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna) regulerer overlevering mellom Finland og de andre nordiske statene. Den erstattet den nordiske utleveringsloven

av 3. juni 1960 (lag om utlämning för brott Finland och de övriga nordiska länderna emellan). Loven er inndelt i fem kapitler og består av 1 til 68 §§, som alle har overskrifter. Den gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre.

Mottar Finland en europeisk eller nordisk arrestordre fatter Helsingfors tingsrätt beslutning om overlevering. Denne sentraliseringen er i nordisk sammenheng et særtrekk ved det finske arrestordresystemet.

#### 5.2.4 Island

På Island er utlevering og overlevering regulert i to lover.

*Utleveringsloven* av 17. april 1984 nr. 13 (lög um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamállum) regulerer utlevering til stater utenfor EU og Norden. Loven har fem kapitler og 30 paragrafer uten overskrifter.

Island ratifiserte utleveringskonvensjonen i 1982, og første og annen tilleggsprotokoll i 1984. Tredje og fjerde tilleggsprotokoll er hverken undertegnet eller ratifisert. Konvensjonen er gjennomført i utleveringsloven 1984.

Det er inngått en bilateral utleveringsavtale med USA.

*Arrestordreloven* av 7. juni 2016 nr. 51 (lög um handtöku og afhendingu manna til og frá Íslandi vegna refsiverðra verknaða á grundvelli handtökuskipunar) regulerer overlevering mellom Island og stater i EU og Norden. Loven har ni kapitler og 43 paragrafer, og er i det vesentlige utformet på samme måte som den norske arrestordreloven.

Arrestordreloven gjennomfører parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre. Den erstattet loven om nordisk arrestordre av 25. februar 2010 nr. 12 (lög um handtöku og afhendingu manna milli Norðurlandanna vegna refsiverðra verknaða (norræn handtökuskipun)), som i sin tid hadde erstattet den nordiske utleveringsloven av 14. mars 1962 nr. 7 (lög um framsal sakamanna til Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar).

Konvensjon om nordisk arrestordre kap. 4 inneholder særregler om overlevering til og fra Island: Artikkel 26 nr. 2 gir Island en utvidet adgang til å avslå en nordisk arrestordre om overlevering av en islandsk statsborger. Island kan i utgangspunktet også nekte overlevering når arrestordren gjelder en politisk forbrytelse, jf. art. 27 nr. 2 og 4. De andre nordiske statene har en tilsvarende adgang til å nekte overlevering til Island. Etter art. 24 nr. 1 kan statene fritt

overlevere videre innenfor Norden, med mindre overleveringen fra den opprinnelig utstedende stat til den nå utstedende stat ville blitt avslått etter nasjonal rett i henhold til art. 26 eller 27. Noen stater har på denne bakgrunn særregler for overlevering til og fra Island. Island har avgitt en rekke underretninger og erklæringer til parallellavtalen, bl.a. etter art. 6 nr. 2 om politisk lovbrudd og art. 7 nr. 2 om egne statsborgere.

### 5.3 Utvalgte europeiske stater utenfor Norden

---

#### 5.3.1 Frankrike

I Frankrike reguleres utlevering og overlevering i straffeprosessloven av 31. desember 1957 (Code de procédure pénale).

Utlevering reguleres i første rekke av folkerettslige avtaler, som går foran nasjonal lov. Der som det ikke foreligger en folkerettslig avtale, eller ikke alle forhold ved utleveringen er regulert av en foreliggende avtale, kommer straffeprosessloven §§ 696 flg. til anvendelse.

Blant de folkerettslige avtalene er utleveringskonvensjonen sentral. Frankrike ratifiserte konvensjonen i 1986, og annen, tredje samt fjerde tilleggsprotokoll i 2021. Første tilleggsprotokoll er derimot ikke undertegnet.

Ved utlevering til Sveits gjelder en forenklet prosedyre etter §§ 696-25 til 696-33. Disse gjennomfører EUs utleveringskonvensjoner 1995 og 1996.

Overleveringsreglene som gjelder mellom Frankrike og EUs medlemsstater fremgår av §§ 695-11 til 695-51. Bestemmelsene gjennomfører EUs rammebeslutning. Paragrafene 695-52 til 695-58 gir supplerende regler om overlevering mellom Frankrike og stater som EU har inngått særlige overleveringsavtaler med. Norge og Island er i denne kategorien. Bestemmelsene gjennomfører parallellavtalen.

#### 5.3.2 Nederland

I Nederland er utlevering og overlevering regulert i tre lover.

*Utleveringsloven* av 9. mars 1967 (wet houdende nieuwe regelen betreffende uitlevering en andere vormen van international rechtshulp in strafzaken (Uitleveringswet)) regulerer utlevering fra Nederland. Loven har fem kapitler og 73 paragrafer uten overskrifter.

Kapittel 1 (§ 1) regulerer definisjoner, kap. 2 (§§ 2 til 12) oppstiller vilkår for utlevering, del 3

(§§ 13 til 45 a) inneholder saksbehandlingsregler, del 4 (§§ 46 til 51 a) regulerer annen rettshjelp og kap. 5 (§§ 52 til 63) gir sluttbestemmelser.

Nederland ratifiserte utleveringskonvensjonen i 1969, første og annen tilleggsprotokoll i 1982 og tredje tilleggsprotokoll i 2012. Fjerde tilleggsprotokoll er hverken undertegnet eller ratifisert. Konvensjonen og protokollene er gjennomført i utleveringsloven.

I tillegg er det inngått ti bilaterale utleveringsavtaler, herunder med Australia, Canada og USA.

*Arrestordreloven* av 29. april 2004 (wet tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Overleveringswet)) regulerer overlevering mellom Nederland og stater i EU. Loven består av fem kapitler og 85 paragrafer, og har to vedlegg (positivlisten og arrestordreskjemaet).

Kapittel 1 (§§ 1 til 4) regulerer bl.a. definisjoner og krav til arrestordren, kap. 2 (§§ 5 til 43 a) gir regler om overlevering fra Nederland, kap. 3 (§§ 44 til 48 a) om overlevering til Nederland, kap. 4 (§§ 49 til 58) om annen rettshjelp og kap. 5 (§§ 59 til 76) gir sluttbestemmelser.

EUs rammebeslutning er gjennomført i arrestordreloven. Med virkning fra 1. april 2021 ble den reimplementert gjennom endringer i loven, hovedsakelig som følge av at EU-domstolens praksis hadde medført at loven på noen punkter ikke var forenlig med rammebeslutningen.

Domstolsbehandlingen av arrestordresakene er sentralisert til én domstol: tingretten i Amsterdam (rechtbank Amsterdam).

Særlige regler om overlevering mellom Nederland og Island eller Norge er gitt i lov 26. oktober 2016 om gjennomføring av parallellavtalen (*gjennomføringsloven*) (Uitvoeringswet Overeenkomst tussen Europese Unie en Republiek IJsland en Koninkrijk Noorwegen (procedures overlevering)). Loven har fire paragrafer uten overskrifter.

Gjennomføringsloven § 1 bestemmer at overlevering mellom Nederland og Island eller Norge skjer etter reglene i parallellavtalen, nederlandske erklæringer til avtalen, den nederlandske arrestordreloven (med unntak som følger av gjennomføringsloven § 3) og loven selv. Paragraf 2 fastslår at overlevering skal nektes for forhold som etter nederlandske lov anses begått helt eller delvis på nederlandske jurisdiksjonsområde, eller forhold begått utenfor den utstedende stats jurisdiksjonsområde dersom det etter nederlandske lov ikke kunne vært strafforfulgt om det hadde vært begått utenfor Nederland. Paragraf 3 bestemmer

at arrestordreloven §§ 1 og 2 samt kap. 3 til 5 gjelder tilsvarende.

Det ble 14. juli 2021 også gitt en lov med særlige regler som gjelder overfor Storbritannia (Uitvoeringswet Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU – VK Justitie en Veiligheid). Lovens kap. 1, som har syv paragrafer, gjelder overlevering.

### 5.3.3 Tyskland

I Tyskland er utlevering og overlevering regulert i lov om internasjonal rettslig bistand i straffesaker av 23. desember 1982 (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, forkortet IRG). Loven har 14 deler og mer enn 200 paragrafer med overskrifter.

I del 2 og 3 (§§ 2 til 42 og 43 til 47) er det gitt regler om henholdsvis utlevering og transitt, mens del 8 (§§ 78 til 83 j) gir supplerende eller avvikende regler om overlevering og transitt til og fra stater i EU, og del 13 (§§ 98 til 99) det samme overfor Island og Norge.

Den første paragrafen i del 8 (§ 78) bestemmer at de øvrige bestemmelsene i loven gjelder så lenge ikke annet er bestemt i nevnte del. På tilsvarende måte bestemmer den første paragrafen i del 13 (§ 98) at del 8 med noen unntak gjelder så langt ikke annet er bestemt i del 13.

Tyskland ratifiserte utleveringskonvensjonen i 1976, annen tilleggsprotokoll i 1991 og tredje tilleggsprotokoll i 2016. I 2019 undertegnet Tyskland også første og fjerde tilleggsprotokoll, men de er foreløpig ikke ratifisert. Konvensjonen og protokollene er gjennomført i lovens del 2.

EUs rammebeslutning er hovedsakelig gjennomført i lovens del 8, mens parallellavtalen er implementert i del 13.

I tillegg er det inngått nærmere 40 bilaterale utleveringsavtaler, herunder med Australia, Canada og USA.

### 5.3.4 Storbritannia

I Storbritannia reguleres utlevering og overlevering i *utleveringsloven* av 20. november 2003 (Extradition Act). Loven er inndelt i fem deler med unummererte underoverskrifter og består av §§ 1 til 227, som alle har overskrifter.

Storbritannia ratifiserte utleveringskonvensjonen i 1991, annen tilleggsprotokoll i 1994, samt tredje og fjerde tilleggsprotokoll i 2014, men har ikke undertegnet første tilleggsprotokoll.

Storbritannia trådte ut av EU 1. februar 2020, og etter utløpet av overgangsperioden 31. desember



2020, er Storbritannia ikke lenger bundet av EUs rammebeslutning eller part i parallellavtalen. Storbritannia og EU inngikk 30. desember 2020 Handels- og samarbeidsavtalen mellom EU og Storbritannia (*Trade and Cooperation Agreement – TCA*), som ble gitt midlertidig anvendelse fra 1. januar 2021 og trådte i kraft 1. mai 2021. Avtalen skaper et nytt arrestordrebasert system for overlevering mellom EUs medlemsstater og Storbritannia. Dette samsvarer i flere henseender med EUs rammebeslutning, men det er også noen prinsipielle forskjeller. Blant annet bygger avtalen ikke på prinsippet om gjensidig anerkjennelse. Utleveringsloven ble endret ved Future Relationship Act 2020, som sørger for gjennomføring av TCA-avtalen.

Utleveringsloven del 1 gjelder overlevering til kategori 1-territorier, det vil i hovedsak si til stater i EU. Delen gjennomfører del 3 avsnitt VII (Overlevering) i TCA-avtalen.

Del 2 regulerer utlevering til kategori 2-territorier, dvs. territorier som Storbritannia har formell avtale med, gjennom utleveringskonvensjonen, The Commonwealth Scheme eller en bilateral avtale. Norge er blant disse statene, da både Storbritannia og Norge er tilsluttet utleveringskonvensjonen. Storbritannia har inngått over 30 bilaterale utleveringsavtaler og rundt 50 avtaler om annen internasjonal rettshjelp (mutual legal assistance-agreements).

Lovens del 3 gjelder utlevering *til* Storbritannia under TCA-avtalen. Annen utlevering til Storbritannia, som faller utenfor lovens anvendelsesområde, reguleres under det kongelige privilegium (the Royal Prerogative). Del 4 har bestemmelser om politiets myndighet, mens del 5 har diverse og generelle bestemmelser.

## Kapittel 6

# Sentrale hensyn, lovtekniske valg og begreper

### 6.1 Innledning

---

Utvalgets mandat legger til grunn at det er behov for å revidere utleverings- og arrestordrereguleringen: Utleveringsloven er endret flere ganger etter vedtakelsen i 1975, uten at det er foretatt en samlet gjennomgang i lys av den internasjonale utviklingen på området. Videre har det skjedd en utvikling i rettspraksis siden parallellavtalen ble inngått i 2006. EU-domstolens praksis har medført at det på noen punkter kan stilles spørsmål ved om norsk lov er i samsvar med parallellavtalen. Det er dessuten behov for et klart og oversiktlig regelverk som tar hensyn til at det kan gå lang tid mellom hver gang den enkelte aktør er involvert i en utleverings- eller arrestordresak.

Det er redegjort for de konkrete behovene for lovendringer under utvalgets vurderinger knyttet til de enkelte temaene i utredningen. I punktet her gis det bare en overordnet beskrivelse av noen hovedutfordringer i utleverings- og arrestordre-retten:

Utvalget erfarer at dagens regler i mange tilfeller ikke angir hvilke myndigheter som skal eller kan utføre en handling i en utleverings- eller arrestordresak. Fordelingen av oppgaver mellom påtalemyndigheten og domstolene kan f.eks. komme klarere til uttrykk i lovgivningen. Dette gjelder særlig ordningen i arrestordresakene med at domstolene skal ta stilling til om det foreligger obligatoriske avslagsgrunner som er til hinder for overlevering, mens påtalemyndigheten skal vurdere om en av de fakultative avslagsgrunnene skal gjøres gjeldende i den enkelte sak.

Videre erfarer utvalget at det kan stilles spørsmål ved om loven gir tilstrekkelige klare hjemler for å beslutte bruk av tvangsmidler på ulike stadier av en utleverings- eller arrestordresak. Dette er påpekt bl.a. av Justisdepartementet, Oslo politidistrikt og Oslo statsadvokatembeter.

Til slutt fremheves det at det underveis i utredningsarbeidet er oppdaget ulike former for inkurier i lovgivningen, som utvalget foreslår å rette opp i den nye loven.

Utover denne hovedgrupperingen av overordnede endringsbehov har utvalget ellers motatt enkelte innspill fra ulike aktører. Lang varetektstid og oversoning i varetekt på grunn av lang saksbehandlingstid, som kan medføre løslatelse, er bl.a. pekt på som en utfordring (Oslo politidistrikt og Oslo statsadvokatembeter). Det har også vært fremhevet utfordringer knyttet til at bruk av tvangsmidler ikke skal gjelde for lengre tid enn fire uker fra endelig vedtak om utlevering foreligger (jf. utleveringsloven § 19 annet ledd annet punktum), og at vilkåret for forlengelse av tvangsmiddelbruken – «særlige grunner» – praktiseres strengt av domstolene (Oslo politidistrikt og Oslo statsadvokatembeter).

For å møte utfordringene som er beskrevet ovenfor og som det er redegjort for under de enkelte punktene i utredningen, anbefaler utvalget at det gis én lov om utlevering og overlevering av lovbrytere. Dette er i seg selv ment å møte mange av utfordringene ved dagens regelverk. Men utover rene regelverksendringer kan det også være behov for andre tiltak. Utvalget anbefaler bl.a. at det arbeides for å øke tilgjengeligheten av rettskildene. Det er viktig at dommere, forsvarere, ansatte i påtalemyndigheten og i forvaltningen lettere enn i dag kan sette seg inn i gjeldende regelverk. I så måte kan det f.eks. utarbeides nettsider som forklarer gangen i en utleverings- eller arrestordresak, hvilke regelsett som gjelder for den enkelte stat og hvor annen informasjon, herunder rettskilder, er å finne. Utover de nevnte tiltakene anbefaler utvalget at det tas i bruk virkemidler som informasjonskampanjer og opplæring for å øke tilgjengeligheten og forståelsen av reglene.

### 6.2 Sentrale hensyn

---

#### *Innledning*

Utvalgets forslag skal ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn, være i samsvar med folkeretten, legge til rette for effektive prosesser og være klart og forståelig.

### *Rettsikkerhetshensynet*

Den ettersøkte personen har «hovedrollen» i en utleverings- eller arrestordresak. I dag har vedkommende en rekke rettigheter, som følger direkte av utleveringsloven eller arrestordreløven, eller som utledes fra straffeprosessloven eller annet regelverk. Det dreier seg bl.a. om rett til forsvarer, rett til tolk og rett til informasjon. Utvalgets forslag skal ivareta slike rettigheter og gi ettersøkte personer en verdig og tillitvekkende behandling.

### *Folkerettshensynet*

Utlevering og overlevering handler om internasjonalt strafferettslig samarbeid. Her, som ved andre former for samarbeid, har tillit stor betydning. Norge har påtatt seg flere folkerettslige forpliktelser på utleverings- og overleveringsområdet. Disse forpliktelsene må ikke bare gjennomføres lojalt i norsk rett, de må også etterleves. Dette er viktig f.eks. når det gjelder avslagsgrunnene i arrestordresystemet, som er uttømmende angitt i rammeverkene. Siden arrestordresystemet er basert på gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser og overlevering skal gjennomføres med mindre det foreligger en hjemlet avslagsgrunn, er det viktig at statene forholder seg lojalt til avslagsgrunnene som følger av rammeverkene. Dette sikrer forutberegnelighet.

Det er viktig å se hen til praksis fra EMD. EU-domstolens praksis om EUs rammebeslutning har betydning for praktiseringen også av parallellavtalen. Det må derfor påses at de norske reglene som gjennomfører parallellavtalen er i overensstemmelse med føringene EU-domstolen gir for likelydende eller lignende artikler i rammebeslutningen.

### *Effektivitetshensynet*

Arrestordresystemet opererer med frister for avgjørelse av en arrestordre og for gjennomføring av et vedtak om overlevering. Formålet med disse fristene er å legge til rette for effektive prosesser, slik at overlevering blir et egnet redskap som ledd i strafforfølgningen av straffbare forhold. Hensynet til effektive prosesser gjør seg gjeldende også i utleveringssakene, som i dag ofte kan ha svært lang saksbehandlingstid. Lang saksbehandlingstid er uheldig både av hensyn til den ettersøktes rettsikkerhet, andre involverte personers rettsikkerhet, statenes interesser og for ressursbruket. Utvalget mener på denne bakgrunn at hensynet til effektivitet bør være et sentralt hensyn ved

forberedelsen av nye regler om utlevering og overlevering.

### *Brukerhensynet*

En rekke aktører med forskjellige roller har befattning med utleverings- og arrestordreregelverket; dette gjelder påtalemyndigheten, advokat-/forsvarerstanden, domstolene, departementet og kriminalomsorgen, for å nevne noen. For å kartlegge utfordringer og endringsbehov i gjeldende regelverk har utvalget lyttet til ulike aktørgrupper, se punkt 2.3.

Det er gjennomgående påpekt, i tråd med det som er lagt til grunn i mandatet, at den enkelte aktør sjelden behandler utleverings- og arrestordresaker. Etter ikrafttreddelsen av hele arrestordreløven 1. november 2019 fikk påtalemyndigheten beslutningsmyndighet i de fleste arrestordresakene. Det er derfor mange flere personer som i dag avgjør om en arrestordre skal etterkommes, enn det som var tilfellet i utleveringssakene. Sakene har ofte et hasteelement, og noen av dem kan by på kompliserte vurderinger. Det er videre en utfordring at rettsområdet er fragmentert og preget av internasjonale rettskilder. Disse kan oppleves som vanskelig tilgjengelige. En annen utfordring er koblingen mellom utleverings- og arrestordreregelverket og andre tilstøtende rettsområder, som f.eks. reglene om soningsoverføring og utlendingslovgivningen.

Fra rettsanvenderens perspektiv synes det derfor å være et stort behov for et klart og tilgjengelig regelverk, slik mandatet forutsetter. Hensynet til informasjon og til lovens brukere har derfor stått sentralt i utvalgets vurderinger.

## **6.3 Én eller flere lover?**

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere hvorvidt regelverket om utlevering og overlevering av lovbyttere bør samles i én lov eller fortsatt reguleres i ulike lover. Videre angir det at utvalget skal utarbeide et lovutkast i samsvar med anbefalingene i veilederen «Lovteknikk og lovforberedelse». Lovforslaget skal ha et klart og godt språk samt en ryddig struktur som bidrar til at loven blir forstått og virker etter hensikten. Reglene skal sikre en rask og effektiv prosess i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser, og samtidig ivareta hensynet til rettsikkerhet og menneskerettigheter. Dessuten skal det sees hen til hvordan ulike folkerettslige forpliktelser er gjennomført i andre land, spesielt de nordiske landene og andre medlems-

land i EU som det er nærliggende for Norge å sammenligne seg med.

Utvalget har på denne bakgrunn vurdert om reglene bør samles i én felles lov, eller om de fortsatt bør fremgå av ulike lover. Utvalget ser at det er vektige argumenter for begge løsninger.

Som gjennomgangen i kap. 5 viser, fremgår reglene om utlevering og overlevering av én lov i Danmark, Frankrike, Storbritannia og Tyskland, mens Finland, Island, Nederland og Sverige har flere lover. Under møtene med de danske og svenske aktørene i april 2022 var inndelingen av lovverket et sentralt spørsmål, og utvalget fikk verdifulle synspunkter på fordeler og ulemper med ulike inndelinger av regelverkene. Ved valget mellom å foreslå én ny lov eller flere nye lover, har utvalget likevel ikke funnet grunn til å legge særlig stor vekt på hensynet til nordisk eller europeisk rettsenhet isolert sett. Dette er både fordi de nevnte statene har valgt forskjellige lovtekniske løsninger, og fordi arrestordrereglene ble fremforhandlet og implementert etter en rask prosedyre. Sistnevnte synes å ha gitt medlemstatene begrensede faktiske muligheter for å foreta en helhetlig gjennomgang av utleverings- og arrestordrereglene. Utvalget har derfor foretatt en avveining av argumenter som taler for de ulike løsningene.

På den ene siden er ikke utvalget kjent med at det er fremmet kritikk mot dagens løsning med én lov om utlevering og én lov om overlevering på grunnlag av arrestordre. Det er, så vidt utvalget bekjent, heller ikke fremsatt innvendinger mot at parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre er gjennomført i samme lov. Dette kan tilsi at regelsettene fortsatt bør reguleres i ulike lover. I samme retning trekker det at utleveringsloven og arrestordreloven gjennomfører forskjellige folkerettslige forpliktelser med til dels store ulikheter, både hva gjelder vilkår, saksbehandling og begreper. Videre taler det for flere lover at statenes handlingsrom ved gjennomføring av arrestordrereglene er mindre enn i utleveringssammenheng, noe som medfører at det må gis mer detaljerte regler om overlevering enn om utlevering. Disse systemforskjellene kan også gjøre det vanskelig å utforme fellesbestemmelser. Regulering i flere lover vil formentlig dessuten kunne gi en klarere regelverksstruktur, med færre og kortere paragrafer enn om alle reglene skulle vært samlet i én og samme lov.

På den annen side gjelder utlevering og overlevering av lovbytere rent faktisk det samme; et internasjonalt samarbeid for å overføre en etter søkt person tilbake til en stat hvor vedkom-

mende har en ikke endelig avsluttet straffesak mot seg eller for soning av en dom. De folkerettslige forpliktelsene, særlig arrestordreavtalene, har en rekke fellestrekk som gjør det mulig å foreslå en felles regulering. Ulikheter mellom regelsettene kan synliggjøres ved en konsekvent begrepsbruk og en ryddig lovstruktur med informative kapittel- og paragrafoverskrifter. For praktikere vil det, i alle fall etter en overgangsperiode, trolig være mest ryddig å ha bare én lov å forholde seg til. En samling av reglene i én lov vil også bidra til at man kan unngå gjentakelser av like eller tilnærmet like bestemmelser, og til at man ved endringer i det ene regelsettet, også vurderer tilsvarende endringer i det andre. Slik kan også utilsiktede forskjeller mellom regelsettene unngås. Etter ikrafttredelsen av parallellavtalen er det dessuten relativt få utleveringssaker igjen. Én lov vil etter utvalgets syn samlet sett bidra til å redusere antallet lover og bestemmelser på rettsområdet, noe som også kan gi en klarere regelverksstruktur og bidra til større regelverks- og systemforståelse.

*Utvalget vil derfor anbefale at reglene for utlevering og overlevering samles i én felles lov. Samlet sett vil etter utvalgets syn én felles lov være best egnet til å oppfylle mandatets målsetting om en klar og tilgjengelig lov, som ivaretar rettssikkerhet og menneskerettigheter og tar høyde for fremtidig utvikling på området.*

## 6.4 Lovstruktur og lovteknikk

Utvalget foreslår *én lov* om utlevering og overlevering til og fra Norge.

Lovutkastet er utformet i tråd med anbefalingene i veilederen «Lovteknikk og lovforberedelse».

Ved utformingen av lovutkastet har det vært sentralt for utvalget å oppfylle målsettingen i mandatet om en ryddig struktur, for at loven skal bli forstått og virke etter hensikten.

Lovutkastet består av 10 kapitler og 76 paragrafer.

Paragrafene er nummerert *fortløpende*. En kapittelvis nummering etter norsk eller svensk modell, ville etter utvalgets syn gitt en uoversiktlig struktur.

Paragrafene har *overskrifter*.

Når en paragraf har flere ledd, er hvert ledd innledet med et *leddnummer* i parentes. Det er snakk om nummerering av leddene, ikke om nummer i en oppstilling.

Ved opplisting er det brukt *bokstavlister*. Der som det har vært behov for flere nivåer i en bokstavliste, er det brukt *nummerlister*.

Når det gjelder *språket*, er det tatt sikte på å bruke et enkelt og klart språk. Det har vært en særlig målsetting å bruke et likt språk i utleverings- og arrestordreglene, men samtidig bevare enkelte begreper som definerer forskjeller mellom systemene.

## 6.5 Forskriftsregulering

### 6.5.1 Gjeldende rett

Etter *utleveringsloven* § 23 b kan Kongen gi nærmere forskrifter om anmodninger til utenlandske myndigheter om bistand til bevisopptak (rettsanmodninger).

Med hjemmel i § 24 a kan Kongen også gi forskrifter om fjernavhør til bruk for straffesak i fremmed stat etter begjæring fra utenlandsk domstol eller annen kompetent myndighet.

Kongen kan dessuten gi nærmere bestemmelser til gjennomføring av loven, jf. § 28. I de spesielle motivene heter det at «[m]an har antatt at gjennomføringsbestemmelser, herunder overgangsbestemmelser, ikke behøver fastsettes i lovs form, men at Kongen bør gis fullmakt til å gi nødvendige bestemmelser av denne art», jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 48. *Utleveringsloven* 1908 § 26 annet ledd og den nordiske *utleveringsloven* 1961 § 19 oppstilte tilsvarende forskriftshjemler.

Kongen i statsråd har med hjemmel i bl.a. de tre nevnte bestemmelsene i *utleveringsloven* fastsatt forskrift 14. desember 2012 nr. 1227 om internasjonalt samarbeid i straffesaker. Forskriften regulerer ikke overlevering.

Straffeprosessutvalget har foreslått å flytte reglene i *utleveringsloven* kap. V om annen retts hjelp til en ny straffeprosesslov, jf. NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov s. 349 og 684. Dette forslaget omfatter *utleveringsloven* §§ 23 b og 24 a, som på grunn av avgrensningen i utvalgets mandat ikke vil bli behandlet nærmere i utredningen her.

*Arrestordreløven* § 5 første ledd bestemmer at en arrestordre skal føres i skjema som oppgitt i forskrift til loven.

Etter § 7 tredje ledd første punktum gjelder ikke kravet til dobbel straffbarhet dersom forholdet i den utstedende stat anses som en av handlingene nevnt i forskrift til loven (positivlisten), såfremt det i denne staten kan straffes med fengsel eller annen frihetsberøvende reaksjon i minst tre år, og forutsatt at ikke vedkommende stat selv krever dobbel straffbarhet for overlevering til

Norge for tilsvarende forhold. Det følger av tredje ledd annet punktum at departementet gir forskrift om hvilke handlinger kravet til dobbel straffbarhet ikke skal gjelde for på vilkår som nevnt i tredje ledd første punktum.

Med hjemmel i § 14 åttende ledd kan departementet gi forskrift om samtykke som nevnt i bestemmelsens annet ledd. Det betyr at det kan fastsettes nærmere regler om den ettersøktes samtykke til overlevering.

Kongen i statsråd kan dessuten gi nærmere regler om ordningen av påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 62.

Kongen i statsråd har med hjemmel i *arrestordreløven* §§ 5 og 7 samt straffeprosessloven § 62 fastsatt forskrift 18. oktober 2019 nr. 1388 til *arrestordreløven* (*arrestoreforskriften*).

*Arrestoreforskriften* inneholder regler om utforming av arrestordre i et skjema som er vedlagt forskriften (*arrestordreløven* § 5 første ledd), hvem i påtalemyndigheten som kan avgjøre og utstede en nordisk eller nordisk-europeisk arrestordre (*straffeprosessloven* § 62), positivlisten (*arrestordreløven* § 7 tredje ledd) og regler om unntak fra kravet til dobbel straffbarhet (*arrestordreløven* § 7 tredje ledd annet punktum). Det er ikke fastsatt forskrift om den ettersøktes samtykke til overlevering i medhold av *arrestordreløven* § 14 åttende ledd. *Arrestoreforskriften* § 4 første ledd bestemmer imidlertid hvem i påtalemyndigheten som har kompetanse til å avgjøre om en nordisk-europeisk arrestordre skal etterkommes i tilfeller hvor den ettersøkte har samtykket til overlevering, jf. *arrestordreløven* § 14 tredje ledd.

### 6.5.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at overlevering og overlevering er inngrep som krever hjemmel i lov.

Et naturlig utgangspunkt er derfor at regler som har en side til *legalitetsprinsippet*, bør gis i lovs form, jf. Lovteknikk og lovforberedelse s. 19 flg. Den ettersøktes rettssikkerhet vil formentlig bli best ivaretatt gjennom lovregulering. Lover er generelt mer tilgjengelige enn forskrifter, og blir som regel utarbeidet etter en mer omstendelig og demokratisk prosess enn forskrifter. Så vel hensynet til de ettersøkte som til rettsanvenderne taler for at de fleste og mest sentrale reglene gis i lovs form. Dette gjelder f.eks. vilkårene for overlevering og overlevering, og annet som har betydning for den enkeltes rettigheter og plikter. En slik regulering vil også være i tråd

med norsk rettstradisjon, jf. Innst. S nr. 296 (1995–96).

Reglene om utlevering og overlevering til og fra Norge bør etter utvalgets syn som nevnt samles i én felles lov. Hensynet til en enhetlig lovgivning taler for at reglene samles i denne loven, og at bruken av forskrift begrenses.

Det vil samtidig kunne være behov for å regulere enkelte spørsmål i forskrift. Regler av mer *praktisk og administrativ art*, som knytter seg til aktørenes arbeid med sakene i større grad enn til den ettersøkte og andres personers rettigheter, er mer egnet for regulering i forskrift eller rundskriv. Dette gjelder ikke minst fordi det kan bli behov for å endre saksbehandlingsrutiner uten at det anses nødvendig eller hensiktsmessig å involvere Stortinget. Endringer som må legges fram for Stortinget gjennom en lovproposisjon, kan som oftest ikke gjennomføres særlig raskt, og krever normalt en omstendelig lovgivningsprosess. Utvalget anser det derfor som en fordel at detaljregler av mer praktisk art, kan fastsettes av Kongen i statsråd eller departementet.

Det er et lovteknisk spørsmål om forskriftshjemlene bør inntas i de aktuelle bestemmelsene eller samles i én fellesbestemmelse. Utvalget har funnet det mest hensiktsmessig og informativt å plassere de enkelte forskriftshjemlene i de relevante bestemmelsene. Med denne reguleringsformen vil det fremgå klart av de aktuelle bestemmelsene at det ved forskrift kan fastsettes supplerende eller avvikende regler.

Det er i dag gitt forskriftshjemler for kravene om utfylling av arrestordreskjemaer, og for reglene om hvem i påtalemyndigheten som er kompetent til å utstede og avgjøre arrestordrer. Regler i denne kategorien mener utvalget at det fortsatt er grunn til å gi i forskrift. Det samme gjelder de nevnte unntakene fra krav til dobbel straffbarhet, som utvalget anbefaler at harmoniseres med positivlistens 32 punkter.

Forholdene det er aktuelt å regulere i forskrift, er etter utvalgets syn ikke av en slik art at de tilsier at forskriftene alltid bør fastsettes av Kongen i statsråd. Utvalget anbefaler derfor at kompetansen til å fastsette forskrifter legges til *Kongen*. Dette innebærer at kompetansen kan delegeres fra Kongen til departementet, men er heller ikke til hinder for at forskrift fastsettes av Kongen i statsråd.

Utvalget har ikke utarbeidet et utkast til forskrift.

## 6.6 Begrepene

### 6.6.1 Innledning

I dette punktet redegjøres det for sentrale ord og uttrykk i utleveringsretten, og utvalget anbefaler hvilke begreper som bør benyttes i den nye loven. Anbefalingene er oppsummert i punkt 6.6.7.

### 6.6.2 Utlevering og overlevering

*Utlevering* («extradition») og *overlevering* («surrender») brukes om overføring av personer som er ettersøkt med sikte på strafforfølgning eller straffullbyrding fra oppholdsstaten til en annen stat.

I Norge har *utlevering* vært brukt som begrep for slike overføringer i mer enn 100 år, jf. i dag utleveringsloven § 1 første punktum, arrestordreloven § 4 bokstav d og en rekke folkerettslige avtaler Norge er part i. Gjeldende lovregler finnes i utleveringsloven, som kommer til anvendelse i saker mellom Norge og stater *utenfor EU og Norden*.

Overføring mellom Norge og stater *innenfor EU og Norden* reguleres i arrestordreloven og kalles *overlevering*, jf. arrestordreloven § 1 og utleveringsloven § 1 annet punktum. Begrepet stammer fra EUs rammebeslutning og er videreført i konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen. Det refererer til arrestordresystemet, markerer et systemskifte fra utleveringsreglene til et enklere og raskere system og fremhever prinsippet om gjensidig anerkjennelse av avgjørelser, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 12 og 29 og Prop. 137 LS (2010–2011) s. 6–7.

Island, Nederland og Sverige benytter ulike begreper for overføringer til og fra stater i og utenfor EU og Norden. I disse statene er reglene gitt i to eller flere lover. Danmark, Finland og Tyskland bruker derimot ett fellesbegrep. Finland har tre lover med ulikt virkeområde, mens de andre statene har samlet reglene i én lov.

Utvalgets forslag om å samle reglene om utlevering og overlevering i én lov kan tale for å benytte ett fellesbegrep. I samme retning trekker det at utlevering og overlevering språklig sett betyr det samme, og at det rent faktisk er det samme som skjer, selv om regelsettene angir ulike prosedyrer og vilkår for overføring.

På den annen side er overlevering et innarbeidet begrep i Norge, som ved gjennomføringen av arrestordrereguleringene ble tatt i bruk fra første stund. De forskjellige tradisjonene taler med styrke for å videreføre begge begrepene.

Regulering i én lov kan samtidig være et argument for å bruke to ulike begreper, ettersom fellesregulering kan forsterke behovet for språklige virkemidler som skiller regelsettene fra hverandre. To begreper vil gjøre det enklere for brukerne å orientere seg i den nye loven med tilhørende internasjonale rettskilder. Samtidig vil begrepet overlevering markere det systemskiftet som fant sted ved innføring av arrestordreglene. Utvalget anbefaler derfor å videreføre begrepene utlevering og overlevering i den nye loven.

For fullstendighetens skyld tilføyes det at *overføring* også benyttes både om soningsoverføring, om selve overføringen av en person eller ting i utleveringsretten, og ellers om overføring av strafforfølgning etter lov 25. mars 1977 nr. 22 om overføring av strafforfølgning fra eller til annet europeisk land.

### 6.6.3 Utleveringsbegjæring, arrestordre og nordisk arrestordre

Utleverings- og arrestordreprosessen innledes formelt ved at det sendes henholdsvis en anmodning (utleveringsbegjæring) eller et krav (arrestordre) fra en stat til en annen.

Utleveringsloven regulerer utlevering etter begjæring fra eller til en stat utenfor EU og Norden, dvs. en *utleveringsbegjæring* («request for extradition»), jf. utleveringsloven og arrestordreløven § 4 bokstav d.

Arrestordreløven gjelder overlevering på grunnlag av en nordisk-europeisk arrestordre eller nordisk arrestordre fra eller til en stat henholdsvis i EU utenfor Norden eller i Norden. En *arrestordre* er en avgjørelse truffet av kompetent myndighet i en stat i EU, Island eller Norge om at en annen av de nevnte statene skal pågripe og overlevere en person som er ettersøkt for strafforfølgning eller straffullbyrding, jf. § 4 bokstav a. I arrestordreløven kap. 1, 6, 7 og 8 er arrestordre brukt som fellesbetegnelse for nordisk-europeiske og nordiske arrestordrer. I parallellavtalen art. 11 nr. 1 bokstav c er «arrestordre» dessuten brukt om pågripelsesbeslutningen som det skal vises til i arrestordren.

I de spesielle motivene til arrestordreløven § 4 bokstav a i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 50 uttales det om forskjellen mellom en arrestordre og en utleveringsbegjæring:

«Ein arrestordre vil svare til eit utleveringskrav i den forstand at den innleiar prosessen. Men mens eit utleveringskrav formelt berre er ei

oppmoding til ein annan stat, er arrestordren ein ordre om pågriping med tanke på påfølgande overlevering som skal settjast i verk om ikkje det ligg føre ein avslagsgrunn.»

En *nordisk-europeisk arrestordre* er en arrestordre utstedt i samsvar med parallellavtalen. Arrestordrer utstedt i samsvar med EUs rammebeslutning, skal også regnes som nordisk-europeiske arrestordrer, jf. § 4 bokstav b.

En *nordisk arrestordre* er en arrestordre utstedt i samsvar med konvensjon om nordisk arrestordre. En nordisk-europeisk arrestordre som er utstedt av en stat i Norden, skal også regnes som en nordisk arrestordre etter arrestordreløven, jf. § 4 bokstav c.

Med ett unntak anbefaler utvalget å videreføre definisjonene i arrestordreløven § 4. Utvalget erfarer nemlig at begrepene nordisk-europeisk arrestordre og nordisk arrestordre har bydd på utfordringer i praksis. Av den grunn anbefales det å gå bort fra begrepet nordisk-europeisk arrestordre, slik at disse heretter bare kalles *arrestordrer*.

«Nordisk-europeisk arrestordre» brukes ikke i parallellavtalen. I praksis brukes arrestordre («arrest warrant» (AW)) om nordisk-europeiske arrestordrer, mens europeisk arrestordre («European arrest warrant» (EAW)) brukes om arrestordrer mellom EU-stater og fra disse til Norge og Island. *Nordisk arrestordre* («Nordic arrest warrant» (NAW)) brukes derimot i konvensjon om nordisk arrestordre. Utvalget ser på denne bakgrunn den foreslåtte endringen som en ubetenkelig forenkling.

Utvalget har også vurdert om anmodningene og kravene kan forenes under et felles begrep, f.eks. «anmodninger», «begjæringer» eller «krav». Ettersom utvalget foreslår å skille mellom regelsettene og tar hensyn til festnet terminologi for å markere skillet, taler vektige grunner for å opprettholde sontringen mellom utleveringsbegjæringer og ulike typer arrestordrer. De betydelige forskjellene mellom systemene taler for det samme. Etter utvalgets syn er det derfor ikke tilstrekkelige grunner for en slik harmonisering.

### 6.6.4 Anmodende og anmodede stat samt utstedende og iverksettende stat

Staten som fremmer en utleveringsbegjæring, kalles som oftest *anmodende stat* («requesting State/Party»). Begrepet benyttes bl.a. i utleveringsloven, utleveringskonvensjonen og bilaterale utleveringsavtaler. Begjærende stat, rekvirerende stat

og senderstat er andre mindre brukte begreper for denne staten.

*Anmodede stat* («requested State/Party») brukes som regel om staten som mottar en utleveringsbegjæring. Begrepet forekommer ikke i utleveringsloven, men er brukt i konvensjoner og utleveringsavtaler. Mottakerstat og utleverende stat er mindre brukte begreper for samme stat.

I arrestordresammenheng brukes vanligvis *utstedende stat*, utferdigende stat eller utstederlandet («issuing State») om staten som utsteder en arrestordre, se bl.a. arrestordreloven, EUs rammebeslutning, konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen.

Staten som behandler en arrestordre, kalles i de nevnte rammeverkene *iverksettende stat*, utførende stat eller fullbyrdende stat («executing State»), og ellers mottakerstat.

Gjennomgangen foran viser at det er mange begreper som brukes om de involverte statene i utleverings- og arrestordresaker. En opprydning i begrepsbruken vil formentlig gjøre regelverket mer tilgjengelig og forståelig for praktikerne.

Utvalget har vurdert å foreslå ett begrepspar for begge regelsettene. Anmodende og anmodede stat er innarbeidet i utleveringsretten, og brukes både nasjonalt og internasjonalt. Begrepsparet indikerer en henstilling om bistand fra en stat til en annen. I arrestordresammenheng er begrepsparet byttet ut med utstedende/utferdigende og iverksettende/utførende/fullbyrdende stat, bl.a. for å markere at i stedet for å be om bistand, beordrer statene iverksetting av hverandres rettsavgjørelser. Begrepsparene refererer til forskjellige systemer og rettslige grunnlag. Utvalget anser det derfor mest hensiktsmessig å beholde *to begrepspar*. Dette vil også være et språklig virkemiddel for å skille regelsettene fra hverandre i den nye loven.

Anmodende og anmodede stat kan oppfattes som språklig utdaterte begreper. Mot begrepsparet kan det også innvendes at begrepene er for like hverandre, noe som kan føre til forveksling. Utvalget er imidlertid ikke kjent med at dette har voldt vansker av betydning. Alternativene senderstat og mottakerstat kan på sin side medføre misforståelser, ettersom det kan være uklart om det refereres til om det er en utleveringsbegjæring som sendes eller en person som utleveres. Utvalget har også vurdert å bruke begjærende eller rekvirerende stat om staten som sender begjæringen, men begrepene er lite brukt og har ingen kobling til folkeretten. Anmodende og anmodede stat er som nevnt derimot innarbeidet i utleveringsretten. Utvalget går av den grunn inn for å

beholde begrepsparet *anmodende stat* og *anmodede stat*.

Når det gjelder overlevering, anbefaler utvalget at *utstedende stat* brukes om staten som utsteder en arrestordre, og *iverksettende stat* om staten som behandler den. En slik begrepsbruk harmonerer med de folkerettslige rammeverkene. Utvalget har også vurdert fullbyrdende stat og gjennomførende stat, men mener disse begrepene bør unngås for å unngå forveksling med straffullbyrding og straffegjennomføring.

### 6.6.5 Vilkår, betingelser og avslagsgrunner

I dag brukes *vilkår*, *betingelser*, garantier, forsikringer, forbud, nektingsgrunner og *avslagsgrunner* for å beskrive forutsetningene for utlevering eller overlevering. Begrepene benyttes om hverandre uten noe definert meningsinnhold. For eksempel bruker utleveringsloven § 12 første ledd bokstav d «vilkår», samtidig som paragrafen bygger på utleveringskonvensjonen art. 11 om forsikringer, og er beskrevet som en bestemmelse om garantier i forarbeidene og rettsteorien.

*Vilkår* brukes i hovedsak om forutsetninger som må foreligge for at utlevering eller overlevering kan skje. Utleveringsloven krever f.eks. at handlingen saken gjelder, er straffbar både etter anmodende og anmodede stats rett, jf. utleveringsloven §§ 1 og 3. Utleveringskonvensjonen og de bilaterale utleveringsavtalene oppstiller også vilkår for utlevering. Arrestordreloven angir på samme måte vilkår for overlevering.

Utleveringsloven § 12 første ledd angir særskilte vilkår som skal stilles ved utlevering, mens annet ledd gir adgang til å stille andre vilkår. Vilkår er gitt et noe annet meningsinnhold i § 12 enn ellers i loven. Det er i realiteten snakk om en garanti eller forsikring som den anmodende stat må gi for at utlevering skal kunne skje.

Utleveringsloven oppstiller ikke bare vilkår for utlevering, men angir også forhold som er til hinder for utlevering. Norske statsborgere kan f.eks. ikke utleveres, jf. § 2. Dette innebærer et forbud mot utlevering av norske borgere. «Forbud» er brukt i § 8 om forbud mot dobbeltstraff. Slike hindringer omtales gjerne som nektingsgrunner.

Plikten til å overlevere på grunnlag av en arrestordre gjelder ikke når det foreligger en *avslagsgrunn*, som er et annet ord for nektingsgrunn. Arrestordreloven og de folkerettslige rammeverkene den gjennomfører skiller mellom obligatoriske og fakultative/valgfrie avslagsgrunner.



«Forsikring» er brukt i arrestordreloven § 11. Fraværet av en forsikring vil få «karakter av ein obligatorisk avslagsgrunn», jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53.

Utvalget har søkt å forenkle bruken av begrepene. Alminnelige forutsetninger for utlevering eller overlevering som følger av loven, bør etter utvalgets syn kalles *vilkår*. Det er slik begrepet i hovedsak har vært brukt, og det er godt innarbeidet.

Spesielle forutsetninger for utlevering eller overlevering som blir fastsatt i den enkelte sak, bør kalles *betingelser*. Utvalget har sett hen til at den danske loven skiller mellom vilkår og betingelser, men riktignok slik at betydningen i Danmark er motsatt av hva som anbefales her.

Utvalget anbefaler å opprettholde skillet mellom vilkår og *avslagsgrunner* i ny lov. Etter utvalgets syn kan man benytte avslagsgrunn også om reglene som bare skal gjelde for utlevering til stater utenfor EU og Norden.

#### 6.6.6 Den ettersøkte

Personen som er ønsket utlevert eller overlevert blir som oftest omtalt som *den ettersøkte*, se bl.a. utleveringsloven § 21, utleveringskonvensjonen, arrestordreloven, EUs rammebeslutning, konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen.

Beslektet med begrepet ettersøkt er «etterlyst» og «etterlysning». En person som er ettersøkt, må ikke nødvendigvis også være etterlyst gjennom Schengen informasjonssystem (SIS) eller Interpol. Utleveringsloven § 20 og arrestordreloven § 25 angår «etterlysning» av personer, se også utleveringskonvensjonen art. 1, konvensjon om nordisk arrestordre art. 8 og parallellavtalen art. 12.

I stater det er naturlig å se hen til, synes «den ettersøkte» å være brukt om personen som er ønsket utlevert eller overlevert, mens «etterlyst» først og fremst knyttes til selve utstedelsen eller registreringen av en etterlysning.

Utvalget anbefaler at «den ettersøkte» brukes om personen som er begjært utlevert eller som en arrestordre eller nordisk arrestordre gjelder. Begrepet bør etter utvalgets syn brukes både ved utlevering og overlevering.

For øvrig finner utvalget grunn til å bemerke at begrepene siktet, tiltalt og domfelt, slik de er brukt i utleveringsretten i dag, må forstås med det meningsinnholdet begrepene er gitt i konvensjonene og prosesslovgivningen.

#### 6.6.7 Oppsummering

Utvalget anbefaler å opprettholde begrepene *utlevering* og *overlevering*. Videre beholdes *utleveringsbegjæring*, *arrestordre* og *nordisk arrestordre* som begreper, mens begrepet nordisk-europeisk arrestordre utgår. Statene som utsteder og behandler en utleveringsbegjæring, anbefales kalt *anmodende* og *anmodede stat*. Staten som utsteder en arrestordre, bør benevnes *utstedende stat*, mens staten som behandler den, bør kalles *iverksettende stat*. *Vilkår* bør betegne alminnelige forutsetninger for utlevering eller overlevering, mens *betingelser* anbefales brukt om forutsetninger som fastsettes i den enkelte sak. *Avslagsgrunner* foreslås brukt om obligatoriske og valgfrie grunner til å avslå en utleveringsbegjæring eller en arrestordre. Personen som ønskes utlevert eller overlevert, bør omtales som *den ettersøkte*.

## Kapittel 7

# Forholdet til folkeretten

### 7.1 Gjeldende rett

#### 7.1.1 Forholdet mellom utleverings- og arrestordrelovgivningen og folkeretten

Det følger av det folkerettslige suverenitetsprinsippet at enhver stat selv avgjør om den vil utlevere en person. Statene kan likevel gjennom folkerettslige avtaler forplikte seg til å utlevere eller overlevere, dersom visse vilkår fastsatt i avtalen er oppfylt.

Det norske rettssystemet bygger på det dualistiske prinsipp, noe som betyr at det kreves en særskilt gjennomføringsakt for at en internasjonal avtale skal anses som intern rett. Ved motstrid mellom folkerettslige regler Norge er bundet av og norsk lov, går loven derfor som hovedregel foran.

Denne hovedregelen modifiseres av det såkalte presumsjonsprinsippet og ved at folkeretten kan gjøres til norsk rett. Presumsjonsprinsippet medfører at utleveringsloven og arrestordreloven så langt det er mulig skal tolkes i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. I forarbeidene til utleveringsloven, Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 19, uttales det at det ved vurderingen av bestemmelsene i loven så vidt mulig bør tilstrebes samsvar med utleveringskonvensjonen. Høyesterett viste til dette i Rt. 2010 s. 40 avsnitt 17.

Menneskerettsloven §§ 2 og 3 inkorporerer fem sentrale menneskerettskonvensjoner i norsk rett med forrang foran annen lovgivning, se omtalen av menneskerettskonvensjoner i punkt 4.3 og EMK og andre menneskerettskonvensjoner som avslagsgrunn i punkt 8.5.

Kommer reglene i straffeprosessloven til anvendelse, jf. utleveringsloven § 14 tredje ledd og arrestordreloven § 3, gjelder folkerettsreservasjonen i straffeprosessloven § 4.

Selv om forholdene nevnt ovenfor bidrar til å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser, fant man grunn til å innta en generell folkerettsreservasjon i *arrestordreloven* § 2. Bestemmelsen fastsetter at loven gjelder med de begrensningene

som er godkjent i folkeretten eller som følger av avtale med fremmed stat, se nedenfor.

*Utleveringsloven* har ingen generell folkerettsreservasjon. Men utleveringsloven § 26 gjelder bl.a. utleveringsavtaler med andre stater. Bestemmelsen fastsetter i annet ledd at det uten hensyn til utleveringsloven kan skje utlevering i det omfang Norge har plikt til det etter overenskomst med fremmed stat inngått før loven trådte i kraft. Se nærmere punkt 12.3.

#### 7.1.2 Nærmere om folkerettsreservasjonen i arrestordreloven § 2

Arrestordreloven § 2 tilsvarende lignende generelle folkerettsreservasjoner i flere andre lover, slik som straffeprosessloven § 4, straffeloven § 2, tvangsfullbyrdelsesloven § 1-4 og tvisteloven § 1-2.

Både Justisdepartementet og Utenriksdepartementet fant grunn til å innta en generell folkerettsreservasjon i arrestordreloven, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 29–30. Utenriksdepartementet viste i denne sammenheng til at dette ville ivareta forholdet til menneskerettsloven og parallellavtalens bestemmelse om immunitet og privilegier.

Arrestordreloven § 2 gjør de folkerettslige begrensningene til en del av norsk rett på lovens område. Bestemmelsen innebærer at ved motstrid mellom folkeretten og arrestordreloven, går folkeretten foran, med mindre legalitetsprinsippet er til hinder for dette. Lovens øvrige regler kan med andre ord ikke anvendes i strid med den folkerettslige regelen, men folkerettsregelen utgjør ikke en selvstendig hjemmel der legalitetsprinsippet etter norsk rett krever lovhjemmel. Bestemmelsen gjelder både for regler som eksisterte da arrestordreloven trådte i kraft, og for nyere folkerettsregler som er bindende for Norge, jf. Ruud mfl. s. 150–151.

Folkerettsreservasjonen gjelder for alle folkerettslige regler Norge er bundet av, enten de følger av folkerettslige sedvanerett eller av traktat eller konvensjon, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 49. Her vises det til at dette i første rekke er de

to instrumentene som ligger til grunn for loven, dvs. konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen. I tillegg vises det særskilt til EMK, SP og folkerettslige begrensninger som følger av bestemmelser om immunitet og privilegier.

Det følger som nevnt allerede av menneskerettsloven §§ 2 og 3 at en rekke menneskerettskonvensjoner gjelder som norsk rett, og at disse ved motstrid skal gå foran annen norsk lovgivning.

Arrestordreloven § 8 annet ledd slår uttrykkelig fast at en nordisk-europeisk arrestordre skal avslås dersom overlevering vil være i strid med EMK. Det samme følger av § 18, jf. 8 annet ledd, for nordisk arrestordre. EMK kan også begrense anvendelsen av loven når det gjelder andre forhold enn selve overleverings spørsmålet, f.eks. når det gjelder saksbehandlingsreglene og varetekt, jf. Ruud mfl. s. 150. Folkerettsreservasjonen i arrestordreloven § 2 har dermed selvstendig betydning også i relasjon til EMK.

Arrestordreloven § 11 oppstiller avslagsgrunner knyttet til fraværdsdom og livstidsstraff. Reglene har til formål å sikre at overlevering ikke kommer i strid med EMK, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 52. Se punkt 8.7 og 8.8.

Dersom en arrestordre gjelder en person som har immunitet eller privilegier med hensyn til rettsforfølgning eller straffullbyrding i Norge, kan den ikke etterkommes, jf. arrestordreloven §§ 2 og 27. Se punkt 10.8.

Ved praktiseringen av arrestordreloven må det sees hen til praksis fra EMD. Parallellavtalen bygger på en forutsetning om mest mulig ensartet anvendelse av arrestordresystemet. Selv om avgjørelser fra EU-domstolen ikke formelt er bindende for Norge, må Norge derfor også legge vekt på disse, jf. parallellavtalen art. 37 og HR-2022-863-A avsnitt 32.

## 7.2 Utvalgets vurderinger

---

Utvalget har vurdert om det er grunn til å ha en generell folkerettsreservasjon i loven, bl.a. om det er behov for det ved siden av menneskerettsloven, avslagsgrunnen ved strid med EMK og andre menneskerettskonvensjoner, samt straffeprosesslovens folkerettsreservasjon. Etter utvalgets syn er en slik bestemmelse nødvendig. Forslaget i lovutkastet § 2 viderefører arrestordreloven § 2, og utvider denne til å gjelde også for utlevering.

Bestemmelsen gir mulighet for å sikre at utlevering og overlevering er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Den vil ikke ha selvstendig betydning for menneskerettskonvensjoner som allerede er inkorporert, men vil omfatte andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, regler om immunitet og privilegier og andre folkerettslige forpliktelser. Bestemmelsen vil kunne fange opp tilfeller der en folkerettslig avtaleforpliktelse er blitt oversatt i forbindelse med gjennomføringen i norsk rett, sml. Ot.prp. nr. 42 (1995–96) s. 9 om den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven. Den vil være særlig viktig i tilfeller hvor en mulig motstridssituasjon ikke kan løses på grunnlag av presumsjonsprinsippet. En generell folkerettsreservasjon vil dessuten gi fleksibilitet i forhold til senere folkerettslige avtaler, bl.a. ved at man vil kunne redusere behovet for særskilte gjennomføringslover, jf. NOU 2001: 32 Bind A Rett på sak: Lov om tvisteløsning (tvisteloven) s. 181 om den tilsvarende regelen i tvisteloven. Utvalget anser det som en fordel å utforme folkerettsreservasjonen etter mønster fra tilsvarende reservasjoner i lovgivningen for øvrig.

## Kapittel 8

# Vilkår og avslagsgrunner ved utlevering og overlevering fra Norge

### 8.1 Innledning

#### 8.1.1 Oppbygningen av kapittelet

I dette kapittelet drøftes vilkår og avslagsgrunner ved utlevering og overlevering fra Norge.

Punkt 8.2 til 8.4 omtaler det som tradisjonelt vises til som *vilkår*, dvs. forhold eller forutsetninger som positivt må være oppfylt for at utlevering eller overlevering kan skje: krav til dobbel straffbarhet, strafferamme eller reaksjon (lovbruddets alvorlighet) og mistankegrunnlag.

Punkt 8.5 til 8.18 omhandler *avslagsgrunner*, dvs. forhold som er til hinder for utlevering eller overlevering.

#### 8.1.2 Overordnet om avslagsgrunnene

I utredningen er «avslagsgrunn» brukt som betegnelse på et grunnlag for ikke å etterkomme en utleveringsbegjæring, arrestordre eller nordisk arrestordre. Det skilles mellom obligatoriske og fakultative (valgfrie) avslagsgrunner. En obligatorisk avslagsgrunn innebærer at utlevering eller overlevering *skal* nektes, mens en fakultativ avslagsgrunn innebærer at en utleveringsbegjæring, arrestordre eller nordisk arrestordre *kan* avslås.

Tradisjonelt bygger utlevering mellom stater på prinsippet om at en stat selv avgjør om en person skal utleveres eller ikke. Etter utleveringsloven kan en utleveringsbegjæring avslås uten at det foreligger en bestemt avslagsgrunn; om utlevering skal skje eller ikke er opp til departementets skjønn. Dette følger av utleveringsloven § 1, som fastsetter at den som i fremmed stat er siktet, tiltalt eller domfelt for en straffbar handling, og som oppholder seg her i riket, «kan» utleveres etter bestemmelsene i loven. I tillegg angir lovens kap. 1 en rekke obligatoriske avslagsgrunner.

Om en utleveringsbegjæring skal eller kan avslås, avhenger av Norges folkerettslige forpliktelser. Overfor stater som Norge ikke har en fol-

kerettslig avtale med som regulerer utlevering, kan utlevering nektes på ethvert grunnlag. Ved utlevering til stater Norge har inngått en bilateral utleveringsavtale med, eller som er part i utleveringskonvensjonen eller Schengen-samarbeidet, legger disse rammeverkene føringer.

Utleveringskonvensjonen art. 1 forplikter partene til å utlevere i samsvar med konvensjonen. Det er oppstilt avslagsgrunner i art. 3 til 11. Også etter de bilaterale avtalene med Australia, Canada og USA er Norge forpliktet til å utlevere i samsvar med avtalene. Avtalene angir en rekke avslagsgrunner. I tilfeller der utleveringskonvensjonen eller de bilaterale avtalene åpner for avslag (fakultative avslagsgrunner), kan Norge velge om avslagsgrunnen skal lovfestes, og om den skal inntas som en obligatorisk eller fakultativ avslagsgrunn. I andre tilfeller oppstilles obligatoriske avslagsgrunner eller forbud, som det er forutsatt at praktiseres som obligatoriske avslagsgrunner i nasjonal rett.

I motsetning til tradisjonell utlevering bygger EUs rammebeslutning, konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen på prinsippet om gjensidig anerkjennelse. Prinsippet innebærer at en rettslig avgjørelse i en stat skal legges til grunn i en annen stat uten nærmere prøving. Som hovedregel *plikter* derfor den iverksettende stat å etterkomme en arrestordre, hvis ikke en av de nærmere angitte avslagsgrunnene foreligger. Dette representerer et systemskifte, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 8–9 og 16.

Både konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen inneholder uttømmende bestemmelser om når en arrestordre skal eller kan avslås, jf. proposisjonen s. 9 hva gjelder parallellavtalen. Parallellavtalen art. 4 angir de obligatoriske avslagsgrunnene. Dette er de samme som fremgår av konvensjon om nordisk arrestordre art. 4 og EUs rammebeslutning art. 3. Parallellavtalen art. 5 (sml. EUs rammebeslutning art. 4) og konvensjon om nordisk arrestordre art. 5 lister

opp de fakultative avslagsgrunnene. Noen av disse er felles, men konvensjonen har færre avslagsgrunner enn parallellavtalen, se nærmere proposisjonen s. 24–26.

Det er lagt til grunn at statene etter konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen selv avgjør om de vil lovfeste de fakultative avslagsgrunnene, og om disse skal inntas i lovgivningen som obligatoriske eller fakultative avslagsgrunner, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 13–14 og Prop. 137 LS (2010–2011) s. 12. For parallellavtalens vedkommende følger dette også direkte av ordlyden i art. 5: «Statene kan pålegge eller tillate [...] å avslå».

I konvensjon om nordisk arrestordre og EUs rammebeslutning er klassiske grunnlag for å nekte å etterkomme en utleveringsbegjæring, bl.a. forbud mot å utlevere egne statsborgere, at det ikke utleveres for politiske lovbrudd og krav om at forholdet skal være straffbart også i den anmodende stat, helt eller delvis avskaffet. Parallellavtalen åpner derimot for at statene kan reservere seg mot å overlevere egne statsborgere (art. 7 nr. 2) og for politisk lovbrudd (art. 6 nr. 2).

Norge har avgitt erklæring etter parallellavtalen art. 7 nr. 2 knyttet til norske statsborgere. Videre har Norge gitt underretning etter art. 5 nr. 2 om hvilke av avslagsgrunnene i art. 5 Norge har bestemt at skal være obligatoriske avslagsgrunner i norsk rett: art. 5 nr. 1 bokstav a (manglende dobbel straffbarhet), c (henleggelse eller påtaleunntakelse i Norge, eller avgjørelse i EU-stat som er til hinder for videre strafforfølgning), d (foreldelse) og g alternativ i (forhold begått helt eller delvis i den iverksettende stat).

Etter parallellavtalen art. 8 kan det stilles betingelse om garanti for iverksetting av arrestorden i visse tilfeller, knyttet til fraværdom, livstidsstraff og personer som er borger av eller bosatt i den iverksettende stat. Konvensjon om nordisk arrestordre art. 6 har en tilsvarende bestemmelse hva gjelder sistnevnte. Fravær av nødvendig forsikring anses etter norsk rett å innebære at overlevering må nektes, se bl.a. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53.

EUs rammebeslutning art. 3 oppstiller obligatoriske avslagsgrunner og art. 4 fakultative avslagsgrunner. Overlevering skal nektes dersom det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn. EU-statene kan velge om de vil gjennomføre de fakultative avslagsgrunnene i nasjonal rett. Men i motsetning til etter parallellavtalen, kan EU-statene ikke velge om avslagsgrunnene i art. 4 skal gjennomføres som fakultative eller obligatoriske avslagsgrunner i nasjonal lovgivning; de må gjen-

nomføres som fakultative avslagsgrunner. Dette følger av EU-domstolens rettspraksis, jf. bl.a. dom 29. april 2021 i sak C-665/20 PPU *X* avsnitt 43–44.

Arrestordreloven har bestemmelser om avslagsgrunner i kap. 2 (nordisk-europeisk arrestordre) og 4 (nordisk arrestordre). I kap. 2 angir § 8 obligatoriske avslagsgrunner, § 9 gjelder politiske lovbrudd, § 10 norsk statsborger, § 11 fraværdom og livstidsstraff og § 12 angir fakultative avslagsgrunner. En del av disse er gjort gjeldende også for nordiske arrestordrer, jf. § 18 (obligatoriske avslagsgrunner) og § 19 (valgfrie avslagsgrunner).

## 8.2 Krav til dobbel straffbarhet

### 8.2.1 Utlevering

#### 8.2.1.1 Gjeldende rett

##### *Innledning*

Det er et grunnvilkår for utlevering at handlingen som utleveringsbegjæringen gjelder, er straffbar både i den anmodende stat og etter norsk rett, jf. utleveringsloven §§ 1 og 3.

Kravet til dobbel straffbarhet fulgte også av 1908-loven §§ 1 og 2. Man ville med et slikt krav sikre at den rettshjelpen som ytes ved utlevering bare skulle skje ved strafforfølgning av et forhold som den norske stat anså at fortjente straff, jf. Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 8. I Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til lovendringer for gjennomføring av parallellavtalen (desember 2009) s. 17, gjengitt i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 21, er hensynene bak kravet til dobbel straffbarhet omtalt slik:

«Kravet i utleveringsloven om dobbel strafflegging gjer at det på førehand er klart kva for handlingar ein kan vente seg å bli utlevert for. I tillegg kan det hevdast at det ikkje er rimeleg om Noreg skal setje i verk eit så vidt inngripande tiltak som utlevering eller overlevering er, dersom handlinga ikkje er alvorleg nok til at vi i norsk rett har funnet grunn til å gjere ho straffbar.»

Vilkåret om at forholdet må være straffbart i den anmodende stat utledes indirekte fra § 1 og § 3 tredje ledd. Norske myndigheter skal i prinsippet prøve om forholdet er straffbart etter den anmodende stats lovgivning. I Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 24 og 26 fremgår det imidlertid at denne vurderingen hovedsakelig bør skje i den anmodende stat, og at man ikke ville foreslå en bestemmelse

som påla norske myndigheter en selvstendig og omfattende undersøkelsesplikt. Høyesterett har i flere avgjørelser uttalt at norske myndigheter må utvise varsomhet med å overprøve utenlandske myndigheters forståelse av egen straffelovgivning, jf. Rt. 1998 s. 1993 (s. 1997) og Rt. 2014 s. 680 avsnitt 10 og 11.

Paragraf 3 første ledd første punktum fastsetter at utlevering bare kan skje når handlingen, eller en tilsvarende handling, etter norsk lov kan medføre fengsel i mer enn ett år. Handlingen som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen må være straffbar i Norge både på handlings- og utleveringstidspunktet, jf. HR-2020-1701-U avsnitt 21 og 32. Avgjørelsen gjaldt det parallelle vilkåret om dobbel straffbarhet i arrestordeløven § 7, men det samme må legges til grunn etter utleveringsloven.

Vilkåret om at «handlingen, eller en tilsvarende handling», må være straffbar, er oppfylt der den ettersøkte kan straffes i Norge for den konkrete handlingen som utleveringsbegjæringen gjelder, gitt at den skulle bedømmes etter norsk rett og under forutsetning av at den ettersøkte var gjerningsperson, jf. Rt. 2014 s. 680 avsnitt 13.

I alternativet «tilsvarende handling, etter norsk lov» må være straffbar, ligger det ikke et krav om at den konkrete handlingen må rammes av gjerningsbeskrivelsen i en norsk straffebehandling. Det er tilstrekkelig at handlingstypen er kriminalisert i norsk lovgivning, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 27. Innholdet i dette alternativet ble delvis klargjort i Rt. 2014 s. 680, som gjaldt utlevering til USA for forhold begått i Peru. Et av spørsmålene for Høyesterett var om det forelå dobbel straffbarhet. Det faktiske grunnlaget i tiltalen var utformet alternativt og noen av alternativene var ikke straffbare etter norsk rett. Høyesterett uttalte at kravet til dobbel straffbarhet hverken innebærer at det må foreligge et parallelt norsk straffebud eller at forholdet må være rubisert på samme måte i norsk rett som i anmodende stat. Det er heller ikke avgjørende om handlingen i anmodende stat bedømmes som et eget lovbrudd, mens det i Norge anses som en forsøks- eller medvirkningshandling eller inngår som element i en sammensatt forbrytelse (avsnitt 13). I avsnitt 16 heter det:

«I det hele må løsningen være at det ikke foreligger dobbel straffbarhet i den utstrekning det faktiske grunnlaget i tiltalen er slik at det i den anmodende stat kan domfelles utelukkende basert på elementer som ikke ville være straffbare i Norge. At det utenlandske tiltalegrunnlaget også inneholder elementer som ikke i seg

selv er straffbare etter norsk rett, men som vil kunne være straffskjerpene i forhold til elementer som også er straffbare i Norge, er derimot ikke ubetinget til hinder for utlevering. Det avgjørende er om det overskytende faktumgrunnlaget *i seg selv* er tilstrekkelig for domfellelse.»

Saken reiste også spørsmål om utlevering kan skje hvis domfellelse i den anmodende stat forutsetter en ekstraterritoriell jurisdiksjon som går lengre enn norske jurisdiksjonsregler ville gjort i en tilsvarende situasjon. Dette spørsmålet behandles nedenfor.

#### *Gjelder det et vilkår om tilregnelighet?*

Det er i rettsteorien reist spørsmål ved om tilregnelighet er et vilkår for utlevering, se Ruud mfl. s. 27. Det følger av utleveringsloven § 3 første og tredje ledd at utlevering kan skje til henholdsvis «frihetsstraff eller anbringelse i anstalt» og til «rettsforfølging». Disse begrepene tilsier at også personer som var utilregnelige på handlingstidspunktet kan utleveres. Første ledd benytter imidlertid også uttrykket «straffedømt for handlingen», hvilket peker i retning av krav om tilregnelighet. Det samme gjør ordlyden i § 10 første og annet ledd, som oppstiller krav om at siktede er «skyldig». Spørsmålet om tilregnelighet, herunder lovens begrepsbruk, er ikke direkte omtalt i forarbeidene. Ruud mfl. har påpekt at HR-2017-89-U synes å forutsette et krav om tilregnelighet, men at spørsmålet ikke var problematisert, slik at avgjørelsen har begrenset vekt. Utleveringskonvensjonen gjelder utlevering også av utilregnelige, jf. art. 2 nr. 1 («frihetsstraff eller sikring»). Ved vurderingen av enkeltbestemmelser i utleveringsloven er det i Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 19 påpekt at man så vidt mulig bør tilstrebe samsvar med utleveringskonvensjonen. Kravet til klar lovhjemmel gjør at det likevel kan stilles spørsmål ved om ordlyden i § 3 er til hinder for utlevering av personer som var utilregnelige på handlingstidspunktet.

#### *Aksessoriske forhold*

Utleveringsloven § 3 tredje ledd regulerer situasjonen der utleveringsbegjæringen omfatter flere handlinger, og ikke alle oppfyller kravet i første ledd til strafferamme eller lengden av idømt frihetsberøvende reaksjon. Etter bestemmelsen kan utlevering skje for alle handlingene, forutsatt at de kan medføre fengselsstraff eller anbringelse i

anstalt i den anmodende stat og etter norsk rett. Dette omtales som aksessoriske forhold eller aksessorisk utlevering.

*Gjelder det et vilkår om norsk jurisdiksjon for en tilsvarende handling?*

Problemstillingen som behandles i det følgende er om det er et vilkår for utlevering at en tilsvarende handling ville vært underlagt norsk jurisdiksjon. Spørsmålet oppstår der domfellelse i den anmodende stat forutsetter en ekstraterritoriell jurisdiksjon som går lengre enn norske jurisdiksjonsregler hadde tillatt i en tilsvarende situasjon.

Utleveringsloven § 3 første ledd angir at utlevering bare kan skje når «handlingen, eller en tilsvarende handling, etter norsk lov kan medføre fengsel». Ordlyden knytter i utgangspunktet straffbarhetsvurderingen til handlingen. Dette kan tale for at jurisdiksjon ikke er et krav. Samtidig angir ordlyden at det er et vilkår at den tilsvarende handlingen etter «norsk lov» kan medføre fengsel. Det kan tale for et krav om at det ville vært norsk jurisdiksjon.

Utleveringsloven 1908 § 2 fastslo at utlevering bare kunne skje for en «forbrytelse, som etter den almindelige borgerlige straffelov kan medføre strengere straf end fængsel i 1 aar, eller en strafbar handling, som – begaaet i Norge og under fuldt tilsvarende forhold – efter den borgerlige straffelov vilde blive at anse som en forbrytelse».

Jurisdiksjon er ikke direkte omtalt i forarbeidene, hverken til utleveringsloven 1908 eller 1975.

Utleveringskonvensjonen art. 2 nr. 1 setter som vilkår for statenes plikt til å utlevere at handlingen er straffbar etter både den anmodende og anmodede stats rett. Artikkelen 7 nr. 2 åpner for at statene kan nekte utlevering hvis den anmodede stat ikke ville hatt jurisdiksjon i en tilsvarende sak. Utleveringsloven § 3 gjennomfører art. 2, men ikke art. 7, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 26.

Arrestordreloven § 7 første ledd angir til sammenligning at overlevering som hovedregel er betinget av at «handlinga [...], eller ei tilsvarende handling, er straffbar også etter norsk lov». I forarbeidene er det vist til at bestemmelsen viderefører det tilsvarende kravet til dobbel straffbarhet i utleveringsloven § 3, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 51.

Parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav g alternativ ii, jf. art. 5 nr. 2, åpner – tilsvarende utleveringskonvensjonen art. 7 nr. 2 – for at statene kan erklære at manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon i den iverksettende stat, skal være en obliga-

torisk avslagsgrunn. Norge har ikke avgitt slik erklæring. I Prop. 137 LS (2010–2011) s. 26 ble det vist til at utleveringsloven ikke hadde noen særskilt regulering av disse tilfellene. Det ble også pekt på at jurisdiksjonsreglene i straffeloven favner vidt og at det ikke syntes å være noe reelt behov for å lovfeste et slikt avslagsgrunnlag, heller ikke som en valgfri avslagsgrunn.

Høyesterett har uttalt seg om spørsmålet i flere avgjørelser. I Rt. 2014 s. 680 var som nevnt et av spørsmålene om utlevering forutsetter at forholdet ville vært underlagt norsk jurisdiksjon i en tilsvarende norsk sak. Høyesterett tok ikke stilling til spørsmålet, men kom med bemerkninger av interesse. Ankeutvalget konstaterte først i avsnitt 19 – med henvisning til ordlyden i utleveringsloven § 3 første ledd, Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 27 og Rt. 1998 s. 1993 – at alternativet «tilsvarende handling» innebærer at bestemmelsene om norsk strafferettsjurisdiksjon ikke får anvendelse i en utleveringssak. I avsnitt 20 og 22 fremgår deretter følgende:

«(20) Samtidig forutsetter loven at den ‘tilsvarende handling’ kan straffes ‘etter norsk lov’. I teorien har det derfor vært vanlig å stille det krav for utlevering, at Norge – ut fra en hypotetisk vurdering – ville hatt strafferettslig jurisdiksjon dersom Norge var i den anmodende stats sted, jf. Tønnesen, Internasjonal strafferettspleie (1975) side 2.144 og Mathisen side 225. Jeg viser her også til Rt. 1969 s. 1465, som illustrerer tenkningen i tilknytning til en utleveringsavtale med Tyskland. I tilfeller der det begjæres utlevering for å strafforfølge handlinger begått i den anmodende stat – slik situasjonen var i Rt. 1998 s. 1993 – er dette normalt uproblematisk, siden Norge ville hatt ordinær strafferettslig jurisdiksjon over en ‘tilsvarende handling’ dersom den var begått i Norge. Er det derimot spørsmål om ekstraterritoriell jurisdiksjon, leder det tradisjonelle synet som har vært lagt til grunn av den juridiske teorien 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. Synsmåten er, kan det hevdes, i tråd med grunnlaget for kravet om dobbel straffbarhet, ettersom man stenger for utlevering for strafforfølgning for handlinger som man ut fra norske kriminalpolitiske overveielser ikke har funnet grunn til å straffe, dersom

man tenker seg Norge i den anmodende stats sted. [...]

(22) Ordlyden i utleveringsloven § 3 nr. 1 første punktum er ikke entydig. Det foreligger heller ikke noen avgjørelse fra Høyesterett som tar klart stilling til hvordan loven skal forstås i denne henseende.»

Rt. 1998 s. 1993, som er omtalt i det siterte avsnitt 20 ovenfor, gjaldt utlevering til USA av en amerikansk statsborger. Høyesterett uttalte at bestemmelsene om norsk strafferettsjurisdiksjon ikke får anvendelse i en utleveringssak (s. 1998). Uttalelsen var imidlertid foranlediget av at forsvarer anførte at det krevdes norsk jurisdiksjon for det *konkrete* forholdet.

Rt. 1969 s. 1465, som også er omtalt i det siterte avsnitt 20 ovenfor, gjaldt utlevering til Tyskland av en tysk statsborger som var dømt for dokumentfalsk og bedragerier begått utenfor Tyskland mot tyske konsulater og ambassader. Den ettersøkte anførte bl.a. at kravet til dobbel straffbarhet ikke var oppfylt og henviste til straffeloven 1902 § 12 nr. 4. Kjæremålsutvalget var ikke enig i dette, og bemerket at det var § 12 nr. 3 som var riktig henvisning: «Det må være avgjørende om tilsvarende handlinger var straffbare begått av norsk statsborger i utlandet. Og etter nr. 3 rammer norsk straffelov også falsk og bedrageri begått utenlands». Denne uttalelsen innebærer at det kreves norsk jurisdiksjon i en tilsvarende sak. Spørsmålet ble imidlertid ikke drøftet nærmere og kom heller ikke på spissen, siden det var brakt på det rene at det forelå jurisdiksjon. Det er derfor spørsmål om hvor mye vekt avgjørelsen kan tillegges, jf. også bemerkningen i det siterte avsnitt 22 ovenfor om at det ikke foreligger noen avgjørelse som tar klart stilling til hvordan loven skal forstås.

Tønnesen viser på s. 2.144 til Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 27 og Rt. 1969 s. 1465, og synes å legge til grunn rettssetningen i 1969-avgjørelsen. Mathisen legger til grunn at spørsmålet om norsk strafferettslig jurisdiksjon er en del av spørsmålet om dobbel straffbarhet, jf. note 8 til § 3 første ledd i Norsk Lovkommentar på Rettsdata (sist hovedrevidert 24. juni 2022).

Konsekvensen av å legge til grunn et krav om norsk jurisdiksjon i en tilsvarende sak er at en utleveringsbegjæring må avslås når vilkåret ikke er oppfylt. Den anmodende stat kan da be om at Norge strafforfølger forholdet. Norge må i så fall få overført jurisdiksjon.

Straffeloven § 6 omhandler særlig folkerettslig grunnlag til å strafforfølge. Den bestemmer at utenfor virkeområdet etter straffeloven §§ 4 og 5,

gjelder straffelovgivningen også for handlinger som Norge etter «overenskomster med fremmede stater eller etter folkeretten for øvrig har rett eller plikt til å strafforfølge». Bestemmelsen gjør det mulig for Norge å oppfylle de forpliktelser til universell jurisdiksjon som følger av overenskomster vi er tilsluttet eller som følger av den alminnelige folkerett uten å være traktatfestet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 405.

Norge er tilsluttet flere overenskomster som kan gi en rett eller plikt til å strafforfølge, bl.a. europeisk konvensjon 15. mai 1972 om overføring av straffesaker. Videre fastsetter utleveringskonvensjon art. 6 nr. 2 at en stat som ikke utleverer egne borgere, på begjæring fra den anmodende stat skal overlate saken til sine kompetente myndigheter for at rettsforfølgning kan bli innledet om det finnes grunn til det.

Også «folkeretten for øvrig» kan etter straffeloven § 6 gi rett eller plikt til å strafforfølge. Et gammelt prinsipp i utleveringsretten er *aut dedere aut judicare*, som betyr «enten utlevere eller strafforfølge», se nærmere NOU 1984: 31 Straffelovgivningens stedlige virkeområde: Straffelovkommisjonens delutredning II s. 22 flg. Det innebærer at staten som avslår utleveringsbegjæringen har plikt til å strafforfølge den ettersøkte dersom den anmodende stat begjærer det. Prinsippet er internasjonalt anerkjent og tatt opp i flere konvensjoner, bl.a. FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet 2000 art. 16 nr. 10. I forarbeidene til straffeloven § 6 er *aut dedere aut judicare* omtalt i relasjon til konvensjoner som gjennomfører prinsippet, men det drøftes ikke særskilt om prinsippet faller inn under «folkeretten for øvrig», jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 190 flg.

I rettsteorien er det argumentert for at prinsippets alder og utbredelse i konvensjoner som regulerer utlevering tilsier at det uttrykker en sedvanerettslig regel for visse alvorlige internasjonale lovbrudd, jf. Mathisen s. 33 med videre henvisninger. Hvorvidt prinsippet kan gi grunnlag for strafforfølgning for andre lovbrudd etter «folkeretten for øvrig», jf. straffeloven § 6, synes derimot å være uklart. Spørsmålet får imidlertid bare praktisk betydning hvis en begjæring om strafforfølgning er fremsatt uten grunnlag i en overenskomst.

Etter utvalgets syn viser gjennomgangen av rettskildene at det er uklart om det etter gjeldende rett er et vilkår for utlevering at en tilsvarende handling ville vært underlagt norsk jurisdiksjon. Det er også uklart om, eventuelt i hvilken utstrekning, en begjæring i medhold av *aut dedere aut judicare* om å



overta straffesaken som utleveringsbegjæringen gjelder kan etablere jurisdiksjon etter alternativet «folkeretten for øvrig» i straffeloven § 6.

#### 8.2.1.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* art. 2 nr. 1 setter som vilkår for statenes plikt til utlevering at handlingen saken gjelder er straffbar etter både den anmodende og anmodede stats rett. Konvensjonens krav til strafferamme og lengde på idømt frihetsberøvende reaksjon er behandlet i punkt 8.3.1.2.

Etter art. 7 nr. 1 kan utlevering nektes dersom den aktuelle handlingen er begått helt eller delvis på den anmodede stats territorium. Bestemmelsen har ikke fått et direkte uttrykk i dagens utleveringslov, men det er i Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 21–23 lagt til grunn at dette kan benyttes som avslagsgrunn av departementet. Artikkel 7 nr. 2 om manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon som avslagsgrunn er omtalt i punkt 8.18.1.1.

De bilaterale utleveringsavtalene med *Australia* og *USA* setter dobbel straffbarhet som vilkår for utlevering, jf. henholdsvis art. 4 nr. 1 og art. 2. Avtalen med *Canada* angir i art. I at den omfatter lovbrudd som er begått på den anmodende stats territorium, og lister i art. II opp hvilke lovbrudd som skal danne grunnlag for utlevering.

#### 8.2.1.3 Utenlandsk rett

Utleveringslovgivningen i *de nordiske statene*, *Nederland* og *Tyskland* har alle dobbel straffbarhet som grunnvilkår for utlevering, jf. den danske utleveringsloven 2020 §§ 18 til 21, den islandske 1984 §§ 1 og 3, den finske 1970 1 og 4 §§, den svenske 1957 1 og 4 §§, den nederlandske 1967 § 5 og den tyske loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 3.

Når det gjelder aksessoriske forhold, er det større variasjon. *Finland*, *Sverige* og *Tyskland* krever som hovedregel at de aksessoriske forholdene er straffbare etter deres rett, jf. landenes respektive utleveringslover § 4. *Danmark* og *Island* oppstiller ikke som vilkår at de aksessoriske forholdene er straffbare etter egen lovgivning. *Nederland* har ingen særskilt bestemmelse om aksessoriske forhold.

I *Danmark* er manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon en valgfri avslagsgrunn (utleveringsloven § 27).

Alle de nordiske statene har i ulik grad gjennomført *aut dedere aut judicare*-prinsippet («enten utlevere eller straffefølge») i sine straffelover.

#### 8.2.1.4 Utvalgets vurderinger

##### *Innledning*

Norge har siden 1908 hatt et generelt krav til dobbel straffbarhet som vilkår for utlevering. Det er også internasjonalt et utbredt krav. Samtlige stater som utvalget har sett hen til har dobbel straffbarhet som vilkår for at utlevering skal kunne skje. Utvalget foreslår at kravet videreføres, jf. lovutkastet § 12.

Et krav til dobbel straffbarhet kan begrunnes på flere måter.

Kravet har en side til legalitetsprinsippet. Utlevering er et inngripende tiltak som innebærer tvangsbruk. Det er rimelig å oppstille som minimumskrav at forholdet er straffbart i begge de involverte statene. At bare straffbare handlinger kan danne grunnlag for utlevering, kan også sies å ha en viss betydning for borgernes mulighet til å forutse hva slags handlinger man kan risikere å bli utlevert for.

Et krav om at handlingen eller tilsvarende handling må være straffbar i Norge er – som påpekt av Høyesterett i Rt. 2014 s. 680 avsnitt 9 – dessuten med på å sikre at adgangen til å utlevere fra Norge er i tråd med det generelle kriminalpolitiske grunnlaget for norsk straffelovgivning. Utleveringsbegjæring kan komme fra land som vi ikke nødvendigvis står nært, hverken politisk eller rettslig. For eksempel var homofili straffbart i 68 land i 2020 ifølge Amnesty International. Fjernes kravet til dobbel straffbarhet, tar man også bort norske myndigheters mulighet til å avslå en slik utleveringsbegjæring med henvisning til en formalbestemmelse.

Utleveringsinstituttet er dessuten ressurskrevende, og det bør av den grunn reserveres for forhold som i begge stater er ansett alvorlige nok til at de er belagt med straffansvar.

Det er ikke nødvendigvis slik at det alltid vil være urimelig å utlevere for noe som ikke er straffbart i Norge. Hvilke handlinger som er belagt med straff påvirkes bl.a. av staters historie og rettspolitiske kultur. Norsk straffelovgivning er heller ikke fullkommen. Man kan også tenke seg at forhold som etter norsk rett er ulovlige, men ikke straffbare, kunne danne grunnlag for utlevering, gitt at forholdet er straffbart i den anmodende stat. Det ville imidlertid bryte med en av grunnpilarene som vår utleveringsrett hviler på om man åpnet for utlevering for forhold som etter norsk rett ikke er straffbare.

Når det gjelder prøvingen av om forholdet er straffbart etter den anmodende stats rett, foreslår utvalget å videreføre gjeldende rett: Det skal ikke

være noen selvstendig og omfattende prøvingsplikt for norske myndigheter. De bør normalt kunne basere sin prøving på de opplysningene som fremgår av utleveringsbegjæringen med vedlegg. Hvorvidt et forhold er straffbart eller ikke i den anmodende stat, er denne staten nærmest til å vurdere, og norske myndigheter bør utvise varsomhet med å overprøve den anmodende stats vurdering, jf. Rt. 1998 s. 1993 og Rt. 2014 s. 680. Er det uklart eller omtvistet om forholdet er straffbart i den anmodende stat, må det imidlertid iverksettes undersøkelser og utleveringsbegjæringen må avslås hvis den anmodende stat ikke avklarer spørsmålet.

#### *Bør det gjelde et vilkår om tilregnelighet?*

Det synes i dag å være en viss tvil om personer som var utilregnelige på handlingstidspunktet kan utleveres. Utleveringskonvensjonen omfatter utilregnelige lovbrøyttere, se punkt 8.2.1.1. Det er samme behov for utlevering av utilregnelige lovbrøyttere som av tilregnelige. Utvalget foreslår at loven bringes i overensstemmelse med utleveringskonvensjonen, og at det klargjøres at også utilregnelige lovbrøyttere skal kunne utleveres. Utvalget finner ikke grunn til å bruke en annen betegnelse enn «strafforfølgning», som er et innarbeidet begrep. Det bør være tilstrekkelig at det klargjøres i merknadene til bestemmelsen at begrepet også omfatter rettsforfølgning av utilregnelige.

#### *Aksessoriske forhold*

Det er også spørsmål om dagens krav til straffbarhet i Norge for aksessoriske forhold bør videreføres. Spørsmålet er ikke særskilt berørt i forarbeidene til hverken 1908-, 1961- eller 1975-loven. Danmark og Island har ikke et slikt krav, mens Finland, Sverige og Tyskland krever dobbel straffbarhet også for de aksessoriske forholdene.

De argumenter som taler for et krav til dobbel straffbarhet for hovedsaken har overføringsverdi til de aksessoriske forholdene. Det har vært et krav i over 100 år og har etter det utvalget forstår ikke ført til urimelige resultater. Behovet for å gjøre utlevering betinget av straffbarhet for alle forholdene den utenlandske saken gjelder, kan illustreres med et tenkt eksempel: En stat i Mellom-Amerika begjærer utlevering til strafforfølgning for kroppsskade og for abort. Uten krav til norsk straffbarhet for samtlige forhold utleveringssaken gjelder, vil Norge potensielt kunne utlevere for en handling som i vårt samfunn er en rettighet og ikke en straffbar handling.

Det finnes også motargumenter. Enkelte land har f.eks. ikke en bestemmelse tilsvarende vår straffeprosesslov § 462 a. Ved utlevering til strafffullbyrding for flere forhold gir den domstolen anledning til å fastsette en ny samlet straff hvis den anmodende stat bare tilstår utlevering for noen av flere forhold i dommen. Fravær av en slik hjemmel kan medføre at utlevering ikke kan skje og at resultatet blir straffrihet. Effektivitetshensyn kan også tilsi at de aksessoriske forholdene ikke underlegges prøving av dobbel straffbarhet. Utvalget har merket seg at Danmark og Island ikke har et slikt krav.

Etter en samlet vurdering har utvalget kommet til at argumentene som taler for et krav til dobbel straffbarhet veier tyngre enn motargumentene. Utvalget foreslår derfor å videreføre dagens krav til dobbel straffbarhet for aksessoriske forhold. Utvalget foreslår imidlertid å lempe på kravet til strafferamme for de aksessoriske forholdene, se punkt 8.3.1.4.

#### *Bør det gjelde et vilkår om norsk jurisdiksjon for et tilsvarende forhold?*

Gjennomgangen av rettskildene i punkt 8.2.1.1 viser etter utvalgets syn at det er uklart om norsk jurisdiksjon inngår i kravet til dobbel straffbarhet etter utleveringsloven § 3. Det synes å være behov for en avklaring.

Både utleveringskonvensjonen og parallellavtalen regulerer krav til dobbel straffbarhet og avslagsgrunnen manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon i to ulike bestemmelser, jf. utleveringskonvensjonen art. 2 nr. 1 og 7 nr. 2 og parallellavtalen art. 3 og 5 nr. 1 bokstav g alternativ ii. I Prop. 137 LS (2010–2011) s. 26 er manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon behandlet som en valgfri avslagsgrunn, og ikke som en del av kravet til dobbel straffbarhet.

Kravet til dobbel straffbarhet kan som nevnt forankres i legalitetsprinsippet og hensynet til forutberegnelighet. Det har også en side til at utleveringsinstituttets inngripende karakter bør reserveres for handlinger som vår rettstradisjon har funnet grunn til å belegge med straff. Når vi mangler jurisdiksjon, skyldes det at lovgiver har bestemt at et ellers straffbart forhold ikke skal være straffbart etter norsk lov når det er begått utenlands. Etter utvalgets syn er det grunn til å stille spørsmål ved om denne rettspolitiske vurderingen, som har en side til hensiktsmessig ressursbruk, sakens alvorlighet og hvor straffesaken best kan opplyses, bør sperre for utlevering til steder med andre jurisdiksjonsregler.

I en slik kontekst er det etter utvalgets syn relevant å legge vekt på konsekvensene av et krav om norsk jurisdiksjon. Norge må da avslå utleveringsbegjæringen, men kan likevel ende opp med å få jurisdiksjon i saken hvis den anmodende stat fremsetter en begjæring om dette, jf. straffeloven § 6 og nærmere omtale av dette i punkt 8.2.1.1. Et krav om norsk jurisdiksjon kan da fremstå som formalistisk. Det er også uheldig fordi saker normalt opplyses best der lovbruddet er begått, og det i disse sakene gjennomgående vil være slik at vitner og andre bevis befinner seg i utlandet. Utvalget mener derfor at det ikke bør inngå i kravet til dobbel straffbarhet at Norge ville hatt jurisdiksjon for et tilsvarende forhold. De samme argumentene taler for at det heller ikke bør innføres som en selvstendig avslagsgrunn.

I forlengelsen av dette har utvalget sett på spørsmålet om straffeloven § 6 i tilstrekkelig grad fanger opp *aut dedere aut judicare*-prinsippet («enten utlevere eller strafforfølge»). Spørsmålet oppstår der Norge avslår en utleveringsbegjæring, ikke har jurisdiksjon i saken og den anmodende stat deretter, uten grunnlag i konvensjon, fremsetter en anmodning om å overta strafforfølgingen etter nevnte prinsipp. Det kan også tenkes at en stat ikke fremmer utleveringsbegjæring fordi den vet at Norge ikke kan etterkomme begjæringen, og i stedet anmoder om at Norge strafforfølger. Det synes i dag å være uklart om – og i så fall i hvilken grad – dette kan etablere jurisdiksjon etter straffeloven § 6 sitt alternativ «folkeretten for øvrig».

Argumentet som taler mot å regulere prinsippet i loven er først og fremst at mange tilfeller fanges opp av ulike konvensjoner om bekjempelse av internasjonal eller grenseoverskridende kriminalitet. Det kan derfor anføres at det er usikkert om det er et reelt behov for en slik hjemmel. På den annen side risikerer man ved ikke å ha en slik mulighet at lovbrutere kan unndra seg strafforfølging. Det er ønskelig at norske myndigheter følger prinsippet om enten utlevere eller strafforfølge, slik at det ikke bør være tvil om at jurisdiksjonsreglene omfatter dette. Utvalget foreslår derfor å regulere prinsippet i lovs form.

Ett alternativ er å foreta en tilføyelse i straffeloven § 6. Et annet alternativ er å innta en egen bestemmelse i den foreslåtte utleverings- og arrestordreløven. Utvalget antar at det er en fordel om jurisdiksjonsreglene er samlet i samme lov, og foreslår derfor å endre straffeloven, se lovutkastet § 76, hvor det foreslås endringer i andre lover.

## 8.2.2 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

### 8.2.2.1 Gjeldende rett

For å kunne etterkomme en nordisk-europeisk arrestordre, må kravet til dobbel straffbarhet som utgangspunkt være oppfylt, jf. arrestordreløven § 6 og § 7 første ledd. Paragraf 6 første ledd og § 7 gjennomfører parallellavtalen art. 3.

Arrestordreløven § 6 første ledd bokstav a og b angir at overlevering til strafforfølging og fullbyrding av idømt frihetsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon kan skje dersom forholdet i den utstedende stat oppfylder nærmere angitte krav til alvorlighet, se nærmere om krav til straffeframme og lengde av idømt reaksjon i punkt 8.3.2.1.

Når det gjelder kravet om at handlingen må være straffbar etter utstedende stats rett, heter det i rundskriv G-02/2020 s. 22:

«I relasjon til utleveringsloven § 3 nr. 1 er det lagt til grunn at norske domstoler må utvise forsiktighet ved overprøving av den utenlandske myndighetens forståelse av egen lovgivning, jf. Rt. 1998 s. 1993. Når det gjelder vilkåret om at handlingen må være straffbar etter den utferdigende statens rett etter arrestordreløven § 6, følger kravet til dobbel straffbarhet av den underliggende folkerettslige avtalen som arrestordreløven bygger på. Den utferdigende staten vil derfor selv være ansvarlig for at vilkåret er oppfylt. I likhet med kravet til straffetrusselen og idømt straff vil straffbarheten etter den utferdigende statens rett dermed neppe bli overprøvd av en norsk domstol.»

Kravet i § 7 første ledd om at handlingen eller tilsvarende handling må være straffbar etter norsk lov skal forstås på samme måte som det parallelle vilkåret i utleveringsloven, jf. HR-2020-1701-U avsnitt 20. Se nærmere omtale av dette vilkåret i punkt 8.2.1.1. I arrestordresaker fremgår det av forarbeidene at det ikke er noe krav for overlevering at Norge ville hatt jurisdiksjon i en tilsvarende sak, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 26, der det drøftes om Norge skal innføre manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon som avslagsgrunn, jf. parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav g alternativ ii. En slik avslagsgrunn ble altså ikke innført.

Det kan stilles spørsmål ved om ordlyden i arrestordreløven § 6 første ledd bokstav a gir tilstrekkelig klar hjemmel for overlevering av utilregnelige personer til strafforfølging. Ordlyden taler om overlevering til «straffeforfølging». En

streng språklig forståelse kan tilsi at utilregnelige lovbrøyttere ikke omfattes, se til sammenligning ordlyden i utleveringsloven § 3 tredje ledd som benytter begrepet «rettsforfølgning». Forarbeidene omtaler ikke spørsmålet særskilt.

Arrestordreloven § 7 annet og tredje ledd oppstiller unntak fra kravet til dobbel straffbarhet. Begrunnelsen for unntakene er at gjensidig anerkjennelse av hverandres rettsavgjørelser er et av kjernepunktene i arrestordresamarbeidet. Et krav om overlevering skal som utgangspunkt etterkommes av den iverksettende stat, og den staten som forfølger en handling skal ha mulighet og myndighet til det. I et slikt system er det naturlig å avskaffe kravet til dobbel straffbarhet, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 21, som gjengir drøftelsene i Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til lovendringer for gjennomføring av parallellavtalen (desember 2009) s. 17.

Kravet gjelder for det første ikke for enkelte former for medvirkning til felles kriminell virksomhet, jf. § 7 annet ledd, som gjennomfører parallellavtalen art. 3 nr. 3. Fremgår det av arrestordren at den utstedende stat anser handlingen som omfattet av art. 3 nr. 3, skal norske myndigheter legge dette til grunn uten å vurdere om forholdet er straffbart i Norge, jf. proposisjonen s. 51. Dette kan imidlertid ikke leses ut av dagens ordlyd.

I § 7 tredje ledd er Justisdepartementet gitt forskriftshjemmel til å gjøre unntak for kravet til dobbel straffbarhet for bestemte handlinger. Dette er gjort i arrestordreforskriften § 6, som lister opp 33 handlinger. Listen kalles «positivlisten» og fremgår av parallellavtalen art. 3 nr. 4.

Det følger av arrestordreloven § 7 tredje ledd at unntaket bare kommer til anvendelse hvis den utstedende stat anser handlingen for å falle inn under positivlisten, handlingen i denne staten kan straffes med frihetsberøvelse i minst tre år og vedkommende stat heller ikke krever dobbel straffbarhet for tilsvarende handling ved overlevering til Norge. Ifølge rundskriv G-02/2020 s. 23 gjelder unntaket mellom Norge og Hellas, Kypros, Litauen, Nederland, Polen, Portugal, Romania, Slovenia, Spania, Ungarn og Østerrike. For de øvrige EU-landene utenfor Norden gjelder hovedregelen i § 7 første ledd om dobbel straffbarhet og unntaket i annet ledd.

Unntakene i § 7 annet og tredje ledd gjelder ikke dersom handlingen er begått helt eller delvis på norsk territorium. Det følger da av § 8 første ledd bokstav k at arrestordren skal avslås dersom forholdet ikke er straffbart etter norsk rett.

Kravet til dobbel straffbarhet i § 7 første ledd er en obligatorisk avslagsgrunn som retten skal prøve. Dersom forholdet ikke er straffbart i Norge, og unntakene i annet og tredje ledd ikke kommer til anvendelse, skal arrestordren avslås. Gjelder arrestordren flere forhold, hvorav ett ikke er straffbart etter norsk lov og unntakene ikke kommer til anvendelse, må overleveringen begrenses til bare å gjelde de forholdene som oppfyller kravet til dobbel straffbarhet.

Overlevering for flere straffbare forhold kan skje selv om forholdene ikke oppfyller kravet til strafferamme eller idømt reaksjon i § 6 første ledd, såfremt forholdene er straffbare etter norsk lov, jf. annet ledd. Mens utlevering for mindre forhold alene kan være for inngripende, vil ikke samme hensyn gjøre seg gjeldende når forholdene inngår i en større sak som også omfatter mer alvorlige forhold, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 16.

#### 8.2.2.2 Folkerettslige rammer

*Parallellavtalen* art. 3 nr. 1 og 2 fastslår at det i utgangspunktet gjelder et krav til dobbel straffbarhet ved overlevering etter en arrestordre. Artikkel 3 bygger på *EUs rammebeslutning* art. 2 nr. 1 og 4, men det er enkelte forskjeller mellom bestemmelsene. Parallellavtalens krav til strafferamme og lengde av idømt frihetsberøvende reaksjon er behandlet i punkt 8.3.2.2.

I art. 3 nr. 3 fremgår det at kravet til dobbel straffbarhet ikke skal gjelde for enkelte former for medvirkning til kriminell virksomhet. Bestemmelsen har ikke noe motstykke i EUs rammebeslutning.

Artikkel 3 nr. 4 angir at Norge og Island på den ene siden og EU på den andre siden kan erklære at kravet til dobbel straffbarhet ikke skal gjelde for visse opplistede handlinger, under forutsetning av at de i den utstedende stat kan straffes med frihetsberøvelse i tre år eller mer. Erklæringen skal gjelde på gjensidig grunnlag. Norge har avgitt slik erklæring, og den kan ikke trekkes tilbake, jf. art. 38 nr. 2. Listen over handlinger omtales som «positivlisten», og inneholder de samme lovbruddene der kravet til dobbel straffbarhet er avskaffet innad i EU, jf. EUs rammebeslutning art. 2 nr. 2. EU-domstolen har i storkammerdommen 3. mai 2007 i sak C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* avsnitt 54 konkludert med at art. 2 nr. 2 ikke krenker legalitetsprinsippet.

I parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav a er det presisert at vilkåret om dobbel straffbarhet ikke gir grunnlag for å avslå en arrestordre fordi lovgi-

vingen i den iverksettende stat ikke foreskriver samme type skatt eller avgift. Presiseringen svarer i det vesentlige til art. 2 i annen tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen. Artikkel 5 nr. 1 bokstav a er ikke direkte gjenspeilet i arrestordreløven. Det ble ikke ansett som nødvendig idet kravet til dobbel straffbarhet må forstås slik at det ikke hindrer overlevering for slike fiskale lovbrudd som nevnt i parallellavtalen, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 25. Norge har i samsvar med art. 5 nr. 2 erklært at den iverksettende myndigheten skal avslå en arrestordre i situasjoner som omfattes av art. 5 nr. 1 bokstav a.

Parallellavtalen regulerer ikke aksessorisk utlevering. Det gjør heller ikke EUs rammebeslutning. Det beror på nasjonal lovgivning i de enkelte statene om det er anledning til aksessorisk overlevering og rammene for dette.

#### 8.2.2.3 Utenlandsk rett

Arrestordreløvgivningen i *de nordiske statene, Nederland og Tyskland* har alle dobbel straffbarhet som grunnvilkår for overlevering til stater i EU, med mindre handlingen omfattes av positivlisten og kan medføre fengselsstraff i tre år eller mer i den utstedende stat, jf. den danske utleveringsloven 2020 § 13, den islandske arrestordreløven 2016 § 8, den finske loven om europeisk arrestordre 2003 2 og 3 §§, den svenske loven om europeisk arrestordre 2003 2 kap. 2 §, den nederlandske arrestordreløven 2004 § 7 og den tyske loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 81, jf. § 3.

Når det gjelder aksessoriske forhold, er det større variasjon. *Finland* og *Sverige* krever at de aksessoriske forholdene er straffbare etter deres rett, jf. henholdsvis finsk og svensk arrestordreløve 4 § og 2 kap. 2 §, mens *Danmark* og *Island* ikke har tilsvarende krav. *Nederland* og *Tyskland* har ingen særskilt bestemmelse om aksessoriske forhold.

I *Danmark* og *Finland* er manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon en valgfri avlagsgrunn, jf. den danske utleveringsloven 2020 § 15 og den finske loven om europeisk arrestordre 2003 6 § nr. 8.

#### 8.2.2.4 Utvalgets vurderinger

Parallellavtalen art. 3 legger føringer for utvalgets vurderinger, se punkt 8.2.2.2. Bestemmelsen er i dag gjennomført i arrestordreløven § 6 første ledd og § 7 sammenholdt med arrestordreforskriften § 6. Med unntak av den mulige uklarheten i arrestordreløven § 6 første ledd bokstav a som

gjelder overlevering av utilregnelige lovbrøyttere til strafforfølgning, er utvalget ikke kjent med innvendinger mot reglene eller behov for å endre dem. Utvalget foreslår derfor å videreføre arrestordreløven §§ 6 og 7, men som én bestemmelse, jf. lovutkastet § 21. Også for utlevering til stater utenfor EU og Norden og overlevering til Norden foreslår utvalget én bestemmelse, jf. lovutkastet §§ 12 og 31.

Når det gjelder begrunnelse for en hovedregel om dobbel straffbarhet og det nærmere innholdet i vilkåret, vises det til omtalen av det parallelle vilkåret i utleveringssaker, som har overføringsverdi til overleveringssaker, se punkt 8.2.1. Begrunnelsen for og betydningen av unntakene i parallellavtalen art. 3 nr. 3 og nr. 4 er redegjort utførlig for i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 21–23, og utvalget viser til dette.

I tillegg foreslår utvalget å klargjøre at også utilregnelige lovbrøyttere kan overleveres til strafforfølgning. Dagens mulige uklarhet knytter seg til bruken av begrepet «straffeforfølgning» i arrestordreløven § 6 første ledd bokstav a. For overlevering til fullbyrding etter § 6 første ledd bokstav b er det ingen tilsvarende uklarhet. Parallellavtalen art. 3 nr. 1 angir at en arrestordre kan utstedes for handlinger som i den utstedende stat er belagt med «frihetsstraff eller annen frihetsberøvelse». Dette omfatter også overlevering av utilregnelige. Utvalget finner det ikke naturlig å bruke et annet begrep enn «strafforfølgning». Så lenge ordlyden angir at det er tale om overlevering til strafforfølgning som kan resultere i enten fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon, og det er klart at bestemmelsen gjennomfører art. 3 nr. 1, legger utvalget til grunn at hjemmelen er tilstrekkelig klar.

Positivlisten i parallellavtalen art. 3 nr. 4 og EUs rammebeslutning art. 2 nr. 2 består av 32 punkter. I arrestordreforskriften § 6 har den 33 punkter. Det skyldes at parallellavtalen art. 3 nr. 4 punkt 14 (drap, grov kroppsskade) er delt opp i to punkter i forskriften. Med unntak av Nederland, som har 31 punkter, har de andre statene som utvalget har sett hen til 32 punkter i positivlisten. Utvalget anbefaler at punktene som inntas i forskrift til loven harmoniseres med positivlistens 32 punkter.

Parallellavtalen har ingen bestemmelse om overlevering for aksessoriske forhold. Arrestordreløven § 6 annet ledd tillater overlevering for aksessoriske forhold såfremt de aksessoriske forholdene er straffbare etter norsk lov, med mindre unntakene i § 7 annet og tredje ledd kommer til anvendelse.

Utvalget er ikke kjent med at regelen om aksessorisk overlevering har medført vansker i praksis. Tvert imot synes det å være et praktisk behov for en slik regel. Så lenge ett av forholdene i arrestordren oppfyller kravet til strafferamme eller lengden av idømt frihetsberøvende reaksjon i utstedende stat, er det ut fra forholdsmessighets-hensyn ikke betenkelig å tillate overlevering også for mindre alvorlige forhold. Alle de nordiske statene har dessuten regler om aksessorisk overlevering. Også i utleveringssaker er det regler om aksessorisk utlevering. Konsekvensen av ikke å ha bestemmelser om dette kan være at utstedende stat ikke får iretteført sine straffesaker mot den ettersøkte. Utvalget foreslår derfor å videreføre gjeldende rett.

## 8.2.3 Overlevering til stater i Norden

### 8.2.3.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven oppstiller i utgangspunktet ikke krav til dobbel straffbarhet for overlevering til en nordisk stat. Begrunnelsen for dette er at de nordiske rettssystemene er preget av relativt stor rettsenhet, og at beskrivelsen av straffebudene stort sett er like, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 12. I den tidligere nordiske utleveringsloven 1961 gjaldt det som hovedregel heller ikke noe krav til dobbel straffbarhet. Unntak gjaldt for norske statsborgere og politiske lovbrudd, jf. 1961-loven §§ 2 og 4.

Det eneste unntaket følger av arrestordreloven § 19 første ledd bokstav b, som gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre art. 5 nr. 2. Dette er formelt sett en egen avslagsgrunn og behandles i punkt 8.17.3.

### 8.2.3.2 Folkerettslige rammer

Konvensjon om nordisk arrestordre oppstiller som hovedregel ikke krav til dobbel straffbarhet. Det er tilstrekkelig at handlingen er straffbar i den utstedende stat, jf. art. 2 nr. 1. Iverksettende stat skal fullbyrde arrestordren uten kontroll av dobbel straffbarhet, jf. nr. 3.

### 8.2.3.3 Nordisk rett

Ingen av de nordiske statene har krav til dobbel straffbarhet som vilkår for overlevering til en annen nordisk stat. Samtlige lover fastslår imidlertid at overlevering skal eller kan nektes for forhold som er begått helt eller delvis på eget

territorium og som ikke er straffbare etter egen rett.

### 8.2.3.4 Utvalgets vurderinger

Konvensjon om nordisk arrestordre art. 2 legger rammen for utvalgets vurdering. Artikkelen fastslår utgangspunktet om at det ikke gjelder krav til dobbel straffbarhet for overlevering til en annen nordisk stat. Det er ingen bestemmelse i arrestordreloven som uttrykker dette direkte. Utvalget er ikke kjent med at det er fremsatt kritikk mot løsningen. Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett.

Det eneste unntaket er der forholdet helt eller delvis er begått i Norge eller andre områder underlagt norsk jurisdiksjon, og ikke er straffbart etter norsk rett, jf. arrestordreloven § 19 første ledd bokstav b, som gjennomfører konvensjonen art. 5 nr. 2. Regelen foreslås videreført som en valgfri avslagsgrunn i lovutkastet § 34, se punkt 8.17.3.

## 8.3 Krav til strafferamme eller reaksjon

### 8.3.1 Utlevering

#### 8.3.1.1 Gjeldende rett

Utlevering til strafforfølgning er betinget av at handlingen, eller en tilsvarende handling, kan medføre «fengsel i mer enn 1 år» etter norsk lov, jf. utleveringsloven § 3 første ledd. I utleveringsloven 1908 § 2 var kravet at handlingen kunne medføre strengere straff enn fengsel i ett år.

Ved utlevering til straffullbyrding krever utleveringsloven § 3 første ledd annet punktum at dommen går ut på «frihetsstraff eller anbringelse i anstalt i et tidsrom av minst 4 måneder, eller [...] at det med heimel i dommen er truffet eller kan treffes bestemmelse om slik anbringelse». Frihetsstraff er fengsel og forvaring, mens anstalt omfatter særreaksjoner som ilegges utilregnelige, som overføring til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg etter straffeloven § 30 bokstav c og d. Utleveringsloven 1908 hadde ikke noe tilsvarende minstekrav til reaksjonens lengde. Kravet gjennomfører utleveringskonvensjonen art. 2 nr. 1. Konvensjonen er nærmere omtalt i punkt 8.3.1.2.

Kravet til strafferamme må være oppfylt også ved utlevering til fullbyrding av dom, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 27. I 2018 behandlet Høyesterett en sak om utlevering til fullbyrding av en polsk dom på ni måneder fengsel for flere narkotikalovbrudd (HR-2018-581-U). Den ettersøkte

hadde ved seks tilfeller delt en marihuanasigarett med kjæresten. Høyesteretts ankeutvalg subsumerte forholdet under legemiddeloven § 31, som har strafferamme «bøter eller fengsel inntil 6 måneder». Kravet til strafferamme i utleveringsloven § 3 første ledd var følgelig ikke oppfylt, og utlevering kunne ikke skje.

Ved utlevering til fullbyrding av dom kan det stilles spørsmål ved om det er lengden av den idømte reaksjonen eller resttid som gjenstår å sone som må være «minst 4 måneder». I LE-2010-150688, som gjaldt utlevering til Polen, lød den polske dommen på seks måneder fengsel, mens det gjensto i overkant av tre måneder å sone. Lagmannsretten kom til at det var lengden på den opprinnelige fengselsstraffen som er avgjørende. Lagmannsretten viste til klar ordlyd i § 3 og at det ikke er rettskildemessig dekning hverken i forarbeidene, rettspraksis eller teori for å innfortolke et krav om at det likevel ikke er adgang til å gjennomføre en utlevering der resttiden er mindre enn fire måneder. Anken til Høyesterett ble forkastet, jf. HR-2010-1830-U. Også i RG 2010 s. 1560 kom lagmannsretten til at det var lengden på idømt reaksjon som er avgjørende. Det ble påpekt at fire månederskravet er utslag av kravet til alvorlighet, og at dette gjenspeiles av den samlede frihetsstraff som er fastsatt, ikke av resttiden der en del av dommen er sonet. Anken til Høyesterett ble forkastet, jf. HR-2010-1975-U.

Det synes å være uklart om strafferammekravet må være oppfylt på handlings- og/eller utleveringstidspunktet. Forarbeidene inneholder ikke uttalelser om dette. Spørsmålet fikk særlig betydning etter at den nye straffeloven trådte i kraft i 2015. Høyesterett har ikke uttrykkelig tatt stilling til spørsmålet, men det foreligger noen lagmannsrettsavgjørelser av interesse. LE-2020-66103 gjaldt utlevering til Serbia for bæring av pistol på offentlig sted. Lovbruddet var begått før ikrafttredelsen av straffeloven 2005, mens den serbiske dommen var avsagt etter ikrafttredelsen. Lagmannsretten la til grunn at straffeloven 2005 § 3 kom til anvendelse uten noen nærmere drøftelse. I LB-2018-146950, som gjaldt utlevering til Polen, uttalte lagmannsretten at det var någjeldende straffelov som var relevant, selv om handlingene ble begått da straffeloven 1902 fortsatt gjaldt.

Ruud mfl. drøfter problemstillingen på s. 25:

«Betraktningen om at man skal legge til grunn strafferammen for handlingen dersom den var begått i Norge, tilsier at straffeloven § 3 gis anvendelse på samme måte som om det hadde vært en norsk straffesak. Det innebærer at det

som hovedregel er strafferammen på gjerningstiden som skal legges til grunn, med mindre den nye loven gir en gunstigere løsning for siktede, og den lavere strafferammen dessuten skyldtes et endret syn på bruken av strafferettslige reaksjoner. På den annen side kan det anføres at utleveringslovens regler er av prosessuell karakter, slik at det er reglene på utleveringstidspunktet som skal være avgjørende. Som Høyesterett påpekte i Rt. 2014 s. 680 avsnitt 9, er vilkåret om dobbel straffbarhet beslektet med legalitetsprinsippet. Dette tilsier at det er gjerningstidens strafferamme som må anvendes, og at unntakene i straffeloven § 3 bør gis anvendelse når vilkårene for det er oppfylt. HR-2018-581-U synes å gi en viss støtte for denne løsningen, selv om problemstillingen ikke var til behandling for Høyesterett. Saken gjaldt en utleveringsbegjæring for en dom for narkotikalovbrudd i 2008, og ankeutvalget viste til 'straffelova 1902 § 162 første ledd, som svarer til straffelova 2005 § 231 første ledd'. I LB-2018-146950 og LB-2019-108761 la Borgarting lagmannsrett derimot til grunn at det er den nye straffeloven som får anvendelse. Spørsmålet kom ikke på spissen, da både ny og gammel straffelov oppfylte strafferammekravet etter utleveringsloven § 3. Mathisen s. 223–224, som lagmannsretten viste til, synes å legge til grunn at det er dagens lovgivning som må anvendes, uavhengig av når handlingen ble begått. Spørsmålet er imidlertid ikke nærmere drøftet, og de rettskilder som er kommet til i ettertid trekker i retning av at straffeloven § 3 må gis anvendelse. HR-2020-1701-U synes å gi støtte for at § 3 gis anvendelse. Avgjørelsen gjaldt en arrestordre, men det må legges til grunn at spørsmålet løses på samme måte ved utlevering. Ankeutvalget uttalte at det er handlingstidens regler som må legges til grunn ved krav om straffbarhet, og at det i tillegg kreves at forholdet er straffbart på overleveringstidspunktet (avsnitt 21 og 32). Avgjørelsen reiser spørsmål om også strafferammekravet må være oppfylt både på gjerningstiden og utleveringstidspunktet. Spørsmålet har praktisk betydning der strafferammen ikke er oppfylt etter den nye loven, men hvor redusert strafferamme ikke skyldes endret syn på bruk av strafferettslige reaksjoner. I slike tilfeller følger det av straffeloven § 3 at det er handlingstidens strafferammer som får anvendelse. Det er imidlertid ikke gitt at vilkåret om strafferamme skal løses på samme måte som krav om straffbar-

het, hvor de hensyn som ligger til grunn for legalitetsprinsippet, står sterkere.»

I utleveringsloven § 3 annet ledd er Kongen gitt anledning til å inngå folkerettslige avtaler om utlevering selv om frihetsberøvelsen som er ilagt eller kan ilegges, er av kortere varighet enn fastsatt i første ledd. Departementet pekte på at det kunne tenkes behov for å inngå en slik avtale med stater Norge har særlig nært samkvem med, men var i tvil om det var noe vesentlig behov for en slik regel, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 27. Hjemmelen er ikke benyttet ofte, men ble bl.a. brukt ved Norges gjennomføring av FNs konvensjon 15. desember 1997 om bekjempelse av terroristbombing, se nærmere Mathisen s. 244–245.

Bestemmelsens tredje ledd regulerer aksessorisk utlevering. Gjelder utleveringssaken flere handlinger, kan utlevering skje selv om bare en av dem oppfyller kravet i første ledd til strafferamme eller idømt frihetsberøvelse, såfremt de andre handlingene kan straffes med frihetsberøvelse etter norsk og anmodende stats rett.

### 8.3.1.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* art. 2 nr. 1 bestemmer at utlevering skal finne sted for handlinger som er belagt med frihetsstraff eller sikring i minst ett år etter både den anmodende og anmodede stats interne rett. Fordi utleveringsloven 1908 § 2 krevde at handlingen ville kunne straffes med fengsel i mer enn ett år, tok Norge forbehold til art. 2 ved undertegningen av konvensjonen, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 10.

Da utleveringsloven 1975 ble utarbeidet, ble det vurdert om kravet burde senkes til fengsel i minst ett år, for på den måten å være i samsvar med utleveringskonvensjonen art. 2 nr. 1. Departementet kom imidlertid til at en slik utvidelse av utleveringsadgangen ville innebære at utlevering kunne skje for en rekke forhold av mindre alvorlig karakter, og at det ville være prinsipielt uheldig. Det ble også vist til at de andre nordiske statene hadde tilsvarende krav til strafferamme som Norge, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 27.

Artikkel 2 nr. 1 angir videre at hvis saken gjelder idømt fengselsstraff eller sikring, «the punishment awarded must have been for a period of at least four months». I den forklarende rapporten til utleveringskonvensjonen fremgår det av kommentarene til art. 2 på s. 5 at kravet til strafferamme også gjelder ved utlevering til fullbyrding av dom.

I en anbefaling fra Europarådets ministerkomité (No. R (80) 7, 27. juni 1980) oppfordres

statene til å gjøre en vurdering av hvorvidt det vil være forholdsmessig å initiere en utleveringssak i hvert enkelt tilfelle. Om utlevering til soning av dom heter det: «In the case of enforcement of a sentence or detention order, the requesting state should apply the same principle of proportionality, particularly where the remainder of the sanction to be served does not exceed a period of four months».

Utleveringskonvensjonen art. 2 nr. 2 åpner for aksessorisk utlevering, gitt at det aktuelle forholdet er belagt med frihetsstraff eller sikring i både den anmodende og anmodede stat. Årsaken er at forholdsmessighetshensynet som ligger bak strafferammekravet i art. 2 nr. 1 ikke slår til med samme kraft når en av handlingene oppfyller alvorlighetskravet. I den forklarende rapporten påpekes det på s. 5:

«In this case the person in question ought not to escape prosecution for lesser offences which he has also committed. Moreover, accessory extradition would enable the courts of the requesting country to take into consideration all the offences of which the extradited person was accused, so that a comprehensive judgment could be passed on him. The penalty thus inflicted would, in several countries, be less than the sum of the penalties which might be imposed for each offence separately.»

Artikkel 1 i *annen tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen åpner for aksessorisk utlevering også for bøteforhold. Norge er tilsluttet tilleggsprotokollen, men har tatt forbehold mot art. 1. I kongelig resolusjon 17. oktober 1986 er begrunnelsen for forbeholdet angitt slik:

«En slik ordning strider mot den norske utleveringsloven § 3 nr 3. Det kreves her, selv ved aksessorisk utlevering, at handlingen så vel i Norge som i den anmodende stat er belagt med fengselstraff eller anbringelse i anstalt. Det er riktignok i loven § 3 nr 2 åpnet adgang til å inngå avtaler for handlinger med lavere strafferamme. Men denne bestemmelsen må forstås slik at det ikke er hjemmel for å åpne adgang til å inngå avtaler om utlevering for aksessoriske handlinger som i den anmodede stat ikke kan medføre frihetsstraff. Som et generelt synspunkt synes det dessuten rimelig å legge til grunn at utleveringsinstituttet bør reserveres for de relativt grovere lovbrudd, og at saken derfor ikke bør kompliseres ved at man må ta stilling til mer beskjedne lovovertrædelser.»



Norge er tilsluttet flere multilaterale konvensjoner som har bestemmelser om utlevering og krav til alvorlighet. *Europarådets konvensjon om datakriminalitet* 2001 art. 24 nr. 1 bokstav a regulerer utlevering for lovbrudd som er nærmere definert i konvensjonen, forutsatt at de kan straffes med frihetsstraff på minst ett år i den anmodende og anmodede stat.

Utleveringsavtalen med *Canada* har ikke et eksplisitt krav til strafferamme eller lengde av idømt reaksjon. Den lister i art. II opp hvilke lovbrudd som danner grunnlag for utlevering, og bestemmer også at utlevering skal skje for «any offence, by which the laws of both countries, is for the time being an extradition offence», jf. tilleggsavtalen av 18. februar 1907.

Norges bilaterale avtale med *USA* stiller to krav: Lovbruddet utleveringsbegjæringen gjelder må falle inn under et av de 33 opplistede lovbruddene som følger som vedlegg til avtalen, og strafferammen må være frihetsberøvelse i mer enn ett år eller dødsstraff. Ved utlevering til soning må idømt frihetsstraff være minst fire måneder, og det må også gjenstå fire måneder å sone. Avtalen tillater aksessorisk utlevering gitt at den aktuelle handlingen er straffbar i begge stater.

Avtalen med *Australia* art. 4 nr. 1 fastsetter at strafferammen må være fengsel eller annen frihetsberøvelse i mer enn ett år eller en strengere straff. Ved utlevering til soning kreves det i tillegg at det gjenstår minst fire måneder å sone. Avtalen har ikke bestemmelser om aksessorisk utlevering.

### 8.3.1.3 Utenlandsk rett

Ved utlevering til strafforfølgning har utleveringslovgivningen i *Danmark*, *Finland*, *Sverige*, *Nederland* og *Tyskland* som vilkår at handlingen etter egen lovgivning har en strafferamme på fengsel i minst ett år, jf. den danske utleveringsloven 2020 § 19, den finske 1970 4 §, den svenske 1957 4 §, den nederlandske 1967 § 5 og den tyske loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 3. *Island* krever at egen strafferamme for handlingen er fengsel i mer enn ett år, jf. den islandske utleveringsloven 1984 § 3. Det gjelder særregler for utlevering av danske borgere til strafforfølgning, jf. den danske utleveringsloven § 18. Disse reglene er nærmere omtalt i punkt 8.9.

Ved utlevering til straffullbyrding krever *Danmark*, *Island* og *Nederland* at den utenlandske dommen går ut på frihetsberøvelse i minst fire måneder, jf. den danske utleveringsloven § 21, den islandske § 3 og den nederlandske § 5. *Fin-*

*land*, *Sverige* og *Tyskland* har som vilkår at det gjenstår minst fire måneder å sone av den utenlandske dommen, jf. den finske utleveringsloven 4 §, den svenske 4 § sammenholdt med Prop. 1957:156 s. 46 og den tyske loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker § 3.

Når det gjelder utlevering for aksessoriske forhold, er det i *Finland*, *Sverige* og *Tyskland* bare krav om at de aksessoriske forholdene oppfyller kravet til dobbel straffbarhet, se punkt 8.2.1.3. *Danmark* og *Island* krever ikke at de aksessoriske forholdene er straffbare etter egen lovgivning, og det gjelder følgelig heller ikke noe krav til disse handlingenes alvorlighet, jf. den danske utleveringsloven § 22 og den islandske § 3. Den *nederlandske* har ingen særskilt bestemmelse om aksessoriske forhold.

### 8.3.1.4 Utvalgets vurderinger

#### Innledning

Utleveringsregelverkets krav til strafferamme og lengden av idømt frihetsberøvende reaksjon, er uttrykk for at utleveringsinstituttet er forbeholdt lovbrudd av en viss alvorlighet. Tiltakets inngripende karakter og ressursbruk må stå i forhold til statenes interesse i å forfølge lovbruddet. Dette kommer i gjeldende rett til uttrykk i utleveringsloven § 3, som stiller krav til strafferamme og eventuelt idømt frihetsberøvende reaksjon.

#### Krav til strafferamme

Kravet til strafferamme om fengsel i mer enn ett år ble innført med utleveringsloven 1908 § 2. Det er strengere enn utleveringskonvensjonen art. 2 nr. 1, som krever fengsel i minst ett år, og er bakgrunnen for at Norge tok forbehold til art. 2 nr. 1. Begrunnelsen for ikke å senke kravet i samsvar med konvensjonen i utleveringsloven 1975 § 3 var delvis at det ville åpne for utlevering for lovbrudd av mindre alvorlig karakter, og delvis at kravet om fengsel i mer enn ett år var i samsvar med kravene i de andre nordiske statene.

Utvalgets utgangspunkt er at utleveringsinstituttet fortsatt bør reserveres for lovbrudd av en viss alvorlighet. Utvalget går likevel inn for å senke kravet til strafferamme til minst ett års fengsel, i tråd med utleveringskonvensjonen, jf. lovutkastet § 12. Dette vil rett nok åpne for utlevering for mindre alvorlige lovbrudd enn i dag. Det er imidlertid ikke ensbetydende med at de ikke kan være alvorlige. Krav om strafferamme på fengsel i ett år vil f.eks. medføre at det kan utleve-

res for trusler og brudd på oppholds- og kontaktforbud, jf. straffeloven §§ 263 og 168. Av andre lovbrudd som vil omfattes nevnes ulovlig bevæpning på offentlig sted, jf. straffeloven § 189 og ruspåvirket kjøring, jf. vegtrafikkloven § 31, jf. § 22. Etter utvalgets syn kan dette være alvorlige lovbrudd, der både den enkelte og samfunnet har en berettiget interesse i at gjerningspersonen blir holdt strafferettslig ansvarlig.

Vektlegging av hensynet til nordisk rettsenhet var i 1975 et argument for å videreføre et krav om fengsel i mer enn ett år. I dag er det et argument for å senke kravet. Det er bare Island som fortsatt krever fengsel i mer enn ett år. Danmark, Finland og Sverige har endret sine utleveringslover og krever nå fengsel i minst ett år.

I oktober 2022 er 50 stater tilsluttet utleveringskonvensjonen. Utover Norge og Island er det bare Frankrike og Portugal som krever høyere strafferamme enn fengsel i minst ett år. Senkes kravet, kan Norge trekke sitt forbehold til utleveringskonvensjonen, og dermed bidra til en mer enhetlig konvensjonspraksis.

På den annen side er det etter det utvalget kjenner til i liten grad reist kritikk mot dagens strafferammekrav.

Etter en samlet vurdering har utvalget kommet til at argumentene for å senke kravet til strafferamme veier tyngre enn argumentene for å videreføre dagens krav. Utvalget foreslår derfor at utlevering skal kunne skje for forhold som etter norsk rett kan medføre fengsel i ett år eller mer.

I dag er det uklart på hvilket tidspunkt kravet til strafferamme må være oppfylt, se punkt 8.3.1.1 der det er redegjort for problemstillingen og de ulike hensyn som kan tale for forskjellige tidspunkter. Etter en samlet vurdering har utvalget kommet til at strafferammen bør være oppfylt både på handlings- og utleveringstidspunktet. Dette er i overensstemmelse med det som gjelder for kravet til dobbel straffbarhet, som kravet til strafferamme er forbundet med. Løsningen vil alltid være til den ettersøktes gunst.

#### *Krav til lengden av idømt frihetsberøvende reaksjon*

Ved utlevering til fullbyrding av dom krever utleveringsloven § 3 første ledd at dommen går ut på frihetsstraff eller anbringelse i anstalt i minst fire måneder, eller at det med hjemmel i dommen er besluttet eller kan besluttes slik frihetsberøvelse. Kravet til idømt minstetid gjennomfører utleveringskonvensjonen art. 2 nr. 1. Det bør klargjøres i lovteksten at det er lengden av den idømte reaksjonen som er avgjørende, ikke resttiden som

gjenstår å sone. Dette antas å være i tråd med konvensjonens krav. Firemånederskravet er utslag av kravet til alvorlighet. Forholdets alvorlighet gjenpeiles i den idømte frihetsstraff som er fastsatt, ikke resttiden der en del av dommen er fullbyrdet. Resttiden vil likevel kunne inngå som et moment i forholdsmessighetsvurderingen påtalemyndigheten må foreta før en utleveringsprosess igangsettes. I dag må kravet til strafferamme være oppfylt også ved utlevering til soning av dom. Det er i tråd med utleveringskonvensjonen, og er med på å sikre at utlevering skjer for lovbrudd av et visst alvor. Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett.

#### *Aksessoriske forhold*

Det er også et spørsmål om dagens krav til strafferamme for aksessoriske forhold bør videreføres. I dag er kravet i utleveringsloven § 3 tredje ledd at det aksessoriske forholdet må kunne medføre fengselsstraff eller anbringelse i anstalt i den anmodende stat og i Norge.

Artikkel 1 i annen tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen åpner som nevnt for aksessorisk utlevering for bøteforhold. Norges forbehold mot bestemmelsen var i den kongelige resolusjonen fra 1986 delvis begrunnet med at dagens § 3 annet ledd stod i veien for en slik adgang. I en revisjonsprosess av utleveringslovgivningen, som utvalgets utredning er en del av, synes det å være et argument av mindre vekt.

Argumentet i resolusjonen om at utleveringsinstituttet bør reserveres de relativt grovere lovbrudd, og at saken ikke bør kompliseres med mindre alvorlige lovbrudd, har fortsatt betydning. I mange saker vil det imidlertid være en fordel for den ettersøkte å få avgjort alle sine saker samlet. Så lenge minst ett av forholdene saken gjelder oppfyller kravet til strafferamme, vil forholdsmessighets hensynet langt på vei være ivaretatt. Det kan riktignok tenkes saker der ett forhold oppfyller kravet til strafferamme og hvor det er mange mindre alvorlige forhold. I slike tilfeller kan det synes uforholdsmessig å måtte ta stilling til om lovens vilkår er oppfylt for hvert enkelt av de mindre alvorlige bøteforhold. Dette er likevel ikke et tilstrekkelig tungtveiende argument til at utvalget mener det er hensiktsmessig å beholde regelen.

Dagens krav til strafferamme for aksessoriske forhold er dessuten i utakt med lovgivningen i de nordiske statene og Tyskland. Finland, Sverige og Tyskland krever bare at disse forholdene oppfyller kravet til dobbel straffbarhet, mens Danmark og Island ikke en gang krever at de aksessoriske forholdene er straffbare etter deres lovgivning. I

oktober 2022 var 44 stater tilsluttet annen tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen. Norge er ett av seks land som har tatt forbehold til art. 1.

Etter utvalgets syn veier momentene som taler for å senke kravet til strafferamme for de akessoriske forholdene tyngre enn argumentene for å opprettholde dagens krav. Utvalget foreslår derfor å endre gjeldende rett slik at det skal være tilstrekkelig at disse forholdene oppfyller kravet til dobbel straffbarhet. Forslaget innebærer at Norge kan trekke sitt forbehold til utleveringskonvensjonens annen tilleggsprotokoll art. 1.

#### Andre spørsmål

Dagens utleveringslov § 3 annet ledd gir Kongen anledning til å inngå avtaler om utlevering for handlinger som har lavere strafferamme enn det som er angitt i første ledd. Etter det utvalget forstår har bestemmelsen vært brukt, om enn i liten grad. Utvalget foreslår å videreføre hjemmelen.

Utvalget tilføyer at det er kjent med tilfeller der norske begjæringer om utlevering til fullbyrding av fengselsstraff på 120 dager har blitt avslått fordi den anmodede stat har vurdert at lengden av dommen ikke oppfyller utleveringskonvensjonens krav om at dommen må gå ut på frihetsberøvelse i minst fire måneder, jf. art. 2 nr. 1. I Norge utmåles fengselsstraff til og med 120 dager i dager, mens fengselsstraff over fire måneder fastsettes i måneder og eventuelt år, jf. straffeloven § 31 tredje ledd. Å forhindre slike fremtidige avslag på utleveringsbegjæringer ville kreve en endring av utmålingsreglene i straffeloven § 31. Etter det utvalget forstår dreier det seg imidlertid om svært få saker. Reglene for fastsetting av fengselsstraff er dessuten godt innarbeidet i norsk rett. Det fremstår ikke som hensiktsmessig å foreslå en endring av dette.

### 8.3.2 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

#### 8.3.2.1 Gjeldende rett

Etter arrestordreløven § 6 første ledd bokstav a kan overlevering til strafforfølgning skje for forhold som i den utstedende stat kan medføre frihetsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon i ett år eller mer. I motsetning til utleveringsloven har arrestordreløven ikke krav til norsk strafferamme, jf. § 7 første ledd. Forhold som i Norge bare er belagt med bøtestraff kan følgelig danne grunnlag for overlevering.

Overlevering til straffullbyrding forutsetter etter § 6 første ledd bokstav b en pådømt frihets-

straff eller annen frihetsberøvende reaksjon på «minst fire måneder». I motsetning til etter utleveringsloven § 3 kreves det ikke at kravet til strafferamme (§ 6 første ledd bokstav a) også er oppfylt. I arrestordreskjemaet, som er vedlegg til parallellavtalen, fremgår det at utstedende stat skal angi resttiden som gjenstår å sone.

Det følger av Prop. 137 LS (2010–2011) s. 50–51 at utstedende stat selv må sørge for at kravet til strafferamme eller til lengden av den idømte reaksjonen er oppfylt. En norsk domstol vil derfor neppe måtte komme til at vilkårene for overlevering ikke er til stede fordi vilkårene i § 6 første ledd bokstav a eller b ikke er oppfylt.

Arrestordreløven § 6 første ledd gjennomfører parallellavtalen art. 3 nr. 1.

Paragraf 6 annet ledd gjelder aksessorisk overlevering, se nærmere punkt 8.2.2.1.

#### 8.3.2.2 Folkerettslige rammer

Etter *parallellavtalen* art. 3 nr. 1 er det bare krav til den utstedende stats strafferamme; frihetsberøvelse i «12 måneder eller mer». Gjelder arrestordren fullbyrding av dom, må denne gå ut på frihetsberøvelse i «minst fire måneder». Artikkel 3 nr. 1 gjenspeiler *EUs rammebeslutning* art. 2 nr. 1. I *Europeisk håndbok om utstedelse av en europeisk arrestordre 2017* s. 12 fremgår det at kravet til strafferamme ikke gjelder for enkeltforholdene i dommen. Håndboken oppfordrer medlemsstatene til å vurdere forholdsmessigheten av å utstede en arrestordre dersom det gjenstår mindre enn fire måneder å sone.

Parallellavtalen inneholder ingen bestemmelse om aksessorisk utlevering. Det gjør heller ikke *EUs rammebeslutning*. Det beror på nasjonal lovgivning om overlevering for aksessoriske forhold skal tillates, eventuelt på hvilke vilkår.

#### 8.3.2.3 Utenlandsk rett

For overlevering til stater i EU utenfor Norden, har arrestordreløvgivningen i *de nordiske statene* samme krav til sakens alvorlighet: Ved overlevering til strafforfølgning må handlingen i den utstedende stat kunne medføre fengsel i minst ett år. Ved overlevering til fullbyrding må den idømte frihetsberøvende reaksjonen være minst fire måneder. Se den danske utleveringsloven 2020 § 13, den islandske arrestordreløven 2016 § 7, den svenske loven om europeisk arrestordre 2003 2 kap. 2 § og den finske loven om europeisk arrestordre 2003 2 §. *Tyskland* og *Nederland* har samme krav for overlevering til EU-stater, jf. den tyske

loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 81 nr. 1 og 2 og den nederlandske arrestordreloven 2004 § 7.

Aksessorisk overlevering for mindre alvorlige forhold tillates dersom kravet til strafferamme eller lengden av idømt reaksjon er oppfylt for ett av forholdene, jf. den *danske* utleveringsloven § 13, stk. 4, den *islandske* arrestordreloven § 7 annet ledd, den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2 kap. 2 §, den *finske* loven om europeisk arrestordre 4 § og den *nederlandske* arrestordreloven § 7 fjerde ledd.

#### 8.3.2.4 Utvalgets vurderinger

Parallellavtalen art. 3 nr. 1 oppstiller krav til strafferamme eller idømt reaksjon for å kunne utstede en arrestordre. Den legger rammen for utvalgets vurdering. Artikkel 3 nr. 1 er i dag gjennomført i arrestordreloven § 6 første ledd bokstav a og b. Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett. Det foreslås imidlertid å forene §§ 6 og 7 (krav til dobbel straffbarhet) i én ny bestemmelse, jf. lovutkastet § 21, slik det også foreslås gjort for utleveringsaker og overlevering til Norden.

Arrestordreloven § 6 annet ledd åpner for overlevering for aksessoriske forhold, såfremt strafferammekravet eller kravet til lengden av idømt frihetsberøvende reaksjon er oppfylt for ett av forholdene, og forholdene i utgangspunktet er straffbare etter norsk rett. Parallellavtalen regulerer ikke aksessorisk overlevering, men både utleveringskonvensjonen og konvensjon om nordisk arrestordre har regler om aksessoriske forhold. Det synes å være et praktisk behov for å regulere aksessorisk overlevering. Den ettersøkte vil kunne ha en egeninteresse i å få pådømt samtlige forhold i en felles sak. Videre vil det være forholdsmessig å overlevere for flere forhold, såfremt ett forhold oppfyller kravet til strafferamme eller idømt reaksjon. Utvalget er ikke kjent med at § 6 annet ledd har medført vansker i praksis. Utvalget foreslår derfor å videreføre regelen. Om kravet til dobbel straffbarhet, se utvalgets vurderinger i punkt 8.2.2.4.

### 8.3.3 Overlevering til stater i Norden

#### 8.3.3.1 Gjeldende rett

Overlevering til strafforfølgning til en nordisk stat kan skje for forhold som kan medføre frihetsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon i den utstedende stat, jf. arrestordreloven § 17 første ledd bokstav a. Etter bestemmelsens første ledd bokstav b kan overlevering til fullbyr-

ding skje for idømt frihetsstraff som nevnt i bokstav a.

Det oppstilles ingen krav til forholdets alvorlighet etter norsk rett. Dette henger naturlig sammen med at det som hovedregel heller ikke gjelder et krav til dobbel straffbarhet, se punkt 8.2.3.1.

Det er i rettsteorien reist spørsmål ved om begrepsbruken i § 17 er tilstrekkelig klar for å hjemle overlevering av personer som var utilregnelige på handlingstidspunktet. Ruud mfl. peker særlig på det problematiske i at bokstav a bruker begrepet «strafforfølgning» mens bokstav b taler om idømt «frihetsstraff» (s. 208–209).

Aksessorisk overlevering er regulert i § 17 annet ledd. Gjelder arrestordren flere forhold, skal den etterkommes selv om kravet til strafferamme eller idømt straff bare er oppfylt for ett av forholdene.

Paragraf 17 gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre art. 2.

#### 8.3.3.2 Folkerettslige rammer

Etter konvensjon om nordisk arrestordre art. 2 nr. 1 kan en arrestordre utstedes for forhold som etter den utstedende stats lovgivning kan straffes med frihetsstraff eller en annen frihetsberøvende reaksjon (strafforfølgning), eller når det er idømt frihetsstraff eller pålagt en annen frihetsberøvende reaksjon (straffullbyrding). Begrepet «annen frihetsberøvende reaksjon» omfatter reaksjoner som idømmes utilregnelige lovbrøtere. Aksessorisk overlevering kan etter nr. 2 skje selv om bare ett av forholdene oppfyller kravet til strafferamme eller idømt reaksjon. Det innebærer at det er tilstrekkelig at de aksessoriske forholdene kan straffes med bøter. Det stilles ikke krav til strafferammen i den iverksettende stat.

#### 8.3.3.3 Nordisk rett

For overlevering til nordiske stater har arrestordrelovgivningen i *de nordiske statene* samme krav til sakens alvorlighet. Ved overlevering til strafforfølgning må handlingen i den utstedende stat kunne medføre fengsel eller annen frihetsberøvende reaksjon, og ved overlevering til straffullbyrding må det være idømt fengsel eller annen frihetsberøvende reaksjon. Aksessorisk overlevering for mindre alvorlige forhold tillates dersom alvorlighetskravet er oppfylt for ett av forholdene. Se den danske utleveringsloven 2020 § 9, den islandske arrestordreloven 2016 § 17, den finske loven om nordisk arrestordre 2007 2 og 4 §§ og den svenske loven om nordisk arrestordre 2011 2 kap. 2 §.

#### 8.3.3.4 Utvalgets vurderinger

Konvensjon om nordisk arrestordre art. 2 stiller krav til forholdets alvorlighet, og det er ikke mulig å reservere seg mot bestemmelsen. Konvensjonen legger rammen for utvalgets vurderinger.

Arrestordreloven § 17 gjennomfører konvensjonen art. 2, som omfatter reaksjoner som idømmes utilregnelige lovbrøtere («annen frihetsberøvende reaksjon»). Begrepsbruken i § 17 første ledd kan som nevnt så tvil om det er klar nok hjemmel for å overlevere personer som var utilregnelige i gjerningsøyeblikket. Behovet for å overlevere utilregnelige lovbrøtere er like reelt som for tilregnelige lovbrøtere. Utvalget foreslår derfor at det klargjøres i den nye bestemmelsen at også utilregnelige lovbrøtere omfattes. For øvrig foreslår utvalget å videreføre gjeldende rett, se lovtkastet § 31.

## 8.4 Krav til mistankegrunnlag

### 8.4.1 Utlevering

#### 8.4.1.1 Gjeldende rett

##### Innledning

Utleveringsloven § 10 fastsetter hvilke krav som skal stilles til bevis for den ettersøktes skyld. Første ledd gjelder utlevering til *straffullbyrding*, mens annet ledd gjelder utlevering til *strafforfølgning*. Tredje ledd gir hjemmel for å inngå avtaler med fremmed stat som gjør unntak fra kravet etter første og annet ledd om selvstendig norsk prøving av skyldspørsmålet.

At det oppstilles krav til styrken av mistanke, tjener først og fremst den ettersøktes rettssikkerhet, idet vedkommende ikke bør måtte tåle at utlevering skjer uten at det stilles visse krav til mistankegrunnlaget.

Bevisregelen i § 10 må sees i direkte sammenheng med kravene til innholdet av utleveringsbegjæringen i § 13, jf. også Rt. 2009 s. 594 avsnitt 32. Etter § 13 tredje ledd skal det ved utlevering til strafforfølgning vedlegges original eller bekreftet avskrift (kopi) av pågripelsesbeslutning eller «annen beslutning som er utferdiget i samsvar med vedkommende stats lovgivning og som forutsetter at det er skjellig grunn til mistanke mot vedkommende for den straffbare handling». Gjelder utleveringsbegjæringen fullbyrding av dom, følger det av fjerde ledd at fellende dom eller en bekreftet kopi av denne skal vedlegges begjæringen. Etter femte ledd skal eventuelt også «slike ytterligere bevis for vedkommende persons skyld

som viser at det er skjellig grunn til mistanke mot ham» vedlegges, jf. § 13 tredje ledd og § 10 annet ledd.

En rettsavgjørelse som vedlegges utleveringsbegjæringen kan uten ytterligere prøving av bevisene for vedkommende persons skyld legges til grunn ved vurderingen av om vilkårene for å anvende tvangsmidler er oppfylt etter at kompetent norsk myndighet har mottatt begjæringen, jf. § 15. Er det behov for å bruke tvangsmidler før formell begjæring mottas, kan norske domstoler derimot ikke uten videre legge til grunn en utenlandsk avgjørelse om mistankegrunnlaget, jf. § 20 og HR-2019-120-U avsnitt 18, se nærmere punkt 10.10.2.1.

Påtalemyndigheten kan innhente ytterligere opplysninger om skyldspørsmålet enn de som er vedlagt utleveringsbegjæringen, jf. § 14 annet ledd. Når påtalemyndigheten har avsluttet sine undersøkelser, kan retten avsi kjennelse for om vilkårene for utlevering er oppfylt. Retten kan imidlertid beslutte at det skal innhentes nye bevis, og at behandlingen skal utsettes, jf. § 17 annet ledd tredje punktum. Å innhente ytterligere materiale om skyldspørsmålet er imidlertid ikke ment å være den normale fremgangsmåten, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 40.

#### *Krav til mistankegrunnlag ved utlevering til straffullbyrding*

Ved utlevering til straffullbyrding etter utleveringsloven § 10 første ledd skal den utenlandske dommen som utgangspunkt legges til grunn for vurderingen av skyldspørsmålet. Dommen skal vedlegges utleveringsbegjæringen i original eller bekreftet kopi, jf. § 13 fjerde ledd, slik at påtalemyndigheten og retten kan studere og bygge direkte på denne.

Det er bare hvis det er «særlig grunn» til å tro at dommen ikke bygger på en riktig vurdering av skyldspørsmålet at utlevering skal nektes, jf. § 10 første ledd. Et praktisk eksempel er at grunnleggende rettssikkerhetskrav etter EMK art. 6 ikke er ivaretatt. I Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 36 er det, med henvisning til Rt. 1973 s. 1479, pekt på at hvis dommen er avsagt uten at domfelte har vært til stede (fraværdsdom), er dette et moment som taler for mer omfattende prøving. Det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om fraværet utgjør en «særlig grunn», jf. f.eks. HR-2018-1053-U avsnitt 13. At det gjelder en fraværdsdom er et moment som kan tale for at det bør foretas en mer inngående prøving av domfellelsens riktighet, herunder om rettergangen ivaretok grunn-

leggende rettssikkerhetskrav, jf. HR-2018-2242-U avsnitt 10.

Vurderingen av «særlig grunn» knytter seg til om den ettersøkte har begått handlingen og utvist straffskyld, ikke hvorvidt det foreligger prosessuelle feil ved rettergangen. Men prosessuelle feil kan etter omstendighetene gi «særlig grunn» til å tro at dommen ikke bygger på en riktig vurdering av skyldspørsmålet, jf. forutsetningsvis LE-2018-147609.

Dersom det er avsagt en fraværdom som ikke gir grunnlag for utlevering etter første ledd og den ettersøkte har rett til en fornyet prøving i den anmodende stat, skal vurderingen av skyldspørsmålet skje etter § 10 annet ledd om utlevering til strafforfølgning, jf. Rt. 2007 s. 1453.

Det er etter gjeldende rett uklart om Norge kan utlevere utilregnelige lovbrøyttere til straffullbyrding av idømt reaksjon, siden § 10 første ledd forutsetter at den ettersøkte har utvist skyld, se nærmere punkt 8.2.

#### *Krav til mistankegrunnlag ved utlevering til strafforfølgning*

Utleveringsloven § 10 annet ledd regulerer krav til bevis for mistanke ved utlevering til strafforfølgning. Etter annet ledd første punktum er det en forutsetning at det i den anmodende stat er avsagt en beslutning om pågrep eller fengsling eller annen beslutning som har samme virkning og som bygger på en vurdering av om vedkommende er skyldig i lovbruddet. Med andre ord må det foreligge en beslutning som har karakter av frihetsberøvelse, jf. Rt. 2009 s. 594 avsnitt 30–38. Beslutningen må være utferdiget i samsvar med den anmodende stats lovgivning, men den trenger ikke å være en rettslig beslutning, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 40. Det er uklart om en tiltalebeslutning utgjør en beslutning med «samme virkning», jf. proposisjonen s. 40 og Grøstad 2019 s. 261. En beslutning etter første punktum skal være vedlagt utleveringsbegjæringen i original eller bekreftet avskrift, jf. § 13 tredje ledd. Kravet til at beslutningen er vedlagt i original eller bekreftet avskrift er tolket strengt, jf. HR-2017-985-U avsnitt 12.

Utlevering til strafforfølgning skal ikke skje med mindre det foreligger «skjellig grunn til mistanke» om at vedkommende er skyldig i lovbruddet som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen, jf. § 10 annet ledd, jf. også § 13 femte ledd. Beviskravet har samme innhold som tilsvarende krav ved pågrep og fengsling, jf. straffeprosessloven § 171 og § 184 annet ledd, jf. Rt. 1995 s. 1228 (på s. 1231).

Selv om en beslutning som nevnt i § 10 annet ledd første punktum normalt forutsetter at det er skjellig grunn til mistanke, har norske myndigheter både en selvstendig prøvingsrett og prøvingsplikt på dette punkt. Hvor inngående prøvingen skal være, beror på en rekke forhold. Den fremmede statens beslutning vil i seg selv være et bevis ved vurderingen av skyldspørsmålet, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 36. Hvilken vekt beslutningen tillegges, avhenger av en konkret vurdering hvor tilliten til rettssystemet i den anmodende stat er et vesentlig moment. Dersom den anmodende stat ligger Norge nær, rettslig og politisk, må beslutningen tillegges stor vekt, jf. f.eks. Rt. 2010 s. 40 avsnitt 26. Like fullt må norske myndigheter foreta en selvstendig vurdering av mistankekravet, også i de tilfeller hvor begjæringen er fremsatt av en nærstående stat (avsnitt 29).

I saker hvor den ettersøkte erkjenner forholdet vedkommende er begjært utlevert for, vil mistankekravet normalt måtte anses som oppfylt, jf. Rt. 1995 s. 149.

Kravet om skjellig grunn til mistanke gjelder alle ledd i bevisføringen for at det har funnet sted en straffbar handling som utleveringsbegjæringen bygger på, jf. proposisjonen s. 36. Etter dette må det følgelig også foreligge skjellig grunn til mistanke om den ettersøktes subjektive skyld. Det er imidlertid uklart om «skjellig grunn»-kravet også må være oppfylt for den ettersøktes personlige forutsetninger for straffeskyld i form av tilregnelighet, se nærmere Grøstad 2019 s. 259 og punkt 8.2.

Dersom den ettersøkte er begjært utlevert for flere forhold, må mistankekravet vurderes individuelt for hvert forhold. Er ikke vilkåret oppfylt for ett forhold, kan departementets utleveringsvedtak ikke omfatte dette forholdet, jf. Rt. 2009 s. 594 avsnitt 21.

#### *Avtale med annen stat om anerkjennelse av dom eller beslutning uten nærmere prøving av mistankegrunnlag*

Utleveringsloven § 10 tredje ledd gir adgang til å inngå avtale med fremmed stat om at dommer eller beslutninger som nevnt i annet ledd, og som er avsagt av en domstol, skal godtas som grunnlag for utlevering overfor vedkommende stat uten nærmere prøving av skyldspørsmålet. Hjemmelen er foreløpig ikke benyttet. Norge har ved forbehold til utleveringskonvensjonen også forbeholdt seg retten til å prøve skyldspørsmålet, og terskelen for å benytte unntakshjemmelen forutsettes på denne bakgrunn å ligge svært høyt.

#### 8.4.1.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* art. 12 nr. 2 bokstav a krever at det med utleveringsbegjæringen skal vedlegges original eller bekreftet avskrift av tvangskraftig dom eller beslutning om sikring eller arrestordre eller annen beslutning med samme virkning. Ved utlevering til straffullbyrding legger konvensjonen opp til at en dom skal godtas uten prøving av annet enn formalia. Ved utlevering til strafforfølgning oppstiller ikke konvensjonen krav om at pågripelsesbeslutningen eller beslutning med tilsvarende virkning skal bygge på skjellig grunn til mistanke. En slik beslutning forutsetter imidlertid en mistanke av en viss styrke.

Etter art. 13 kan en stat kreve ytterligere opplysninger hvis den finner det forelagte materialet utilstrekkelig. Det er i Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 35 lagt til grunn at bestemmelsen neppe gir rett til å kreve opplysninger for å kunne overprøve skyldspørsmålet. En utleveringsbegjæring skal derfor i utgangspunktet avgjøres på bakgrunn av de opplysninger som fremkommer av utleveringsbegjæringen med vedlegg. Norge har imidlertid ved reservasjon til art. 12 forbeholdt seg retten til å kreve ytterligere bevis for vedkommende persons skyld, og til å avslå begjæringen hvis bevisene ikke finnes tilstrekkelige.

Utleveringsavtalene med *Canada* og *Australia* tilsvare utleveringsloven når det gjelder krav til mistankegrunnlag. Avtalen med *USA* er også i det vesentlige i samsvar med loven, men går på ett punkt lenger: Artikkel 11 nr. 2 bokstav b slår fast at utleveringsbegjæringen skal inneholde en «fremstilling av de faktiske forhold» utleverings-saken gjelder.

Etter *tredje tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen art. 2 nr. 1 bokstav c og *EUs utleveringskonvensjon 1995* art. 4 nr. 1 bokstav c er det ved utlevering etter forenklet prosedyre tilstrekkelig at den anmodende stat informerer om at det foreligger en pågripelsesbeslutning eller annen beslutning med tilsvarende virkning eller en eksibibel dom.

*Fjerde tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen art. 2 erstatter utleveringskonvensjonen art. 12. For så vidt gjelder krav til bevis mot den ettersøkte, er meningsinnholdet etter fjerde tilleggsprotokoll det samme som etter utleveringskonvensjonen, men slik at dokumentene kan være vedlagt i kopi.

Norge har hverken ratifisert tredje eller fjerde tilleggsprotokoll, og 95-konvensjonen har ikke trådt i kraft for Norges del.

#### 8.4.1.3 Utenlandsk rett

Etter den *danske* utleveringsloven 2020 § 23 kan utlevering ikke finne sted om det på grunn av særlige omstendigheter antas at siktelsen eller dommen som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen, «savner tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag». Loven legger ikke opp til en inngående bevisbedømmelse, men danske myndigheter har en plikt til å foreta nærmere undersøkelser hvis det foreligger særlige forhold som gir foranledning til tvil om riktigheten av den utenlandske dommen eller pågripelsesbeslutningen, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 63–64.

Etter den *finske* utleveringsloven 1970 9 § 1 mom. kan utlevering til straffullbyrding skje dersom det foreligger en tvangskraftig dom som er avsagt på bakgrunn av tilstrekkelige beviser mot den ettersøkte. Ved utlevering til strafforfølgning må det være utstedt en pågripelsesbeslutning av kompetent myndighet, hvor den ettersøktes skyld må være sannsynliggjort. Paragraf 9 2 mom. gir hjemmel for å inngå avtaler med fremmede stater om at dommer eller fengslingsbeslutninger truffet av domstoler uten prøving skal godtas som grunnlag for utlevering for denne statens vedkommende.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 § 3 femte ledd fastslår at hvis det er grunn til å tro at mistanken om et straffbart forhold, eller konklusjonene i dommen som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen, ikke oppfyller de islandske kravene om «skjellig grunn» til mistanke eller bevis for skyld i straffesaker, skal utlevering nektes.

Ved utlevering til straffullbyrding etter den *svenske* utleveringsloven 1957, kan utlevering bare skje dersom dommen understøttes av etterforskningen og heller ikke gir grunnlag for alvorlige innvendinger, jf. 9 § 1 stk. Utlevering til strafforfølgning kan ikke skje med mindre det er sannsynliggjort at den ettersøkte har begått handlingen, jf. 2 stk. Paragraf 9 3 stk. første punktum gir på sin side hjemmel for å inngå avtaler med fremmede stater om at dommer eller fengslingsbeslutninger truffet av domstoler uten prøving skal godtas som grunnlag for utlevering, såfremt avgjørelsen i den bestemte saken ikke åpenbart er uriktig. I en slik avtale kan det etter annet punktum bestemmes at en dom som er avsagt uten at domfelte var til stede (fraværdom), bare skal godtas dersom vedkommendes rett til å forsvare seg har blitt tilfredsstillende ivarettatt eller den anmodende stat forsikrer at vedkommende har mulighet til å få en ny domstolsprøving som ivaretar denne retten.

Den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 10 første ledd bestemmer hvilke dokumenter som skal vedlegges utleveringsbegjæringen. Dersom det er forhold ved saken som gir grunnlag for å vurdere mistankegrunnlaget nærmere, må den anmodende stat også vedlegge en beskrivelse av faktaene som viser at det er tilstrekkelig mistanke mot den ettersøkte, jf. § 10 annet ledd.

I den *franske* straffeprosessloven 1957 § 696-8 første ledd og den *nederlandske* utleveringsloven 1967 § 18 oppstilles det nærmere krav til utformingen av utleveringsbegjæringen, men det er ikke inntatt egne bestemmelser om krav til mistankegrunnlag.

#### 8.4.1.4 Utvalgets vurderinger

##### *Innledning*

Utvalget foreslår i det vesentlige å videreføre utleveringsloven § 10 første ledd om utlevering til straffullbyrding, se lovutkastet § 13. Ved utlevering til strafforfølgning foreslår utvalget å redusere prøvingsintensiteten sammenlignet med utleveringsloven § 10 annet ledd, ved at norske myndigheter kan legge til grunn den utenlandske vurderingen av mistankegrunnlaget uten nærmere prøving. Utvalget går for øvrig inn for å beholde «skjellig grunn»-vilkåret som mistankenivå, men med enkelte presiseringer av hvordan kravet skal tolkes. Paragraf 10 annet ledd første punktum foreslås videreført uten endringer. Utvalget mener videre at det foreligger tilstrekkelig grunn til å videreføre hjemmelen i tredje ledd om at det kan inngås avtale med fremmed annen stat om anerkjennelse av dom eller beslutning uten nærmere prøving av bevisene for om den ettersøkte har begått forholdet.

Ettersom utleveringskonvensjonen er ansett å gjelde også ved utlevering av utilregnelige personer og loven så vidt mulig bør være i samsvar med konvensjonen, foreslår utvalget å presisere at tilregnelighet ikke er en forutsetning for utlevering til annen stat, se punkt 8.2. For ikke å utfordre legalitetsprinsippet, reflekteres dette i ordlyden ved at norske myndigheter ikke lenger skal vurdere om vedkommende er «skyldig» i gjerningen.

##### *Krav til mistankegrunnlag ved utlevering til straffullbyrding*

Norske myndigheter skal som hovedregel forutsette at dommen som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen oppfyller krav til mistanke mot

den ettersøkte, slik at utlevering kan finne sted. Det er bare unntaksvis at norske myndigheter skal foreta en nærmere vurdering av om dommen bygger på en riktig vurdering av spørsmålet om den ettersøkte har begått forholdet. Utvalget mener regelen ivaretar rettssikkerheten til ettersøkte personer på en god måte, og samtidig fremmer effektivt internasjonalt rettslig samarbeid. Gjeldende rett foreslås derfor videreført med enkelte redaksjonelle endringer.

##### *Krav til mistankegrunnlag ved utlevering til strafforfølgning*

Ved utlevering til strafforfølgning går utvalget inn for å opprettholde kravet om at det må være avsagt en beslutning i den anmodende stat om pågripelse, fengsling eller tilsvarende beslutning med samme virkning og som bygger på en vurdering av om vedkommende har begått lovbruddet, men med enkelte redaksjonelle endringer. Utvalget ønsker i forlengelsen av dette å presisere at det er tilstrekkelig at det i den anmodende stat er utferdiget en tiltalebeslutning. En tiltalebeslutning forutsetter at det er tatt standpunkt til skyldspørsmålet, og det ligger ofte nøye overveielser bak denne. Når det tas ut tiltale, vil etterforskningen som regel være avsluttet og rettsprosess innledet, og grunnvilkårene for pågripelse vil da også være til stede.

Selv om det i den anmodende stat er avsagt en beslutning som bygger på en vurdering av om den ettersøkte har begått forholdet utleveringsbegjæringen bygger på, må norske myndigheter etter utleveringsloven § 10 annet ledd annet punktum vurdere om det foreligger skjellig grunn til mistanke om at vedkommende er skyldig. Selv om prøvingsintensiteten i praksis varierer, avhengig av rettssystemet i den anmodende stat, foreligger det *alltid* en prøvingsplikt etter dagens lov. Etter utvalgets vurdering synes ordlyden å harmonisere mindre godt med de ulike hensyn og behov som gjør seg gjeldende i en utleveringssak.

Av og til mottar norske myndigheter utleveringsbegjæring fra stater som står Norge nær, rettslig og politisk. Dersom beslutningen som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen bygger på en vurdering av at det foreligger skjellig grunn til mistanke eller nært opp til dette, mener utvalget at norske myndigheter bør kunne legge denne til grunn uten ytterligere prøving av mistankegrunnlaget mot den ettersøkte. En redusert prøvingsintensitet vil styrke og effektivisere utleveringssamarbeidet og bidra til å hindre straffrihet. Det vil også kunne hindre at norske myndig-



heter kommer til urimelige resultater, se f.eks. lagmannsrettens lovtolkning gjengitt i HR-2016-53-U. Selv om en lovfestet prøving av om det foreligger tilstrekkelig mistanke mot den ettersøkte bidrar til å ansvarliggjøre den anmodende stat, synes det lite hensiktsmessig å foreta en selvstendig prøving av mistankegrunnlaget i alle saker.

Fremmes utleveringsbegjæringen fra en stat som ikke står Norge nær, rettslig og politisk, må norske myndigheter normalt prøve om det foreligger skjellig grunn til mistanke om at vedkommende har begått forholdet som begjæringen knytter seg til. Dette gjelder imidlertid ikke uten videre, og norske myndigheter må se hen til om pågripelsesbeslutningen og utleveringsbegjæringen innbyr til tillit. Hvilken instans som har fattet avgjørelsen, vil også være relevant. Normalt er det større grunn til å ha tillit til avgjørelse truffet av en domstol enn en annen instans. Domstolene har imidlertid ikke alltid en tilstrekkelig uavhengig posisjon som sikrer en objektiv og uavhengig vurdering av mistankegrunnlaget. Er det tvil om domstolens uavhengighet, tilsier det at norske myndigheter må prøve om det foreligger tilstrekkelig mistanke mot den ettersøkte.

På denne bakgrunn går utvalget inn for å innføre en regel om at norske myndigheter kan legge til grunn vurderingen den anmodende stat har gjort av om den ettersøkte har begått forholdet som begjæringen bygger på, uten ytterligere prøving av mistanken mot den ettersøkte. Det legges opp til et diskresjonært skjønn. I saker om utlevering til strafforfølgning er det etter utvalgets syn ikke ønskelig å etablere en «riktighetspresumsjon». En pågripelsesbeslutning eller en tilsvarende beslutning er ikke resultatet av en like grundig saksbehandling som en dom. Utvalget mener derfor at det bør bero på en konkret vurdering om beslutningen skal legges til grunn uten ytterligere prøving av mistanken mot vedkommende, hvor det er særlige relevante om den anmodende stat ligger Norge nær, rettslig og politisk.

Hvis det ikke er grunnlag for å legge den utenlandske vurderingen til grunn, må norske myndigheter foreta en nærmere prøving av mistankegrunnlaget. I den forbindelse har utvalget vurdert om man bør gå bort fra «skjellig grunn» som mistankenivå. Mistankevurderingen ved utlevering til strafforfølgning baseres i all hovedsak på bevisvurderinger gjort i en annen stat, hvor mistankenivået ikke nødvendigvis er sammenfallende med det norske. Det kan dessuten være utfordrende å identifisere hvilket mistankenivå den andre staten benytter.

Til tross for dette, ønsker utvalget å videreføre «skjellig grunn» som mistankenivå. Vilåret er innarbeidet i norsk straffe- og straffeprosessrett og er formentlig hentet fra straffeprosesslovens regler om pågrepelse og fengsling, hvor det er riktigholdig med praksis å se hen til. Vilåret er også mer presist enn alternative fleksible formuleringer som f.eks. «tilstrekkelig bevismessig grunnlag» (se til sammenligning den danske utleveringsloven § 23). Samtidig mener utvalget at vilåret 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. Kravet om skjellig grunn til mistanke er som nevnt heller ikke til hinder for at norske myndigheter velger å legge vurderingen fra en annen stat til grunn, uten å foreta noen nærmere prøving, selv om den utenlandske avgjørelsen kan bygge på et noe lavere mistankenivå enn det norske.

Utvalget er av den oppfatning at løsningen balanserer hensynene til rettsikkerhet, effektivitet og internasjonalt rettslig samarbeid på en god måte.

#### *Avtale med annen stat om anerkjennelse av dom eller beslutning uten nærmere prøving av mistankegrunnlag*

Adgangen til å inngå avtale med annen stat om at en dom eller beslutning avsagt av en domstol skal godtas som grunnlag for utlevering overfor vedkommende stat uten nærmere prøving av bevisene, gir fleksibilitet. Selv om hjemmelen hittil ikke er benyttet og terskelen for å bruke den antas å ligge svært høyt, kan det ikke utelukkes at det overfor enkelte stater kan være aktuelt å inngå slik avtale i fremtiden. På denne bakgrunn foreslår utvalget å videreføre hjemmelen.

## **8.4.2 Overlevering**

### *8.4.2.1 Gjeldende rett*

Arrestordresystemet baserer seg på gjensidig anerkjennelse av rettslige avgjørelser, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 7–9. Arrestordreloven inneholder ingen krav til bevis for skyld, men dette grunnleggende utgangspunktet modifiseres noe av vilkårene for overlevering, herunder avslagsgrunnen i § 8 annet ledd (nordisk-europeisk arrestordre) ved motstrid med EMK, jf. også § 18 (nordisk arrestordre).

En arrestordre skal inneholde opplysning om rettskraftig dom, pågripelsesvedtak eller annen avgjørelse med samme rettskraft, jf. arrestordreloven § 5 første ledd bokstav c. Det er imidlertid ikke et krav at selve dommen eller vedtaket følger som vedlegg til arrestordren. Arrestordrelovens system legger heller ikke opp til at det skal foretas en selvstendig vurdering av om det foreligger skjellig grunn til mistanke for overlevering til strafforfølgning.

For bruk av tvangsmidler i forbindelse med overlevering følger det av arrestordreloven § 13 tredje ledd siste punktum og § 20 tredje ledd siste punktum at retten skal legge opplysningene i arrestordren til grunn dersom de ikke «openbart er urette».

#### 8.4.2.2 Folkerettslige rammer

*EUs rammebeslutning* bygger på gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser. På denne bakgrunn oppstilles det ikke krav til mistankegrunnlag. Det følger imidlertid av art. 8 nr. 1 bokstav c at opplysninger om at det foreligger en tvangskraftig dom, arrestordre eller annen tvangskraftig beslutning med samme virkning, som faller inn under virkeområdet for art. 1 (definisjoner) og 2 (anvendelsesområde), skal angis i samsvar med skjemaet. Tilsvarende bestemmelse følger av *parallellavtalen* art. 11 nr. 1 bokstav c og *konvensjon om nordisk arrestordre* art. 7 nr. 1 bokstav c.

#### 8.4.2.3 Utenlandsk rett

Statene som er tilsluttet arrestordresamarbeidet har ikke lovbestemmelser om krav til mistankegrunnlag ved overlevering til stater i EU eller Norden. Det stilles imidlertid krav til hvilke opplysninger som skal følge arrestordren, herunder krav til opplysninger om rettskraftig dom eller pågripelsesvedtak tilsvarende som i arrestordreloven og parallellavtalen.

#### 8.4.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett, slik at det ikke stilles krav til mistankegrunnlag ved overlevering til stater i EU og Norden. Dette er i samsvar med Norges forpliktelser etter parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre. Hva gjelder kravet til de dokumenter og opplysninger som skal vedlegges arrestordren, se punkt 10.3.2. Om overlevering av utilregnelige personer, se punkt 8.2.

## 8.5 EMK og andre menneskerettskonvensjoner

### 8.5.1 Innledning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer fem sentrale menneskerettskonvensjoner med utvalgte tilleggsprotokoller i norsk rett: Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) 1950, FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) 1966, FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) 1966, FNs barnekonvensjon 1989 og FNs kvinnekonvensjon 1979. Etter lovens § 3 skal bestemmelsene i disse konvensjonene og protokollene ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Det følger av menneskerettsloven at utlevering og overlevering som vil være i strid med disse konvensjonene, ikke kan skje, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 29.

Utleveringsloven har ingen egen bestemmelse om forholdet til menneskerettighetene. Etter arrestordreloven § 8 annet ledd og § 18, jf. § 8, skal en arrestordre avslås dersom overlevering vil være i strid med EMK med endringer eller de tilleggsprotokollene som gjelder som norsk lov.

Spørsmålet om det er fare for brudd på EMK eller andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, vurderes i det vesentlige på samme måte i utleverings- og arrestordresaker. Forpliktelsene etter EMK må tolkes i lys av praksis fra EMD, mens det i arrestordresakene også må sees hen til EU-domstolens praksis. Se nærmere punkt 4.3 om EMDs praksis og 4.8 om EU-domstolens praksis.

Det følger av praksis fra EMD at utlevering eller overlevering til livstidsstraff eller dødsstraff som vil være i strid med EMK art. 3, ikke kan skje. Se punkt 8.8 om livstidsstraff og 9.3 om betingelser som stilles for utlevering, som omtaler dødsstraff. Utlevering eller overlevering på grunnlag av en fraværdom kan komme i strid med EMK art. 6, se punkt 8.7.

Forholdet til menneskerettighetene i saker om utlevering omtales i punkt 8.5.2, mens overlevering omtales i 8.5.3. Utvalgets vurderinger fremgår av punkt 8.5.4.

### 8.5.2 Utlevering

#### 8.5.2.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven har som nevnt ingen egen bestemmelse om forholdet til menneskerettighetene. Avslagsgrunnene i utleveringsloven § 6 om

fare for forfølgelse og § 7 om grunnleggende humanitære hensyn «kjem inn på enkelte sider av disse rettene», jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 29. Det følger av Høyesteretts praksis at utleveringsloven §§ 6 og 7 må leses i lys av rettighetene i EMK. I Rt. 2015 s. 155 er dette slått uttrykkelig fast for § 7 (avsnitt 37 og 44). Ifølge juridisk teori må utleveringsloven tolkes slik at de nevnte avslagsgrunnene omfatter alle former for menneskerettighetsbrudd som omfattes av menneskerettsloven, jf. Mathisen s. 323. Se nærmere punkt 8.6 om fare for forfølgelse og 8.10 om humanitære hensyn.

Dersom reglene i straffeprosessloven kommer til anvendelse, jf. utleveringsloven § 14 tredje ledd, gjelder også folkerettsreservasjonen i straffeprosessloven § 4. Denne fastsetter at lovens regler gjelder med de begrensninger som følger av Norges folkerettslige forpliktelser.

#### 8.5.2.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Bestemmelser i *Grunnloven* og *menneskerettskonvensjoner* som utlevering særlig vil kunne komme i strid med, er omtalt i punkt 4.2 og 4.3.

*Utleveringskonvensjonen* har ingen bestemmelse om forholdet til menneskerettighetene eller strid med EMK som avslagsgrunn. Alle Europarådets medlemsstater er imidlertid bundet av EMK og må overholde denne, mens dette ikke nødvendigvis er tilfellet for andre stater som er part i utleveringskonvensjonen. Konvensjonen har likevel noen avslagsgrunner som fanger opp enkelte menneskerettighetsbrudd, se f.eks. art. 3 nr. 2 om fare for forfølgelse.

Norges bilaterale utleveringsavtaler omtaler ikke forholdet til menneskerettighetene. Avtalen med *Australia* art. 6 nr. 2 tilsvarende utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 2, mens art. 6 nr. 3 innebærer at en person ikke kan utleveres dersom det vil stride mot grunnleggende humanitære hensyn. Utlevering som vil stride mot EMK kan uansett nektes under henvisning til art. 7 nr. 3, som slår fast at utlevering kan nektes på ethvert annet grunnlag spesifisert i den anmodede stats lovgivning. Avtalen med *USA* åpner for at utlevering kan nektes på grunnlag av humanitære hensyn, jf. art. 7 nr. 2 bokstav b, eller av enhver annen grunn hjemlet i norsk lov, jf. art. 7 nr. 3. Avtalen med *Canada* åpner i seg selv ikke for å nekte utlevering som ville vært i strid med menneskerettighetene. I juridisk teori er det imidlertid vist til at både Canada og Norge er parter i SP og anført at forpliktelsene etter utleveringsavtalen må anses modifisert av dette, jf. Mathisen s. 344.

#### 8.5.2.3 Nordisk rett

Ingen av *de nordiske utleveringslovene* har strid med EMK generelt eller andre menneskerettskonvensjoner som egen avslagsgrunn. En rekke menneskerettighetsbrudd fanges imidlertid opp av andre bestemmelser. Alle utleveringslovene fastsetter at utlevering ikke kan skje dersom det er fare for at personen vil bli utsatt for forfølgelse på grunn av avstamning, religion, politisk oppfatning, politiske forhold ellers mv., jf. den *danske* utleveringsloven 2020 § 6, stk. 1, den *finske* 1970 7 §, den *islandske* 1984 § 6 og den *svenske* 1957 7 §. Alle de nordiske statene unntatt Danmark har også en avslagsgrunn knyttet til humanitære hensyn, jf. den *finske* utleveringsloven 8 §, den *islandske* § 7 og den *svenske* 8 §. Gjennomgående prøver domstolene om det foreligger hinder mot utlevering etter EMK også på annet grunnlag i nasjonal rett enn bestemmelsene i utleveringslovgivningen.

Den *danske* utleveringsloven § 6 angir tre avslagsgrunner som gjelder ved utlevering både til stater i og utenfor EU og Norden: Utlevering kan som nevnt ikke skje hvis det er fare for forfølgelse, jf. stk. 1. Utlevering kan heller ikke skje hvis det er fare for at personen vil bli utsatt for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. stk. 2, eller hvis det for øvrig vil være i strid med Danmarks internasjonale forpliktelser, jf. stk. 3.

### 8.5.3 Overlevering

#### 8.5.3.1 Gjeldende rett

*Lov om nordisk arrestordre 2008* inneholdt ingen bestemmelse om forholdet til menneskerettighetene. Det fremgår av forarbeidene, Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 12–13, at Justisdepartementet ikke fant behov for en egen bestemmelse om fare for brudd på menneskerettighetene som avslagsgrunn. Siden de nordiske statene har et høyt utviklet rettssystem, la departementet til grunn at overlevering til disse ikke kunne komme i strid med EMK. Skulle en slik situasjon mot formodning oppstå, ville norske myndigheter uansett ha plikt til å avslå arrestordren etter menneskerettsloven.

*Arrestordreloven* har som nevnt en annen løsning. Etter § 8 annet ledd skal en nordisk-europeisk arrestordre avslås dersom overlevering vil være i strid med EMK med endringer eller de tilleggsprotokollene som gjelder som norsk lov.

Paragraf 18 gir bestemmelsen tilsvarende anvendelse for nordiske arrestordre.

Dessuten inneholder arrestordreloven § 2 en generell folkerettsreservasjon. Bestemmelsen fastsetter at loven gjelder med de begrensningene som er godkjent i folkeretten eller som følger av avtale med fremmed stat, se utredningen kap. 7. Dette innebærer at en arrestordre som det vil være i strid med menneskerettskonvensjoner eller andre folkerettslige avtaler som Norge er bundet av å fullbyrde, må avslås.

Kommer straffeprosessloven til anvendelse, gjelder også folkerettsreservasjonen i straffeprosessloven § 4, jf. arrestordreloven § 3.

Arrestordreloven § 8 annet ledd har ikke selvstendig betydning for rettstilstanden når det allerede følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3, arrestordreloven §§ 2 eller 3, jf. straffeprosessloven § 4, at overlevering må nektes.

Enkelte rettigheter som følger av EMK er regulert i arrestordreloven § 11. Bestemmelsen gjelder overlevering til fullbyrding av en frihetsberøvende reaksjon avsagt uten at ettersøkte var til stede (fraværdom) og livstidsstraff. Se punkt 8.7 om fraværdom og 8.8 om livstidsstraff.

Bakgrunnen for at det ble innført en særskilt bestemmelse om strid med EMK som en obligatorisk avslagsgrunn, fremgår av Prop. 137 LS (2010–2011) s. 29–30. Justisdepartementet fant grunn til dette, selv om det ikke ville ha betydning for rettstilstanden, jf. menneskerettsloven og arrestordreloven § 3, jf. straffeprosessloven § 4. Departementet tok også inn en generell folkerettsreservasjon, men fant det derimot ikke nødvendig med en uttrykkelig bestemmelse om forbud mot forfølgelse. I de spesielle motivene til § 8 annet ledd uttales det om EMK på s. 52:

«Andre ledd seier at ein arrestordre også skal avslåast dersom overlevering vil vere i strid med EMK eller ein av tilleggsprotokollane som gjeld som norsk lov. Dette vil kunne vere tilfellet om det er grunn til å tru at overlevering er kravd i den hensikt å strafforfølgje eller fullbyrde straff mot den ettersøkte på grunn av til dømes vedkomande si religiøse tru, politiske oppfatning eller seksuelle legning m.v., dersom slik forfølgning eller fullbyrding ville stride mot EMK sitt diskrimineringsforbod, jf. EMK artikkel 14. Det same vil gjelde om det er grunn til å tru at den ettersøkte vil bli utsett for tortur eller anna umenneskeleg eller fornærande behandling eller straff, jf. EMK artikkel 3. Det kan også tenkast at andre av konvensjonen sine føresegner kan vere aktuelle, til dømes artikkel

6 om retten til rettvís rettargang. For å kunne avslå ein arrestordre på grunn av strid med EMK, må det krevjast at det ligg føre konkrete haldepunkt for at overlevering vil kome i strid med konvensjonen.»

I rundskriv G-02/2020 s. 27 uttales det at ettersom parallellavtalen bygger på gjensidig tillit mellom medlemsstatene, og alle avtalepartene er tilsluttet EMK, er terskelen høy for å avslå en arrestordre på dette grunnlaget.

Dersom avslag på grunn av strid med EMK kan forhindres ved å innhente tilleggsopplysninger eller garantier fra den utstedende stat, skal man alltid forsøke dette, jf. parallellavtalen § 18 nr. 2, se også rundskriv G-02/2020 s. 28. At det må innhentes tilleggsopplysninger i slike situasjoner følger også av praksis fra EU-domstolen om den tilsvarende bestemmelsen i EUs rammebeslutning art. 15 nr. 2, se bl.a. EU-domstolens storkammerdom 22. februar 2022 i de forente sakene C-562/21 PPU og C-563/21 PPU *Openbaar Ministerie* avsnitt 84. Se nærmere punkt 4.8.

#### 8.5.3.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Bestemmelser i *Grunnloven* og *menneskerettskonvensjoner* som overlevering særlig vil kunne komme i strid med, er omtalt i punkt 4.2 og 4.3.

*Parallellavtalen* har ingen bestemmelse om strid med EMK som avslagsgrunn, men fortalen og formålsbestemmelsen i art. 1 omtaler forholdet til menneskerettighetene. I fortalen slås det fast at avtalen respekterer grunnleggende rettigheter, særlig EMK, og at avtalen ikke er til hinder for at en stat kan anvende sine egne konstitusjonelle regler om bl.a. rettssikkerhet. Det slås også fast at ingen må utleveres til en stat der det er alvorlig fare for at vedkommende vil bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. tilleggsprotokoll nr. 6 art. 1 til EMK, annen tilleggsprotokoll til SP, EMK art. 3 og SP art. 7.

Artikkel 1 nr. 3 slår fast at avtalen ikke skal innebære noen innskrenkning i plikten til å respektere de grunnleggende rettigheter og rettsprinsipper som er nedfelt i EMK eller prinsippene nevnt i art. 6 i Traktat om Den europeiske union (TEU). Sistnevnte viser til bl.a. EUs pakt om grunnleggende rettigheter. Artikkel 1 nr. 4 har en bestemmelse om fare for forfølgelse. De nevnte punktene i fortalen og art. 1 nr. 3 bygger på fortalen punkt 12 og 13 og art. 1 nr. 3 i *EUs rammebeslutning*.

Heller ikke *konvensjon om nordisk arrestordre* har noen bestemmelse om strid med EMK som avslagsgrunn, men fortalen punkt 4 til 6 omtaler forholdet til de grunnleggende menneskerettighetene. Det slås i punkt 4 bl.a. fast at konvensjonen respekterer de grunnleggende rettigheter, slik de er garantert ved EMK. Etter punkt 5 er konvensjonen ikke til hinder for at de nordiske landene anvender egne forfatningsrettslige regler om retten til bl.a. en rettferdig rettergang. I punkt 6 fremgår det at ingen må oversendes, utsendes, utleveres, videreoverleveres eller videreutleveres til en stat der det er alvorlig risiko for at de vil bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

### 8.5.3.3 Nordisk rett

Den *danske* utleveringsloven § 6 angir som nevnt tre avslagsgrunner som gjelder ved utlevering både til stater i og utenfor EU og Norden, se punkt 8.5.2.3.

*Finlands* lov om europeisk arrestordre 2003 § 1 mom. nr. 6 bestemmer at overlevering skal nektes hvis det er grunn til å tro at personen på grunn av opprinnelse, tilhørighet til en viss sosial gruppe, religion, tro eller politisk oppfatning vil bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen behandling som krenker menneskeverdet, forfølgelse eller det med rette kan antas at det vil innebære krenkelse av vedkommendes menneskerettslige eller konstitusjonelle beskyttelse. Etter 5 § 2 mom. skal overlevering også nektes hvis den er urimelig av humanitære grunner og urimeligheten ikke kan avhjelpes ved å utsette iverksettingen etter 47 §. Den finske loven om nordisk arrestordre 2007 4 § 1 mom. nr. 6 og 2 mom. har tilsvarende bestemmelser.

*Islands* arrestordrelov 2016 § 9 annet ledd og § 18 og *Sveriges* lov om europeisk arrestordre 2003 2 kap. 4 § 2 stk. og lov om nordisk arrestordre 2011 2 kap. 4 § 1 stk. fastsetter at en arrestordre skal avslås dersom overlevering vil være i strid med EMK eller de tilleggsprotokollene som gjelder som nasjonal lov.

### 8.5.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om det er grunn til å ha strid med EMK og andre menneskerettskonvensjoner som en egen avslagsgrunn. Det er et spørsmål om det er behov for dette ved siden av begrensningene som allerede følger av menneskerettsloven, samt av den generelle folkerettsreservasjonen i lovutkas-

tet § 2 og henvisningen til straffeprosessloven i lovutkastet § 3, jf. straffeprosessloven § 4.

Utvalget mener likevel de beste grunner taler for at den nye loven har strid med EMK og andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av som en egen avslagsgrunn, hensett til viktigheten av at Norge overholder sine menneskerettslige forpliktelser. Bestemmelsen vil bidra til å synliggjøre og tydeliggjøre avslagsgrunnen. Dette kan gi veiledning både til den som begjæres utlevert eller kreves overlevert, og til myndighetene som behandler saken. Dessuten kan det være en fordel å ha en særskilt og obligatorisk avslagsgrunn å vise til overfor staten som eventuelt gis avslag.

Utvalget ser grunn til å vise til EMK særskilt, bl.a. fordi konvensjonen er en sentral folkerettslig forpliktelse og har størst praktisk betydning for vårt land. De nyere arrestordrelovene i Finland, Island og Sverige har alle strid med EMK eller menneskerettigheter som avslagsgrunn, og i Danmark fanges dette opp av en bestemmelse som forbyr utlevering i strid med Danmarks internasjonale forpliktelser. Det vil neppe være behov for å benytte avslagsgrunnen ved nordiske arrestordre, men utvalget anser det hensiktsmessig å ha en generell bestemmelse som også dekker denne situasjonen.

Forslaget i lovutkastet § 5 fastsetter at utlevering eller overlevering ikke kan skje dersom det vil være i strid med EMK med endringer og tilleggsprotokoller som gjelder som norsk lov, eller andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av. Bestemmelsen viderefører arrestordreloven § 8 annet ledd, og § 18, jf. § 8 annet ledd, men utvider avslagsgrunnen til å gjelde også andre menneskerettskonvensjoner. I tillegg gjelder bestemmelsen nå også ved utlevering, noe som er en presisering av gjeldende rett.

Videre har utvalget vurdert om den nye loven bør ha en egen bestemmelse som eksplisitt fastslår at utlevering eller overlevering skal nektes dersom det er reell fare for at personen etter utleveringen eller overleveringen vil bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. På den ene side ville dette synliggjøre forpliktelsene etter EMK art. 3 og tilleggsprotokollene som forplikter til avskaffelse av dødsstraff (nr. 6 og 13). På den annen side vil en slik bestemmelse ikke ha selvstendig, rettslig betydning, jf. bestemmelsene i lovutkastet nevnt ovenfor. At man må være oppmerksom på risikoen for utlevering til dødsstraff fremgår av lovutkastet § 20 første ledd bokstav b. Ved utlevering der slik risiko foreligger skal det stilles betingelse om at dødsstraff ikke kan fullbyrdes mot den ettersøkte.

Danmark, Island og Sveriges utleveringslover har tilsvarende bestemmelser. Når det gjelder overlevering, er det blant de nordiske statene bare de finske arrestordrelovene som har avslagsbestemmelser som direkte nevner dødsstraff. Den danske loven og de finske arrestordrelovene viser til torturforbudet. Ingen stater i EU eller Norden har dødsstraff, og de har alle ratifisert EMK og protokoll nr. 13. Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for en egen bestemmelse om dødsstraff mv. som avslagsgrunn.

## 8.6 Fare for forfølgelse

### 8.6.1 Innledning

Utlevering omtales i punkt 8.6.2 og overlevering i 8.6.3, mens utvalgets vurderinger fremgår av punkt 8.6.4.

### 8.6.2 Utlevering

#### 8.6.2.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven § 6 fastsetter at utlevering ikke kan skje dersom det må antas å være alvorlig fare for at vedkommende på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller politiske forhold ellers ville bli utsatt for forfølgelse som retter seg mot hans liv eller frihet eller for øvrig har alvorlig karakter.

Utleveringsloven 1908 hadde ingen tilsvarende bestemmelse. Bestemmelsen bygger i det vesentlige på utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 2. Her fremgår det at utlevering ikke skal skje

«dersom den anmodede stat har alvorlig grunn til å anta at en begjæring om utlevering for alminnelig lovbrudd er fremmet i den hensikt å tiltale eller straffe en person på grunn av rase, religion, nasjonalitet eller politiske oppfatning, eller at denne persons stilling kan forverres av noen av disse grunner.»

Det er to forskjeller mellom ordlyden i utleveringskonvensjonen og utleveringsloven. Ulikhetene i lovteksten samsvarer med hvordan utleveringslovene i de andre nordiske statene ble utformet. For det første viser utleveringsloven § 6 i tillegg til forfølgelsesgrunnene som fremgår av konvensjonen til «politiske forhold ellers». Ifølge forarbeidene var det mulig at dette innebar en mindre utvidelse ut over hva det i konvensjonen er siktet til med politisk oppfatning, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 32.

For det annet viser konvensjonen til «alvorlig grunn til å anta» at en begjæring om utlevering for alminnelig lovbrudd er fremmet i den hensikt å tiltale eller straffe en person på grunn av en av de oppregnede forfølgelsesgrunnene, mens loven taler om «alvorlig fare» for «forfølgelse som er rettet mot liv eller frihet eller for øvrig har alvorlig karakter». Dette må ifølge forarbeidene antas bare å være en presisering i forhold til konvensjonen, jf. proposisjonen s. 32. Loven krever at forfølgelsen er av kvalifisert art i dobbel forstand. Det må foreligge alvorlig fare for forfølgelse og denne må være av alvorlig karakter.

Utleveringsloven § 6 bør bl.a. sees i sammenheng med bestemmelsen om *non refoulement* i FNs flyktningkonvensjon 1951 art. 33. Ifølge forarbeidene burde utleveringsloven ikke gi en svakere beskyttelse enn den tidligere fremmedloven 1956 (lov 27. juli 1956 om utlendingers adgang til riket m.v.) og flyktningkonvensjonen hva angår de forhold som omfattes av bestemmelsen, jf. proposisjonen s. 32–33, jf. også Rt. 2010 s. 40 avsnitt 20. Det samme må gjelde i relasjon til utlendingsloven 2008 (lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her). *Non refoulement*-prinsippet er nå lovfestet i utlendingsloven § 73 om absolutt vern mot utsendelse. Bestemmelsen fastsetter at en utlending i utgangspunktet ikke kan sendes til et område der vedkommende risikerer forfølgelse (jf. § 28 første ledd bokstav a) og aldri til et område der vedkommende står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur mv. (jf. § 28 første ledd bokstav b). Se nærmere om forholdet til utlendingslovgivningen i punkt 12.7. Utlendingsloven § 6 omfatter også det forhold at personen risikerer å bli sendt videre til et annet land hvor vedkommende kan risikere alvorlig forfølgelse, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 32 og Rt. 1994 s. 934.

Ordlyden i utleveringsloven § 6 omfatter ikke alle former for menneskerettsbrudd, men det følger av rettspraksis at en rekke menneskerettsbrudd er innfortolket i bestemmelsen. Gjennom menneskerettsloven §§ 2 og 3 er bl.a. EMK og SP gjort til norsk rett med forrang fremfor andre lovbestemmelser. I den grad utleveringsloven §§ 6 og 7 om grunnleggende humanitære hensyn ikke dekker menneskerettsforpliktelser Norge er bundet av, må loven suppleres av menneskerettsloven og Grunnlovens menneskerettsbestemmelser.

Fire vilkår må være oppfylt for at utleveringsloven § 6 skal komme til anvendelse; *det må antas å være* (beviskravet) *alvorlig fare* (risikokravet) for at vedkommende *på grunn av en av forfølgelsesgrunnene oppregnet i loven* risikerer alvorlig forfølgelse.

Ordlyden i *beviskravet*, «*det må antas å være*», gir begrenset veiledning om hvilken grad av sannsynlighet som kreves. Utleveringskonvensjonen benytter formuleringen «alvorlig grunn til å anta» («substantial grounds for believing»). Ettersom det dreier seg om risiko for forfølgelse, er det i rettsteorien anført at terskelen ikke bør legges for høyt. Enhver teoretisk mulighet for forfølgelse sperrer imidlertid ikke for utlevering. Det må i utgangspunktet foreligge objektive holdepunkter for forfølgelse, jf. Ruud mfl. s. 34. Påtalemyndigheten skal utrede saken, men har ikke en vanlig strafferettslig bevisbyrde, jf. Rt. 1994 s. 934. Når det gjelder terskelen for brudd på EMK («substantial grounds for believing that there is a real risk»), vises det til punkt 4.3.

*Risikokravet* innebærer at det må være «*alvorlig fare*» for at personen på grunn av en av forfølgelsesgrunnene vil bli utsatt for forfølgelse. Det er ikke tilstrekkelig med en teoretisk mulighet; risikoen må være reell. I LB-2019-84961 kom lagmannsretten til at vilkårene for utlevering til Iran ikke var oppfylt, jf. bl.a. utleveringsloven § 6, jf. EMK art. 3. Det var «reell fare» for at siktede ville bli idømt korporlig straff (pisking eller dødsstraff). Lagmannsretten uttalte med henvisning til Rt. 2011 s. 1481 avsnitt 42–43 at «reell fare» ikke innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt. Terskelen er betydelig lavere. Se ellers Ruud mfl. s. 34–36.

Etter ordlyden må det foreligge alvorlig fare for forfølgelse *på grunn av en av forfølgelsesgrunnene oppregnet i loven*. Som nevnt går utleveringsloven med alternativet «politiske forhold ellers» lengre enn utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 2. Flyktningkonvensjonen art. 33 og asylbestemmelsen i utlendingsloven § 28 viser også til «medlemskap i en spesiell sosial gruppe». Mathisen s. 317 gjør gjeldende at «politiske forhold ellers» må kunne dekke bl.a. kjønn og seksuell legning. Utleveringsloven § 6 er i rettspraksis forstått slik at den forbyr utlevering både i tilfeller som omhandles i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a (jf. flyktningkonvensjonen art. 33) og b (jf. EMK art. 3), jf. LB-2019-84961.

Loven viser til *forfølgelse* som retter seg mot personens «liv eller frihet eller for øvrig har alvorlig karakter». Ordlyden og forarbeidene gir begrenset veiledning i hva som ligger i dette. Utlendingsloven § 29 beskriver hva som skal anses som forfølgelse etter utlendingsloven § 28. Det er naturlig å se hen til dette også ved tolkning av begrepet etter utleveringsloven.

At en person er gitt beskyttelse (asyl) i Norge er ikke i seg selv til hinder for at vedkommende

kan utleveres. I Rt. 2010 s. 40 kom Høyesterett til at utleveringsloven § 6 ikke var til hinder for utlevering til Kosovo av en person med asyl i Norge. Utlevering eller overlevering til samme stat som vedkommende flyktet fra, er imidlertid ikke aktuelt med mindre forholdene der har endret seg i tilstrekkelig grad. Se nærmere punkt 12.7 om forholdet til utlendingslovgivningen.

#### 8.6.2.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer Grunnloven

Utlevering eller overlevering som vil innebære fare for forfølgelse kan komme i strid med Grunnloven, i første rekke § 93 (retten til liv og forbudet mot tortur mv.) og § 95 (retten til rettferdig rettergang).

#### *Avtaler som gjelder både ved utlevering og overlevering*

Utlevering eller overlevering som vil innebære fare for forfølgelse kan komme i strid med en rekke menneskerettskonvensjoner. Dette gjelder bl.a. EMK, og da i første rekke art. 2 (retten til liv), 3 (forbudet mot tortur mv.) og 6 (retten til rettferdig rettergang). EMK art. 14 oppstiller et diskrimineringsforbud: Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i konvensjonen skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.

Også andre menneskerettskonvensjoner kan være relevante, bl.a. SP art. 6 (retten til liv), 7 (forbudet mot tortur mv.) og 9 nr. 3 (retten til rettferdig rettergang i straffesaker).

*Flyktningkonvensjonen* art. 33 fastsetter *non refoulement*-prinsippet. Artikkel 33 nr. 1 bestemmer at ingen stat på noen som helst måte må utvise eller avvise en flyktning over grensen til områder hvor hans liv eller frihet ville være truet på grunn av hans rase, religion, nasjonalitet, politiske oppfatning eller det forhold at han tilhører en spesiell sosial gruppe. Etter nr. 2 skal bestemmelsen likevel ikke kunne påberopes av en flyktning som med rimelig grunn anses for å være en fare for det lands sikkerhet hvor han befinner seg, eller som har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for samfunnet i vedkommende land.

### Utlevering

*Utleveringskonvensjonen* art. 3 nr. 2 er omtalt i punkt 8.6.2.1. Vernet mot forfølgelse gjelder dessuten ved transitt, jf. art. 21 nr. 6.

Utleveringsavtalen med *Australia* har i art. 6 nr. 2 en bestemmelse som i hovedsak er utformet på samme måte som utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 2, men som også viser til «andre politiske forhold». Det følger i tillegg av art. 7 nr. 3 at utlevering kan nektes på ethvert annet grunnlag som er spesifisert i den anmodede stats lovgivning.

Utleveringsavtalene med Canada og USA har en eldre type diskrimineringsklausul og er knyttet til politisk lovbrudd. Etter avtalen med *Canada* art. VI skal utlevering nektes for politisk lovbrudd, eller der siktede godtgjør at utleveringsbegjæringen i realiteten er fremmet med sikte på å strafforfølge eller straffe han for et politisk lovbrudd, selv om begjæringen etter sitt innhold fremstår som grunnet på et alminnelig lovbrudd. Andre former for forfølgelse er ikke dekket av noen avslagsgrunn. Menneskerettsloven innebærer at utlevering må nektes hvis utlevering vil stride mot EMK eller SP, selv om avslagsgrunnene i utleveringsavtalen ikke omfatter dette.

Avtalen med *USA* har en lignende diskrimineringsklausul i art. 7 nr. 1 bokstav c. Utlevering kan imidlertid uansett nektes med henvisning til utleveringsloven § 6, jf. art. 7 nr. 3, som fastslår at utlevering kan nektes av enhver annen grunn som er hjemlet i den anmodede stats lovgivning.

#### 8.6.2.3 Nordisk rett

Alle de nordiske utleveringslovene fastsetter at utlevering ikke kan skje dersom det er fare for at personen vil bli utsatt for forfølgelse på grunn av en av forfølgelsesgrunnene angitt i loven. Se nærmere punkt 8.5.2.3.

### 8.6.3 Overlevering

#### 8.6.3.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven har ingen egen avslagsgrunn knyttet til fare for forfølgelse. I stedet angir loven strid med EMK som en generell avslagsgrunn, jf. § 8 annet ledd (nordisk-europeiske arrestordre) og § 18, jf. § 8 annet ledd (nordiske arrestordre). Loven har også en generell folkerettsreservasjon i § 2. I tillegg fastsetter § 3 at straffeprosessloven gjelder så langt den passer, noe som innebærer at også folkerettsreservasjonen i straffeprosessloven

§ 4 får anvendelse. Overlevering som innebærer alvorlig fare for at personen på grunn av en forfølgelsesgrunn vil bli utsatt for forfølgelse eller reell fare for umenneskelig behandling mv., må nektes, enten under henvisning til de nevnte bestemmelsene i arrestordreloven eller til menneskerettsloven §§ 2 og 3. Det vises i denne sammenheng særlig til flyktningskonvensjonen art. 33 og EMK art. 3.

I lys av ovennevnte muligheter for å avslå en arrestordre dersom det er fare for brudd på fundamentale rettigheter, fant departementet det ikke nødvendig å ha en uttrykkelig bestemmelse om forbud mot fare for forfølgelse som omhandlet i parallellavtalen art. 1 nr. 4, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 29–30. EMK er ratifisert av alle statene som er tilsluttet parallellavtalen. Se nærmere om EMK og andre menneskerettskonvensjoner i punkt 4.3 og 8.5.

Justisdepartementet synes å ha forutsatt at det var lite praktisk behov for en avslagsgrunn knyttet til fare for forfølgelse. I Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til lovendringer for gjennomføring av parallellavtalen (desember 2009) s. 15–16 foreslo departementet ikke å videreføre det generelle forbudet i utleveringsloven § 5 mot utlevering for politiske lovbrudd med hensyn til overlevering. Departementet forutsatte i denne sammenheng at overlevering kan nektes når det foreligger konkrete holdepunkter for at formålet med arrestordren er å rettsforfølge eller straffe for politisk oppfatning. Det ble også lagt vekt på at faren for rettsforfølging på grunn av politisk oppfatning er liten innenfor EU.

Heller ikke lov om nordisk arrestordre 2008 hadde fare for forfølgelse som egen avslagsgrunn, se nærmere Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 13.

#### 8.6.3.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

For omtale av *Grunnloven* og *avtaler som gjelder både utlevering og overlevering* vises det til punkt 8.6.2.2 ovenfor.

*Parallellavtalen* oppstiller ikke fare for forfølgelse som en avslagsgrunn i bestemmelsene om avslagsgrunner i art. 4 og 5. Avtalen gir imidlertid vern mot brudd på grunnleggende rettigheter, se fortalen, art. 1 nr. 3 og særlig art. 1 nr. 4.

Artikkel 1 nr. 4 lyder:

«Ikke noe i denne avtale skal tolkes som et forbud mot å nekte å overlevere en person som det er utstedt arrestordre på som definert i denne avtale, når det ut fra objektive kriterier er grunn til å tro at slik arrestordre er utstedt med det formål å rettsforfølge eller straffe en



person på grunnlag av vedkommendes kjønn, rase, religion, etniske opprinnelse, nasjonalitet, språk, politiske oppfatninger eller seksuelle legning, eller at vedkommendes stilling kan bli satt i fare av noen av de grunner som nevnt.»

De aktuelle punktene i fortalen og art. 1 nr. 3 svarer til fortalen punkt 12 og 13 og art. 1 nr. 3 i *EUs rammebeslutning*.

*Konvensjon om nordisk arrestordre* har ingen bestemmelse om fare for forfølgelse som avslagsgrunn. Fortalen punkt 4 til 6 omtaler forholdet til de grunnleggende menneskerettighetene.

Se nærmere om punktene og artiklene i punkt 8.5.3.2.

### 8.6.3.3 Nordisk rett

Den *danske* utleveringsloven 2020 og de *finske* arrestordreløvene 2003 og 2007 oppstiller fare for forfølgelse som egen avslagsgrunn og fastsetter også at overlevering må nektes dersom det er fare for at personen vil bli utsatt for tortur mv. Den *islandske* arrestordreløven 2016 og de *svenske* arrestordreløvene 2003 og 2011 har ingen egen avslagsbestemmelse knyttet til forfølgelse, men slår fast at overlevering skal nektes hvis det vil stride mot EMK. Se nærmere punkt 8.5.3.3.

### 8.6.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at fare for forfølgelse utgjør en selvstendig avslagsgrunn både ved utlevering og overlevering, se lovutkastet § 6. En uttrykkelig lovregulering kan synes unødvendig ved siden av menneskerettsloven, den generelle folkerettsreservasjonen i lovutkastet § 2, avslag på grunn av strid med EMK eller andre menneskerettskonvensjoner i § 5 og henvisningen til straffeprosessloven i § 3. Avslagsgrunnen er imidlertid viktig og vil synliggjøre og tydeliggjøre Norges folkerettslige forpliktelser på området, særlig *non refoulement*-vernet i flyktningkonvensjonen art. 33. Utvalget viser videre til at alle de nordiske statene har fare for forfølgelse som en egen avslagsgrunn ved utlevering. Den danske utleveringsloven og de finske arrestordreløvene, som alle er av nyere dato, oppstiller fare for forfølgelse som en egen avslagsgrunn ved overlevering.

Forslaget i lovutkastet § 6 bygger i det vesentlige på utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 2 og parallellavtalen art. 1 nr. 4. Bestemmelsen viderefører utleveringsloven § 6 med noen endringer, som er ment å presisere gjeldende rett.

Mens utleveringsloven § 6 bare gjelder utlevering, innebærer lovutkastet § 6 at fare for forfølgelse oppstilles som en eksplisitt avslagsgrunn også ved overlevering.

Videre går utvalget inn for å gjøre to endringer i ordlyden sammenlignet med utleveringsloven § 6:

For det første foreslår utvalget å endre forfølgelsesgrunnen «rase» til «avstamning». Både utleveringsloven § 6, utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 2 og parallellavtalen art. 1 nr. 4 viser til «rase». Begrepsendringen er ikke ment å endre gjeldende rett og slik omskriving er også gjort tidligere. Flyktningkonvensjonen art. 1 A og art. 33 viser til rase, mens lovgiver valgte å benytte formuleringen «etnisitet, avstamning, hudfarge» i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. Utvalget anser den foreslåtte begrepsendringen som hensiktsmessig og forenkler. Det er i denne sammenheng også sett hen til at den danske og den svenske utleveringsloven, og de finske arrestordreløvene, benytter begrepet avstamning.

For det annet foreslår utvalget å innta «tilhørighet til en spesiell sosial gruppe» som en eksplisitt forfølgelsesgrunn. En del situasjoner som i dag omfattes av «politiske forhold ellers», vil omfattes av denne forfølgelsesgrunnen. Utvalget ser likevel grunn til å tydeliggjøre at fare for forfølgelse på grunn av slik tilhørighet omfattes av bestemmelsen og er ment som en presisering.

Bakgrunnen for forslaget er forpliktelsen etter flyktningkonvensjonen art. 33 til ikke å returnere en flyktning til områder hvor personens liv eller frihet vil være truet på grunn av det forhold at vedkommende «tilhører en spesiell sosial gruppe». Konvensjonen art. 1 A og utlendingsloven § 28 angir «medlemskap i en spesiell sosial gruppe» som et forfølgelsesgrunnlag.

Utvalget ser også hen til at både Danmark og Finland i sin utleverings- og arrestordrelovgivning viser til henholdsvis «tilhørsforhold til en bestemt befolkningsgruppe» og «tilhørighet till viss samhällsgrupp». Det samme gjør den svenske utleveringsloven.

Når det gjelder innholdet i begrepet, vises det til at FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har gitt egne retningslinjer av 7. mai 2002 med følgende definisjon av begrepet spesiell sosial gruppe på s. 3:

«a particular social group is a group of persons who share a common characteristic other than their risk of being persecuted, or who are perceived as a group by society. The characteristic will often be one which is innate, unchangea-

ble, or which is otherwise fundamental to identity, conscience or the exercise of one's human rights.»

Utlendingsloven § 30 inneholder legaldefinisjoner av konvensjonsgrunnene i § 28 første ledd bokstav a. Paragraf 30 første ledd bokstav c beskriver hva som særlig skal anses som en spesiell sosial gruppe ved anvendelsen av § 28:

«En spesiell sosial gruppe skal særlig anses å omfatte en gruppe mennesker som har et felles kjennetegn ut over faren for å bli forfulgt, og som oppfattes som en gruppe av samfunnet. Det felles kjennetegnet kan være iboende eller av andre grunner uforanderlig, eller for øvrig utgjøres av en væremåte eller en overbevisning som er så grunnleggende for identitet, samvittighet eller utøvelse av menneskerettigheter at et menneske ikke kan forventes å oppgi den. Tidligere ofre for menneskehandel skal anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe.»

Det kan være naturlig å se hen til dette også ved vurderingen etter lovutkastet § 6. Forfølgelsesgrunnen er også nærmere omtalt i forarbeidene til utlendingsloven, se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 74 flg.

Utvalget foreslår å bruke begrepet «tilhørighet til en spesiell sosial gruppe» i lovutkastet, uten at dette er ment å ha et annet realitetsinnhold enn begrepet «medlemskap i en spesiell sosial gruppe».

Utvalget har vurdert om ordlyden bør angi eksempler på grupper som skal anses omfattet. Her har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

*Flertallet* har kommet til at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste eksempler på grupper. Det vises i denne sammenheng til følgende uttalelse i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 80:

«Departementet viser til at det er anerkjent i norsk praksis at både forfølgelse på grunn av seksuell orientering og forfølgelse på grunn av kjønn, skal anses dekket av denne konvensjonsgrunnen. Departementet synes i utgangspunktet det er uheldig å lovfeste eksempler på hvilke grupper som skal anses omfattet, fordi dette kan føre til at fokus rettes mot de nevnte gruppene uten å åpne for andre grupper. Som det fremgår av utvalgets utredning gjelder det her rettsspørsmål hvor praksis er under stadig utvikling både nasjonalt og internasjonalt.»

Begrepet «tilhørighet til en spesiell sosial gruppe» er ment å dekke bl.a. kjønn og seksuell legning, som er eksplisitt nevnt i parallellavtalen art. 1 nr. 4. Dette er presisert i merknadene til lovutkastet § 6.

*Utvalgets mindretall*, medlemmet Hilde Stoltenberg, finner av hensyn til klarhet at det er nødvendig å ta inn «seksuell orientering» i lovteksten, i og med at det ikke ut fra en naturlig forståelse av ordlyden synes å bli dekket. Tillegget vil gjøre lovteksten mer moderne og brukervennlig, da det ikke hører naturlig hjemme hverken i begrepet «politiske forhold» eller «en spesiell sosial gruppe». Å redegjøre for dette i merknadene anses ikke tilstrekkelig. Det vises også til at begrepet seksuell orientering er godt kjent i strafferetten, jf. bl.a. straffeloven §§ 185 og 186, og at parallellavtalen art. 1 nr. 4 viser til «seksuell legning».

## 8.7 Fraværdom

### 8.7.1 Utlevering

#### 8.7.1.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven har ingen særskilt bestemmelse om utlevering til fullbyrding av en fraværdom. En begjæring om slik utlevering vurderes i utgangspunktet etter den alminnelige regelen om utlevering til fullbyrding av dommer i utleveringsloven § 10 første ledd. I det følgende omtales de sidene av § 10 som gjelder fraværdom. Andre sider av bestemmelsen er behandlet i punkt 8.4, som gjelder krav til mistankegrunnlag.

Etter § 10 første ledd skal utlevering til fullbyrding nektes dersom det er «særlig grunn» til å tro at dommen ikke bygger på en riktig vurdering av skyldspørsmålet. Norske myndigheter må foreta en vurdering av den utenlandske dommen, som skal følge som vedlegg til utleveringsbegjæringen, jf. § 13 fjerde ledd. At saken gjelder en fraværdom er et moment som taler for en mer omfattende prøving, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 36.

I HR-2018-2242-U uttalte ankeutvalget at det beror på en konkret vurdering i den enkelte sak om fraværet utgjør en «særlig grunn» etter § 10. Opplysninger om at dommen er avsagt uten at den domfelte har vært til stede eller fått anledning til kontradiksjon, kan være et moment som taler for en noe mer inngående prøving av domfellelsens riktighet, herunder om rettergangen som ledet frem til dommen har ivaretatt grunnleggende rettssikkerhetskrav (avsnitt 10). Saken

gjaldt en polsk fraværdsdom. Det fremgikk ikke av underinstansenes avgjørelser om den hadde vurdert den ettersøkte anførsel om at han ikke var informert om rettergangen, eller om det hadde vært gjort undersøkelser for å avklare om hensynet til kontradiksjon var tilstrekkelig ivaretatt. Ankeutvalget opphevet lagmannsrettens avgjørelse. Deretter ble det innhentet opplysninger fra Polen som tilsa at den ettersøkte hadde vært varslet om rettsmøtet og representert ved advokat, i tillegg til at vedkommende selv hadde vært til stede i noen av rettsmøtene. Utlevering kunne da skje, jf. HR-2019-505-U.

Hvis en fraværdsdom ikke gir grunnlag for utlevering etter § 10 første ledd, men den ettersøkte kan kreve fornyet behandling av saken i den anmodende stat, skal utleveringsbegjæringen vurderes etter annet ledd om utlevering til strafforfølgning, jf. Rt. 2007 s. 1453.

Saken gjaldt utlevering til Kroatia på grunnlag av en fraværdsdom på 12 års fengselsstraff for drap. Lagmannsretten hadde kommet til at fraværdsdommen var beheftet med slike svakheter at det var særlig grunn til å reise tvil om dommens riktighet, jf. § 10 første ledd. Kroatisk myndigheter hadde garantert at den ettersøkte ville få saken behandlet på nytt dersom han begjærte det. Høyesterett kom til at saken i realiteten innebar utlevering til strafforfølgning, og at den derfor måtte vurderes etter § 10 annet ledd. Til støtte for resultatet viste Høyesterett bl.a. til art. 3 nr. 1 i annen tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen. Bestemmelsen gir anledning til å nekte utlevering med grunnlag i en fraværdsdom, hvis rettergangen som ledet frem til dommen ikke var i tråd med minimumskravene om til rett til å forsvare seg. Utlevering skal likevel finne sted hvis den anmodende stat gir en forsikring som finnes tilstrekkelig til å garantere den ettersøkte en rett til å få prøvd saken på nytt på en forsvarlig måte. Høyesterett pekte på at det ved Norges tilslutning til protokollen var lagt til grunn at innholdet i art. 3 nr. 1 var i samsvar med utleveringsloven § 10. Selv om innholdet i protokollen nok kunne vært tatt inn i lovteksten, illustrerte den de reelle hensynene som talte for å forstå § 10 slik at utlevering på grunnlag av en fraværdsdom må kunne skje med grunnlag i annet ledd når ikke første ledd kan benyttes (avsnitt 27 og 28).

Siden utleveringsloven ikke har noen særskilt bestemmelse om utlevering til fullbyrding av fraværdsdom, angir den heller ikke på hvilket tidspunkt forsikringen fra den anmodende stat må foreligge. Det er likevel ikke tvilsomt at den må foreligge før den rettslige prøvingen av utleveringsbe-

gjæringen. I praksis stiller Justisdepartementet i sitt utleveringsvedtak vilkår etter § 12 annet ledd om ny prøving, dersom retten har kommet til at vilkårene i § 10 annet ledd er oppfylt fordi domfelte har rett til ny prøving av saken.

#### 8.7.1.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen, annen tilleggsprotokoll og bilaterale avtaler*

*Utleveringskonvensjonen* har ingen særskilt bestemmelse om fraværdsdommer, men det er gitt regler om dette i konvensjonens *annen tilleggsprotokoll* art. 3. Artikkel 3 nr. 1 gir anledning til å nekte utlevering med grunnlag i en fraværdsdom dersom

«the proceedings leading to the judgment did not satisfy the minimum rights of defence recognised as due to everyone charged with criminal offence. However, extradition shall be granted if the requesting Party gives an assurance considered sufficient to guarantee to the person claimed the right to a retrial which safeguards the rights of defence. This decision will authorise the requesting Party either to enforce the judgment in question if the convicted person does not make an opposition or, if he does, to take proceedings against the person extradited.»

Artikkel 3 nr. 2 bestemmer videre at den anmodende stats opplysning til den ettersøkte om fraværdsdommen ikke skal ha noen formell betydning for prosessen i den anmodende stat. Hovedhensikten med nr. 2 er å hindre at den ettersøkte etter utlevering bare har et lite tidsvindu for å anke, mens selve utleveringsprosessen tar flere uker eller måneder, jf. den forklarende rapporten til annen tilleggsprotokoll s. 5.

Ved reservasjon til art. 12 (som gjelder begjæringen og medfølgende dokumenter) har Norge forbeholdt seg retten til å kunne kreve beviser fra den anmodende stat for at den ettersøkte har begått forholdet som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen, og til å avslå begjæringen hvis bevisene anses utilstrekkelige. I forbindelse med Norges ratifikasjon av første og annen tilleggsprotokoll ble det i kongelig resolusjon 17. oktober 1986 s. 11–12 understreket at forbeholdet også skal gjelde for annen tilleggsprotokoll, jf. dens art. 9 nr. 1.

Ingen av Norges *bilaterale utleveringsavtaler* har egne bestemmelser om fraværdsdommer.

*EMK art. 6 og EMDs praksis om fraværdommer*

EMD har uttalt at en utleverende stat unntaksvis kan tenkes å krenke sine forpliktelser etter EMK art. 6, dersom klageren har vært eller vil bli utsatt for en åpenbar rettsfornektelse («a flagrant denial of a fair trial») i den anmodende stat, jf. plenumsdommen *Soering mot Storbritannia*, 7. juli 1989, avsnitt 113. En fraværdom uten mulighet for en ny behandling av sakens realitet kan utgjøre en slik åpenbar rettsfornektelse, jf. bl.a. avvisningsavgjørelsene *Einhorn mot Frankrike*, 16. oktober 2001, avsnitt 33 og *Harkins mot Storbritannia* (GC), 15. juni 2017, avsnitt 63. Ingen starter er hittil dømt av EMD for brudd på EMK art. 6 etter å ha utlevert en ettersøkt på grunnlag av en fraværdom. Se nærmere om art. 6 og EMDs avgjørelser i punkt 4.3.

Nedenfor gis det en oversikt over sentrale avgjørelser fra EMD om forholdet mellom art. 6 og fraværdommer. Disse sakene gjelder klager mot *staten som avsa fraværdommen*. De er likevel relevante for en utleverende stat fordi de angir under hvilke omstendigheter en fraværdom kan utgjøre en åpenbar rettsfornektelse.

Tiltaltes rett til å være til stede i egen straffesak er ikke nedfelt i art. 6, men EMD har lagt til grunn at tilstedeværelse er en grunnleggende forutsetning for å kunne ivareta sine rettigheter bl.a. etter art. 6 nr. 3, jf. bl.a. storkammerdommen *Sejdovic mot Italia* (GC), 1. mars 2006, avsnitt 81.

EMD har i flere avgjørelser uttalt seg om i hvilke instanser og ved hvilke typer avgjørelser den tiltaltes tilstedeværelse kreves. Tilstedeværelse i førsteinstans kompenseres ikke for fravær i ankeinstansen, jf. *Hokkeling mot Nederland*, 14. februar 2017, avsnitt 62. Derimot kan tilstedeværelse i ankeinstansen kompensere for manglende tilstedeværelse i førsteinstans, såfremt ankeinstansen kan prøve både faktiske og rettslige spørsmål, jf. f.eks. storkammerdommen *Idalov mot Russland* (GC), 22. mai 2012, avsnitt 171.

Avholdelse av rettsforhandlinger uten at den tiltalte er til stede, er ikke i seg selv i strid med art. 6. Forutsetningen er da at tiltalte i ettertid kan få saken prøvd på nytt for en domstol der vedkommende kan møte, og som prøver både de faktiske og rettslige spørsmålene i saken, se *Poitrimol mot Frankrike*, 23. november 1993, avsnitt 31.

En tiltalt kan gi avkall på retten til tilstedeværelse i egen sak. Det følger av EMDs praksis at avkallet må være utvetydig og ledsaget av visse sikringstiltak som ivaretar tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier. Videre må tiltalte med rimelighet kunne forutse konsekvensene av avkallet, og

dette må ikke være i strid med vesentlige samfunnsinteresser. Praksis fra EMD er oppsummet i *Sejdovic*-dommen (2006) avsnitt 86–88.

For å kunne gi avkall forutsatte EMD tidligere at tiltalte var underrettet formelt om tiltalen, og at det ikke var tilstrekkelig at tiltalte indirekte var kjent med at det verserte en sak, se f. eks. *T. mot Italia*, 12. oktober 1992, avsnitt 28. Dette ble justert i *Sejdovic*-dommen avsnitt 99:

«[...] The Court cannot, however, rule out the possibility that certain established facts might provide an unequivocal indication that the accused is aware of the existence of the criminal proceedings against him and of the nature and the cause of the accusation and does not intend to take part in the trial or wishes to escape prosecution. [...]»

Det beror på en konkret vurdering om tiltalte kan sies å ha gitt avkall. I *Sejdovic*-dommen kunne det ifølge EMD ikke legges til grunn at klageren hadde vært klar over saken. Myndighetenes anførsel om at han kjente til saken var ikke basert på noen objektive faktorer annet enn at klageren hadde vært fraværende fra boligen samt at han var involvert i drapet som straffesaken gjaldt. Det siste var ikke i tråd med uskyldspresumsjonen, og det første var ikke nok til å fastslå at han hadde kjent til saken. Domstolen fant derfor at klageren ikke hadde gitt avkall på retten til tilstedeværelse i straffesaken (avsnitt 100–101).

Myndighetene må videre ha truffet tilstrekkelige tiltak («shown sufficient diligence») for å innkalle tiltalte til rettsmøtet, se f.eks. avvisningsavgjørelsen *De Groot mot Nederland*, 23. februar 1999, *Coniac mot Romania*, 6. oktober 2015, avsnitt 53 og *M.T.B. mot Tyrkia*, 12. juni 2018, avsnitt 51–53. Det kan etter omstendighetene være tilstrekkelig med en forkynning til tiltaltes adresse når vedkommende var klar over at det verserte en straffesak mot ham, jf. *De Groot*-avgjørelsen.

Vilkåret om at den tiltalte med rimelighet må kunne forutse konsekvensene av avkallet, er oppfylt hvis de forkynte dokumentene inneholder opplysning om at det kan avsies fraværdom i tiltaltes fravær, og forkynning er gjort overfor tiltalte personlig eller vedkommende på annen måte har fått kunnskap om innholdet i dokumentene. I andre tilfeller må det foreligge konkrete holdpunkter som tilsier at tiltalte kunne forutse konsekvensene av fraværet. Se f.eks. avvisningsavgjørelsen *Jones mot Storbritannia*, 9. september 2003, og *Idalov*-dommen (2012) avsnitt 173.

Dersom tiltalte velger å utebli fra et rettsmøte vedkommende er innkalt til personlig, vil det være et stilltiende avkall på retten til tilstedeværelse, jf. storkammerdommen *Hermi mot Italia* (GC), 18. oktober 2006, avsnitt 89. EMDs praksis viser også at det kan bli ansett som et avkall hvis tiltalte selv har skapt en situasjon som medførte at vedkommende ikke kunne innkalles til eller møte i rettsmøtet, jf. f.eks. *Demebukov mot Bulgaria*, 28. februar 2008, avsnitt 57. Pågripelse og fengsling i et annet land anses å være en direkte konsekvens av vedkommendes egen opptreden, men EMD har i disse tilfellene lagt vekt på om tiltalte hadde til hensikt å møte i saken og om vedkommendes forsvarer protesterte mot at saken ble ført i tiltaltes fravær, jf. *Hokkeling*-dommen (2017) avsnitt 59 og 62.

### 8.7.1.3 Utenlandsk rett

I den *danske* utleveringsloven 2020 § 28 er det gitt en særskilt bestemmelse om utlevering til fullbyrding av en fraværdsdom. Bestemmelsen svarer i hovedsak til EUs rammebeslutning art. 4 a, se nærmere om art. 4 a i punkt 8.7.2.2. Den tidligere danske utleveringsloven hadde ikke noen egen bestemmelse om fraværdsdommer. I forarbeidene er endringen begrunnet med et ønske om å styrke den ettersøktes rettssikkerhet, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 70.

I *Sverige* er utlevering til fullbyrding av fraværdsdom regulert i utleveringsloven 1957 9 §, som gjelder krav til bevis for den ettersøktes skyld. Det følger av 3 stk. at det i overenskomst kan bestemmes at en fraværdsdom skal «godtagas endast om den dömdes rättighet att försvara sig likväl kan anses ha blivit nöjaktigt tilgodosedd eller den dömda, enligt försäkran som den främmande staten lämnar i utlämningsärendet, har möjlighet att påkalla ny domstolsprövning som tilgodoser nämnda rättighet». Bestemmelsen gjennomfører annen tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen art. 3, jf. Prop. 1978/79:80 s. 12–13.

I den *nederlandske* utleveringsloven 1967 § 5 heter det i tredje ledd at utlevering til fullbyrding av fraværdsdom bare kan tillates når den ettersøkte har fått eller vil få tilstrekkelig anledning til å ivareta sitt forsvar.

Hverken den *finske* utleveringsloven 1970, den *islandske* utleveringsloven 1984 eller den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 har noen særskilt bestemmelse om fraværdsdommer.

### 8.7.1.4 Utvalgets vurderinger

Utleveringsloven har som nevnt ingen særlige regler om utlevering til fullbyrding av en fraværdsdom. At det foreligger en slik dom kan derimot ha betydning for om det er særlig grunn til å tro at dommen ikke bygger på en riktig vurdering av skyldspørsmålet, jf. lovens § 10 annet ledd. Den omstendighet at det foreligger en fraværdsdom, kan også foranledige en vurdering av om det vil være forenlig med EMK art. 6 å tillate utlevering.

Utleveringskonvensjonens annen tilleggsprotokoll art. 3 gir anvisning på en vurdering av prosessen som ledet frem til fraværdsdommen, mens utleveringsloven § 10 første ledd legger opp til en prøving av skyldspørsmålet. Det ble ved tilslutning til protokollen lagt til grunn at art. 3 nr. 1 er i samsvar med § 10, men Høyesterett påpekte imidlertid i Rt. 2007 s. 1453 at art. 3 «nok kunne ha vore teke inn i lovteksten» (avsnitt 28).

Fraværdsdommer utgjør ikke sjelden grunnlaget for en utleveringsbegjæring. Av rettssikkerhetsgrunner, bl.a. hensynet til klarhet og brukervennlighet, foreslår utvalget at det inntas en egen bestemmelse i loven om dette.

Utvalget har vurdert ulike lovtekniske løsninger. Det er særlig vurdert om det bør utformes en bestemmelse som tar utgangspunkt i EUs rammebeslutning art. 4 a, slik Danmark har gjort. En slik løsning vil gi en detaljert regel.

En detaljrik bestemmelse vil være nyttig for rettsanvenderne. På den annen side vil den kunne gi et misvisende inntrykk av hva som er gjeldende rett, idet regelen vil måtte suppleres av eventuelle endringer i bl.a. EMDs praksis. Hvis lovens vilkår fremstår som uttømmende, er det fare for at det ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn til retts- og konvensjonspraksis. Den nye bestemmelsen bør derfor avspeile en hensiktsmessig balanse mellom behovet for en informativ regel og ønsket om en regel som er fleksibel nok til å fange opp fremtidig rettsutvikling.

Utvalget har etter dette kommet til at det er mest hensiktsmessig med en fleksibel ordlyd. Samtidig skal forarbeidene gi veiledning om gjeldende praksis fra EMD. Også praksis som knytter seg til arrestordregelverket, omtalt i punkt 8.7.2, er av interesse ettersom EU-domstolens avgjørelser om fraværdsdom bygger på praksis fra EMD.

På denne bakgrunn fastsetter derfor lovutkastet § 16 at utlevering til fullbyrding av fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon idømt i fravær av den ettersøkte, ikke kan skje, med mindre retten til rettferdig rettergang var ivare tatt

eller det er gitt forsikring om at den ettersøkte har krav på å få saken behandlet på nytt med rett til å være til stede. «Retten til rettfærdig rettergang» må tolkes i lys av den til enhver tid gjeldende praksis fra EMD.

Dersom den domfelte har krav på ny rettergang i den anmodende stat, kan det ikke leses ut av utleveringsloven at en forsikring om dette må foreligge før retten prøver om vilkårene for utlevering er oppfylt. Det er likevel ikke tvilsomt at det er nødvendig. Utvalget foreslår at den nye bestemmelsen angir dette kravet uttrykkelig.

## 8.7.2 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

### 8.7.2.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 11 første ledd regulerer overlevering til fullbyrding av en fraværdom til en stat i EU utenfor Norden. Etter bestemmelsen kan overlevering til fullbyrding av en fraværdom på frihetsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon ikke skje, med mindre den utstedende stat forsikrer at den ettersøkte kan kreve ny behandling av saken og da har anledning til å være til stede. Dette gjelder imidlertid bare hvis den ettersøkte ikke var informert om tid og sted for rettsforhandlingene.

Det er i tredje ledd presisert at en forsikring skal foreligge før retten avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt. Nøyaktig hva forsikringen skal gå ut på, må tolkes i lys av praksis fra EMD, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 31. Forsikringen kan fremgå av arrestordren eller innhentes i ettertid.

Paragraf 11 gjennomfører parallellavtalen art. 8 nr. 1. Det er likevel en forskjell ved at det i avtalen er en bestemmelse som gir den iverksettende stat mulighet til å stille vilkår for overleveringen, mens arrestordreloven § 11 er formulert som en obligatorisk avslagsgrunn.

Ordlyden i § 11 første ledd fastsetter at avslagsgrunnen ikke kommer til anvendelse hvis den ettersøkte «er blitt informert om tid og stad for rettsforhandlingene». Etter EMDs praksis er det imidlertid ikke alltid tilstrekkelig for å unngå krenkelse av art. 6 at tiltalte var varslet om rettsmøtet. Det kreves også at vedkommende var gjort kjent med konsekvensene av ikke å møte. På den annen side har EMD fastslått at det etter omstendighetene kan være tilstrekkelig at domfelte hadde kjennskap til straffesaken uten nødvendig-

vis å kjenne til tid og sted for rettsmøtet, se omtale av EMDs praksis i punkt 8.7.1.2.

I forarbeidene er det påpekt at parallellavtalen art. 8 nr. 1 gjelder rettigheter som uansett følger av EMK, og at formålet med § 11 er å sikre at overlevering ikke kommer i strid med EMK, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 31 og 53. Paragraf 11 må derfor i utgangspunktet suppleres med de kravene som kan utledes av EMDs praksis. Det er likevel spørsmål om det i § 11 første ledd kan innfortolkes føringer fra EMD som er til den ettersøktes ugunst. Samme spørsmål oppstår der EU-domstolen har lagt til grunn at en arrestordre ikke kan avslås fordi det ikke er gitt forsikring om ny prøving av fraværdommen, hvis tiltalte har søkt å unndra seg personlig innkalling og har flyktet, se EU-domstolens dommer 24. mai 2016 i sak C-108/16 PPU *Dworzecki* og 17. desember 2020 i sak C-416/20 PPU *Generalstaatsanwaltschaft Hamburg*, omtalt nedenfor.

HR-2020-1701-U gjaldt overlevering til Italia for fullbyrding av en ikke-rettskraftig fraværdom som kunne ankes til italiensk høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg anså at arrestordren gjaldt fullbyrding ettersom det ikke var adgang til å få en fornyet vurdering av skyldspørsmålet. Under henvisning til EU-domstolens dom 22. desember 2017 i sak C-571/17 PPU *Ardic* og formålsbetraktninger, la ankeutvalget til grunn at arrestordreloven § 11 første ledd får anvendelse når den eneste ankemuligheten som gjenstår i den utstedende stat er en adgang til å prøve lovanvendelsen. Det er da uten betydning at det er angitt i arrestordren at den gjelder overlevering til strafforfølgning (avsnitt 39 og 40).

Det kreves ikke tilstedeværelse når betinget straff blir gjort ubetinget på grunn av vilkårsbrudd, jf. HR-2021-2544-U og LB-2020-140413. Etter arrestordreloven § 11 er det tilstrekkelig at den ettersøkte var til stede da rettsaken om skyldspørsmålet ble behandlet. Avgjørelsene gjaldt henholdsvis vilkårsbrudd i form av ny kriminalitet i prøvetiden og brudd på særvilkår. Ankeutvalget viste til *Ardic*-avgjørelsen avsnitt 92 og bemerket at det var spørsmål om fullbyrding av tidligere idømt straff, ikke om å endre straffens art eller lengde.

### 8.7.2.2 Folkerettslige rammer

EMK art. 6 og EMDs praksis om fraværdommer

Om EMK art. 6 og EMDs praksis se punkt 8.7.1.2.

*Parallellavtalen, EUs rammebeslutning og EU-domstolens praksis om fraværdommer*

*Parallellavtalen* art. 8 nr. 1 gir den iverksettende stat anledning til å stille som vilkår for overlevering til fullbyrding av frihetsstraff eller annen frihetsberøvelse ilagt ved en fraværdom, at den utstedende myndighet gir en forsikring som anses tilstrekkelig til å garantere at den ettersøkte vil få anledning til å begjære saken behandlet på nytt i utstedende stat, og å være til stede når dom faller. Dette gjelder hvis den ettersøkte ikke har vært innkalt personlig eller på annen måte har vært orientert om tid og sted for rettsmøtet som resulterte i fraværdommen.

Parallellavtalen forutsetter at betingelsene den iverksettende stat stiller, godtas av den utstedende stat før overlevering finner sted. Det følger av praksis fra EU-domstolen at en arrestordre kan avslås hvis den utstedende stat ikke godtar betingelser som den iverksettende stat stiller etter EUs rammebeslutning art. 5, jf. dom 28. juni 2012 i sak C-192/12 PPU *West* avsnitt 64.

*EUs rammebeslutning* art. 4 a regulerer overlevering til fullbyrding av fraværdommer. Bestemmelsen kom inn ved EUs rammebeslutning 2009/299/JIS og erstattet daværende art. 5 nr. 1, som tilsvarte parallellavtalen art. 8 nr. 1. Hensikten var å skape større forutberegnelighet ved praktiseringen av rammebeslutningen ved å fastsette klare og felles grunner til å unnlate å anerkjenne fraværdommer, jf. fortalen punkt 3 og 4. Artikkel 4 a er inkorporert i arrestordre-skjemaet som benyttes innad i EU. Selv om art. 4 a ikke gjelder i forholdet mellom Norge og EU-statene, gjengis innholdet her kort.

Artikkel 4 a gir statene mulighet til å nekte å fullbyrde en arrestordre om fullbyrding av frihetsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon hvis den ettersøkte ikke har vært til stede under rettergangen. Det er oppstilt fire unntak fra dette i nr. 1 bokstav a til d.

Bokstav a gjelder tilfeller hvor tiltalte enten ble personlig stevnet eller «på anden måte faktisk er blevet officielt underrettet om det fastsatte tidspunkt og sted for den pågældende retssag på en sådan måte, at det entydigt fremgår, at han/hun var klar over den berammede retssag», og ble gjort kjent med at det kan avsies avgjørelse selv om vedkommende ikke møter i rettssaken.

Bokstav b omhandler situasjoner hvor tiltalte «var klar over den berammede retssag og havde givet et mandat til en juridisk rådgiver, der var udnævnt enten af den pågældende person eller af staten til at forsvare ham/hende under retssagen,

og var faktisk repræsenteret af denne rådgiver under retssagen».

Bokstav c regulerer situasjoner der en domfelt, etter å ha fått forkynt dommen og «udtrykkelig være blevet underrettet om retten til fornyet prøvelse eller anke, hvor personen har rett til at deltage, og som giver mulighet for, at sagens realiteter inkl. nye beviser bliver taget op igjen, og som kan føre til, at den oprindelige afærelse bliver ændret», erklærer at vedkommende ikke «anfægter» avgjørelsen eller ikke anmoder om fornyet prøving eller anker innenfor fristen.

Bokstav d gjelder tilfeller der domfelte ikke har fått forkynt dommen personlig, men vil få den forkynt straks etter overleveringen og da bli uttrykkelig underrettet om muligheten til en fornyet prøving, slik som sitert fra bokstav c, og bli underrettet om hvilken frist som gjelder for slik fornyet prøving eller anke. I tilfeller som nevnt i bokstav d følger det videre av nr. 2 at den domfelte kan be om å få en kopi av dommen før overleveringen finner sted. Dette skal ikke anses som en formell forkynning og igangsetter ikke noen frister.

Ved praktiseringen av arrestordreløven § 11 må det sees hen til *EU-domstolens praksis* om EUs rammebeslutning art. 4 a, se nærmere punkt 4.8.

EU-domstolen har fremholdt at den sikrer at art. 4 a tolkes og anvendes i overensstemmelse med EMK art. 6 og EMDs praksis, se f.eks. EU-domstolens dom 22. desember 2017 i sak C-571/17 PPU *Ardic* avsnitt 74. Strengt tatt gjelder imidlertid art. 4 a hvilke krav den fullbyrdende staten må stille til prosessen i domsstaten for at overlevering ikke skal kunne nektes. Hvis ett av unntakene i art. 4 a nr. 1 bokstav a til d er oppfylt, kan arrestordren ikke avslås, jf. EU-domstolens dom 10. august 2017 i sak C-270/17 PPU *Tupikas* avsnitt 55. Der som bokstav a eller b kommer til anvendelse, kan den iverksettende stat da heller ikke sette som vilkår for overleveringen at den domfelte skal ha mulighet til en fornyet prøving av saken hvor vedkommende selv er til stede, se EU-domstolens storkammerdom 26. februar 2013 i sak C-399/11 *Melloni* avsnitt 42.

Når en sak har vært behandlet av flere rettsinstanser, følger det av EU-domstolens praksis – som bygger på EMDs praksis – at tilstedeværelse kreves i instansen som avsier endelig dom om skyldspørsmålet og om straff etter en faktisk og rettslig prøving av sakens realitet, jf. *Ardic*-dommen avsnitt 65. Tilstedeværelse er ikke bare nødvendig i rettsmøtet hvor det skal treffes endelig avgjørelse om skyldspørsmålet, men også i en etterfølgende prosess som vil kunne endre straffen, dersom domstolen kan utøve skjønn ved straf-

futmålingen, jf. EU-domstolens dom 10. august 2017 i sak C-271/17 PPU *Zdziaszek* avsnitt 87 og 88. Kan domstolen bruke skjønn, er det irrelevant om det ikke er anledning til å skjerpe straffen eller om den endrede straffen er gunstigere (avsnitt 89 og 92).

Hverken parallellavtalen art. 8 nr. 1, arrestordreloven § 11 eller rammebeslutningen art. 4 a regulerer unndragelse fra strafforfølgning eller avkall i andre situasjoner enn der tiltalte var klar over tid og sted for rettsmøtet (parallellavtalen og arrestordreloven) eller stevningen enten formelt er forkynt eller tiltalte har gitt et mandat til en advokat (EUs rammebeslutning). Både parallellavtalen og rammebeslutningens bestemmelser om fraværdommer er «kan»-regler, slik at statene har anledning til å gi regler som åpner for overlevering også i andre tilfeller når retten til rettfærdig rettergang er ivarettatt.

I *Dworzecki*-dommen (2016) var tiltalte ikke offisielt underrettet om rettsmøtet, men vedkommende var kjent med den verserende straffesaken. EU-domstolen la til grunn at art. 4 a gir statene anledning til å etterkomme en arrestordre når fraværdommen ikke innebar noen krenkelse av EMK art. 6. I denne vurderingen kan det tas hensyn til tiltaltes adferd, herunder forsøk på å unngå forkynning (avsnitt 51). Rettssetningen ble utviklet videre i *Generalstaatsanwaltschaft Hamburg*-dommen (2020). I saken hadde den tiltalte flyktet til Tyskland for å unndra seg strafforfølgning i Romania, og rumenske myndigheter ville ikke gi forsikring om ny prøving av to fraværdommer. EU-domstolen konkluderte med at en arrestordre ikke kan avslås med den begrunnelse at det ikke er gitt forsikring om ny prøving av fraværdommen, når den ettersøkte har forhindret personlig innkalling eller flyktet (avsnitt 51, 52 og 56). Etter dette utgjør forhindring av personlig innkalling og flukt selvstendige unntak som må innfortolkes i rammebeslutningen art. 4 a og parallellavtalen art. 8 nr. 1. I slike situasjoner er det altså anledning, og til dels plikt, til å etterkomme arrestordren etter parallellavtalens valgfrie bestemmelse om at vilkår «kan» settes. Det er noe uklart om arrestordreloven § 11 kan tolkes på samme måte, til ugunst for den ettersøkte, ettersom arrestordren «skal» avslås dersom den ettersøkte ikke var informert om tid og sted for rettsmøtet.

#### 8.7.2.3 Utenlandsk rett

I den *danske* utleveringsloven 2020 § 16 er det angitt at utlevering til fullbyrding av fraværdom

ikke kan skje, med mindre det fremgår av arrestordren at ett av fire unntak, som svarer til unntakene i EUs rammebeslutning art. 4 a, er oppfylt. Den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 2 kap. 3 § bestemmer at overlevering til fullbyrding av fraværdom ikke kan skje hvis «den utfärande myndigheten inte har berättat at något av villkåren i artikel 4a.1 i rambeslutet är uppfyllt». I den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 6 a § heter det at overlevering kan nektes hvis saken gjelder en fraværdom, men at overlevering «bifalls dock» hvis et av fire unntak, som svarer til unntakene i rammebeslutningen art. 4 a, er oppfylt. Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 12 tilsvarer den norske arrestordreloven § 11.

Den *nederlandske* arrestordreloven 2004 § 12 gjennomfører rammebeslutningen art. 4 a. Som følge av *Dworzecki*-dommen (2016) endret Nederland i 2021 bestemmelsen fra å være en obligatorisk avslagsgrunn til å bli en valgfri avslagsgrunn, jf. Explanatory Memorandum til Reimplementation of parts of the Framework Decision of the Council of the European Union on the European arrest warrant and the surrender procedures between the member states of the European Union (amendment of the Surrender of Persons Act). Den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 har i § 83 en særregel om overlevering til fullbyrding av fraværdommer, som bygger på art. 4 a.

#### 8.7.2.4 Utvalgets vurderinger

Parallellavtalen og arrestordreloven er som nevnt uformet på forskjellige måter. Mens art. 8 nr. 1 åpner for at iverksettende stat «kan» sette *betingelse* og kreve *garanti* for overleveringen i nærmere gitte situasjoner, bestemmer § 11 første ledd at en arrestordre til fullbyrding av fraværdom, avsagt uten at den ettersøkte var informert om tid og sted for rettsforhandlingene, «skal» *avslås* om ikke utstedende stat *forsikrer* at vedkommende kan kreve saken behandlet på nytt med rett til å være til stede.

Utvalget har for det første vurdert om det er behov for en særskilt bestemmelse om fraværdommer. Det kan synes unødvendig idet overlevering uansett aldri kan skje i strid med EMK, jf. lovutkastet § 5. Samtidig er § 5 generell i sin utforming, og den omfatter mange ulike forhold. Det å synliggjøre fraværdommer som et typetilfelle vil kunne virke som en påminner for rettsanvenderne. I tillegg utgjør fraværdommer ikke sjelden grunnlaget for arrestordre, og over-



levering til fullbyrding av fraværdommer er derfor et praktisk viktig spørsmål. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å videreføre en egen bestemmelse om fraværdommer, se lovutkastet § 24.

Videre har utvalget vurdert om bestemmelsen skal bringes nærmere art. 8 om betingelser, eller om den skal videreføres som en avslagsgrunn, jf. arrestordreloven § 11. På den ene siden tilsier en lojal implementering av parallellavtalen at bestemmelsen uformes som en betingelsesbestemmelse. På den annen side må art. 8 i praksis forstås om en avslagsgrunn; får ikke norske myndigheter etterspurte garantier, må arrestordren avslås. Det er derfor mest pedagogisk og brukervennlig at regelen speiler realiteten og formuleres som en avslagsgrunn.

Det er også vurdert om bestemmelsen skal utgjøre en obligatorisk eller valgfri avslagsgrunn. Både parallellavtalen art. 8 nr. 1 og EUs rammebeslutning art. 4 a er «kan»-bestemmelser, noe som taler for å regulere fraværdommer som en valgfri avslagsgrunn. Det vil også sikre muligheten for å ta hensyn til føringer som måtte komme fra EU-domstolen for utøvelsen av «kan»-skjønnet i EUs rammebeslutning art. 4 a. Begge artiklene tar dessuten sikte på å sørge for at overlevering skjer i tråd med EMK art. 6, og en valgfri avslagsgrunn må i alle tilfeller tolkes i lys av dette formålet.

Samtidig bemerker utvalget at arrestordreloven § 11 om fraværdommer i dag utgjør en obligatorisk avslagsgrunn. Så vidt utvalget er kjent med, foreligger det ikke kritikk mot nåværende løsning. Utvalget går dessuten inn for at fraværdommer skal utgjøre en obligatorisk avslagsgrunn i utleveringssakene. Hensynet til rettslikhet taler for en tilsvarende regulering i arrestordreloven.

Det vises videre til at overlevering ikke vil kunne skje i strid med retten til rettferdig rettergang, jf. lovutkastet § 5. Rettsanvenderne har derfor ikke anledning til å utøve skjønn i en slik situasjon. For å gjenspeile realiteten og sikre forutberegnelighet, bør typetilfellet etter utvalgets syn utgjøre en obligatorisk avslagsgrunn.

Utvalget foreslår dessuten en fleksibel bestemmelse som viser til den rettslige standarden «retten til rettferdig rettergang». Hva som utgjør «rettferdig rettergang» er ikke en gitt størrelse, men vil kunne utvikle seg over tid. Ordlyden vil derfor fange opp retningslinjer og rettssetninger fra EMD og EU-domstolen om hvordan begrepet skal forstås. Ordlyden «skal» i lovutkastet vil dermed ikke utgjøre noe hinder for å innfortolke føringer fra EU-domstolen om den fakultative avslagsgrunnen i rammebeslutningens art. 4 a, idet føringene

må innfortolkes i «retten til rettferdig rettergang». På denne bakgrunn foreslår utvalget at bestemmelsen utgjør en obligatorisk avslagsgrunn.

Til sist har utvalget vurdert ulike utforminger av det nærmere innholdet i bestemmelsen. Som for utleveringssakene, vil en detaljert og uttømmende regel være informativ og brukervennlig. Den vil imidlertid måtte suppleres med retts- og konvensjonspraksis for å gi et helhetlig bilde av hva som til enhver tid er gjeldende rett.

EU-domstolen har innfortolket unntak i rammebeslutningen art. 4 a som kan ha betydning for praktiseringen av parallellavtalen art. 8 nr. 1, se nærmere omtale av avgjørelsene *Dworzecki* (2016) og *Generalstaatsanwaltschaft Hamburg* (2020) i punkt 8.7.2.2. EUs rammebeslutning må forstås som at statene kan overlevere også i andre tilfeller enn det art. 4 a nr. 1 bokstav a til d gir anvisning på, såfremt retten til rettferdig rettergang er ivaretatt.

Utvalget går inn for å gjennomføre art. 8 nr. 1 slik den må forstås i lys av praksis fra EMD og EU-domstolen, med en åpen og fleksibel ordlyd. Bestemmelsen er på den måten dynamisk, noe som gjør at den kan tolkes i lys av den til enhver tid gjeldende praksis.

I arrestdreskjemaet som brukes av EU-landene, er art. 4 a inkorporert, slik at det skal være enkelt for statene å avgjøre om fraværdommen gir grunnlag for overlevering. Arrestdreskjemaet som er vedlagt parallellavtalen, har ikke samme mulighet. Etter det utvalget erfarer bruker EU-statene arrestdreskjemaet som har art. 4 a inkorporert også ved arrestordre til Norge, og det vil følge være krysset av for om et av unntakene i art. 4 a er oppfylt. Dette vil være en indikasjon på om fraværdommen har vært i tråd med EMK art. 6.

## 8.7.3 Overlevering til stater i Norden

### 8.7.3.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven har ingen særskilt bestemmelse om overlevering til fullbyrding av en fraværdom til en nordisk stat. Slike dommer vurderes etter § 17 første ledd bokstav b, som regulerer krav til idømt straff.

Da lov om nordisk arrestordre 2008 ble vedtatt, la Justisdepartementet til grunn at utlevering til en nordisk stat ikke kan komme i strid med EMK, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 13. Se også nærmere punkt 8.5.3.1.

En nordisk fraværdom danner derfor grunnlag for overlevering etter § 17 første ledd bokstav b, selv om det ikke er opplyst om domfelte var

stevnet til rettsmøtet eller om det er adgang til å få prøvd saken på nytt. I skjemaet for nordiske arrestordre er det ikke noe felt for opplysning om hvorvidt dommen er en fraværdsdom, og dommen skal heller ikke vedlegges, jf. konvensjon om nordisk arrestordre art. 7 og vedlegg I til arrestordreforskriften (skjema for utferdigelse av nordisk arrestordre).

### 8.7.3.2 Folkerettslige rammer

Konvensjon om nordisk arrestordre regulerer ikke fraværdsdommer spesielt. I fortalen punkt 4 heter det at konvensjonen «respekterer de grunnleggende rettigheter» som følger av EMK, herunder retten til rettferdig rettergang i art. 6.

### 8.7.3.3 Nordisk rett

Hverken den *danske* utleveringsloven 2020 eller *svensk, finsk* eller *islandsk* arrestordrelov av henholdsvis 2011, 2007 og 2016 har noen særskilt regulering av overlevering til fullbyrding av fraværdsdom til en nordisk stat.

### 8.7.3.4 Utvalgets vurderinger

Det er ikke gitt særskilte regler om overlevering til fullbyrding av fraværdsdommer til stater i Norden. Utvalget har vurdert om den nye loven bør ha en tilsvarende regel som foreslås for utleverings- og overleveringssaker for øvrig, men har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig.

De nordiske statene er tilsluttet EMK. Konvensjon om nordisk arrestordre forutsetter at den er i tråd med EMK. Rettslig sett er det ikke noe i veien for å ha en regel om fraværdsdommer som også gjelder ved overlevering til de nordiske statene.

Konvensjon om nordisk arrestordre legger imidlertid ikke opp til en prøving av om fraværdsdommen er avsagt i strid med EMK art. 6. Arrestordreskjemaet som skal benyttes har ikke noe felt for opplysning av om dommen var en fraværdsdom, og dommen blir heller ikke vedlagt. I en vanlig sak vil norske myndigheter derfor ikke få vite om saken gjelder en fraværdsdom, og hvis så er tilfelle, heller ikke få opplysninger om omstendigheter som gjør det mulig å vurdere om fraværdsdommen var i strid med EMK art. 6. Slike opplysninger må eventuelt innhentes i hver enkelt sak. Siden konvensjonen og skjemaet ikke legger opp til at spørsmålet skal prøves rutinemessig, mener utvalget at loven ikke bør legge opp til motsatt løsning. Utvalget har også sett hen til at ingen av de andre nordiske landene har

en særskilt regulering av fraværdsdommer, og at det ikke foreligger opplysninger som tyder på noe reelt behov for en slik regel overfor stater i Norden. Det forslås derfor ingen særskilt bestemmelse om overlevering til fullbyrding av en fraværdsdom.

## 8.8 Livstidsstraff

### 8.8.1 Utlevering

#### 8.8.1.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven har ingen egen bestemmelse om livstidsstraff. Utlevering til livstidsstraff som innebærer et brudd på EMK art. 3 må imidlertid nektes, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3 og utleveringsloven § 7 om humanitære hensyn. Se punkt 4.3 om menneskerettskonvensjoner, 8.5 om EMK og andre menneskerettskonvensjoner og 8.10 om humanitære hensyn.

Ved utlevering til livstidsstraff kan det være aktuelt å sette vilkår etter utleveringsloven § 12 annet ledd, for å sikre at utleveringen ikke kommer i strid med EMK. Det kan f.eks. settes vilkår i tråd med det som fremgår av arrestordreloven § 11 annet ledd.

#### 8.8.1.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Når det gjelder Grunnloven og menneskerettighetene, kan frihetsstraff på livstid uten mulighet for tidlig løslatelse først og fremst tenkes å komme i strid med forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. bl.a. *Grunnloven* § 93 annet ledd, *EMK* art. 3 og *SP* art. 7.

Sentrale avgjørelser fra EMD om betydningen av at den ettersøkte er idømt eller risikerer livstidsstraff er omtalt i punkt 4.3.

*Utleveringskonvensjonen* har ingen særregulering av utlevering til livstidsstraff.

Heller ikke utleveringsavtalene med Australia, USA og *Canada* har særskilte regler om livstidsstraff. Avtalen med *Australia* art. 6 nr. 3 bestemmer imidlertid at utlevering skal nektes dersom det ville stride mot grunnleggende humanitære hensyn. Også avtalen med *USA* åpner i art. 7 nr. 2 bokstav b for at utlevering kan nektes hvis det vil være uforenlig med humanitære hensyn. I tillegg følger det av avtalenes art. 7 nr. 3 at utlevering kan nektes av enhver annen grunn som er hjemlet i den anmodede stats lovgivning. Alle de tre statene er også tilsluttet *SP* og forpliktelsene etter avtalene må anses modifisert av dette.

### 8.8.1.3 Nordisk rett

Ingen av de nordiske utleveringslovene har særlige bestemmelser om livstidsstraff ved utlevering. Alle fastsetter imidlertid at utlevering ikke kan skje dersom det er fare for forfølgelse. Etter den *danske* utleveringsloven 2020 kan utlevering heller ikke skje dersom det innebærer fare for tortur mv., eller for øvrig vil være i strid med Danmarks internasjonale forpliktelser. *Finland, Island* og *Sverige* har også humanitære hensyn som avslagsgrunn. Se nærmere omtale i punkt 8.5.2.3. Det antas at utlevering til livstidsstraff i strid med EMK nektes med henvisning til disse bestemmelsene, eller uansett på øvrig grunnlag i nasjonal rett.

### 8.8.1.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om det er grunn til å ha en særlig regulering av tilfeller hvor forholdene som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen kan straffes med eller har ledet til frihetsberøvelse på livstid uten mulighet for tidlig løslatelse, men finner ikke grunn til det. Det synes ikke å være behov for dette ved siden av begrensningene som allerede følger av menneskerettsloven, folkerettsreservasjonen i lovutkastet § 2 og avslagsgrunnen i § 5 om strid med EMK og andre menneskerettskonvensjoner. Utvalget viser til at det i merkningene til § 5 er presisert at utlevering til livstidsstraff som vil komme i strid med EMK art. 3, må nektes. EMDs praksis på området er nå klar og festnet. Videre kan det stilles betingelser for utlevering etter lovutkastet § 20 annet ledd om at livstidsstraff uten mulighet for løslatelse eller omgjøring ikke kan fullbyrdes. Til sist bemerker utvalget at ingen av de nordiske statene har en særregulering av livstidsstraff i sine utleveringslover.

## 8.8.2 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

### 8.8.2.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven har en egen bestemmelse om livstidsstraff i § 11 annet og tredje ledd. Bestemmelsen fastsetter at dersom forholdene som ligger til grunn for arrestordren kan straffes med frihetsstraff på livstid, skal arrestordren avslås, om ikke den utstedende stat forsikrer at straffen vil bli vurdert omgjort eller unnlatt fullbyrdet, enten etter oppfordring eller senest etter 20 år.

Det følger også av arrestordreloven § 8 annet ledd og menneskerettsloven §§ 2 og 3 at overleve-

ring til livstidsstraff som vil være i strid med EMK art. 3, må nektes. Se punkt 4.3 og 8.5.

Begrunnelsen for å innta arrestordreloven § 11 annet ledd i loven fremgår av Prop. 137 LS (2010–2011) s. 31 og 53. Bestemmelsen gjennomfører parallellavtalen art. 8 nr. 2. I forarbeidene presiseres det at formålet med regelen er å sikre at overlevering ikke kommer i strid med EMK. Det ble vist til at EMD i storkammerdommen *Kafkaris mot Kypros* (GC), 12. februar 2008, avsnitt 97–98 har uttalt at en dom på livstidsstraff ikke i seg selv er i strid med EMK art. 3, men at dersom det ikke finnes noen mulighet for løslatelse, rettslig eller faktisk, kan slik straff tenkes å være i strid med torturforbudet.

Justisdepartementet viste ellers til at vilkårene som kan settes etter parallellavtalen art. 8 gjelder enkelte spesielle rettigheter som uansett følger av EMK. Selv om en bestemmelse om at det kan stilles særlige betingelser i tilknytning til livstidsstraff, ikke ville gi uttrykk for stort mer enn det som uansett følger av menneskerettsloven, kom departementet til at det kunne være grunn til å kreve uttrykkelige bekreftelser fra den utstedende stat i disse tilfellene. Det ble også vist til at arrestordreskjemaet legger opp til dette. Nøyaktig hva som skal måtte garanteres, måtte tolkes i lys av praksis fra EMD, jf. proposisjonen s. 31.

Det fremgår av rundskriv G-02/2020 s. 33 at departementet antar at forsikring må foreligge både der ilagt straff er en livstidsdom og der den ettersøkte risikerer livstidsstraff ved overlevering til strafforfølgning, se punkt h i arrestordreskjemaet.

I HR-2019-2437-U om overlevering av en litauisk statsborger fra Norge til Skottland, kom ankeutvalget til at vilkårene for overlevering var til stede, selv om forholdene som lå til grunn for arrestordren, kunne straffes med fengsel på livstid. Ankeutvalget uttalte (avsnitt 24–25) at formålet med arrestordreloven § 11 annet ledd er å unngå overlevering til en stat som praktiserer livstidsstraff på en måte som gjør at EMK art. 3 krenkes. Det ble bl.a. vist til EMDs storkammerdommer *Vinter mfl. mot Storbritannia* (GC), 9. juli 2013, og *Hutchinson mot Storbritannia* (GC), 17. januar 2017. En ordning som gjør det mulig å begjære løslatelse til enhver tid, slik man har i Skottland, ble ansett tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret i § 11.

Det fremgår ikke av forarbeidene hvem som anses som kompetent myndighet eller hva som kan anses for å utgjøre en tilfredsstillende forsikring. Men det er naturlig å legge til grunn at den myndighet som er kompetent til å utstede en

arrestordre for en stat, også er kompetent til å avgi nødvendige forsikringer. Spørsmålet ble reist i HR-2020-1928-U, som gjaldt overlevering til Frankrike av en norsk borger mistenkt for terror. Lagmannsretten kom til at erklæringene fra en fransk vise-statsadvokat ved samme instans som hadde utstedt arrestordren tilfredsstilte kravet til forsikring i arrestordreloven § 11. Personen ville kunne søke om justering av straffen etter 18 år dersom han skulle bli dømt til livstidsstraff. Ankeutvalget forkastet den ettersøkte anke.

Etter arrestordreloven § 11 tredje ledd skal forsikringen foreligge før retten avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt. Fravær av nødvendig forsikring er en obligatorisk avslagsgrunn. Det er opp til retten å vurdere om det foreligger tilstrekkelig forsikring, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53.

#### 8.8.2.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

For omtale av forholdet til *Grunnloven* og menneskerettighetene se punkt 8.8.1.2.

*Parallellavtalen* art. 8 nr. 2 fastsetter at dersom den straffbare handlingen som ligger til grunn for arrestordren kan straffes med livsvarig fengsel eller annen frihetsberøvelse på livstid, kan den iverksettende rettsmyndighet gjøre fullbyrdingen av arrestordren betinget av at den utstedende stat gir en forsikring som den iverksettende stat finner tilstrekkelig om at den vil vurdere straffen eller tiltaket som er idømt, på anmodning eller senest etter 20 år, eller vil oppmuntre til bruk av straffenedsettende tiltak som vedkommende har adgang til å søke om etter den utstedende stats lovgivning eller praksis, med sikte på at straff eller tiltak som nevnt ikke skal fullbyrdes. Bestemmelsen bygger på *EUs rammebeslutning* art. 5 nr. 2.

Parallellavtalen forutsetter at betingelsene den iverksettende stat stiller, godtas av den utstedende stat før overleveringen finner sted. I motsatt fall kan arrestordren avslås, jf. EU-domstolens dom 28. juni 2012 i sak C-192/12 PPU *West* avsnitt 64.

#### 8.8.2.3 Nordisk rett

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 § 10 bestemmer at hvis forholdene kan medføre frihetsstraff på livstid, kan det settes vilkår om at den utstedende stat garanterer at en idømt straff kan prøves på nytt, eller at det er mulig å be om benådning.

Hverken *Danmark*, *Island* eller *Sverige* har særlige bestemmelser om livstidsstraff ved overle-

vering til stater i EU utenfor Norden. Alle statene har imidlertid bestemmelser som innebærer at overlevering ikke kan skje i strid med EMK. Se nærmere punkt 8.5.3.3.

#### 8.8.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om det er grunn til å videreføre en egen bestemmelse om livstidsstraff ved overlevering til stater i EU utenfor Norden. Som ved utlevering, er det et spørsmål om det er behov for dette ved siden av begrensningene som allerede følger av menneskerettsloven, folkerettsreservasjonen i lovutkastet § 2 og avslagsgrunnen i § 5 om menneskerettighetene. Arrestordreloven § 11 annet ledd gjennomfører parallellavtalen art. 8 nr. 2, noe som tilsier at bestemmelsen bør videreføres. Videre synliggjør den at det kan være grunn til å kreve uttrykkelig forsikring fra den utstedende stat i tilfeller der den ettersøkte er idømt eller risikerer livstidsstraff uten mulighet for tidlig løslatelse eller omgjøring. Den synliggjør også forpliktelsen etter EMK til å avslå overlevering som vil være i strid med torturforbudet i art. 3. Etter utvalgets syn er det derfor grunn til å ha egen bestemmelse om livstidsstraff ved overlevering til stater i EU utenfor Norden.

Videre har utvalget vurdert om bestemmelsen bør videreføres som en avslagsgrunn eller formuleres som en bestemmelse om betingelser. Det følger av arrestordreloven § 11 annet ledd at dersom forholdene som ligger til grunn for arrestordren kan straffes med frihetsstraff på livstid, *skal* arrestordren *avslås*, om ikke den utstedende stat gir tilstrekkelig forsikring. Sett i sammenheng med tredje ledd, får fravær av tilstrekkelig forsikring dermed karakter av en obligatorisk avslagsgrunn, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53. Parallellavtalen art. 8 nr. 2 åpner derimot for å sette *vilkår* og kreve *forsikring* av den utstedende stat for fullbyrdingen av arrestordren. På den ene siden kan en lojal implementering av parallellavtalen tilsi at bestemmelsen uformes som en betingelsesbestemmelse. På den annen side må art. 8 forstås slik at dersom man ikke får tilstrekkelige garantier, kan arrestordren avslås. Det anses derfor mest pedagogisk og brukervennlig at regelen formuleres som en avslagsgrunn i loven.

Utvalget har også vurdert om bestemmelsen skal være en obligatorisk eller valgfri avslagsgrunn. Som nevnt har arrestordreloven § 11 annet og tredje ledd karakter av en obligatorisk avslagsgrunn, og en overlevering i strid med EMK art. 3

må nektes. Utvalget går inn for at bestemmelsen videreføres som en «skal»-bestemmelse. Det vises også til drøftelsen av det lignende spørsmålet i tilknytning til bestemmelsen om fraværdsdom, se punkt 8.7.2.4.

Utvalget går på denne bakgrunn inn for å videreføre regelen i arrestordreloven § 11 annet og tredje ledd i lovutkastet § 25. Det foreslås at regelen skilles ut i en egen bestemmelse, og for øvrig noen redaksjonelle og språklige endringer.

### 8.8.3 Overlevering til stater i Norden

#### 8.8.3.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven har ingen regel tilsvarende § 11 ved overlevering til stater i Norden. Da lov om nordisk arrestordre 2008 ble vedtatt, viste Justisdepartementet til at de nordiske statene har et høyt utviklet rettssystem, og la til grunn at utlevering til en nordisk stat ikke kan komme i strid med EMK, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 13.

Det følger av arrestordreloven § 18, jf. § 8 annet ledd, og menneskerettsloven §§ 2 og 3 at overlevering til livstidsstraff som vil være i strid med EMK, må nektes. Ingen av de nordiske statene har i dag livstidsstraff uten mulighet for prøveløslatelse, slik at spørsmålet ikke er aktuelt.

#### 8.8.3.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

For omtale av forholdet til *Grunnloven* og menneskerettighetene se punkt 8.8.1.2.

*Konvensjon om nordisk arrestordre* har ingen særregulering av overlevering til livstidsstraff.

#### 8.8.3.3 Nordisk rett

Ingen av de nordiske statene har særskilte bestemmelser om livstidsstraff ved overlevering til stater i Norden. Alle statene har imidlertid bestemmelser som innebærer at overlevering ikke kan skje i strid med EMK. Se nærmere punkt 8.5.3.3.

#### 8.8.3.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om den nye loven bør ha en regel tilsvarende den som foreslås for overlevering til stater i EU utenfor Norden, for overlevering til stater i Norden.

I motsetning til parallellavtalen har konvensjon om nordisk arrestordre ingen særregulering av overlevering til livstidsstraff. Ingen av de nordiske

statene har i dag livstidsstraff uten mulighet for prøveløslatelse, slik at spørsmålet om overlevering i strid med EMK art. 3 av denne grunn ikke er aktuelt. Følgelig har arrestordreskjemaet som skal benyttes ved nordisk arrestordre heller ikke noe felt for informasjon om mulighet for løslatelse. Overlevering i strid med EMK må uansett avslås, jf. bl.a. menneskerettsloven og lovutkastet § 5.

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett. Det foreslås dermed ingen særskilt regulering av livstidsstraff ved overlevering til stater i Norden.

## 8.9 Norsk statsborger

### 8.9.1 Innledning

Utleveringsloven § 2 fastsetter at en norsk statsborger ikke kan utleveres. Dette innebærer et absolutt forbud mot utlevering av norske statsborgere til stater utenfor EU og Norden.

Etter arrestordreloven er hovedregelen derimot at overlevering til stater i EU og Norden ikke kan nektes på grunnlag av at den ettersøkte er norsk statsborger. Arrestordreloven § 10 første ledd fastslår at reglene om overlevering også gjelder for arrestordrer som gjelder norske statsborgere.

Arrestordreloven har likevel enkelte særregler for norske statsborgere og personer bosatt i Norge. Etter § 10 annet ledd kan en nordisk-europeisk arrestordre avslås dersom den ettersøkte er norsk statsborger og den *utstedende stat* har avgitt erklæring om at den *ikke overleverer egne statsborgere* til Norge. Arrestordreloven § 12 annet ledd (nordisk-europeisk arrestordre) og § 19 første ledd bokstav a, jf. § 12 annet ledd (nordisk arrestordre), gir adgang til å *nekte* overlevering til *straffullbyrding* dersom den ettersøkte er bosatt i Norge eller norsk statsborger, og norske myndigheter forplikter seg til å fullbyrde dommen. Ifølge § 15 første ledd (nordisk-europeisk arrestordre) og § 22 første ledd (nordisk arrestordre), skal det ved overlevering av norske statsborgere stilles *vilkår* knyttet til *videre overlevering og utlevering*. Ved overlevering til *strafforfølgning* av en norsk statsborger eller person bosatt her, kan det stilles som vilkår at vedkommende blir sendt *tilbake til Norge for å sone* en eventuell dom, jf. § 15 annet ledd og § 22 annet ledd.

Utleveringsloven § 22 og arrestordreloven § 41 annet ledd har regler om transitt som skiller mellom norske statsborgere og andre. Dette behandles i punkt 12.2.

## 8.9.2 Utlevering

### 8.9.2.1 Gjeldende rett

#### *Bakgrunnen for forbudet mot utlevering av norske statsborgere*

Forbudet mot å utlevere norske statsborgere i utleveringsloven § 2 kan føres tilbake til *statsborgerloven 1888*. Statsborgerloven § 7 annet ledd ga norske borgere rett til å oppholde seg i riket og var dermed til hinder for at de ble utlevert til utlandet (unntak gjaldt overfor Sverige). Prinsippet hadde også tidligere kommet til uttrykk i bilaterale avtaler.

I *utleveringsloven 1908* ble forbudet mot utlevering av norske borgere opprettholdt. Lovens § 1 ga hjemmel for pågrep og utlevering, men det var et vilkår at personen ikke var norsk statsborger.

Både i forarbeidene til statsborgerloven 1888 og utleveringsloven 1908 var forbudet først og fremst begrunnet med at det nærmest ligger i statsborgerrettens natur at en statsborger skulle ha en ubetinget rett til å oppholde seg på territoriet og derved være beskyttet mot utlevering, se bilaget (Aschehougs motiver til lovforslaget s. 14–15) til Ot.prp. nr. 16 (1888) og Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 7–8. Det fremgår av forarbeidene til utleveringsloven 1908 at det absolutte forbudet mot utlevering av egne statsborgere allerede da var blitt kritisert (jf. Getz' Juridiske Afhandlinger s. 233 flg. og Straffelovkommisjonens innstilling 1896 s. 21). Argumentene mot forbudet ble imidlertid ikke tillagt avgjørende vekt.

*Den nordiske utleveringsloven 1961* opprettholdt ikke et absolutt forbud mot å utlevere norske statsborgere. Etter § 2 første ledd kunne slik utlevering skje hvis den norske borgeren de siste to årene før den straffbare handlingen hadde hatt bopel i den anmodende nordiske stat, eller hvis handlingen eller en tilsvarende handling etter norsk lov kunne medføre høyere straff enn fengsel i fire år. Både Straffelovrådet og Justisdepartementet hadde tatt avstand fra den tidligere prinsipielle oppfatningen av statsborgerretten og funnet at det burde innføres en begrenset adgang til utlevering av egne borgere til de andre nordiske landene, jf. Straffelovrådets innstilling 1958 s. 20–21 og Ot.prp. nr. 18 (1959–60) s. 7–8 og 10–11. Det ble bl.a. lagt vekt på det nære rettsfellesskap mellom de nordiske landene, og at utleveringsadgangen gjaldt grove handlinger (fortrinnsvis de groveste volds-, sedelighets- og vinningsforbrytelsene).

*Den gjeldende utleveringsloven* § 2 videreførte forbudet i utleveringsloven 1908 § 1 mot utleve-

ring av norske statsborgere. Regelen om ikke-utlevering av egne statsborgere ble i den nye loven utskilt til en egen paragraf.

I høringsutkastet hadde Justisdepartementet foreslått å opprettholde det absolutte forbudet mot utlevering av egne statsborgere. Utenriksdepartementet og statsadvokaten i Bergen og Hordaland tok under høringen til orde for å modifisere dette, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 24–25. På denne bakgrunn drøftet Justisdepartementet spørsmålet nærmere (s. 25–26). Som argumenter mot forbudet viste departementet til at statene etter utleveringskonvensjonen 1957 art. 6 har rett til å nekte utlevering av egne statsborgere, og til å definere begrepet. Det forelå ikke noe konvensjonsrettslig eller konstitusjonelt grunnlag for et forbud mot utlevering av egne borgere. Etter departementets syn var det ikke lenger naturlig å se et absolutt vern mot utlevering for strafforfølgning som en nødvendig del av statsborgerrettens innhold. Spørsmålet om et absolutt forbud mot utlevering burde opprettholdes, og hvilke modifikasjoner som eventuelt bør gjøres i dette, burde avgjøres på grunnlag av rasjonelle overveielser.

Etter departementets syn måtte et forbud mot utlevering av egne borgere først og fremst bygges på generelle rettssikkerhets- og humanitetshensyn. Muligheten for personen til å ivareta sitt forsvaret og for resosialisering ville normalt være best i hjemlandet, det vil som regel si statsborgerlandet. Men disse hensynene kunne også ivaretas etter lovens alminnelige bestemmelser. Dersom man skulle mene at det var behov for en spesiell beskyttelse av personer som har en særlig tilknytning til landet, syntes det lite rasjonelt å bygge på statsborgerskapet, som var en tilknytningsfaktor av temmelig formell karakter. Det var også et spørsmål om personer *bosatt* i landet burde ha krav på samme beskyttelse. På bakgrunn av økt internasjonal samkvem og internasjonal kriminalitet mente departementet at hensynene *mot* et absolutt forbud mot utlevering kanskje var styrket.

«[U]nder noen tvil» konkluderte Justisdepartementet likevel med at det absolutte forbudet mot utlevering av egne borgere burde opprettholdes (s. 26):

«Man legger da vekt på generelle rettssikkerhets- og humanitetshensyn, og at det må anses å foreligge en særlig forpliktelse for staten til å beskytte personer som har en slik tilknytning til landet som borgerskapet er uttrykk for. Det vil også kunne være vanskelig å avslå en utleveringsbegjæring på et annet grunnlag som kan

ventes å bli akseptert av en fremmed stat. En traktatheimel på dette området vil – foruten at den vil få en begrenset praktisk betydning – også være vanskelig å praktisere. Man viser for øvrig til at forbudet er opprettholdt i de nyere utleveringslover i de andre nordiske land. Man vil finne det lite naturlig at Norge tar et særstandpunkt på dette området, særlig på bakgrunn av det nordiske samarbeidet som har funnet sted om utleveringslovgivningen.»

Derimot ville departementet ikke tilrå å innføre et absolutt forbud mot utlevering av personer som hadde *bopel* (domisil) i Norge (s. 26):

«Hvorvidt det i det enkelte tilfellet foreligger en tilknytning som har karakter av bopel, vil kunne være et vanskelig vurderingsspørsmål. Det vil under disse omstendigheter være mer hensiktsmessig å avgjøre saken etter lovens alminnelige regler. I nyere bilaterale utleveringstraktater bør det imidlertid overveies å ta inn en reservasjon slik at det ikke oppstår noen plikt til å utlevere personer som er bosatt her. Dette vil være i samsvar med de nordiske lands erklæringer til den europeiske utleveringskonvensjon.»

#### Nærmere om utleveringsloven § 2

Utleveringsloven § 2 fastsetter at en norsk statsborger ikke kan utleveres til en fremmed stat. Bestemmelsen innebærer et absolutt forbud mot utlevering av norske statsborgere til stater utenfor EU og Norden.

Overfor stater som er tilsluttet utleveringskonvensjonen og etter krav fra staten som har begjært utlevering av en norsk statsborger, plikter norske myndigheter i stedet å overlate saken til kompetente norske myndigheter for strafforfølgning i Norge, jf. bl.a. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 17. Dette er i tråd med utleveringskonvensjonen art. 6.

Hvem som omfattes av forbudet, følger av de til enhver tid gjeldende reglene om hvem som er norsk statsborger. Erverv og tap av norsk statsborgerskap reguleres av statsborgerloven (lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap). Forbudet mot utlevering gjelder også personer med dobbelt statsborgerskap. En person som har et statsborgerskap i tillegg til det norske, kan hverken utleveres til det andre statsborgerlandet eller andre land.

Det avgjørende er om personen er norsk statsborger når retten, departementet eller Kongen i

statsråd treffer avgjørelse i saken, eller når politiet skal iverksette utleveringen, se nærmere Mathisen s. 268–270 og Ruud mfl. s. 19–21. Dette er i samsvar med utleveringskonvensjonen art. 6 nr. 1 bokstav c. Utleveringsforbudet gjelder derfor også for personer som har ervervet norsk statsborgerskap etter at handlingen angitt i utleveringsbegjæringen ble begått.

Personen må på det aktuelle tidspunktet ha ervervet norsk statsborgerskap og ikke senere tapt det. Norsk statsborgerskap kan erverves ved fødselen etter statsborgerloven § 4. For personer som erverver norsk statsborgerskap etter søknad eller melding, jf. statsborgerloven kap. 3 til 4 A, er det avgjørende om statsborgerskapet er innvilget. Forbudet gjelder dermed ikke for personer som bare oppfyller vilkårene for erverv av norsk statsborgerskap, eller som kun har søkt om statsborgerskap. Hvis en utleveringsbegjæring gjelder en person som har søkt om norsk statsborgerskap, skal behandlingen av søknaden normalt stilles i bero til etter at utleveringsbegjæringen er avgjort, jf. Ruud mfl. s. 19–20 med henvisning til Rt. 2015 s. 155. Etter statsborgerloven § 7 annet ledd har en søker ikke rett til norsk statsborgerskap dersom hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot.

Rettspraksis illustrerer flere situasjoner som kan oppstå. I Rt. 2015 s. 155 om utlevering til Rwanda var det spørsmål om erverv av norsk statsborgerskap. Den ettersøkte hadde søkt om norsk statsborgerskap og oppfylte vilkåret om botid. Søknaden var imidlertid stilt i bero grunnet mistanke om deltakelse i folkemord og forbrytelse mot menneskeheten. Det ble anført at han måtte behandles som om han var norsk og derfor nektes utlevert. Etter Høyesteretts syn var det ikke tvilsomt at det var adgang til å stille statsborgerskapssaken i bero, og vilkårene for utlevering ble ansett oppfylt.

Også Borgarting lagmannsretts kjennelse 6. februar 2015 (LB-2014-147249) om utlevering til USA gjaldt erverv av norsk statsborgerskap. Den ettersøkte var født i 1970 i USA med norsk mor og peruansk far, og han hadde både amerikansk og peruansk statsborgerskap. I 1981 flyttet han til Norge. Ettersøkte anførte at han var norsk statsborger og av den grunn ikke kunne utleveres. Etter gjeldende regler kunne han fått norsk statsborgerskap dersom moren hadde inngitt skriftlig melding til norsk myndighet. Retten kom til at han ikke var norsk statsborger, og at utleveringsloven § 2 derfor ikke var til hinder for utlevering til USA.

Tap av norsk statsborgerskap kan skje automatisk ved fravær fra riket, etter søknad, ved forvaltningsrettslig tilbakekall, dom ved visse straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, jf. statsborgerloven kap. 5.

Utenlandske statsborgere *bosatt* i Norge, herunder nordiske borgere, omfattes ikke av utleveringsforbudet i utleveringsloven § 2, jf. HR-2001-844 og HR-2016-53-U. Folkerettslige forpliktelser medfører noen begrensninger i dette, se nærmere punkt 8.9.2.2. Når det gjelder personer som er fast bosatt i Norge, har departementet adgang til å benytte sin skjønnsmessige kompetanse etter utleveringsloven § 18 til å nekte utlevering, jf. det norske forbeholdet til utleveringskonvensjonen art. 6. Tilknytning til Norge kan være et moment i en samlet vurdering etter § 7 om grunnleggende humanitære hensyn, se punkt 8.10.

#### 8.9.2.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

*Grunnloven* oppstiller ikke noe forbud mot utlevering av norske statsborgere.

*Utleveringskonvensjonen* art. 6 nr. 1 bokstav a fastsetter at statspartene har rett til å nekte utlevering av egne statsborgere, men etablerer ingen plikt til å gjøre det. Bokstav b gir statene rett til selv å definere begrepet statsborgere («nationals») ved erklæring. Norge avga ved undertegningen i 1957 en erklæring om at begrepet statsborgere skal omfatte alle som enten er borgere av eller bosatt i en nordisk stat. Erklæringen er omtalt bl.a. i Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 11 og 25. Tilsvarende erklæringer er avgitt av de andre nordiske statene. Erklæringene er publisert på Europarådets nettsider.

Norge er etter konvensjonen ikke folkerettslig forpliktet til å utlevere norske statsborgere, personer som er fast bosatt i Norge, statsborgere av andre nordiske stater eller personer som er fast bosatt i disse. Erklæringen gir norske myndigheter rett, men ikke plikt, til å nekte utlevering av slike personer. Forbudet i utleveringsloven § 2 innebærer at utlevering av norske borgere må nektes, men omfatter som nevnt i punkt 8.9.2.1 ikke utenlandske borgere bosatt i Norge. Adgangen til å nekte utlevering av personer som er fast bosatt i Norge, borgere av andre nordiske stater og personer som er fast bosatt i disse er opplyst å være benyttet svært sjelden, jf. rundskriv G-19/2001 del II punkt 3.1.2 (s. 35).

Etter utleveringskonvensjonen art. 6 nr. 1 bokstav c skal statsborgerretten i utgangspunktet bestemmes etter forholdene på tidspunktet for avgjørelsen om utlevering. Men også en person

som anerkjennes som statsborger av den anmodede stat etter at avgjørelsen er fattet, men før gjennomføringen, omfattes. Dersom den anmodede stat ikke utleverer en borger, skal den på begjæring fra den anmodende stat oversende saken til sine kompetente myndigheter for at strafforfølgning kan bli innledet om det finnes grunn til det, jf. nr. 2.

Etter utleveringsavtalen med *Canada* art. III kan utlevering av egne borgere ikke skje.

Avtalen med *USA* art. 4 nr. 1 fastsetter at ingen av statene er forpliktet til å utlevere egne statsborgere, men at myndighetene, dersom lovgivningen ikke er til hinder for det, skal ha adgang til å utlevere hvis de finner at det vil være riktig å gjøre det. Bestemmelsen innebærer at amerikanske borgere kan utleveres fra USA til Norge, men at USA ikke har plikt til dette. Norske borgere kan som følge av utleveringsloven § 2 aldri utleveres til USA. Ved avslag skal den anmodede stat oversende saken til sine kompetente myndigheter med henblikk på strafforfølgning, jf. nr. 2.

Avtalen med *Australia* art. 5 nr. 1 fastsetter at det ikke er plikt til å utlevere egne borgere. Etter nr. 2 kan Norge også nekte utlevering til Australia av personer som på den tiden utlevering blir begjært, er fast bosatt i Norge og statsborger i Danmark, Finland, Island eller Sverige. Dersom utlevering ikke innvilges, skal den anmodede stat, hvis den blir bedt om det, oversende saken til sine kompetente myndigheter som skal vurdere strafforfølgning, jf. nr. 3.

Norge har sammen med Island avgitt en erklæring til *Schengensamarbeidsavtalen 1999* om at erklæringer avgitt i henhold til utleveringskonvensjonen 1957 art. 6 nr. 1 ikke skal gjøres gjeldende som grunnlag for å nekte utlevering av fastboende borgere fra andre stater enn de nordiske stater til medlemsstater i EU, se sluttakten til Schengensamarbeidsavtalen. Utvalget antar at Norges forpliktelser etter erklæringen gjelder tilsvarende overfor Sveits i medhold av trepartsavtalen mellom Norge, Sveits og Island 2004 og overfor Liechtenstein etter trepartsavtalen mellom Liechtenstein, Island og Norge 2010.

*EØS-avtalen 1992* art. 4 inneholder et alminnelig forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. Dette ikke-diskrimineringsprinsippet må i utgangspunktet ha samme innhold i EØS-retten som i EU-retten, jf. TEUF (traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte) art. 18, jf. Sejersted mfl. s. 104. For at en forskjellsbehandling skal være i overensstemmelse med EØS-retten, må den ivareta et legitimt, objektivt formål og stå i forhold til formålet med den nasjonale



bestemmelsen, jf. f.eks. storkammerdommen 2. april 2020 i sak C-897/19 PPU *Ruska Federacija* avsnitt 59.

I 2016 introduserte EU-domstolen *Petruhhin*-doktrinen, jf. storkammerdommen 6. september 2016 i sak C-182/15 *Petruhhin*. Dommen legger forpliktelser på medlemsstater som ikke selv utleverer egne borgere når en stat mottar en utleveringsbegjæring til strafforfølgning fra en tredjestat som gjelder en annen EU-borger. Den anmodede EU-stat må i slike tilfeller innlede en konsultasjonsprosedyre med den ettersøkte hjemstat, og gi hjemstaten anledning til å utstede en arrestordre for forholdet begjæringen gjelder. Utsteder statsborgerstaten en arrestordre, skal denne gis forrang foran utleveringsbegjæringen (avsnitt 48–50). I *Ruska Federacija* slo EU-domstolen fast at prinsippet får tilsvarende anvendelse overfor norske og islandske borgere (avsnitt 77). Ut fra hensynet til lojalitet og gjensidighet må norske myndigheter behandle en utleveringsbegjæring til strafforfølgning fra en tredjestat, som gjelder en EU/EØS-borger, på samme måte, jf. også Ruud mfl. s. 22.

I storkammerdommen 13. november 2018 i sak C-247/17 *Raugevicius* ble EU-domstolen bl.a. forelagt spørsmålet om *Petruhhin*-doktrinen får tilsvarende anvendelse ved utlevering til straffullbyrding. Domstolen fulgte delvis opp resonnementet i *Petruhhin*, men utfallet ble annerledes. I og med at *Petruhhin*-doktrinen gjelder for Norge gjennom *Ruska Federacija*-avgjørelsen, er det nærliggende å anta at også *Raugevicius*-avgjørelsen får tilsvarende anvendelse, se nærmere Ruud mfl. s. 22. Se også nærmere om avgjørelsene i punkt 4.8.

### 8.9.2.3 Utenlandsk rett

Den danske utleveringsloven 2020 åpner for utlevering av danske statsborgere både til strafforfølgning og straffullbyrding. Etter den tidligere utleveringsloven 1967 var danske statsborgere i utgangspunktet unntatt fra utlevering. Fast praksis åpnet imidlertid for utlevering av danske statsborgere til strafforfølgning, også til stater utenfor EU og Norden, så lenge danske myndigheter stilte betingelse om tilbakeføring for soning av en eventuell dom, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 48. Ved lovendring i 2002 ble regler om utlevering av danske borgere til strafforfølgning i stater utenfor EU og Norden tatt inn i utleveringsloven (s. 61).

Utleveringsloven 2020 skiller i utgangspunktet ikke mellom utlevering av personer som er dan-

ske statsborgere eller har fast bopel i Danmark og utlendinger, se f.eks. §§ 9, 13 og 21. Dette gjelder med unntak av to bestemmelser: §§ 7 og 18.

Lovens § 7 gjelder for utlevering og overlevering til utlandet av en person som er dansk statsborger eller har fast bopel i Danmark. Paragraf 7, stk. 1, fastsetter at det ved utlevering til strafforfølgning i utlandet kan stilles vilkår om at vedkommende overføres til Danmark for fullbyrding av en eventuell fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon. Utlevering til straffullbyrding kan etter stk. 2 avslås hvis straffen i stedet fullbyrdes i Danmark.

Paragraf 18 angir vilkår for utlevering av danske statsborgere til strafforfølgning i stater utenfor EU og Norden. Etter stk. 1 kan det på grunnlag av overenskomst med en fremmed stat utenfor EU og Norden utleveres i to tilfeller. For det første hvis vedkommende de siste to årene før den straffbare handlingen har hatt bopel i staten som begjærer utlevering og en handling tilsvarende lovbruddet som utgjør grunnlaget for begjæringen etter dansk rett kan straffes med fengsel i minst ett år. For det annet hvis handlingen etter dansk rett kan medføre høyere straff enn fengsel i fire år. Stk. 2 fastsetter at utlevering av en dansk statsborger kan skje til stater utenfor EU og Norden også dersom det ikke foreligger overenskomst om utlevering, hvis betingelsene i stk. 1 er oppfylt og særlige hensyn til rettshåndhevelsen taler for utlevering.

Lovens § 21 fastsetter vilkår for utlevering til straffullbyrding i stater utenfor EU og Norden. Med 2020-loven ble persongruppen som omfattes av bestemmelsen utvidet til å gjelde også danske statsborgere, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 62–63 og 120.

Når det gjelder de øvrige nordiske statene, kan hverken *Finland*, *Island* eller *Sverige* utlevere egne statsborgere til stater utenfor EU og Norden, jf. de respektive statenes utleveringslov 1970, 1984 og 1957 § 2. Det samme følger av den *svenske* loven med supplerende bestemmelser om straffettslig samarbeid mellom EU og Storbritannia 2021 3 kap. 2 §.

*Frankrike* utleverer ikke egne statsborgere til stater utenfor EU, jf. straffeprosessloven 1957 §§ 696-2 og 696-4 nr. 1. Paragraf 695-53 presiserer at det samme gjelder overfor stater som ikke er medlem av EU, men som har inngått overleveringsavtale med EU. Norge tilhører denne kategorien.

Etter den *nederlandske* utleveringsloven 1967 er utgangspunktet at nederlandske statsborgere ikke utleveres, jf. § 4 første ledd. En nederlandsk

statsborger kan likevel utleveres dersom det tjener en strafferettslig etterforskning og det gis forsikringer om at personen vil kunne sone en eventuell ubetinget fengselsstraff i Nederland, jf. annet ledd.

*Tyskland* utleverer ikke egne statsborgere til stater utenfor EU, jf. loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 2, som bare tillater utlevering av personer som ikke er tyske borgere.

*Storbritannia* utleverer egne borgere til stater både i og utenfor EU, forutsatt at de øvrige vilkårene i loven er oppfylt, jf. utleveringsloven 2003. Dette må imidlertid sees i sammenheng med at stater med angloamerikansk rett som hovedregel bygger på et territorialprinsipp, slik at de ikke har strafferettslig jurisdiksjon overfor handlinger begått utenfor eget territorium, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 25.

#### 8.9.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om det absolutte forbudet mot utlevering av norske statsborgere til stater utenfor EU og Norden bør opprettholdes.

I punkt 8.9.2.1 fremgår bakgrunnen for forbudet. Det kan føres tilbake til statsborgerloven 1888, ble videreført i utleveringsloven 1908 og opprettholdt i gjeldende utleveringslov 1975. Opprinnelig var begrunnelsen at det følger av selve statsborgerretten at en statsborger har rett til å oppholde seg på territoriet, og at borgeren dermed er beskyttet mot utlevering. Men dette synspunktet, som tidlig ble kritisert, ble forlatt ved den nordiske utleveringsloven 1961. I forbindelse med utleveringsloven 1975 fastholdt Justisdepartementet at vern mot utlevering ikke er en nødvendig del av statsborgerrettens innhold, men at spørsmålet burde avgjøres på grunnlag av rasjonelle overveielser.

Utvalget er enig i dette utgangspunktet og legger det til grunn for sine vurderinger.

Justisdepartementets konklusjon var likevel «under noen tvil» at det absolutte forbudet mot utlevering av egne statsborgere burde opprettholdes, selv om hensynene *mot* et absolutt forbud kanskje var styrket, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 24–26.

Etter utvalgets syn er det grunn til å vurdere dette standpunktet i lys av endrede samfunnsforhold og rettsutviklingen siden 1975.

Det kan først fastslås at hverken Grunnloven eller menneskerettighetene er til hinder for å utlevere norske borgere. Det samme gjelder utleveringskonvensjonen og Norges bilaterale utleveringsavtaler med USA og Australia. Bare

utleveringsavtalen med Canada fra 1873 fastslår at utlevering av egne borgere ikke kan skje. Men denne ene bestemmelsen i en svært gammel traktat som praktisk talt aldri anvendes, har minimal vekt ved utarbeidelsen av vår fremtidige utleveringslovgivning.

I 1975 la Justisdepartementet særlig vekt på *rettssikkerhets- og humanitetshensyn*. Det ble pekt på at den ettersøkte mulighet til å ivareta sitt forsvare, og sjansene for resosialisering, normalt er best i hjemlandet, og at det som regel er statsborgerlandet. Utvalget er enig i at dette som oftest vil være situasjonen. Samtidig må det tas for øye at en ettersøkt norsk statsborger kan ha sterk tilknytning til den anmodende stat, f.eks. fordi vedkommende også er statsborger der, har hatt langvarig opphold der, eller har familiemessige, økonomiske eller andre bånd til landet. I slike tilfeller kan hensynet til å kunne forsvare seg og resosialisering tilsi at strafforfølgningen skjer i den anmodende stat. Det bør også tas i betraktning at dobbelt statsborgerskap er blitt mer vanlig enn før. Ved lov 20. desember 2018 nr. 121, som trådte i kraft i 2020, ble det tillatt å ha ett eller flere statsborgerskap i tillegg til det norske. Det må antas at antallet personer med dobbelt statsborgerskap vil stige betydelig.

Det er videre grunn til å understreke betydningen av *økt internasjonalt samkvem* og nye former for *grenseoverskridende kriminalitet*. Denne utviklingen, som ble nevnt av Justisdepartementet i 1975, er enda klarere i dag. Den økte mobilitet gjelder ikke bare Europa (jf. Schengen-samarbeidet og EØS-avtalen), men også andre verdensdeler. Dette har sammenheng med at nordmenn oftere enn før reiser til eller oppholder seg i fjerntliggende områder, med internasjonal næringsvirksomhet, og med at det er blitt vanligere å arbeide i flere land i løpet av et yrkesliv. Med denne økte tilknytningen til andre land kan norsk statsborgerskap i større grad bli en tilknytningsfaktor til Norge som er av temmelig formell karakter.

Utviklingen har også ført til mer kriminalitet på tvers av landegrensene. Eksempler er menneskehandel, misbruk av barn, datakriminalitet og terrorisme. Dette illustrerer behovet for å reagere mot alvorlige straffbare handlinger, uansett hvor de begås. Forbudet mot utlevering av egne borgere kan føre til at gjerningspersoner kan unngå velgrunnet strafforfølgning og fullbyrding av straff.

Beslektet med dette er hensynet til *effektiv strafforfølgning*. En straffesak blir normalt best opplyst i staten hvor lovbruddet er begått. Et generelt forbud mot å utlevere egne borgere kan

hindre forfølgning der det er mest hensiktsmessig at den finner sted. Dette gjelder både etterforskning og domstolsbehandling. Selv om norske myndigheter i en del tilfeller har jurisdiksjon til å forfølge lovbrudd begått i utlandet, jf. straffeloven 2005 §§ 5 til 7, vil etterforskning utenfor Norge kreve betydelige ressurser og være komplisert, særlig i fjerntliggende land. Og domstolenes bevisvurdering av skyldspørsmålet vil normalt være enklere i staten der den straffbare handlingen fant sted.

Et annet utviklingstrekk av interesse er den regionale *oppmykningen av forbudet* mot utlevering og overlevering av egne borgere som har funnet sted siden utleveringsloven ble vedtatt i 1975. Dette skjedde først i nordisk sammenheng, jf. den nordiske utleveringsloven 1961 og konvensjon om nordisk arrestordre 2005, som i vårt land ble fulgt opp ved lov om nordisk arrestordre 2008. Innenfor EU/EØS er den klare hovedregelen at statene *ikke* kan nekte overlevering av egne statsborgere, jf. EUs rammebeslutning og parallellavtalen samt arrestordreloven § 10. Se nærmere om dette i punkt 8.9.3 om overlevering til stater i EU og Norden.

Ved vurderingen i 1975 la Justisdepartementet også vekt på at forbudet mot utlevering av egne statsborgere var opprettholdt i *nyere nordisk utleveringslovgivning*, og at Norge ikke burde innta et særstandpunkt. I dag er situasjonen annerledes. Den danske utleveringsloven 2020 fastslår nå uttrykkelig at egne borgere kan utleveres til stater utenfor EU og Norden (se punkt 8.9.2.3 om rettsstillingen i utvalgte stater). Dette er en videreføring av tidligere forvaltningspraksis som godtok slik utlevering når det ble stilt vilkår om at statsborgeren skulle tilbakeføres for soning i Danmark. Derimot har Finland, Island og Sverige fortsatt forbud mot utlevering av egne borgere i sine utleveringslover, vedtatt henholdsvis i 1970, 1984 og 1957. Nederland har myket opp sitt forbud, mens de fleste andre europeiske stater, med unntak av Storbritannia og Malta, synes å ha beholdt det.

Ut fra en samlet vurdering mener utvalget at de beste grunner taler for å forlate det absolutte forbudet mot å utlevere egne statsborgere til stater utenfor EU og Norden. Det foreslås derfor at norske myndigheter skal foreta en konkret vurdering av om en norsk statsborger bør utleveres, se lovutkastet § 17.

Samtidig er det viktig å oppstille garantier for å sikre tilfredsstillende beskyttelse ved slik utlevering.

For det første må statsborgeren selvsagt være beskyttet av de *alminnelige vilkårene* som verner enhver person som er ettersøkt med sikte på utlevering, bl.a. straffbarhet etter norsk lov, handlingens alvorlighetsgrad, beskyttelse mot forfølgelse og at utlevering ikke må være i strid med menneskerettighetene. Innad i EU/EØS er det en viss rettslikhet og statene er bundet av EMK. Ved utlevering til stater utenfor Europa er det særlig viktig å vurdere den anmodende stats rettssystem og forholdene under frihetsberøvelse, både ved varetekt og soning. Bestemmelsen om at utlevering ikke må stride mot EMK og andre menneskerettskonvensjoner, vil her stå helt sentralt (se lovutkastet § 5 og punkt 8.5).

For det annet vil norske myndigheter på vanlig måte kunne fastsette *betingelser* som anses nødvendige i den konkrete saken, f.eks. om forholdene under frihetsberøvelse eller uavhengige observatører under straffesaken, jf. lovutkastet § 20 annet ledd.

For det tredje må loven oppstille *nærmere bestemte vilkår* for å utlevere norske statsborgere. Utvalget foreslår at det skal være et *grunnvilkår* for utlevering av en norsk borger til *strafforfølgning* at nettopp *hensynet til strafforfølgingen* taler for at forfølgningen skjer i den anmodende stat, jf. lovutkastet § 17 første ledd. I mange tilfeller kan det være mest hensiktsmessig, både med hensyn til etterforskning og domstolsbehandling, at forfølgningen skjer i anmodende stat. Det må etter utvalgets syn foretas en konkret vurdering av mulighetene for og det hensiktsmessige i å gjennomføre en straffesak mot personen i Norge, sammenlignet med å utlevere personen. Det kan forekomme saker, særlig om terrorhandlinger eller annen grov kriminalitet, hvor det vil være vanskelig eller i praksis uaktuelt å gjennomføre straffesaken i Norge. Gode grunner taler for at straffesaker som utgangspunkt gjennomføres i den staten hvor lovbruddet er begått eller hvor det av hensyn til bevisførselen er mest hensiktsmessig. Det gjelder særlig når de viktigste bevisene, bl.a. sentrale vitner, befinner seg i den andre staten.

Etter utvalgets syn bør det videre være et vilkår for å utlevere norske statsborgere at den ettersøkte har en *særlig tilknytning* til den anmodende stat (første ledd bokstav a) *eller* at det dreier seg om de mest *alvorlige lovbrudd* (første ledd bokstav b).

Den ettersøkte kan ha en *særlig tilknytning* til den anmodende stat bl.a. ved å ha eller ha hatt bopel i denne staten. I slike tilfeller må det antas at ettersøkte har hatt anledning til å gjøre seg kjent med samfunnsforholdene der. Det må dermed

anses rimelig at vedkommende overholder den aktuelle statens straffelovgivning. Personen kan også ha en særlig tilknytning til den anmodende stat på annet vis, f.eks. ved familiemessige, økonomiske, kulturelle eller språklige bånd, eller ved å være statsborger også av denne staten (dobbelts statsborgerskap).

Utvalget har vurdert om det generelt bør åpnes for utlevering til en annen stat når personen også er statsborger der. Personer med dobbelt statsborgerskap vil ofte ha en særlig tilknytning til det andre statsborgerlandet. På den annen side er statsborgerskap i seg selv noen ganger et tilknytningskriterium av mer formell enn reell art. Det kan f.eks. fremstå som mindre rimelig å nekte utlevering av en norsk borger som aldri har bodd i Norge, enn å nekte utlevering av en utenlandsk borger som har bodd mesteparten av sitt liv i Norge. I noen tilfeller har en person som erverver norsk statsborgerskap heller ikke adgang til å si fra seg sitt opprinnelige statsborgerskap, på grunn av lovgivningen i denne staten. Utvalget har derfor kommet til at det for å tillate utlevering ikke i seg selv bør være tilstrekkelig at den ettersøkte er statsborger av staten som begjærer utlevering. Det må foretas en konkret vurdering av personens tilknytning til denne staten.

Når den ettersøkte ikke har en særlig tilknytning til den anmodende stat, bør det etter utvalgets syn som nevnt bare åpnes for utlevering av norsk borger i tilfeller der det dreier seg om *de mest alvorlige lovbrudd*. Utvalget foreslår at utlevering av norsk borger skal kunne skje dersom grunnvilkåret er oppfylt (dvs. at hensynet til strafforfølgningen taler for at den skjer i anmodende stat), og forholdet, eller et tilsvarende forhold, som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen etter norsk lov kan straffes med fengsel i mer enn 6 år. Strafferammen avgrensner en gruppe straffbare forhold som er av en slik grovhetsgrad at hensynet til å beskytte egne statsborgere mot utlevering bør vike for den allmenne interesse i at disse lovbruddene blir pådømt og straffet. Ved slike lovbrudd veier hensynet til en effektiv strafforfølgning meget tungt – uansett gjerningspersonens statsborgerskap. Behovet for at saker strafforfølges der forholdet ble begått, gjør seg ofte sterkest gjeldende i slike saker, og det gjelder særlig når det er fornærmede eller etterlatte i denne staten. Forslaget innebærer at det bl.a. vil kunne utleveres for de groveste volds-, narkotika- og seksuallovbruddene. Videre rammes terrorhandlinger, folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

De hensynene som er anført ovenfor, taler etter utvalgets syn også for at norske statsborgere bør kunne utleveres til *straffullbyrding*. Det foreslås derfor at en norsk borger skal kunne utleveres til slik fullbyrding dersom vedkommende har en særlig tilknytning til den anmodende stat, eller forholdet, eller et tilsvarende forhold, etter norsk lov kan straffes med fengsel i mer enn 6 år, jf. lovutkastet § 17 tredje ledd. Ved utlevering til straffullbyrding gjelder ikke grunnvilkåret om at forfølgningen mest hensiktsmessig skjer i den anmodende stat.

Utvalgets forslag innebærer at domstolene skal ta stilling til om vilkårene i lovutkastet § 17 første eller tredje ledd er oppfylt. Er det rettskraftig avgjort at vilkårene ikke er oppfylt, skal departementet avslå utleveringsbegjæringen. Dersom det er rettskraftig avgjort at vilkårene er oppfylt, tilligger det departementets skjønn å avgjøre om begjæringen skal etterkommes eller ikke, og det må foretas en konkret vurdering, jf. lovutkastet § 44 tredje ledd. Hva departementet særlig skal vurdere fremgår av merknadene til § 17.

Utvalget foreslår i lovutkastet § 17 annet ledd at departementet ved utlevering av norsk statsborger til *strafforfølgning* skal kunne stille som *betingelse* at vedkommende tilbakeføres for å sone en eventuell fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon i Norge. Det følger av den generelle regelen i lovutkastet § 20 annet ledd at det kan stilles slike betingelser. Regelen i § 17 annet ledd er derfor bare en presisering som synliggjør adgangen til å stille den aktuelle betingelsen.

Utvalget foreslår videre å presisere at departementet kan nekte utlevering av en norsk statsborger til *straffullbyrding* dersom straffen i stedet fullbyrdes i Norge, jf. lovutkastet § 17 fjerde ledd. Som nevnt har departementet en skjønnsmessig adgang til å avslå en utleveringsbegjæring. Formålet med bestemmelsen er derfor bare å synliggjøre adgangen til avslag med denne begrunnelsen.

Om det skal stilles betingelse etter annet ledd eller utleveringsbegjæringen skal avslås etter fjerde ledd, inngår i departementets vurdering, jf. lovutkastet § 44 tredje ledd.

Dersom det ikke er adgang til å fullbyrde straffen i Norge på grunn av reglene i Norge eller i den anmodende stat, vil det være opp til departementet å avgjøre om utleveringsbegjæringen skal avslås, eller om utlevering skal gjennomføres uten at det stilles betingelse om soning her i landet. På dette punktet er det en rettslig ulikhet mellom utlevering og overlevering. Norske myndigheter har ingen folkerettslig plikt til å utlevere norske

borgere, og kan derfor velge å avslå utleveringsbegjæringen dersom straffen ikke kan fullbyrdes i Norge. I arrestordresakene er statene derimot forpliktet til å foreta overlevering uten vilkår om retur for soning hvis det er rettslige hindre for å stille en slik betingelse, se punkt 12.6.

Utvalget foreslår å la *videre utlevering* av norsk statsborger reguleres av de alminnelige reglene om videre utlevering av personer fra Norge, jf. lovutkastet § 20 første ledd bokstav b og § 47. Se punkt 9.2.1.

### 8.9.3 Overlevering

#### 8.9.3.1 Gjeldende rett

*Bakgrunnen for reglene om overlevering av norsk statsborger*

For så vidt gjaldt *de nordiske stater*, ble det tradisjonelle absolutte forbudet mot utlevering av egne statsborgere myket opp ved den nordiske utleveringsloven 1961, se punkt 8.9.2.1. Og ved konvensjon om nordisk arrestordre 2005 ble forbudet nærmest avskaffet. Her var den klare hovedregel at man ikke lenger kunne nekte overlevering av egne statsborgere, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 12. Konvensjonen ble gjennomført ved *lov om nordisk arrestordre 2008*, som aldri trådte i kraft. Statsborgerskap ble her tillagt vekt i to situasjoner: Etter § 6 første ledd bokstav d, jf. art. 5 nr. 5, kunne en arrestordre om *fullbyrding* av dom avslås hvis den ettersøkte var bosatt eller oppholdt seg i Norge, eller var norsk statsborger, og norske myndigheter forpliktet seg til å fullbyrde dommen. Og ved overlevering til *strafforfølgning* kunne det stilles som vilkår at en ettersøkt som var norsk statsborger eller bosatt i Norge skulle sendes tilbake for å sone i Norge, jf. § 7, jf. art. 6 (betinget overlevering). Konvensjonen er i dag gjennomført i arrestordreloven.

Med parallellavtalen 2006 og *arrestordreloven 2012* gikk man et skritt lenger og avskaffet forbudet mot utlevering av norske statsborgere også i relasjon til statene i EU. Det er likevel gitt særregler i § 10 annet ledd, § 12 annet ledd, § 15, § 19 første ledd bokstav a, jf. § 12 annet ledd, og § 22.

*Parallellavtalen* art. 7 nr. 1 fastsetter i tråd med EUs rammebeslutning at overlevering ikke kan nektes på det grunnlag at den ettersøkte er statsborger av den iverksettende stat. Men etter nr. 2 kan partene avgi erklæring om at egne borgere ikke vil bli overlevert, eventuelt bare på nærmere angitte vilkår. Etter nr. 3 kan en stat nekte overlevering av egne borgere basert på gjensidighet.

Ved tilslutningen til parallellavtalen besluttet Norge ikke å ta forbehold etter art. 7 nr. 2 som ville gi adgang til å nekte overlevering av egne borgere. Det ble derimot avgitt erklæring etter art. 7 nr. 2 i tråd med art. 8 nr. 3 om betingelser, jf. nærmere nedenfor. Bakgrunnen for ikke å ta et slikt forbehold fremgår av de generelle motivene i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 17–19. Her gjengis deler av Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til lovendringer for gjennomføring av parallellavtalen (desember 2009). I dette var det bl.a. vist til at den økte mobiliteten som følger av Schengen-samarbeidet og EØS-avtalen hadde ført til økende grenseoverskridende kriminalitet, også i form av saker med tiltalte fra flere land. En mulig naturlig konsekvens var at norske borgere burde ha plikt til å møte for domstolene i staten der eventuelle straffbare lovbrudd hadde skjedd. Strafforfølgning i Norge for handlinger begått i utlandet kunne være vanskelig og i praksis uaktuelt.

Samtidig burde det stilles visse krav til rettsystemet og de straffeprosessuelle reglene i staten som krever overlevering. Forskjellene mellom straffelovgivningen burde heller ikke være for store. Rettslikheten mellom Norge og statene i EU var blitt stadig større, bl.a. som følge av langvarig samarbeid innenfor Europarådet. Dessuten hadde alle EU-statene ratifisert EMK, herunder art. 6 om retten til rettferdig rettergang. Behovet for vern av norske borgere ble i tilstrekkelig grad ivare tatt gjennom de andre avslagsgrunnene samt adgangen til å stille betingelser for utlevering.

Departementet uttalte ellers i høringsnotatet at hvis Norge tok forbehold etter art. 7 nr. 2 om ikke å overlevere egne borgere, ville det svekke både formålet med avtalen – å forenkle og effektivisere utleveringsinstituttet – og norske myndigheters mulighet til å strafforfølge grenseoverskridende kriminalitet. Etter departementets syn var argumentene som i sin tid begrunnet forbudet mot utlevering av norske borgere, betydelig svekket i forhold til EU-statene, samtidig som tungtveiende hensyn talte for ikke å opprettholde forbudet.

Justisdepartementet konkluderte slik (s. 18):

«Departementet meiner tida er moden for å opne for overlevering av norske borgarar til EU-statane. Som Utanriksdepartementet har peika på så blir det nok i dag i vår del av verda oppfatta som lite rimelig dersom ein person som ei utanlandsk påtalemakt meiner har gjort seg skyldig i ei straffbar handling, unndrar seg strafforfølgning eller gjer det vanskeleg å straf-

forfølgje ved å ta opphald i statsborgarlandet. Forslaget har da heller ikkje møtt motstand under høyringa. Departementet legg også vekt på at det er viktig for å realisere formålet med avtalen at det ikkje i unødig grad vert teke atterhald som gir andre reglar for overlevering mellom EU-statane og Noreg enn det som gjeld innanfor EU.»

Justiskomiteen sluttet seg til proposisjonen, jf. Innst. 67 S (2011–2012) og Innst. 68 L (2011–2012).

#### *Norsk statsborger – arrestordreloven § 10*

Arrestordreloven § 10 regulerer overlevering av norsk statsborger. Bestemmelsen er plassert i kap. 2 om nordisk-europeiske arrestordrer.

Første ledd slår fast at reglene om overlevering også gjelder for arrestordrer vedrørende norske borgere. Bestemmelsen bygger på parallellavtalen art. 7. Men ved overlevering av norske borgere til strafforfølgning kan det stilles vilkår om at vedkommende returneres til Norge for soning, jf. nedenfor om § 15 annet ledd (nordisk-europeisk arrestordre) og § 22 annet ledd (nordisk arrestordre). Overlevering av en norsk borger eller person bosatt i Norge til straffullbyrding kan avslås mot at soning skjer i Norge, jf. § 12 annet ledd, og § 19 første ledd bokstav a.

Lovens § 10 annet ledd første punktum har en særregel for tilfeller der en stat som ikke overleverer egne statsborgere til Norge, krever overlevering av en norsk statsborger. I slike tilfeller kan arrestordren avslås. Departementet foreslo i høringsnotatet at dette skulle være en «skal»-regel, men endret det til en «kan»-regel etter høringsrunden. At den utstedende stat ikke selv overleverer egne borgere, tilsier ikke alltid at arrestordren skal avslås, og regelen innebærer at hjemmelen for avslag ikke er mer vidtrekkende enn nødvendig, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 18–19.

EU-stater som har avgitt erklæring etter art. 7 nr. 2 om at de ikke overleverer egne borgere til Norge og Island er Frankrike, Slovakia, Slovenia, Tsjekia, Tyskland og Østerrike. Overfor en stat som har avgitt slik erklæring, har Norge adgang, men ikke plikt, til å nekte overlevering ut fra gjensidighetsbetraktninger, jf. art. 7 nr. 3. Polen og Romania har avgitt mer detaljerte erklæringer om at de bare overleverer på nærmere angitte vilkår, jf. art. 7 nr. 2. Overfor disse to statene kan Norge nekte å overlevere norske borgere i den grad slik nektelse er dekket av disse erklæringene, jf. Ruud mfl. s. 179.

Når det er tale om å overlevere en norsk borger til en stat som har avgitt erklæring om ikke å overlevere egne borgere, skal saken etter § 10 annet ledd annet punktum sendes via Riksadvokaten til Justisdepartementet for avgjørelse. Påtalemyndigheten sender saken til departementet med sin innstilling, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 19.

Departementet avgjør om adgangen til å avslå arrestordren skal benyttes. Ordlyden gir ingen veiledning for departementets avgjørelse. I de spesielle motivene til § 10 i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53 heter det at et moment i vurderingen vil være «kva handling det er snakk om». Departementet la til grunn at man også må ta hensyn til plikten som følger av utleveringskonvensjonen art. 6 nr. 2 til selv å vurdere strafforfølgning, om strafforfølgning i Norge vil by på særlige vanskeligheter, særlig i forbindelse med bevisføringen, og om det vil være tilstrekkelig å stille vilkår som nevnt i § 15 annet ledd (dvs. at vedkommende skal sendes tilbake hit for soning).

*Parallellavtalen art. 8 nr. 3* fastsetter at når en person som er krevd overlevert for strafforfølgning, er borger av eller bosatt i den iverksettende stat, kan overlevering gjøres betinget av at vedkommende, etter å ha blitt hørt, bringes tilbake til iverksettende stat for å sone en eventuell dom der.

Norge har avgitt en erklæring etter parallellavtalen art. 7 nr. 2, som bl.a. går ut på at det ved overlevering av norske borgere og personer som er bosatt her til strafforfølgning, kan stilles vilkår om at vedkommende tilbakeføres til Norge for å sone en eventuell ilagt dom, jf. arrestordreloven § 15 annet ledd. Erklæringen er i tråd med art. 8 nr. 3. Stilles slikt vilkår, må den utstedende stat gi garanti for dette før overlevering finner sted. Island har avgitt en tilsvarende erklæring.

En rekke EU-stater har erklært at de ved overlevering av egne borgere og eventuelt fast bosatte personer til strafforfølgning, vil eller kan stille vilkår eller kreve garanti om at den overleverte blir tilbakeført for å sone en eventuell dom. Dette gjelder Estland, Hellas, Kroatia, Kypros, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania og Ungarn. Forbeholdene har ikke betydning for selve adgangen til å overlevere egne borgere. Parallellavtalen art. 8 nr. 3 gir grunnlag for å stille slikt vilkår, selv om den aktuelle staten ikke har avgitt noen erklæring etter art. 7 nr. 2.

Dersom den andre staten bare har tatt det *alminnelige forbeholdet om tilbakeføring* for soning, skal saken avgjøres av påtalemyndigheten. Ved overlevering av norske statsborgere til stater som har erklært at de bare overleverer egne borgere på *nærmere angitte vilkår*, er det i litteraturen lagt

til grunn at det ut fra gjensidighetsbetraktninger antagelig vil være påtalemyndigheten som har avgjørelseskompetansen dersom den aktuelle statens vilkår er oppfylt. Videre er det antatt at departementet har kompetansen hvis vilkårene ikke er oppfylt, jf. Ruud mfl. s. 179. Dette synes også å være lagt til grunn i praksis.

*Forhold som kan gi grunnlag for avslag – arrestordreloven § 12 annet ledd og § 19*

Etter *arrestordreloven § 12 annet ledd* kan overlevering til straffullbyrding på grunnlag av en nordisk-europeisk arrestordre avslås dersom den ettersøkte er bosatt i Norge eller er norsk statsborger, og norske myndigheter forplikter seg til å fullbyrde dommen. Bestemmelsen gjennomfører parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav f. Vurderingen er lagt til påtalemyndigheten, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53.

*Arrestordreloven § 19 første ledd bokstav a* gir § 12 første og annet ledd tilsvarende anvendelse for nordiske arrestordrer. Bestemmelsen gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre art. 5 nr. 5.

*Arrestordreloven § 12 annet ledd og § 19 første ledd bokstav a* viderefører i hovedsak lov om nordisk arrestordre 2008 § 6 første ledd bokstav d, med den forskjell at adgangen til å avslå en arrestordre mot fullbyrding i Norge ikke lenger er mulig dersom den ettersøkte bare oppholder seg her, jf. proposisjonen s. 53–54 og 57. Departementet mente at det ikke var god nok grunn til å side stille de som bare oppholder seg i landet med norske borgere på dette punktet. Det ble også vist til at oppholdsstatus ikke er tilstrekkelig for å kunne stille vilkår om tilbakeføring for soning ved overlevering til strafforfølgning (s. 24).

Statsborgerloven regulerer hvem som skal anses som norsk statsborger. For nærmere om hva som ligger i begrepet «busett i Noreg» se nedenfor.

Norske myndigheter har adgang, men ikke plikt, til å avslå arrestordren på grunnlaget som fremgår av § 12 annet ledd, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53. I proposisjonen fremheves at hverken norsk statsborgerskap eller å være bosatt i Norge i seg selv er tilstrekkelig grunn til å avslå en arrestordre om overlevering til straffullbyrding. Avslag bør bare skje dersom personen har sterk og aktuell tilknytning til Norge. Av de spesielle motivene til § 15 på s. 56 fremgår det at det bør legges vekt på tilknytningen til den aktuelle staten, og det synes naturlig å vektlegge dette også etter § 12, jf. Ruud mfl. s. 188.

Den aktuelle dommen må være rettskraftig, og norske myndigheter må forplikte seg til å fullbyrde den i Norge. For at en utenlandsk dom skal kunne fullbyrdes i Norge, må det foreligge lovhjemmel for dette. *Arrestordreloven § 12* annet ledd kan trolig ikke anses som tilstrekkelig hjemmel for fullbyrdingen, jf. Ruud mfl. s. 186 og Grøstad s. 252. Lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte (overføringsloven) kan gi slik hjemmel.

Etter § 12 tredje ledd, jf. også § 19 annet ledd, skal den ettersøkte og kriminalomsorgen få anledning til å uttale seg før en arrestordre blir avslått.

For nærmere om § 12 annet og tredje ledd og § 19 første ledd bokstav a og annet ledd se punkt 12.6 om soningsoverføring.

*Vilkår for overlevering av norske borgere og personer bosatt i Norge – arrestordreloven §§ 15 og 22*

*Arrestordreloven § 15* angir vilkår som skal og kan stilles ved overlevering av norske borgere og personer bosatt her på grunnlag av en nordisk-europeisk arrestordre. Det er påtalemyndigheten som stiller vilkårene, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 56. Første ledd er i tråd med parallellavtalen art. 7. Annet ledd gjennomfører parallellavtalen art. 8 nr. 3.

*Arrestordreloven § 22* gjelder overlevering på grunnlag av en nordisk arrestordre og tilsvarende § 15. Annet ledd gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre art. 6 og viderefører lov om nordisk arrestordre 2008 § 7.

*Arrestordreloven § 15 første ledd og § 22 første ledd* angir to vilkår som skal stilles ved overlevering av norske statsborgere. Første punktum fastsetter at det skal stilles vilkår om at overleveringen videre for forhold som er begått før overleveringen til en stat som ikke selv overleverer egne borgere til Norge, ikke skal skje uten samtykke fra departementet. Dette er i tråd med adgangen departementet har til å nekte overlevering av norske borgere i samsvar med gjensidighetsprinsippet, jf. § 10 annet ledd, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 56. Etter annet punktum skal det stilles som vilkår at utlevering videre for forhold som er begått før overleveringen, ikke skal skje, jf. utleveringsloven § 2.

Paragraf 15 første ledd har nær sammenheng med § 16 om samtykke til strafforfølgning m.m. for andre straffbare forhold samt videre overlevering og videre utlevering (av person som ikke er norsk borger), se punkt 9.2.

Vilkårene etter § 15 første ledd og § 22 første ledd gjelder bare forhold som er begått før overle-

veringen. Dersom den overleverte etter å ha sonet straffen sin, reiser til en stat utenfor EU og Norden og begår straffbare forhold der, er vedkommende ikke lenger vernet av norske begrensninger i adgangen til å overlevere eller utlevere, jf. Ruud mfl. s. 203.

Arrestordreloven § 15 annet ledd og § 22 annet ledd regulerer *betinget overlevering*. Bestemmelsenes første punktum angir et vilkår som *kan* stilles ved overlevering til strafforfølgning av en norsk statsborger eller en person bosatt her: at vedkommende blir sendt tilbake for å sone en eventuell dom i Norge («tilbakeføring»).

Ifølge proposisjonen s. 56 må det vurderes konkret om det skal stilles vilkår etter § 15 annet ledd. Jo sterkere tilknytning den ettersøkte har til Norge, desto mer nærliggende er det å stille vilkår om tilbakeføring. For norsk statsborger bør utgangspunktet være soning i Norge. Også tilknytningen personen har til staten vedkommende skal overleveres til og lengden av straffen, er momenter av betydning.

Paragraf 15 annet ledd ivaretar de samme hensynene som § 12 annet ledd, som gjelder avslag på overlevering til *straffullbyrding*, jf. proposisjonen s. 56. Det er i praksis lagt til grunn at en arrestordre som gjelder en dom som ikke er rettskraftig, må vurderes etter § 15 annet ledd og ikke kan avslås etter § 12 annet ledd, se nærmere Ruud mfl. s. 186 og 203–204.

Arrestordreloven § 15 annet ledd og § 22 annet ledd gir antagelig ikke i seg selv hjemmel for soning i Norge av en utenlandsk dom, jf. Ruud mfl. s. 204 og 216. Ved overlevering på grunnlag av en nordisk-europeisk arrestordre kan overføringsloven 1991 gi slik hjemmel. Ved overlevering på grunnlag av en nordisk arrestordre finnes slik hjemmel i lov 15. november 1963 nr. 15 om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. Gjelder den utenlandske dommen en særreaksjon, får overføringsloven anvendelse, jf. merknadene til overføringsloven § 1 i Ot.prp. nr. 47 (1990–91) s. 12.

Etter annet ledd annet punktum i §§ 15 og 22 skal den ettersøkte og kriminalomsorgen få anledning til å uttale seg før det stilles vilkår etter annet ledd.

Vilkårene skal stilles i forbindelse med at påtalemyndigheten underretter staten som har utstedt arrestordren om at den vil bli etterkommet, jf. § 14 syvende ledd. Det er en forutsetning for å kunne stille vilkår etter § 15 annet ledd eller § 22 annet ledd, eller avslå arrestordren etter § 12 annet ledd eller § 19 første ledd bokstav a, at utstedende stat aksepterer at dommen sones i Norge.

Det følger av Riksadvokatens rutiner RA-2021-520 (overlevering fra Norge) punkt 2.7 at påtalemyndigheten må innhente slik aksept før den treffer vedtak om å avslå arrestordren etter § 12 annet ledd eller stille vilkår etter § 15 annet ledd.

For nærmere om §§ 15 og 22 se punkt 12.6 om soningsoverføring.

#### *Nærmere om begrepet «bosatt»*

Hverken arrestordreloven, dens forarbeider eller parallellavtalen inneholder noen angivelse av hva som kreves for at noen skal anses som «busett» i Norge etter arrestordreloven § 12 annet ledd, § 15 annet ledd, § 19 første ledd bokstav a eller § 22 annet ledd.

I rundskriv G-02/2020 s. 34 uttales det at det lignende begrepet «bosted i Norge» i straffeloven 2005 § 5 første ledd bokstav b kan gi veiledning. Etter straffeloven § 5 kreves «opphold i riket av en viss varighet (normalt ikke mindre enn ett år), og som er ment å fortsette», jf. forarbeidene til straffeloven 2005, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 402, se også NOU 1984: 31 Straffelovgivningens stedlige virkeområde – Straffelovkommisjonens delutredning II s. 42–43. I rettsteorien er det lagt til grunn at det i utgangspunktet må være norske myndigheter som avgjør om en person skal anses som bosatt i Norge, jf. Ruud mfl. s. 187 og Ruud s. 41–42.

Begrepet «busett» bygger på begrepene «residence» og «staying» i parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav f. EU-domstolen har uttalt seg om begrepene i den tilsvarende bestemmelsen i EUs rammebeslutning art. 4 nr. 6.

I storkammerdommen 17. juli 2008 i sak C-66/08 *Kozłowski* fastslo EU-domstolen at medlemstatene ikke kan gi begrepene «staying» og «resident» en videre rekkevidde i nasjonal rett enn det som følger av en ensartet tolkning (avsnitt 43). En person er «resident» hvis han har etablert faktisk, fast bosted i staten. «Staying» forutsetter at personen etter en stabil periode av tilstedeværelse i staten har etablert visse forbindelser med denne staten som tilsvarer de som følger av det å være bosatt (avsnitt 46). Ved vurderingen av om personen skal anses å «oppholde seg» («staying») i staten, må det foretas en helhetsvurdering av objektive forhold, med særlig vekt på oppholdets lengde, karakter og forholdene rundt oppholdet samt familiemessige og økonomiske forbindelser med staten (avsnitt 48). Derimot er det ikke relevant for vurderingen av «oppholder seg»-kriteriet om vedkommende under oppholdet begår kriminalitet eller er fengslet. Dette kan likevel være av



betydning for bedømmelsen som deretter skal foretas av om dommen bør sones i staten som har mottatt arrestordren (avsnitt 51).

EU-domstolen kom i storkammerdommen 6. oktober 2009 i sak C-123/08 *Dominic Wolzenburg* til at kravet i nederlandsk rett om at EU-borgere måtte ha fem års sammenhengende botid i landet for å bli ansett som «resident», var i overensstemmelse med kravene i EU-retten (avsnitt 54 flg.). Det var imidlertid ikke adgang til å oppstille ytterligere administrative krav, som krav om oppholdstillatelse på ubestemt tid (avsnitt 53).

I storkammerdommen 5. september 2012 i sak C-42/11 *Lopes Da Silva Jorge* uttalte EU-domstolen at en medlemsstat kan begrense anvendelsesområdet til art. 4 nr. 6, men ikke automatisk og absolutt utelukke statsborgere fra andre medlemsstater som oppholder seg eller er fast bosatt (avsnitt 59). Fransk lovgivning tillot bare avslag på arrestordre for soning av dom for egne statsborgere, og ikke for EU-borgere med bosted eller opphold i landet (avsnitt 45).

### 8.9.3.2 Folkerettslige rammer

Det sentrale folkerettslige rammeverket for overlevering av egne borgere og fast bosatte til stater i EU utenfor Norden, er *parallellavtalen* art. 5 nr. 1 bokstav f (avslag mot fullbyrding av dom), art. 7 (nasjonalitetsunntak) og art. 8 nr. 3 (betinget overlevering). Artikkelen 5 nr. 1 bokstav f og art. 8 nr. 3 tilsvarer EUs rammebeslutning art. 4 nr. 6 og art. 5 nr. 3.

Ved overlevering til stater i Norden er de sentrale bestemmelsene *konvensjon om nordisk arrestordre* art. 5 nr. 5 (avslag mot fullbyrding av dom) og art. 6 (betinget overlevering). Kapittel 4 har særlige regler om overlevering til og fra Island, hvor art. 26 gjelder egne statsborgere. Konvensjonen har ingen tilsvarende bestemmelse som parallellavtalen art. 7, og åpner dermed ikke for å avslå overlevering av egne borgere basert på gjensidighetsprinsippet.

Det vises til omtale av bestemmelsene i punkt 8.9.3.1 og 12.6.2.

### 8.9.3.3 Utenlandsk rett

For omtale av den *danske* utleveringsloven 2020, se punkt 8.9.2.3 ovenfor.

Overlevering av egne borgere og fast bosatte fra *Finland*, *Island* og *Sverige* til stater i EU og Norden er omtalt i punkt 12.6.3, og det vises til dette. I tillegg til det som fremgår der nevnes her følgende: Etter den *svenske* loven om europeisk

arrestordre 2003 2 kap. 3 § skal overlevering ikke skje dersom den utstedende stat ikke gir garantier som etter 3 kap. 2 § kreves for at overlevering skal kunne skje. Etter den svenske loven med supplerende bestemmelser om strafferettslig samarbeid mellom EU og Storbritannia 2021 3 kap. 2 § kan en svensk statsborger ikke overleveres til Storbritannia. På *Island* er arrestordreloven 2016 § 5, § 10 første ledd bokstav c og d og § 19 i stor grad samsvarende med den norske arrestordreloven § 10 første ledd, § 12 annet ledd og § 19, mens § 27 stort sett tilsvarer den norske arrestordreloven §§ 15 og 22.

Overlevering av egne borgere og fast bosatte fra *Frankrike* og *Nederland* til stater i EU er omtalt i punkt 12.6.3.

*Tyskland* tillater overlevering av tyske borgere og personer som er bosatt i Tyskland til stater i EU dersom nærmere angitte vilkår er oppfylt, jf. lov om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 del 8. Paragraf 80 oppstiller særlige regler for overlevering av tyske statsborgere til strafforfølgning (første og annet ledd) og straffullbyrding (tredje ledd). Bestemmelsen gjelder ikke i saker om overlevering til og fra Norge og Island, jf. § 98 annet ledd. Paragraf 83 b annet ledd angir tilfeller der overlevering av utenlandske statsborgere bosatt i Tyskland kan nektes. Se for øvrig punkt 12.6.3.

Blant annet Frankrike og Tyskland har avgitt erklæring etter parallellavtalen art. 7 nr. 2 om at de ikke overleverer egne borgere til Norge og Island. Nederland er blant statene som har erklært at de bare overleverer egne borgere eller fast bosatte personer til strafforfølgning dersom det garanteres at den overleverte blir tilbakeført for å sone en eventuell ilagt dom.

*Storbritannia* utleverer egne borgere til stater både i og utenfor EU, forutsatt at de øvrige vilkårene i loven er oppfylt, jf. utleveringsloven 2003 og punkt 8.9.2.3.

### 8.9.3.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett i arrestordreloven § 10, § 12 annet og tredje ledd, § 15 første ledd første punktum og annet ledd, § 19 første ledd bokstav a og tredje ledd, jf. § 12, og § 22 første ledd første punktum og annet ledd, med enkelte redaksjonelle og presiserende endringer. Utvalget ser imidlertid ikke behov for å videreføre særregelen om videre utlevering av norske statsborgere i § 15 første ledd annet punktum og § 22 første ledd annet punktum, se nedenfor.

Forslaget innebærer at reglene om overlevering fortsatt skal gjelde også for arrestordrer vedrørende norske statsborgere. Hovedregelen er dermed at overlevering til stater i EU og Norden ikke kan nektes fordi den ettersøkte er norsk statsborger. Dette kombineres med enkelte særregler for norske statsborgere og personer bosatt i Norge.

Etter utvalgets syn bidrar gjeldende regler til å ivareta hensynet til at straffbare handlinger blir pådømt og straffet, samtidig som norske statsborgere og personer bosatt i Norge gis et sterkere vern enn personer uten slik tilknytning til Norge. Det er relativt kort tid siden gjeldende regler ble innført. Argumentene for dagens regler i departementets drøftelse i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 17–19 gjør seg i betydelig grad fortsatt gjeldende.

Når det gjelder de redaksjonelle og presiserende endringene, anses det for det første unødvendig å videreføre presiseringen i arrestordreloven § 10 første ledd om at reglene om overlevering gjelder også for arrestordrer som gjelder norske borgere. Forslaget innebærer derimot at arrestordreloven § 10 annet ledd opprettholdes; dersom en arrestordre som gjelder en norsk statsborger, er utstedt av en EU-stat utenfor Norden som ikke overleverer egne statsborgere til Norge, kan den avslås, jf. lovutkastet § 27. Som etter dagens lov gjelder det ingen tilsvarende regel ved nordisk arrestordre. Har retten kommet til at vilkårene for overlevering er oppfylt (§ 54), er det opp til departementet å avgjøre om avslagsgrunnen skal benyttes (§ 56). For nærmere om vurderingen departementet skal foreta se merknadene til § 27.

For det annet foreslås det at bestemmelsene som fremgår av arrestordreloven § 12 annet og tredje ledd og § 15 første ledd første punktum og annet ledd samles i en egen bestemmelse, jf. lovutkastet § 26. Bestemmelsen gjelder for overlevering til stater i EU utenfor Norden, men lovutkastet § 33 gir § 26 tilsvarende anvendelse ved overlevering til stater i Norden.

Bestemmelsen innebærer at overlevering av norsk statsborger eller person bosatt i Norge til straffullbyrding kan nektes dersom straffen i stedet fullbyrdes i Norge.

Dessuten videreføres regelen om at overlevering av norsk statsborger eller person bosatt i Norge til strafforfølgning kan gjøres betinget av at den som overleveres tilbakeføres for å sone en eventuell dom her.

Ved avgjørelsen av om overleveringen bør nektes eller gjøres betinget, må påtalemyndigheten (§ 55), eller i noen tilfeller departementet (§ 56),

vurdere personens *tilknytning* til Norge og den utstedende stat. Nærmere anvisning på vurderingen fremgår av merknadene til § 26 og punkt 12.6.4 om soningsoverføring.

Utvalget mener det er grunn til å innta mer utfyllende regler om uttalelse fra ettersøkte og kriminalomsorgen enn det som fremgår av arrestordreloven § 12 tredje ledd, § 15 annet ledd og § 22 annet ledd. Se punkt 12.6.4.

Endelig innebærer lovutkastet § 26 at det skal stilles som betingelse for overlevering av norsk statsborger at *videre overlevering* for forhold som er begått før overleveringen til en stat som ikke selv overleverer egne borgere til Norge, ikke kan skje uten samtykke fra departementet.

For så vidt gjelder *videre utlevering* av norske borgere, finner utvalget grunn til å foreslå endringer. I dag skal det settes vilkår om at videre utlevering av norsk statsborger ikke skal skje, jf. § 15 første ledd annet punktum og § 22 første ledd første punktum. Reglene er i samsvar med utleveringsforbudet i utleveringsloven § 2. Utvalget foreslår imidlertid at norsk statsborger skal kunne utleveres på nærmere gitte vilkår, se punkt 8.9.2.4. Argumentene for å gå bort fra det absolutte forbudet mot utlevering av norske borgere gjør seg tilsvarende gjeldende ved videre utlevering.

Utvalget finner ikke grunn til å gi noen særregulering om videre utlevering av norsk statsborger. Utgangspunktet etter parallellavtalen art. 31 nr. 4 er at videre utlevering ikke kan skje uten samtykke fra den iverksettende stat. Lovutkastets bestemmelse om videre utlevering etter at en person er overlevert til en stat i EU utenfor Norden gjenspeiler dette, jf. § 30 tredje ledd; departementet kan samtykke til videre utlevering hvis forholdet kunne begrunnet utlevering etter loven, jf. § 47. Etter konvensjon om nordisk arrestordre art. 24 nr. 2 er det noe videre adgang til videre utlevering, se lovutkastet § 36 tredje ledd. Hvis norske myndigheter mottar anmodning om samtykke til videre utlevering fra en nordisk stat, får lovutkastet § 47 anvendelse. I begge situasjoner skal det først skje en rettslig prøving av anmodningen, jf. lovutkastet § 42. Kommer retten til at lovens vilkår er oppfylt, slik at utlevering kunne skjedd for forholdet, avgjør departementet om samtykke skal gis. Departementet må bl.a. vurdere om vilkårene i § 17 for utlevering av norsk statsborger er oppfylt, samt vurdere det som ellers fremgår av lovutkastet § 44 tredje ledd. Prøvingen vil derfor være betryggende. På denne bakgrunn foreslås det å ikke videreføre reglene i § 15 første ledd annet punktum og § 22 første ledd første punktum.

## 8.10 Humanitære hensyn

### 8.10.1 Utlevering

#### 8.10.1.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven § 7 bestemmer at utlevering ikke kan skje dersom den vil komme i strid med grunnleggende humanitære hensyn, særlig på grunn av vedkommendes alder, helsetilstand eller andre personlige forhold. Bestemmelsen hadde ikke noe motstykke i utleveringsloven 1908.

Begrunnelsen for å innta bestemmelsen i loven fremgår av Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 33. Justisdepartementet la særlig vekt på to hensyn: Ved å ha en slik regel i loven, ville man unngå den politiske belastning det av og til kunne innebære om forvaltningen ble nødt til å vurdere denne siden ved en utleveringsbegjæring. Det er i første omgang domstolene som må avgjøre om vilkårene for utlevering er oppfylt, jf. § 17. Departementet uttalte også at hensynet til den enkeltes rettssikkerhet talte sterkt for at en så vidt viktig bestemmelse skulle tas inn i loven.

Forarbeidene gir veiledning om hvordan bestemmelsen skal forstås. Vilåret om at det må foreligge *grunnleggende* humanitære hensyn er ment å vise at det bare kan være aktuelt å nekte utlevering «i ganske spesielle tilfelle». At utlevering vil få «betydelige følger» er ikke tilstrekkelig. I proposisjonen s. 33 fremgår det:

«Ved vurderingen av rekkevidden av bestemmelsen må en være merksam på at utlevering er et alvorlig inngrep som i alminnelighet vil få betydelige følger for vedkommende. Hvis utleveringsinstituttet ikke skal miste sin verdi i det internasjonale strafferettssamarbeid, bør det bare bli spørsmål om å nekte utlevering av humanitære grunner i ganske spesielle tilfelle. Dette er kommet til uttrykk i lovutkastet ved vilåret om at det må gjelde grunnleggende humanitære hensyn. Av konkrete forhold det skal legges vekt på, er særlig nevnt alder og helsetilstand, men noen uttømmende oppregning har man ikke tatt sikte på. Dette vil neppe være mulig. Uttrykket [andre personlige forhold] omfatter lovovertrederens hele sosiale situasjon. Det vil bl. a. kunne tas hensyn til om vedkommende har familie her i landet, hvor lenge han har oppholdt seg her, og om han har egen virksomhet eller fast arbeid her i landet. Det vil også kunne tas hensyn til straffereaksjonene i den anmodende stat. Videre må de personlige forhold som taler mot utlevering, i noen grad veies mot den interesse som den frem-

med stat har i utleveringen, herunder må tas hensyn til gjerningens grovhet og den tid som er gått siden den ble utført.»

Bestemmelsen oppstiller et absolutt utleveringsforbud i tilfeller der det foreligger grunnleggende humanitære hensyn, men legger opp til en skjønnsmessig, konkret vurdering. Forarbeidene drøftet ikke forholdet til menneskerettskonvensjonene.

I Rt. 2015 s. 155 avsnitt 51 la Høyesterett til grunn at det må foretas en «helhetsvurdering av kryssende hensyn» (jf. også Rt. 1995 s. 1057 på s. 1062). Saken gjaldt utlevering til Rwanda av en person tiltalt for deltakelse i folkemord og forbrytelse mot menneskeheten. Humanitære hensyn etter § 7 må veies mot samfunnets interesse i en effektiv retts håndhevelse, og de humanitære hensynene må tillegges mindre vekt i saker der grunnlaget for utlevering er et særlig alvorlig straffbart forhold. Dette må foretas som en forholdsmessighetsvurdering (avsnitt 53). Tyngdepunktet i vurderingen ligger i de berørte statenes interesse i at grove forbrytelser strafforfølges i den staten forbrytelsen ble begått. Konvensjonsvernet gir ikke siktede noen rett til å velge hvor strafforfølgning skal finne sted (avsnitt 63). Høyesterett kom til at det ikke forelå slike grunnleggende humanitære hensyn som ga grunnlag for å nekte utlevering (avsnitt 77). Justisdepartementet kom senere, etter å ha mottatt et omfattende nytt materiale, til at utlevering ikke skulle finne sted, hensett til EMK art. 6 og en usikker bevisituasjon; utleveringsloven § 7 ble ikke anvendt.

Det følger ellers av Rt. 2015 s. 155 avsnitt 37 at utleveringsloven § 7 og dens forarbeider nå må leses i lys av de rettigheter som er tatt inn i Grunnloven §§ 102 og 104, EMK, særlig art. 8, og FNs barnekonvensjon, særlig art. 3. Ved den nærmere fastleggelsen av hva som er grunnleggende humanitære hensyn etter utleveringsloven § 7, vil de grunnleggende menneskerettighetene, slik de er nedfelt i Grunnloven og konvensjonene, «stå sentralt» (avsnitt 44).

Når det gjelder EMK, er det etter utleveringsloven § 7 særlig aktuelt å vurdere om utleveringen vil være i strid med art. 3 om forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, art. 6 om retten til rettferdig rettergang og art. 8 om retten til respekt for privat- og familieliv. Sentral praksis fra EMD om disse bestemmelsene fremgår av punkt 4.3.

Som nevnt i forarbeidene er ordlyden i § 7 ikke uttømmende når det gjelder forhold det skal legges vekt på. Rettspraksis omfatter en rekke forhold, og bare noen saker nevnes her: Varigheten

av personens opphold i Norge (Rt. 1995 s. 149); lang tid siden forholdet ble begått (Rt. 1992 s. 1167); stor forskjell i straffenivå sammenlignet med Norge (bl.a. HR-1999-591-S); manglende rettssikkerhet i mottakerstaten (HR-2019-729-U, samt HR-2022-863-A om arrestordreloven); soningsforholdene i mottakerstaten (Rt. 1998 s. 1993 og Rt. 2007 s. 1453); forholdets grovhet (Rt. 1994 s. 934, Rt. 1995 s. 1057 og Rt. 2015 s. 155); resttid å sone (Rt. 1992 s. 1167) og ettersøktes tilknytning til mottakerstaten (Rt. 1996 s. 1318 og Rt. 1998 s. 1290). Om praksis fra norske domstoler og EMD se også Ruud mfl. s. 37–45 og Mathisen s. 335–348.

Departementet står friere enn domstolen i sin vurdering og vektlegging av humanitære hensyn, jf. Rt. 1995 s. 1057 på s. 1064. Selv om retten finner at § 7 ikke er til hinder for utlevering, og at lovens vilkår for øvrig er oppfylt, kan departementet komme til motsatt resultat.

Det er i hovedsak hensynet til den ettersøkte selv som er relevant ved vurderingen etter § 7, ikke hensynet til andre personer, som den ettersøktes familie. Forpliktelser etter folkerettslige avtaler modererer dette utgangspunktet, jf. bl.a. plikten til å la barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon art. 3 nr. 1.

I Rt. 2015 s. 155 avsnitt 61 uttalte Høyesterett at «barnets interesser inngår som et tungtveiende element ved forholdsmessighetsvurderingen etter Grunnloven § 102». Siktede hadde kommet til Norge som flyktning i 1999, og hadde ektefelle og tre mindreårige barn her. Høyesterett kom til at det i den konkrete saken ikke var grunnlag for å gi hensynet til barnas beste absolutt prioritet (avsnitt 76).

Praksis i domstolene og departementet viser at det generelt skal svært mye til før utlevering nektes på grunnlag av grunnleggende humanitære hensyn.

Et alternativ til å nekte utlevering på grunnlag av utleveringsloven § 7, kan være å stille vilkår «som det finnes grunn til» etter § 12 annet ledd og innhente garantier fra den anmodende stat. Se f.eks. Rt. 1998 s. 1993 og punkt 9.3 om betingelser som kan stilles ved utlevering.

#### 8.10.1.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Når det gjelder *Grunnloven*, er det etter utleveringsloven § 7 særlig aktuelt å vurdere om utleveringen vil være i strid med § 93 annet ledd (forbud mot tortur mv.), § 95 (retten til rettfærdig retter-

gang), § 102 (retten til respekt for privat- og familieliv) og § 104 (barnets beste), se punkt 4.2.

I tillegg til *EMK* art. 3, 6 og 8 kan også andre menneskerettigheter være relevante, se bl.a. *SP* art. 7 (forbud mot tortur mv.), art. 14 (retten til rettfærdig rettergang) og art. 17 (retten til privat- og familieliv), og *FNs barnekonvensjon* art. 3 nr. 1, se punkt 4.3.

*Utleveringskonvensjonen* har ikke noen bestemmelse om humanitære hensyn som avslagsgrunn. Utleveringsloven § 7 svarer til et forbehold Norge har tatt til art. 1 i konvensjonen. Etter dette skal utlevering kunne avslås av humanitære grunner dersom utleveringen må antas å ville medføre uforholdsmessig alvorlige følger for vedkommende, særlig på grunn av hans alder, helse tilstand eller andre personlige forhold. De øvrige nordiske statene har tatt lignende forbehold.

Utleveringsavtalen med *Canada* har ingen bestemmelse om humanitære hensyn. Avtalen med *USA* åpner i art. 7 nr. 2 bokstav b for at utlevering kan nektes dersom den anmodede stat i spesielle tilfelle har grunn til å tro at utlevering vil være uforenlig med humanitære hensyn, særlig på grunn av vedkommendes alder, helse eller andre personlige forhold. Avtalen med *Australia* art. 6 nr. 3 bestemmer at utlevering skal nektes dersom den anmodede stat, idet den tar hensyn til lovbruddets art og den anmodende stats interesser, finner at utleveringen etter saksforholdene, herunder personens alder, helse eller andre personlige forhold, ville stride mot grunnleggende humanitære hensyn.

#### 8.10.1.3 Nordisk rett

Utleveringslovene på Island, i Finland og Sverige, som alle er av eldre dato, har en bestemmelse som i stor grad samsvarer med utleveringsloven § 7, jf. den *islandske* utleveringsloven 1984 § 7, den *finske* 1970 8 § og den *svenske* 1957 8 §.

Ved utleveringsloven 2020 valgte *Danmark* ikke å videreføre den særskilte bestemmelsen om humanitære hensyn som avslagsgrunn, men å harmonisere reglene med de som gjelder ved overlevering til stater i EU og Norden. Etter lovens § 6 kan utlevering ikke skje dersom det innebærer fare for forfølgelse, fare for å bli utsatt for tortur mv. eller for øvrig vil være i strid med Danmarks internasjonale forpliktelser. Departementet fant at hensynene til den ettersøkte som kunne begrunne avslag på utlevering, er omfattet av § 6, og at det derfor ikke var grunnlag for en ytterligere avslagsgrunn av humanitære årsaker.

Det ble også vist til at § 7 gir en særlig beskyttelse for danske statsborgere og personer fast bosatt i Danmark. Men samtidig ble det innført en lovregel om at det unntaksvis kan besluttes å utsette utleveringen midlertidig, hvis det foreligger tungtveiende humanitære grunner, jf. § 39, stk. 1, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 87–89.

#### 8.10.1.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om det er grunn til å videreføre bestemmelsen i utleveringsloven § 7 om at utlevering skal nektes hvis den vil stride mot grunnleggende humanitære hensyn. Her har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

*Flertallet* går med følgende begrunnelse inn for *ikke* å beholde regelen:

Som nevnt foran var bestemmelsen om grunnleggende humanitære hensyn ny i utleveringsloven fra 1975. Det ble bl.a. lagt vekt på at hensynet til den enkeltes rettssikkerhet talte sterkt for en slik lovregel. Men for at utleveringsinstituttet ikke skulle miste sin verdi i det internasjonale straffetretts samarbeid, kunne det bare bli spørsmål om å anvende bestemmelsen i ganske spesielle tilfelle, se nærmere Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 33, sitert foran i punkt 8.10.1.1.

Forarbeidene drøftet ikke betydningen av EMK og andre menneskerettskonvensjonene. Det har nok sammenheng med at det da var *lite konvensjonspraksis*. Nå er derimot situasjonen annerledes. EMD har avsagt mange dommer som gir beskyttelse mot utlevering, særlig etter EMK art. 3 om tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff og art. 8 om privat- og familieliv, samt art. 6 om rettferdig rettergang, se nærmere punkt 4.3. Både EMK, SP og barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett med forrang ved motstrid, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. At de gis forrang, vil også følge av avslagsgrunnen i lovutkastet § 5 om strid med EMK og andre menneskerettskonvensjoner, samt den generelle folkerettsreservasjonen i § 2.

En annen viktig utvikling etter 1975 var *grunnlovsrevisjonen* i 2014 som tilføyde individuelle rettigheter. Av betydning ved utlevering er § 93 annet ledd om tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, § 95 om rettferdig rettergang, § 102 om privat- og familieliv og § 104 om barnets beste.

På bakgrunn av disse to utviklingslinjene har Høyesterett fastslått at det nå er de grunnleggende menneskerettighetene, slik de er nedfelt i Grunnloven og menneskerettskonvensjonene,

som står sentralt ved den nærmere fastleggelsen av hva som er grunnleggende humanitære hensyn etter utleveringsloven § 7, jf. Rt. 2015 s. 155 avsnitt 37 og 44. Bestemmelsen påberopes ofte, men anførselene fører i praksis nesten aldri frem; det gjelder både for domstolene og forvaltningen.

En tredje linje i utviklingen er at de nyere internasjonale og norske reglene om *overlevering* ikke har noen bestemmelse om avslag på grunn av tungtveiende humanitære grunner; dette er bare opprettholdt som en midlertidig utsettelsesregel etter arrestordreloven § 30 annet ledd. At man ikke har funnet behov for en avslagshjemmel ved arrestordre, taler mot å videreføre den ved utlevering, jf. hensynet til konsekvens i regelverkene.

Det kan anføres at en bestemmelse om tungtveiende humanitære grunner kan fungere som en sikkerhetsventil ved å gi en noe mer vidtgående adgang til å nekte utlevering enn det som følger av EMK og andre menneskerettskonvensjoner. Men etter utvalgets lovutkast vil Justisdepartementet fortsatt ha skjønsmessig myndighet til å nekte utlevering som etter en helhetsvurdering fremstår som særlig urimelig. Dessuten vil departementet som i dag kunne stille betingelser for utlevering, jf. lovutkastet § 20 annet ledd. I tillegg viderefører den nye loven en rekke andre avslagsgrunner som kan ivareta humanitære hensyn, f.eks. § 6 om fare for forfølgelse og § 17 om vilkår for å kunne utlevere norsk statsborger. Sistnevnte bestemmelse åpner også for å stille betingelse om tilbakeføring for soning i Norge.

Etter flertallets syn gir det de klareste linjer at tungtveiende humanitære grunner først og fremst ivaretas ved å anvende menneskerettskonvensjonene, herunder EMK og barnekonvensjonen. Det vil åpne for en praksis som er mer objektivt forankret i konvensjonspraksis, supplert av lovens alminnelige bestemmelser og av departementets skjønsmessige myndighet. Praksis fra de senere årene viser som nevnt at utleveringsloven § 7 påberopes i de fleste saker, men nesten aldri fører frem; bestemmelsen gir ugrunnede forhåpninger. Som følge av rettsutviklingen er bestemmelsens betydning i dag minimal.

Flertallet viser ellers til at Danmark i 2020 ikke fant grunn til å opprettholde humanitære hensyn som en egen avslagsgrunn, men i stedet innførte tungtveiende humanitære grunner som en *utsettelsesgrunn* også ved utlevering, ikke bare ved overlevering. At Finland, Island og Sverige har en slik avslagsgrunn, kan sees i lys av at disse bestemmelsene er av eldre dato.

På denne bakgrunn er utvalgets flertall blitt stående ved ikke å videreføre regelen i utleveringsloven § 7.

Derimot kan en midlertidig utsettelsesgrunn ved tungtveiende humanitære grunner, slik som i dansk rett, være nyttig, jf. lovutkastet § 46 annet ledd. Dermed blir reglene de samme ved utlevering som ved overlevering, og dette vil synliggjøre at det kan være behov for å vurdere humanitære grunner når vedtaket skal effektueres, f.eks. ved sykdom.

*Utvalgets mindretall*, medlemmene Anne Grøstad, Tor Haug og Hilde Stoltenberg, går inn for å videreføre regelen om at humanitære grunner unntaksvis kan gi grunnlag for å avslå en utleveringsbegjæring.

Selv om bestemmelsen har et snevert anvendelsesområde, kan den fange opp situasjoner hvor ingen annen avslagsgrunn er anvendelig og dermed gi et vern når utlevering fremstår som særlig urimelig. Det kan f.eks. være aktuelt i saker som ligger langt tilbake i tid og etter norske vurderinger gjelder relativt bagatellmessige forhold, og det samtidig foreligger personlige forhold som sykdom. Det vises også til at Finland, Island og Sverige fortsatt har humanitære hensyn som egen avslagsgrunn.

Flertallet har vist til at humanitære hensyn som avslagsgrunn fanges opp av andre bestemmelser i loven, bl.a. EMK. Det skal imidlertid særdeles mye til før humanitære hensyn medfører at en utlevering kommer i strid med EMK. Det er først og fremst art. 3 og 8 som kan være aktuelle å vurdere i saker hvor humanitære hensyn gjør seg gjeldende. Videre er FNs barnekonvensjon sentral hvis den ettersøkte er mindreårig. Det er sakene som berører EMK art. 3 og barnekonvensjonen som er bakgrunnen for at mindretallet går inn for å videreføre bestemmelsen.

Ved sykdom vil utsendelse innebære en krenkelse av EMK art. 3 bare i helt eksepsjonelle tilfeller («very exceptional cases»), jf. EMDs storkammerdom *Paposhvili mot Belgia* (GC), 13. desember 2016. I avsnitt 183 ble det lagt til grunn at slike eksepsjonelle tilfeller omfatter utsendelse av en person når det på grunn av manglende behandling er en reell risiko for alvorlig, hurtig og irreversibel forverring av helsetilstanden, som fører til intense lidelser eller vesentlig redusert levetid. Dette ble opprettholdt i storkammerdommen *Savran mot Danmark* (GC), 7. desember 2021, avsnitt 133–134. Det vil altså ikke være i strid med EMK å utlevere en syk person som vil få en ganske alvorlig forverring av helsetilstanden. Praksis

er utviklet i saker som gjelder utvisning, men det må legges til grunn at terskelen etter art. 3 er den samme i utleveringssaker. Situasjonen kan riktignok avhjelpes ved at det stilles betingelser om helsehjelp etter lovutkastet § 20 annet ledd. Etter mindretallets syn er det likevel mest betryggende å beholde dagens bestemmelse, i tillegg til adgangen til å stille betingelser.

Hvorvidt en utlevering vil krenke art. 8 beror på om utleveringen fremstår som nødvendig og proporsjonal, se punkt 4.3 om menneskerettskonvensjoner. EMD har uttalt at det bare vil være i eksepsjonelle tilfeller («exceptional circumstances») at hensynet til familielivet kan oppveie behovet for utleveringen, jf. f.eks. avvisningsavgjørelsen *King mot Storbritannia*, 26. januar 2010, avsnitt 29. Som det fremgår av avgjørelsene fra EMD som er referert i Rt. 2015 s. 155 avsnitt 54–59 er terskelen meget høy for å konstatere krenkelse av art. 8 ved utlevering. Utleveringsloven § 7 vil som den store hovedregel heller ikke være anvendelig utelukkende fordi utleveringen vil ramme familien, som ofte vil være tilfelle ved utlevering. Det er derfor ikke sakene som berører EMK art. 8 som er bakgrunnen for at mindretallet foreslår at § 7 videreføres.

FNs barnekonvensjon får anvendelse hvis den ettersøkte er mindreårig, og er også relevant når den ettersøkte har mindreårige barn, jf. Rt. 2015 s. 155 avsnitt 46. Den ettersøkte hadde tre mindreårige barn med ulike utfordringer, og strafforfølgning i Norge ville vært vesentlig mindre belastende for barna enn utlevering til Rwanda. Sakens alvor – folkemord – og det faktum at saken burde strafforfølges der forholdet var begått veide imidlertid tyngre. Høyesterett fant at utlevering ikke ville stride mot utleveringsloven § 7. Hadde derimot den ettersøkte selv vært mindreårig, er det nærliggende å anta at barnekonvensjonen ville blitt tillagt større vekt – uten at det nødvendigvis ville vært avgjørende i en så alvorlig sak. Spørsmålet om hvor stor vekt barnekonvensjonen skal tillegges når den ettersøkte er mindreårig trenger ikke å bli satt på spissen dersom et avslag kan begrunnes i § 7. Når utlevering av en mindreårig fremstår som svært urimelig kan bestemmelsen altså gi et vern som det er mer usikkert om barnekonvensjonen gir.

Det er foreslått at utlevering skal kunne utsettes når tungtveiende humanitære grunner tilsier det, jf. lovutkastet § 46 annet ledd, noe mindretallet støtter. Etter mindretallets syn vil imidlertid en mulighet for utsettelse ikke løse situasjonene hvor de humanitære hensynene er av varig karakter.

Mindretallet foreslår ingen realitetsendringer av bestemmelsen. Det foreslås at «vedkommen- des» endres til «den ettersøkte».

## 8.10.2 Overlevering

### 8.10.2.1 Gjeldende rett

#### *Humanitære hensyn som avslagsgrunn*

Arrestordreløven har ingen avslagsgrunn knyttet til humanitære hensyn. Hverken parallellavtalen eller konvensjon om nordisk arrestordre åpner for humanitære hensyn som avslagsgrunn.

Det følger av arrestordreløven § 8 annet ledd og § 18, jf. § 8 annet ledd, at overlevering til stater i EU og Norden skal nektes dersom det vil være i strid med EMK. Se punkt 8.5.3.

#### *Tungtveiende humanitære grunner som utsettelsesgrunn*

Etter arrestordreløven § 30 annet ledd kan overlevering utsettes dersom det foreligger tungtveiende humanitære grunner. Så snart grunnene ikke lenger er til stede, skal påtalemyndigheten avtale et nytt tidspunkt for overlevering med den som har utstedt arrestordren. Overlevering skal skje innen ti dager regnet fra det avtalte tidspunktet, jf. annet ledd. Dette er en utsettelsesregel, ikke en avslagsgrunn.

I forarbeidene presiseres det at dette er ment som en snever unntaksregel, og at man kan tenke seg at kravet lettere vil være oppfylt hvis den ettersøkte er under 18 år, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 61–62.

Bestemmelsen gjennomfører *parallellavtalen* art. 26 nr. 4. Som eksempler på alvorlige humanitære årsaker viser bestemmelsen til tilfeller hvor det finnes åpenbare og tungtveiende grunner til å tro at overlevering vil sette den overleveringsbegjærtes liv eller helse i fare. *Konvensjon om nordisk arrestordre* art. 19 nr. 5 har en tilsvarende bestemmelse.

Se nærmere punkt 10.7.3 om utsatt overlevering.

### 8.10.2.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

For konstitusjonelle og menneskerettslige rammer, se punkt 8.10.1.2.

Som nevnt åpner hverken *parallellavtalen* eller *konvensjon om nordisk arrestordre* for humanitære hensyn som avslagsgrunn. *Parallellavtalen* art. 26 nr. 4 og *konvensjon om nordisk arrestordre* art. 19 nr. 5 åpner derimot for at overlevering un-

taksvis kan utsettes midlertidig av alvorlige humanitære årsaker. Artiklene bygger på *EU's rammebeslutning* art. 23 nr. 4.

### 8.10.2.3 Nordisk rett

Hverken *Danmark*, *Island* eller *Sverige* har humanitære hensyn som egen avslagsgrunn ved overlevering. Alle de tre statenes lover har imidlertid bestemmelser som innebærer at overlevering i strid med EMK må nektes, se nærmere punkt 8.5.3.3.

*Finland* skiller seg ut. Overlevering skal nektes hvis den er urimelig av humanitære grunner og denne urimeligheten ikke kan unngås ved å utsette overleveringen, jf. lov om europeisk arrestordre 2003 5 § 2 mom. og lov om nordisk arrestordre 2007 4 § 2 mom.

Alle de nordiske statene har bestemmelser som åpner for midlertidig å utsette overleveringen av humanitære grunner, jf. den *danske* utleveringsloven 2020 § 39, stk. 1, de *finske* lovene om europeisk arrestordre 2003 47 § og nordisk arrestordre 2007 44 §, og den *islandske* arrestordreløven 2016 § 30 annet ledd. I *Sverige* følger dette av lovene om europeisk arrestordre 2003 6 kap. 1 § 2 stk. nr. 2, 6 kap. 2 § nr. 2 og nordisk arrestordre 2011 5 kap. 1 § 2 stk. nr. 3.

### 8.10.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett. Hverken parallellavtalen eller konvensjon om nordisk arrestordre åpner for humanitære hensyn som avslagsgrunn.

Videre går utvalget inn for å videreføre arrestordreløven § 30 annet ledd om utsatt overlevering ved tungtveiende humanitære grunner, jf. *parallellavtalen* art. 26 nr. 4 og *konvensjon om nordisk arrestordre* art. 19 nr. 5. Se lovutkastet § 57 fjerde ledd og punkt 10.7.3.

## 8.11 Kriminell lavalder

### 8.11.1 Innledning

Den som på handlingstidspunktet er under 15 år, er ikke strafferettslig ansvarlig, jf. straffeløven § 20 første ledd. Straffeløven fastsetter dermed den kriminelle lavalderen i Norge til 15 år. De øvrige nordiske statene har også 15 år som kriminell lavalder, mens den er 12 år i Nederland, 13 år i Frankrike og 14 år i Tyskland.

Det er i norsk rett ikke gitt regler som setter en øvre aldersgrense for straffansvar, men ved

utlevering og overlevering kan aldri ha betydning ved vurderingen av humanitære hensyn, se punkt 8.10.

Utlevering omtales i punkt 8.11.2 og overlevering i 8.11.3, mens utvalgets vurderinger fremgår av 8.11.4.

## 8.11.2 Utlevering

### 8.11.2.1 Gjeldende rett

Etter utleveringsloven § 3 kan utlevering bare skje for handlinger som er straffbare etter norsk lov. Straffeloven § 20 første ledd medfører at dersom den ettersøkte var under 15 år på handlingstidspunktet, er ikke kravet om straffbarhet oppfylt. Utlevering kan derfor ikke skje, jf. utleveringsloven § 3 og Ruud mfl. s. 27.

Dersom den ettersøkte var under 15 år da ett eller flere forhold ble begått, må retten avsi kjennelse etter utleveringsloven § 17 første ledd om at vilkårene for utlevering bare er oppfylt for det eller de forhold hvor den ettersøkte var over kriminell lavalder.

### 8.11.2.2 Folkerettslige rammer

Utleveringsavtalene med *USA* og *Australia* fastslår begge i art. 7 nr. 3 at utlevering kan nektes på ethvert grunnlag som er hjemlet i den anmodede stats lovgivning.

### 8.11.2.3 Utenlandsk rett

Utleveringslovgivningen i de utvalgte andre statene som utvalget har sett hen til innebærer, slik utvalget forstår den, at utlevering skal nektes dersom den ettersøkte på handlingstidspunktet var under den kriminelle lavalderen etter den anmodede stats rett. Det synes imidlertid bare å være Danmark som har latt dette komme direkte til uttrykk som en obligatorisk avslagsgrunn ved utlevering.

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 2 innebærer at utlevering eller overlevering ikke kan skje dersom den ettersøkte på handlingstidspunktet var under den kriminelle lavalderen, jf. den danske straffeloven § 15. Bestemmelsen gjelder overfor alle stater. Den tidligere utleveringsloven 1967 oppstilte bare en slik uttrykkelig avslagsgrunn overfor stater i EU og Norden, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 40–41 og 108.

## 8.11.3 Overlevering

### 8.11.3.1 Gjeldende rett

Etter arrestordreloven § 8 første ledd bokstav b og § 18, jf. § 8 første ledd bokstav b, skal en nordisk-europeisk eller nordisk arrestordre avslås for forhold som den ettersøkte på grunn av sin alder ikke kan holdes strafferettslig ansvarlig for i Norge.

Arrestordrer skal dermed avslås dersom den ettersøkte på handlingstidspunktet var under den kriminelle lavalder etter norsk lov. Omfatter en arrestordre flere straffbare forhold, hvorav noen ble begått før ettersøkte fylte 15 år, skal overlevering nektes for disse, mens overlevering kan skje for dem som ble begått etter at vedkommende fylte 15 år. Er det tvil om hvorvidt den ettersøkte var under 15 år på handlingstidspunktet, må retten ved prøvingen etter arrestordreloven §§ 14 (nordisk-europeisk arrestordre) eller 21 (nordisk arrestordre) avgjøre hva som mest sannsynlig er riktig alder, jf. Ruud mfl. s. 168. I slike tilfeller vil det inngå i påtalemyndigheten undersøkelser å belyse den ettersøktes alder.

### 8.11.3.2 Folkerettslige rammer

Artikkel 4 nr. 3 i *parallelavtalen* og i *konvensjon om nordisk arrestordre*, som speiler *EUs rammebeslutning* art. 3 nr. 3, bestemmer at arrestordren skal avslås dersom den ettersøkte på grunn av sin alder, ikke kan holdes strafferettslig ansvarlig for de handlinger arrestordren bygger på i henhold til den iverksettende stats lovgivning.

### 8.11.3.3 Utenlandsk rett

Om *dansk* rett se punkt 8.11.2.3.

De *svenske* lovene om europeisk arrestordre 2003 og nordisk arrestordre 2011 fastslår at overlevering ikke kan skje for forhold som fant sted før den ettersøkte fylte 15 år, jf. henholdsvis 2 kap. 4 § 1 stk. og 2 kap. 5 § 1 stk.

De *finske* lovene om europeisk arrestordre 2003 og nordisk arrestordre 2007 bestemmer at overlevering skal nektes dersom den ettersøkte ikke hadde fylt 15 år på handlingstidspunktet, jf. henholdsvis 5 § 1 mom. nr. 3 og 4 § 1 mom. nr. 3.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 9 første ledd bokstav b og § 18, jf. § 9 første ledd bokstav b, gir anvisning på at overlevering skal nektes hvis den ettersøkte på grunn av sin alder ikke kan straffes på Island.

Den *franske* straffeprosessloven 1957 § 695-22 nr. 3 innebærer at overlevering til stater i EU skal



nektes dersom den ettersøkte var under 13 år på handlingstidspunktet. Det samme gjelder overfor Island og Norge, jf. §§ 695-52 flg.

Den *nederlandske* arrestordreloven 2004 § 10 fastsetter at overlevering til stater i EU skal nektes dersom den ettersøkte var under 12 år på handlingstidspunktet. Tilsvarende regler gjelder overfor Island og Norge, jf. gjennomføringsloven 2016 § 1 bokstav b.

Den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 83 første ledd nr. 2 fastslår at utlevering skal nektes dersom den ettersøkte på handlingstidspunktet ikke hadde skyldevne etter den tyske straffeloven § 19, som regulerer straffansvar for barn. Dette gjelder også i relasjon til Norge og Island, jf. § 98 annet ledd, jf. § 83 første ledd nr. 2.

#### 8.11.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at både utlevering og overlevering skal nektes for forhold som den ettersøkte på grunn av sin alder på handlingstidspunktet, ikke kan holdes strafferettslig ansvarlig for i Norge. I dag følger dette av sammenhengen i utleveringsreglene, mens det kommer direkte til uttrykk i arrestordreglene.

Utvalget foreslår av hensyn til klarhet og tilgjengelighet å fastslå uttrykkelig i loven at både utlevering og overlevering skal nektes for forhold som den ettersøkte på grunn av sin alder ikke kan holdes strafferettslig ansvarlig for etter norsk lov. Det foreslås samtidig å klargjøre at det er ettersøktens alder på handlingstidspunktet for det enkelte forhold, som er avgjørende, jf. lovutkastet § 7.

### 8.12 Forbud mot dobbeltstraff

#### 8.12.1 Innledning

Det er et anerkjent prinsipp at ingen skal straffes to ganger for samme straffbare forhold. Dette forbudet mot gjentatt strafforfølgning eller straff («dobbeltstraff») omtales også som *ne bis in idem*, som betyr ikke to ganger for det samme. Begrunnelsen er at den som har vært forfulgt for et forhold, bør slippe belastningene ved en ny strafforfølgning for samme forhold og kunne innrette seg etter forfølgningens utfall, samt at gjentatt forfølgning er ineffektivt.

EMK syvende tilleggsprotokoll art. 4 (EMK P 7-4) forbyr gjentatt strafforfølgning eller straff i samme stat. For EU-statene følger forbudet mot dobbeltstraff også av EUs pakt om grunnleggende

rettigheter art. 50, som utfyller EMK. Prinsippet er en del av EU-retten, jf. EU-domstolens dom 11. februar 2003 i de forente sakene C-187/01 og C 385/01 *Gözütok og Brügger* og senere avgjørelser.

I *utleveringsretten* er det også etablert forbud mot dobbeltstraff *over landegrensene* («grenseoverskridende», «internasjonal» eller «transnasjonal» dobbeltstraff), som kan anses som en utvidelse av forbudet mot gjentatt strafforfølgning i samme stat. Forbudet kommer til uttrykk i utleveringsloven § 8 og arrestordreloven §§ 8 og 12, jf. §§ 18 og 19.

Utlevering omtales i punkt 8.12.2 og overlevering i 8.12.3, mens utvalgets vurderinger fremgår av 8.12.4.

#### 8.12.2 Utlevering

##### 8.12.2.1 Gjeldende rett

###### *Innledning*

Utleveringsloven § 8 etablerer et forbud mot grenseoverskridende dobbeltstraff. Bestemmelsen bygger på utleveringskonvensjonen art. 9.

I praksis oppstår det sjelden spørsmål om å nekte utlevering på grunn av forbudet mot dobbeltstraff. Få utleveringsbegjæringer skal ha blitt avslått på dette grunnlaget.

###### *Dom, forelegg eller påtaleunnlatelse i Norge*

Utleveringsloven § 8 første ledd fastsetter at utlevering ikke kan skje når det i Norge er «avsagt dom, vedtatt forelegg eller meddelt påtaleunnlatelse angående handlingen» utleveringsbegjæringen gjelder.

Dommen må være rettskraftig; at det er «avsagt dom» er ikke tilstrekkelig. Det er ikke et krav at dommen ilegger noen bestemt strafferettslig reaksjon, men den må innebære en endelig friinnelse eller domfellelse.

###### *Henleggelse (innstilt strafforfølgning) i Norge*

Utleveringsloven § 8 annet ledd bestemmer at når en norsk strafforfølgning mot en siktet person, for samme forhold som en utleveringsbegjæring gjelder, er «innstilt av mangel på bevis», kan utlevering bare skje dersom vilkårene for å gjenoppta forfølgningen etter straffeprosessloven § 74 første eller sjette ledd er oppfylt. Utlevering kan følgelig ikke skje hvis den norske saken er henlagt på grunn av manglende bevis og det ikke er adgang til å gjenoppta forfølgningen. Det antas imidlertid at det også gjelder et krav om at henleggelsen

skjer etter at det har vært gjennomført en etterforskning, jf. EU-domstolens storkammerdom 29. juni 2016 i sak C-486/14 *Kossowski* avsnitt 54.

Strafforfølgningen kan gjenopptas når det senere blir «oppdaget bevis av vekt», jf. § 74 første ledd første punktum. Videre følger det av annet punktum at når grunnlaget for henleggelse er «§ 72 første ledd annet punktum annet alternativ, kan forfølgningen tas opp igjen når grunnen til at saken ble innstilt er bortfalt». Paragraf 74 første ledd annet punktum ble tilføyd i 2003, og gjenopp-tagelsesgrunnlaget henger ikke sammen med forutsetningen i utleveringsloven § 8 annet ledd om innstilling «av mangel på bevis». Det må derfor kunne legges til grunn at henvisningen til straffeprosessloven § 74 første ledd bare gjelder første punktum.

Paragraf 74 sjette ledd fastslår at en forfølgning ellers bare kan tas opp på ny ved omgjøring av overordnet påtalemyndighet etter § 75 annet ledd, ved avgjørelse i klagesak etter § 59 a eller når vilkårene for gjenåpning (etter kap. 27) er oppfylt.

Gjenopptas en forfølgning, er utgangspunktet at utlevering kan skje. I slike tilfeller kan det imidlertid oppstå spørsmål om saken i stedet bør føres her og begjæringen bør avslås av den grunn, jf. utleveringskonvensjonen art. 8, se nedenfor.

#### *Dom i annen stat*

Utleveringsloven § 8 tredje ledd første punktum bestemmer at utlevering skal nektes når straffansvaret for lovbruddet begjæringen gjelder, er avgjort ved *endelig dom* i en annen stat enn den anmodende stat, og denne er tilsluttet utleveringskonvensjonen, gyldighetskonvensjonen 1970 eller konvensjon om overføring av straffesaker 1972. En forutsetning er imidlertid at forfølgningen endte med frifinnelse, domfellelse uten fastsettelse av straffereaksjon, eller at idømt sanksjon er fullstendig fullbyrdet eller bortfalt etter domslandets regler, jf. bokstav a til d. «Bortfalt» omfatter tilfeller hvor adgangen til fullbyrding har falt bort ved foreldelse, benådning eller amnesti, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 406.

Bakgrunnen for tredje ledd er at det er inngått avtaler i Europarådet om at en dom avsagt i ett land, skal stenge for ny sak i et annet land. I utleveringslovens forarbeider er det gitt uttrykk for at det som utgangspunkt ikke bør være adgang til utlevering hvis det ikke er adgang til å strafforfølge forholdet her som følge av at Norge anerkjenner en utenlandsk dom, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 34. Avslagsgrunnen bør derfor sees i sammenheng med straffeloven § 8, som regulerer

adgangen til å strafforfølge forhold som er pådømt i utlandet.

Kravet om «endelig dom» innebærer at dommen må være en straffedom avsagt av en domstol, og at den må være rettskraftig etter domslandets regler. En henleggelse i en Schengen-stat som etter EU-domstolens praksis må anses som en endelig avgjørelse, antas imidlertid å være til hinder for utlevering hvis den anmodende stat deltar i Schengen-samarbeidet og beslutningen var basert på en vurdering av bevisene etter en etterforskning, jf. *Kossowski*-dommen (2016), se nedenfor. EU-domstolens praksis vil ha stor vekt ved tolkningen av arrestordrelovens regler om overlevering til stater i EU utenfor Norden og ved utlevering til Schengen-statene Sveits og Liechtenstein. Men samtidig kan praksisen sies å gi uttrykk for en generell rettsforståelse av hvor langt vernet mot dobbeltstraff bør rekke, noe som også er av interesse ved tolkingen av reglene om *ne bis in idem* ved utlevering generelt og overlevering til et annet nordisk land.

Unntak fra tredje ledd første punktum gjelder når handlingen helt eller delvis er begått på den anmodende stats territorium eller likestilt sted, eller var rettet mot en person, institusjon eller annet som er av offentlig karakter i den anmodende stat, eller når den ettersøkte selv hadde et offentlig verv i denne staten, jf. annet punktum. Hva som er den anmodende stats territorium eller et offentlig verv, beror på vedkommende stats rett.

Norske myndigheter har ikke plikt til å undersøke om den ettersøkte er dømt i en tredjestat for samme forhold som utleveringsbegjæringen gjelder. Den ettersøkte er som regel nærmest til å vite og opplyse om dette.

#### *Oppsummering*

Avsagt dom, vedtatt forelegg eller meddelt påtaleunnløstelse i Norge stenger for utlevering. Innstilt strafforfølgning mot en siktet person av mangel på bevis kan også være til hinder for utlevering, med mindre vilkårene for å gjenoppta forfølgningen etter straffeprosessloven § 74 første ledd første punktum eller sjette ledd foreligger.

Endelig dom i en annen stat enn den anmodende stat, som er tilsluttet utleveringskonvensjonen, gyldighetskonvensjonen eller konvensjon om overføring av straffesaker, stenger for utlevering dersom forfølgningen endte med frifinnelse eller dom uten fastsettelse av straffereaksjon, eller den idømte straffen er fullstendig fullbyrdet eller sanksjonen er bortfalt etter domslandets regler. Unn-

tak er gitt for forhold som har en særlig tilknytning til den anmodende stat.

### 8.12.2.2 Folkerettslige rammer

#### EMK P 7-4

EMK P 7-4 gir enhver rett til ikke å bli stilt for retten eller straffet på ny for en straffbar handling som er avgjort ved endelig frifinnelse eller domfellelse. Artikkelen gir et vern mot dobbeltstraff *i samme stat*. Den gjelder som norsk lov, og går ved motstrid foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

En henleggelse innebærer hverken en endelig frifinnelse eller domfellelse etter artikkelen, og er ikke til hinder for ny forfølgning, jf. EMDs storkammerdommer *Margus mot Kroatia* (GC), 27. mai 2014, og *Mihalache mot Romania* (GC), 8. juli 2019.

Forbudet kommer til anvendelse dersom prosessene er strafferettslige, gjelder samme faktiske forhold og det skjer en gjentakelse av prosessene, jf. *Mihalache*-dommen avsnitt 49.

Straffebegrepet i P 7-4 samsvarer med EMK art. 6 og 7, jf. storkammerdommen *Zolotukhin mot Russland* (GC), 10. februar 2009, avsnitt 52. Hvorvidt en reaksjon er «straff», beror dermed på hvordan staten har klassifisert reaksjonen, den overtrådte bestemmelsens formål og karakter samt sanksjonens innhold og alvor, jf. plenumsdommen *Engel mfl. mot Nederland*, 8. juni 1976, avsnitt 82. I *Zolotukhin*-dommen presiserte EMD at P 7-4 forbyr gjentatt forfølgning av straffbare handlinger «in so far as it arises from identical facts or facts which are substantially the same» (avsnitt 82). Høyesterett har lagt til grunn at for å være «samme forhold» etter P 7-4, må den faktiske handlingen inngå i den samme begivenheten, knytte seg til samme tidspunkt i hendelsesforløpet og bestå av de samme eller vesentlig de samme faktiske omstendighetene, jf. Rt. 2011 s. 172 avsnitt 18, jf. *Zolotukhin*-dommen.

For en nærmere redegjørelse for P 7-4 og EMDs praksis vises det til EMDs «Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights – Right not to be tried or punished twice», 31. august 2022.

#### SP art. 14 nr. 7

SP art. 14 nr. 7 forbyr også gjentatt strafforfølgning eller straff *i samme stat*. Norge har imidlertid tatt forbehold mot artikkelen, jf. Ot.prp. nr. 3 (1998–99) s. 64.

### Utleveringskonvensjonen, Schengenkonvensjonen og Norges bilaterale utleveringsavtaler

*Utleveringskonvensjonen* art. 8 bestemmer at den anmodede stat kan nekte å utlevere en person som er under strafforfølgning for den eller de forbrytelser utleveringsbegjæringen gjelder. Artikkelen gir grunnlag for å nekte utlevering også når strafforfølgningen blir igangsatt etter at begjæringen ble mottatt, jf. s. 8 i den forklarende rapporten til utleveringskonvensjonen.

Artikkel 9 nr. 1 regulerer forbud mot grenseoverskridende dobbeltstraff knyttet til avgjørelser i den anmodede stat. Etter første punktum kan utlevering ikke skje når det i den anmodede stat er avsagt en endelig dom mot den ettersøkte for den eller de forbrytelser utleveringsbegjæringen gjelder. «Endelig dom» («final judgment») skal forstås som rettskraftig avgjørelse, jf. s. 8 i den forklarende rapporten til utleveringskonvensjonen. Fraværdommer anses ikke som endelige avgjørelser, jf. s. 7 i den forklarende rapporten til første tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen. Etter annet punktum kan utlevering nektes når den anmodede stat har besluttet å unnlate påtale eller innstille strafforfølgningen for den eller de samme forbrytelser.

*Første tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen art. 2 supplerer konvensjonen art. 9 med nr. 2 til 4:

Artikkel 9 nr. 2 bestemmer at utlevering ikke kan skje når det i en annen stat enn den anmodede stat, som er tilsluttet utleveringskonvensjonen, er avsagt endelig dom mot den ettersøkte for den eller de forbrytelser utleveringsbegjæringen gjelder. Dette gjelder likevel bare når den ettersøkte ble frifunnet, den idømte straffen er fullbyrdet i sin helhet, hele eller deler av straffen som ikke har blitt fullbyrdet, er omfattet av benådning eller amnesti, eller den ettersøkte ble kjent skyldig uten straffereaksjon. En frifinnende dom stenger ikke for utlevering når den anmodende stat blir kjent med nye faktiske opplysninger som gir grunnlag for gjenåpning etter at dommen ble endelig. En frifinnelse som utelukkende har formelt grunnlag, skal ikke anses som en avgjørelse av forholdet, og ikke være til hinder for utlevering, jf. rapporten til første tilleggsprotokoll s. 7–8. Avgjørelser som ikke fremstår som dommer og som avskjærer eller avslutter forfølgningen, er ikke til hinder for utlevering etter art. 9 nr. 2.

Artikkel 9 nr. 3 gjør unntak for tre situasjoner hvor den anmodende stat kan ha en særlig interesse i strafforfølgning: Utlevering kan skje for en handling som er begått mot en person, en

institusjon eller annet som er av offentlig karakter i den anmodende stat, hvis den ettersøkte har offentlig verv i den anmodende stat, eller hvis handlingen helt eller delvis ble begått på denne statens territorium eller likestilt sted.

Artikkel 9 nr. 2 og 3 bygger på gyldighetskonvensjonen art. 53 nr. 1 og 2 og konvensjon om overføring av straffesaker art. 35.

Det følger av utleveringskonvensjonen art. 9 nr. 4 at tilleggsprotokollen etablerer *minimumsregler*. Statene som er tilsluttet protokollen, kan dermed i utgangspunktet opprettholde eller innføre regler som gir et mer omfattende vern mot dobbeltstraff knyttet til utenlandske avgjørelser enn konvensjonen.

*Schengenkonvensjonen* art. 54 til 58 gjelder ved utlevering til Schengen-statene Sveits og Liechtenstein. Se punkt 8.12.3.2.

Om *EU-domstolens praksis* av betydning for utleveringssaker vises det særlig til omtalen av *Raugevicius*-avgjørelsen i punkt 4.8.2.

Etter utleveringsavtalen med *Canada* art. IV kan utlevering ikke skje når den ettersøkte i den anmodede stat har blitt strafforfulgt og frifunnet eller domfelt, eller er under forfølgning for forholdet begjæringen gjelder.

Det følger av avtalen med *USA* art. 7 nr. 1 bokstav a første punktum at utlevering ikke kan skje når den ettersøkte i den anmodede stat er under strafforfølgning eller har blitt frikjent eller straffet for lovbruddet begjæringen gjelder. Bokstav a annet punktum fastslår at hvis det i Norge er gitt påtaleunntatelse eller saken er henlagt som følge av mangel på bevis, kan utlevering bare skje når vilkårene etter norsk lov er til stede. Av nr. 2 følger det at utlevering kan nektes når den ettersøkte i en tredjestat har vært strafforfulgt og frikjent, eller har sonet straffen eller blitt benådet. Artikkel 7 nr. 3 fastslår dessuten at utlevering kan nektes på ethvert grunnlag som er hjemlet i anmodende stats lovgivning.

Avtalen med *Australia* art. 7 nr. 2 fastslår at utlevering kan nektes når den ettersøkte er under strafforfølgning i den anmodede stat for forholdet utleveringsbegjæringen gjelder (bokstav b). Videre kan utlevering nektes når den ettersøkte i den anmodede stat eller i en tredjestat har blitt frikjent eller ilagt straff (bokstav c) eller forfølgningen har blitt innstilt uten at vedkommende har blitt stilt for retten i den anmodede stat (bokstav d) for lovbruddet begjæringen gjelder. Artikkel 7 nr. 3 tilsvarer avtalen med *USA* art. 7 nr. 3, se ovenfor.

### 8.12.2.3 Utenlandsk rett

*Danmark* er tilsluttet utleveringskonvensjonen og dens første tilleggsprotokoll. Utleveringskonvensjonen tillegger bare avgjørelser i den anmodede stat *ne bis in idem*-virkning. Ved ratifikasjon av konvensjonen forbeholdt imidlertid Danmark seg en rett til å nekte utlevering også når en tredjestat ved endelig avgjørelse har frifunnet eller domfelt den ettersøkte, eller gitt påtaleunntatelse eller innstilt strafforfølgningen, for forholdet begjæringen gjelder.

Forbudet mot grenseoverskridende dobbeltstraff er regulert i den danske utleveringsloven 2020 §§ 3 og 4, som gjelder overfor alle stater:

Utlevering kan ikke skje når den ettersøkte i Danmark, eller en stat i EU eller Norden, er dømt eller frifunnet for den samme straffbare handlingen, jf. § 3, stk. 1. Etter stk. 2 gjelder det samme når vedkommende i Danmark er benådet for handlingen («benådet» omfatter også amnesti). Utlevering kan nektes når den ettersøkte er dømt eller frifunnet for handlingen i en stat utenfor Norden og EU, jf. stk. 3. Avslag etter stk. 1 og 3 er betinget av at dommen er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes etter domslandets regler, jf. stk. 4.

Utleveringsloven § 4, stk. 1, fastslår at når tiltale mot den ettersøkte er frafalt i Danmark, kan utlevering bare skje når retsplejelovens vilkår for å omgjøre beslutningen er oppfylt. Det samme gjelder når det er gitt påtaleunntatelse for forholdet og vilkårene for å omgjøre beslutningen ikke er oppfylt. Etter stk. 2 kan utlevering til strafforfølgning nektes når det i Danmark er innledet strafforfølgning mot vedkommende for den samme handlingen og forfølgningen på grunn av handlingens karakter, vedkommendes tilknytning til riket og omstendighetene for øvrig bør skje i Danmark.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 10 § 1 stk. fastslår at utlevering ikke kan skje når den ettersøkte i Sverige har fått meddelt dom for forholdet begjæringen gjelder, eller det i medhold av rättegångsbalken 20 kap. 7 § eller tilsvarende bestemmelser er meddelt en avgjørelse om ikke å påtale forholdet. Lovens 10 § 3 stk. første punktum har sammenheng med første tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen. Bestemmelsen fastsetter at når det foreligger rettskraftig dom for forholdet i en annen stat enn den anmodende stat, og forholdet er begått i denne tredjestaten eller denne er tilsluttet utleveringskonvensjonen eller overenskomst nevnt i brottsbalken 2 kap. 9 § 2 stk., eller har inngått avtale med Sverige om

utlevering, kan utlevering ikke skje. Dette gjelder likevel bare når den ettersøkte ble frifunnet, dømt uten at det ble fastsatt en straff, straffen er fullbyrdet i sin helhet eller fullbyrdingen pågår, eller straffen er foreldet etter domslandets regler. Paragrafens 3 stk. gjelder derimot ikke når forholdet er begått i den anmodende stat, eller er rettet mot denne staten eller en innretning i denne, såfremt ikke forfølgningen har skjedd på begjæring fra den anmodende stat eller etter at den ettersøkte har blitt utlevert fra denne staten for strafforfølgning, jf. 4 stk.

Etter den *finske* utleveringsloven 1970 10 § kan utlevering ikke skje for forhold som det i Finland er avsagt endelig dom for. Finland har ikke ratifisert første tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 § 8 første ledd angir at utlevering ikke kan skje for forhold som den ettersøkte på Island er dømt eller frifunnet for. Annet ledd fastslår at når et forhold har blitt etterforsket uten at det ble tatt ut tiltale, kan utlevering ikke skje med mindre vilkårene for å gjenoppta saken etter den islandske straffeprosessloven er oppfylt. Island har ratifisert første tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen, men synes ikke å ha gitt særlige bestemmelser som gjennomfører reglene.

Den *franske* straffeprosessloven 1957 § 696-4 nr. 4 fastslår at utlevering ikke kan skje for handlinger som er begått og strafforfulgt utenfor fransk territorium, og som det foreligger endelig avgjørelse for.

Den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 9 nr. 1 bestemmer at når forholdet også er underlagt tysk jurisdiksjon, kan utlevering ikke skje hvis en domstol eller annen myndighet har avsagt en dom eller annen avgjørelse med samme virkning mot den ettersøkte for samme forhold. Etter § 9 a første ledd kan utlevering heller ikke skje dersom en internasjonal straffedomstol har avsagt en endelig dom for forholdet overfor den ettersøkte, som er bindende for Tyskland.

Den *nederlandske* utleveringsloven 1967 § 9 angir at utlevering som utgangspunkt ikke kan skje i en rekke dobbeltstraff-situasjoner, bl.a. når det pågår en straffesak om samme forhold i Nederland, når videre forfølgning ikke kan skje i Nederland, og når det foreligger en endelig avgjørelse fra en nederlandsk eller utenlandsk domstol.

I den *britiske* utleveringsloven 2003 fastslår § 80 at utlevering ikke kan skje når den ettersøkte

ikke kan strafforfølges eller straffes for forholdet begjæringen gjelder på grunn av en tidligere frifinnelse eller domfellelse. Storbritannia har ikke ratifisert første tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen.

### 8.12.3 Overlevering

#### 8.12.3.1 Gjeldende rett

##### *Innledning*

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav c til j oppstiller obligatoriske avslagsgrunner knyttet til forbudet mot grenseoverskridende dobbeltstraff ved overlevering på grunnlag av nordisk-europeiske arrestordre. Disse gjelder tilsvarende ved overlevering på grunnlag av nordiske arrestordre, jf. § 18.

Arrestordreloven § 12 første ledd oppstiller valgfrie avslagsgrunner knyttet til forbudet mot grenseoverskridende dobbeltstraff ved nordisk-europeiske arrestordre, som også gjelder ved overlevering på grunnlag av nordiske arrestordre, jf. § 19.

##### *Dom i Norge*

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav c fastsetter at en arrestordre skal avslås når det i Norge foreligger en rettskraftig dom for det samme forholdet. For fellende dommer gjelder dette likevel bare dersom straffen er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes. «Under fullbyrding» omfatter også at arbeidet med å fullbyrde dommen pågår, f.eks. at det jobbes med å finne soningsplass. Bare i tilfeller hvor den ettersøkte unndrar seg fullbyrding, kan overlevering skje, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 52, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 30–31. Ifølge Ruud mfl. s. 168 og Mathisen s. 391 må «under fullbyrding» også omfatte situasjoner hvor den domfelte er prøveløslatt.

##### *Dom i Norge på overføring til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg*

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav d innebærer at en arrestordre skal avslås når det i Norge foreligger rettskraftig dom på overføring til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg for det samme forholdet, såfremt dommen er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes.

### *Forelegg i Norge*

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav e likestiller norsk rettskraftig forelegg for et forhold arrestordren gjelder, med norsk dom. Forelegget må være fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kunne fullbyrdes for at avslagsgrunnen skal komme til anvendelse. Dersom den ettersøkte aktivt unndrar seg betalingsforpliktelsen, vil arrestordren ikke kunne avslås etter bokstav e, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 52, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 31.

### *Avtale om mekling i konfliktråd i Norge*

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav f innebærer at norsk godkjent avtale fra mekling i konfliktråd for det samme forholdet stenger for overlevering. Unntak gjelder når avtalen er vesentlig misligholdt, siden påtalemyndigheten da kan ta saken opp på nytt, jf. konfliktrådsloven § 21.

Reaksjonene oppfølging i konfliktråd og ungdomsoppfølging i konfliktråd, som ble innført etter vedtakelsen av arrestordreloven, er ikke nevnt i § 8 første ledd bokstav f. Se nærmere punkt 8.12.4 om disse reaksjonene.

### *Henleggelse (innstilt strafforfølgning) i Norge*

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav g bestemmer at innstilling av en iverksatt strafforfølgning i Norge mot en person som har vært siktet for det samme forholdet (henleggelse), er en obligatorisk avslagsgrunn. Arrestordren kan imidlertid ikke avslås når det er adgang til å gjenoppta forfølgningen etter straffeprosessloven § 74 første, femte eller sjette ledd. Det er bare når den ettersøkte har vært siktet at § 74 får anvendelse. Har den ettersøkte ikke vært siktet i saken, er det ikke noen hindringer for å gjenoppta forfølgningen, og henleggelsen er derfor ikke endelig. Bestemmelsen omfatter antagelig bare innstillinger (henleggelsesvedtak) som er begrunnet i en vurdering av bevisene etter at det er gjennomført en etterforskning, jf. *Kossowski-dommen* (2016) avsnitt 53 og 54.

### *Påtaleunntatelse i Norge*

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav h oppstiller en obligatorisk avslagsgrunn når det i Norge er gitt påtaleunntatelse for forholdet, og forfølgningen ikke kan gjenopptas etter straffeprosessloven § 74 annet, tredje, fjerde eller sjette ledd.

### *Dom i EU eller Schengen*

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav i likestiller rettskraftig dom avsagt i stater i EU eller som deltar i Schengen-samarbeidet, med norske dommer. Sidestilt med dom er andre rettskraftige avgjørelser som avskjærer videre strafforfølgning. I norsk rett vil dette si forelegg, påtaleunntatelser og henleggelse. Betegnelsene og avgjørelsesformene kan imidlertid variere fra stat til stat. Dommer avsagt i EU-stater før parallellavtalen trådte i kraft, stenger også for overlevering. Når det er ilagt straff, gjelder avslagsgrunnen bare når reaksjonen er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes.

Bestemmelsen får anvendelse når kompetent myndighet «har kjennskap til» en relevant avgjørelse. Ordlyden indikerer at påtalemyndigheten ikke har noen undersøkelsesplikt. Men dersom den ettersøkte opplyser om en slik avgjørelse, eller påtalemyndigheten av andre grunner får opplysninger om dette, bør avgjørelsen om overlevering utsettes inntil forholdet er undersøkt og eventuelt avkrefet, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 52, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 31.

### *Behandling eller avgjørelse i internasjonal eller overnasjonal domstol*

Etter arrestordreloven § 8 første ledd bokstav j skal overlevering nektes for forhold som behandling eller rettskraftig dom eller annen endelig avgjørelse fra en internasjonal eller overnasjonal domstol avskjærer videre strafforfølgning for. For så vidt gjelder rettskraftige dommer som ilegger en reaksjon, gjelder det et krav om at reaksjonen må være fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes.

Avslagsgrunnen har sammenheng med lov 24. juni 1994 nr. 38 om gjennomføring i norsk rett av De forente nasjoners sikkerhetsråds vedtak om å opprette internasjonale domstoler for forbrytelser i det tidligere Jugoslavia og Rwanda § 5 og lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1988 (Roma-vedtektene) § 9. Førstnevnte lov fastslår at det ikke kan reises straffesak eller avsies straffedom i Norge for straffbare forhold som er til behandling i eller rettskraftig avgjort av disse domstolene. Sistnevnte lov medfører at det ikke kan reises straffesak eller avsies straffedom her i riket for en handling som vedkommende er dømt eller frifunnet for av Den internasjonale straffedomstolen (ICC), jf. også Roma-vedtektene art. 20 nr. 2.

### *Strafforfølgning i Norge*

Etter arrestordreloven § 12 første ledd bokstav a kan overlevering til strafforfølgning nektes dersom det er «sett i gang» norsk strafforfølgning mot den ettersøkte for det samme forholdet. Dette er et spørsmål om «konkurrerende strafforfølgning».

Strafforfølgningen er «sett i gang» i alle fall når vedkommende har fått status som siktet, og antagelig allerede fra etterforskningen er igangsatt og vedkommende er mistenkt. Forfølgningen varer inntil det foreligger rettskraftig dom eller annen endelig avgjørelse, jf. Ruud mfl. s. 184–185.

Det er et hensiktsmessighetsspørsmål hvor en sak som kan strafforfølges både i Norge og i en annen stat, bør forfølges, se nærmere Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 16 og 31.

### *Dom i stat utenfor EU og Schengen*

Etter arrestordreloven § 12 første ledd bokstav b kan overlevering til strafforfølgning nektes når norsk påtalemyndighet har kjennskap til at det i en annen stat enn en stat i EU eller som er tilknyttet Schengen-samarbeidet, foreligger rettskraftig dom for det samme forholdet, og idømt straff i tilfelle domfellelse er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes etter domslandets regler.

### *Oppsummering*

Norsk rettskraftig straffedom, rettskraftig dom på overføring til tvungen psykiisk helsevern eller tvungen omsorg og rettskraftig forelegg er til hinder for overlevering dersom reaksjonen, i tilfelle domfellelse, er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes. Det samme gjelder godkjent avtale fra mekling i konfliktråd, som ikke er vesentlig misligholdt. Henleggelse mot en siktet person for forholdet stenger som hovedregel også for overlevering, med mindre vilkårene for gjenopptagelse etter straffeprosessloven § 74 første, femte eller sjette ledd foreligger. Videre er påtaleunnløstelse til hinder for overlevering, med mindre vilkårene for å gjenoppta saken etter § 74 annet, tredje, fjerde eller sjette ledd er oppfylt.

Rettskraftig dom eller annen endelig avgjørelse i en stat i EU, stat som deltar i Schengen-samarbeidet eller internasjonal eller overnasjonal domstol og som avskjærer videre strafforfølgning, er til hinder for overlevering når reaksjonen – dersom det ble pådømt en reaksjon – er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes.

Også behandling ved en internasjonal eller overnasjonal domstol som avskjærer videre forfølgning, stenger for overlevering.

Rettskraftig dom i en stat utenfor EU og Schengen-samarbeidet gir grunnlag for å nekte overlevering når reaksjonen – dersom det ble pådømt en reaksjon – er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes.

Strafforfølgning i Norge kan gjøres gjeldende som en avslagsgrunn.

### *8.12.3.2 Folkerettslige rammer*

#### *Innledning*

Det foreligger omfattende rettspraksis om *ne bis in idem* fra både EU-domstolen og EMD. Om EMDs praksis se punkt 8.12.2.2 med videre henvisninger.

EU-domstolen har i tilknytning til EUs pakt om grunnleggende rettigheter art. 50 fastslått at *ne bis in idem* forutsetter en endelig avgjørelse som har en «strafferetlig karakter», jf. storkammerdommen 27. mai 2014 i sak C-129/14 PPU *Spasic* avsnitt 53, jf. storkammerdommen 26. februar 2013 i sak C-617/10 *Åkerberg Fransson*-avgjørelsen (2013) avsnitt 33. Videre har EU-domstolen sluttet seg til *Engel*-kriteriene som er utviklet av EMD, se bl.a. *Åkerberg Fransson* avsnitt 35. For en nærmere gjennomgang av rettspraksis knyttet til EUs pakt om grunnleggende rettigheter art. 50 og Schengenkonvensjonen art. 54 (se nedenfor) vises det til Eurojusts publikasjon «Case-Law by the Court of Justice of the European Union on the Principle of *ne bis in idem* in Criminal Matters», desember 2021.

#### *Schengenkonvensjonen*

Schengenkonvensjonen art. 54 tillegger avgjørelser i andre Schengen-stater sperrende virkning. Artikkelen forbyr gjentatt strafforfølgning eller straff for «de samme forhold» og forutsetter ved domfellelse at reaksjonen er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes. Påtalemyndighetens endelige avgjørelser om å innstille en straffesak, som er truffet «etter en prøvelse af sagens realitet» og etter at det er foretatt en «grundig efterforskning», omfattes også, jf. *Kossowski*-dommen (2016) avsnitt 39, 42 og 53–54.

På tilsvarende måte som etter EMDs praksis er det etter EU-domstolens praksis de faktiske handlingene som er avgjørende for hva som utgjør samme forhold. I dom 18. juli 2007 i sak C-

288/05 *Kretzinger* avsnitt 29 uttalte EU-domstolen at domstolen hadde fastslått

«at det eneste kriterium, der er relevant med henblik på anvendelsen af [...] artikkel 54, er, at de faktiske handlinger, når disse forstås som en foreliggende helhet af handlinger, der er indbyrdes uløseligt forbundne, er identiske, og [...] at dette kriterium finder anvendelse, uanset handlingernes retlige subsumption eller den retlige interesse, der søges beskyttet [...]»

Avgjørende er etter dom 18. juli 2007 i sak C-367/05 *Kraaijenbrink* avsnitt 27 om

«de pågående faktiske handlinger i de to straffesager udgør en helhet af handlinger, der er uløseligt forbundne i tid og i sted samt med hensyn til deres genstand [...]»

I dom 10. mars 2005 i sak C-469/03 *Miraglia* avsnitt 31–32 uttalte EU-domstolen at art. 54 måtte tolkes ut fra artikkelens formål, som er å sikre fri bevegelse av personer uten frykt for ny strafforfølgning i en sak som er avsluttet i en annen Schengen-stat, og ikke ut fra prosessuelle aspekter, som varierer fra stat til stat.

EU-domstolen har også fastslått at art. 54 er forenlig med og skal tolkes i lys av EUs pakt om grunnleggende rettigheter art. 50, jf. *Spasic*-dommen (2014) avsnitt 59 og 74 og *Kossowski*-dommen (2016) avsnitt 31, jf. dom 5. juni 2014 i sak C-398/12 *M* avsnitt 35. Se også storkammerdommene 24. oktober 2018 i sak C-234/17 *XC mfl.* avsnitt 14 og 12. mai 2021 i sak C-505/19 *Bundesrepublik Deutschland*.

EU- og Schengen-reglene om *ne bis in idem* er i utgangspunktet bare bindende for EU- og Schengen-stater. Men *Bundesrepublik Deutschland*-dommen viser at reglene kan få betydning også utenfor EU:

I saken foreslå det en etterlysning med sikte på utlevering til USA. EU-domstolen la til grunn at når det foreligger en endelig avgjørelse i en EU- eller Schengen-stat som godtgjør at det i en EU- eller Schengen-stat er truffet en endelig avgjørelse av det straffbare forholdet etterlysningen gjelder, som er til hinder for ny strafforfølgning, er Schengenkonvensjonen art. 54 og TEUF art. 21 nr. 1, jf. EUs pakt om grunnleggende rettigheter art. 50, til hinder for varetektsfengsling (avsnitt 106). Det betyr at dersom det er godtgjort at et forhold som begrunner en etterlysning fra en tredjestat, er endelig avgjort i en stat i Schengen-

området eller EU, kan den etterlyste ikke varetektsfengsles i en EU- eller Schengen-stat.

*Parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre*

*Parallellavtalen* art. 4 nr. 2 bestemmer at en arrestordre skal avslås når den iverksettende stat «er kjent med» at den ettersøkte i en stat som er tilsluttet avtalen, er rettskraftig dømt for de samme straffbare handlinger arrestordren gjelder. Men er det ilagt en reaksjon, gjelder dette bare dersom den er fullbyrdet, i ferd med å bli fullbyrdet eller ikke lenger kan fullbyrdes etter domslandets regler.

Artikkel 4 nr. 2 bygger på *EUs rammebeslutning* art. 3 nr. 2, som har sammenheng med EUs pakt om grunnleggende rettigheter art. 50. I storkammerdommen 16. november 2010 i sak C-261/09 *Mantello* avsnitt 38–40 fastslo EU-domstolen at «samme handlinger» er et autonomt begrep i EU-retten, som skal forstås på samme måte etter rammebeslutningen art. 3 nr. 2 og Schengenkonvensjonen art. 54. Rettspraksis om art. 54 er dermed relevant ved tolkning av rammebeslutningen. Se også dom 29. april 2021 i sak C-665/20 PPU *X* avsnitt 71–72 hvor det uttales at art. 4 nr. 5 skal forstås på samme måte.

Hvorvidt en straffesak er endelig avgjort, beror på domslandets regler, jf. *Mantello*-dommen avsnitt 46. Adgangen til å anvende ekstraordinære rettsmidler hvis det fremkommer nye faktiske opplysninger eller bevis, fratar ikke en avgjørelse karakter av å være endelig, jf. bl.a. *M*-dommen (2014) avsnitt 40–41 og *Kossowski*-dommen (2016) avsnitt 54, sml. EMDs *Zolotukhin*-avgjørelse (2009). I dom 25. juli 2018 i sak C-268/17 *AY* avsnitt 44–45 presiserte EU-domstolen at EUs rammebeslutning art. 3 nr. 2 bare verner den som har blitt endelig dømt, og ikke personer som utelukkende har vært avhørt i forbindelse med en strafferettslig etterforskning, slik som vitner.

*Parallellavtalen* art. 5 nr. 1 bokstav c gir statene adgang til å innføre regler om at en arrestordre skal eller kan avslås når den iverksettende stat har besluttet ikke å forfølge de straffbare handlinger arrestordren gjelder eller å stille saken i bero, eller når den ettersøkte i en stat som er tilsluttet avtalen er rettskraftig dømt for de samme handlinger og derfor ikke kan rettsforfølges videre. Bokstav c stiller ikke krav om at reaksjonen er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes. Den bygger på EUs rammebeslutning art. 4 nr. 3, som oppstiller en valgfri avslagsgrunn. Norge har avgitt erklæring etter *parallellavtalen* art. 5 nr. 2 om at den iverkset-



tende myndighet skal avslå en arrestordre i situasjoner som omhandlet i art. 5 nr. 1 bokstav c.

På samme måte gir art. 5 nr. 1 bokstav c statene adgang til å innføre regler om at en arrestordre skal eller kan avslås når den iverksettende stat er kjent med at den ettersøkte i en stat som ikke er tilsluttet avtalen, er rettskraftig dømt for de straffbare handlinger arrestordren omfatter. Når det er ilagt en reaksjon, gjelder dette likevel bare dersom den er fullbyrdet, i ferd med å bli fullbyrdet eller ikke lenger kan fullbyrdes etter domslandets regler. Bokstav e bygger på EUs rammebeslutning art. 4 nr. 5, som oppstiller en fakultativ avslagsgrunn. EU-domstolen har i tilknytning til artikkelen lagt til grunn at kravet om fullbyrding er oppfylt også når straffen er delvis ettergitt etter domslandets regler. Det er i disse tilfellene imidlertid opp til de judicielle myndighetene i den iverksettende stat å balansere hensynet til strafforfølgning mot den domfeltes forutberegnelighet, jf. X-avgjørelsen (2021) avsnitt 60:

«[Det skal foretas en] individuell undersøgelse, hvor der tages hensyn til alle relevante omstændigheder og navnlig til de omstændigheder, hvorunder den eftersøgte person er blevet dømt i tredjelandet, med henblik på at afgøre, om det vil være i strid med samtlige medlemsstaters legitime interesser i forebyggelse af kriminalitet i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, at denne person ikke overgives.»

Det følger av ordlyden «er kjent med» at parallellavtalen art. 4 nr. 2 og art. 5 nr. 1 bokstav e ikke medfører noen plikt for den iverksettende stat til å undersøke om det foreligger relevante avgjørelser i utlandet.

*Konvensjon om nordisk arrestordre* art. 4 nr. 2 tilsvarer parallellavtalen art. 4 nr. 2, art. 5 nr. 3 tilsvarer art. 5 nr. 1 bokstav e og art. 5 nr. 4 tilsvarer art. 5 nr. 1 bokstav c. Det følger av den forklarende rapporten til konvensjonen at artiklene ikke medfører en undersøkelsesplikt for den iverksettende stat når det gjelder avgjørelser i andre nordiske stater, stater i EU eller tredjestater, og at avslagsgrunnene bare er relevante når foreliggende opplysninger tilsier det.

### 8.12.3.3 Utenlandsk rett

Om *dansk* rett se punkt 8.12.2.3.

Den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 2 kap. 5 § 2 stk. fastslår at overlevering ikke kan skje når det er besluttet ikke å påtale forhold

det etter rättegångsbalken 20 kap. 7 § eller tilsvarende bestemmelser i annen lovgivning. Lovens 2 kap. 5 § 3 stk. gjennomfører EUs rammebeslutning art. 3 nr. 2 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 4 nr. 2. Når en rettskraftig avgjørelse om samme forhold mot den ettersøkte er avsagt i en annen stat utenfor EU enn Island eller Norge, kan overlevering ikke skje hvis 1957-loven 10 § 3 eller 4 stk. hadde vært til hinder for utlevering, jf. 2 kap. 5 § 4 stk. Tilsvarende regler er gitt i loven om nordisk arrestordre 2011 2 kap. 5 §.

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 5 § 1 mom. nr. 2 gjennomfører EUs rammebeslutning art. 3 nr. 2. Lovens 6 § oppstiller valgfrie avslagsgrunner knyttet til bl.a. at den ettersøkte i Finland er tiltalt for forholdet (nr. 1), det i Finland er besluttet ikke å påtale forholdet eller er meddelt påtaleunntatelse (nr. 2) eller forholdet i en EU-stat omfattes av en annen endelig avgjørelse enn en dom som avskjærer videre strafforfølgning (nr. 3). En arrestordre kan avslås for forhold som det foreligger en rettskraftig dom for i en annen stat enn en EU-stat eller i en internasjonal straffedomstol, og i tilfelle fellende dom, den er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes (nr. 7). Loven om nordisk arrestordre 2007 4 § gjennomfører EUs rammebeslutning art. 3 nr. 2 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 4 nr. 2. Lovens 5 § oppstiller valgfrie avslagsgrunner tilsvarende 2003-loven.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 §§ 9 og 18 svarer langt på vei til den norske arrestordreloven §§ 8 og 18. Paragraf 9 første ledd bokstav c til e gjelder avgjørelser på Island, mens bokstav g og h angår avgjørelser i henholdsvis EU-stater eller Schengen-stater og internasjonale domstoler. Videre følger det av § 10 første ledd bokstav a og § 19 første ledd bokstav a at en arrestordre kan avslås når det på Island pågår strafforfølgning for samme forhold. Av § 10 første ledd bokstav b og § 19 første ledd bokstav a, jf. § 10 første ledd bokstav b, følger det at overlevering kan nektes når statsadvokaten er kjent med at den ettersøkte har blitt domfelt for samme handling ved en endelig dom i en stat utenfor EU og Schengen-samarbeidet, og straffen er fullbyrdet, under fullbyrding eller er frafalt.

Den *franske* straffeprosessloven 1957 § 695-22 nr. 2 fastslår at en europeisk arrestordre skal avslås hvis forholdet arrestordren gjelder er endelig avgjort i Frankrike eller en annen EU-stat enn den utstedende stat, og reaksjonen i tilfelle domfellelse er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes.

Den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 83 gjennomfører EUs rammebeslutning art. 3 nr. 2. Avslagsgrunnen gjelder tilsvarende ved overlevering til Island og Norge, jf. § 98.

Den *nederlandske* arrestordreloven 2004 § 9 første ledd fastslår at overlevering kan nektes for forhold som er under strafforfølgning i Nederland (bokstav a). Men overlevering kan likevel skje dersom det i vedtaket om å etterkomme arrestordren er bestemt at strafforfølgningen skal opphøre (tredje ledd). Videre kan overlevering nektes når den ettersøkte har blitt strafforfulgt i Nederland, og ny forfølgning er utelukket etter den nederlandske straffeprosessloven § 255 første eller annet ledd eller § 255 a første eller annet ledd, eller adgangen til strafforfølgning er bortfalt fordi den ettersøkte har oppfylt vilkår påtalemyndigheten har satt for å unngå strafforfølgning (bokstav b). Overlevering kan likevel skje når strafforfølgningen er innstilt på grunnlag av at nederlandsk lov ikke kom til anvendelse etter den nederlandske straffeloven §§ 2 til 8 d, eller fordi strafforfølgning i utlandet ble foretrukket (fjerde ledd). En arrestordre kan også avslås når den ettersøkte ikke lenger kan strafforfølges etter lovgivningen i en annen EU-stat, som følge av en endelig avgjørelse i EU-staten av samme forhold (bokstav c). Det samme gjelder når en domstol i en stat utenfor EU har truffet en endelig avgjørelse mot vedkommende i samsvar med annet ledd bokstav a (bokstav d). Videre kan overlevering nektes når en domstol i en stat utenfor EU har avsagt en endelig dom i en sak som nevnt i annet ledd bokstav b nr. 1 til 4 (bokstav e).

Etter § 9 annet ledd kan overlevering ikke skje for forhold den ettersøkte har blitt frifunnet eller løslatt for ved endelig avgjørelse av en nederlandsk domstol eller tilsvarende avgjørelse truffet av en dommer i en annen EU-stat (bokstav a). Overlevering kan heller ikke skje for forhold den ettersøkte er endelig domfelt for i en nederlandsk domstol eller domstol i en annen EU-stat, og dommen er fullbyrdet, ikke lenger kan fullbyrdes, ikke ilegger noen reaksjon, eller fullbyrdes i Nederland (bokstav b).

Den *britiske* utleveringsloven 2003 § 12 oppstiller obligatoriske avslagsgrunner knyttet til forbudet mot dobbeltstraff.

#### 8.12.4 Utvalgets vurderinger

##### *Innledning*

Utvalget mener at reglene om dobbeltstraff for utlevering og overlevering bør harmoniseres i større grad enn i dag. Avgjørelser som er endelige bør, så langt våre folkerettslige forpliktelser tillater det, ha samme virkning etter begge regelsett. Det har derfor vært et siktemål å utarbeide fellesbestemmelser.

Blant annet utleveringskonvensjonen og dens tilleggsprotokoller, parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre gir rammer for hvilke regler om dobbeltstraff som skal eller kan gis i medlemsstatene. Norge har videre avgitt en erklæring om at avslagsgrunnen som fremgår av parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav c (påtaleunnlatelse eller henleggelse i iverksettende stat, og at den ettersøkte er rettskraftig dømt i en annen medlemsstat og derfor ikke kan rettsforfølges videre), skal være obligatorisk. I tillegg foreligger det omfattende relevant rettspraksis. Dette legges til grunn for vurderingene.

På den ene side gir det en informativ regel å lovfeste de avgjørelsesformene som i dag innebærer et utleverings- eller overleveringsforbud, eller kan gi grunnlag for nekting. Arrestordreloven er langt på vei utformet på denne måten. På den annen side kan en mer generelt utformet regulering der realitetene og ikke formelle oppregninger er avgjørende, øke fleksibiliteten og gi en robust lovgivningen. Rammeverkene karakteriseres av at de er generelt utformet, og det følger av EMD og EU-domstolens praksis at det er realitetene som avgjør om vernet gjelder. Innføring av nye straffer og strafferettslige reaksjoner i Norge vitner også om at den øvrige straffelovgivningen kan løpe fra detaljreglene i utleveringslovgivningen, se nedenfor. Dette er argumenter som taler for generelt utformede regler som tar høyde for utvikling.

Utvalget er samlet sett av den oppfatning at de beste grunner taler for en generell lovutforming, og at det i forarbeidene bør gis mer utførlige beskrivelser av hvilke avgjørelser som skal være til hinder for utlevering eller overlevering. Med dette som utgangspunkt legger utvalget til grunn at det vil gi den mest oversiktlige inndelingen av loven at de obligatoriske og valgfrie avslagsgrunnene holdes fra hverandre i ulike bestemmelser, bl.a. av hensyn til fordelingen av avgjørelsesmyndighet mellom domstolene og departementet eller påtalemyndigheten.

Når det gjelder reglenes materielle innhold, går utvalget i hovedsak inn for å videreføre

avslagsgrunnene om dobbeltstraff i utleveringsloven § 8 og arrestordreloven §§ 8, 12, 18 og 19. Det foreslås ingen reelle endringer i grupperingen mellom de obligatoriske og valgfrie avslagsgrunnene, men redaksjonelle endringer, og det tas sikte på enkelte klargjøringer.

Det er, slik utvalget ser det, ikke grunn til å skille mellom overlevering og overlevering når det gjelder tilfeller der behandling eller avgjørelse i en internasjonal eller overnasjonal domstol vil være til hinder for videre strafforfølgning. Videre kan både overlevering og utlevering nektes når det i Norge er innledet strafforfølgning for det samme forholdet, så lenge det ikke foreligger utleverings- eller overleveringsplikt etter avtale med fremmed stat. Det er derfor heller ikke grunn til å skille mellom regelsettene på dette punkt. De er i hovedsak også på linje når det gjelder betydningen av avgjørelser fra stater utenfor Norden, EU og Schengen. I begge tilfeller kan utlevering og overlevering nektes, men utleveringsloven § 8 tredje ledd modifierer dette utgangspunktet for dommer som er avsagt i en stat som er tilsluttet en av konvensjonene bestemmelsen nevner. Det er altså grunnlag for en viss fellesregulering også av slike tilfeller.

Når det gjelder andre avgjørelser i Norge og annen stat enn de som er nevnt, er det forskjeller i rammeverkene som kan tilsi ulike bestemmelser. Det gjelder f.eks. ikke et generelt krav om at reaksjonen eller dommen er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes i utleveringsaker, jf. s. 6 i den forklarende rapporten til første tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen. Slike håndhevingskrav gjelder heller ikke etter parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav c.

I det følgende vurderes først betydningen av at det i Norge foreligger en endelig avgjørelse av det samme forholdet som en utleverings- eller arrestordresak gjelder. Dernest vurderes betydningen av avgjørelser i andre stater. Videre vurderes de tre tilfellene nevnt ovenfor, hvor det foreslås en fellesregulering. Til slutt knytter utvalget noen bemerkninger til myndighetenes plikt til å undersøke om det foreligger relevante avgjørelser.

#### *Avgjørelse av samme forhold i Norge*

Av hensyn til de folkerettslige avtalene Norge er bundet av går utvalget inn for å regulere i ulike bestemmelser at det i Norge foreligger en endelig avgjørelse av det straffbare forholdet en utleveringsbegjæring, arrestordre eller nordisk arrestordre gjelder. Det vises til lovutkastet § 14 første ledd ved utlevering, § 22 ved overlevering til sta-

ter i EU utenfor Norden og § 32, jf. § 22, ved overlevering til stater i Norden.

Utvalget foreslår å videreføre at utlevering eller overlevering skal nektes når det i Norge er avsagt *dom* eller vedtatt *forelegg* for det samme forholdet, jf. utleveringsloven § 8 første ledd og arrestordreloven § 8 første ledd bokstav c til e. Det klargjøres i lovbestemmelsene at bare rettskraftige dommer og rettskraftige (vedtatte) forelegg er til hinder for utlevering eller overlevering, jf. ordlyden «rettskraftig forelegg» i lovutkastet § 14 første ledd og «rettskraftig dom eller annen endelig avgjørelse som er til hinder for videre strafforfølgning» i § 22.

Arrestordreloven §§ 8 og 18 gir rettskraftig dom på overføring til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg sperrende virkning. Utleveringsloven har ingen tilsvarende bestemmelser. I rettsteorien er det som nevnt tatt til orde for at slike dommer likevel kan gi grunnlag for å nekte utlevering, så lenge det ikke foreligger utleveringsplikt etter avtale. Etter utvalgets forslag skal slike avgjørelser være til hinder for både utlevering og overlevering, jf. ordlyden «rettskraftig forelegg» i lovutkastet § 14 første ledd og «rettskraftig dom eller annen endelig avgjørelse som er til hinder for videre strafforfølgning» i § 22.

Etter utvalgets vurdering muliggjør rammeverkene en fellesregulering av at strafforfølgning er innstilt i Norge for det samme forholdet (*henleggelse*), og at det i Norge er gitt *påtaleunnlattelse* for forholdet. Men siden henleggelse og innstillinger allerede vil være omfattet av de mer generelle formuleringene i lovutkastet («annen endelig avgjørelse som er til hinder for videre strafforfølgning»), er det etter utvalgets syn ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå en regulering av disse tilfellene i en egen bestemmelse. På den annen side ønsker utvalget å bidra med noen klargjøringer:

I dag kan utlevering ikke skje når det er meddelt *påtaleunnlattelse* for forholdet i Norge, jf. utleveringsloven § 8 første ledd. Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav g innebærer at overlevering skal nektes når strafforfølgning for forholdet i Norge er innstilt etter at den ettersøkte har vært siktet for det, jf. straffeprosessloven § 82, med mindre det foreligger omstendigheter som nevnt i straffeprosessloven § 74 første, femte eller sjette ledd. Paragraf 74 første ledd gir hjemmel for å gjenoppta en strafforfølgning etter henleggelse på grunn av bevisets stilling. Femte ledd hjemler gjenopptagelse når innstilling har vært begrunnet i manglende nødvendig *påtalebegjæring* eller annen forutsetning for å fremme saken. Videre gjør Mathisen s. 403 gjeldende at en henleggelse

på grunn av manglende påtalebegjæring eller annen forutsetning for å fremme saken, ikke bør omfattes. Det samme gjelder henleggelse som følge av at forholdet ikke rammes av noe norsk straffebed eller at straffansvaret er foreldet etter norsk rett. Forholdet kan like fullt rammes av en straffebestemmelse i den anmodende stat, og det trenger ikke å være foreldet etter denne statens lov. Ettersom overlevering på grunnlag av en nordisk arrestordre kan skje uten hensyn til dobbel straffbarhet, synes det inkonsekvent å nekte overlevering under henvisning til en henleggelse på et slikt grunnlag.

Utvalget slutter seg til disse synspunktene, og mener at reglene bør avgrenses mot de beskrevne tilfellene. Bestemmelsen må dessuten forstås i lys av EU-domstolens praksis, som på dette punkt bør være førende også i saker om utlevering og om overlevering på grunnlag av nordisk arrestordre. Etter gjeldende praksis betyr dette at det må være foretatt en vurdering av bevisene etter at saken har vært etterforsket, jf. *Kossowski*-dommen (2016).

Også når det gjelder andre norske avgjørelser, mener utvalget at det bør gjelde et likt vern i utleverings- og arrestordresaker. Når straffeskyld anses bevist, kan påtalemyndigheten beslutte overføring til mekling i konfliktråd, oppfølging i konfliktråd eller, dersom den siktede på handlingstidspunktet var mellom 15 og 18 år, ungdomsoppfølging i konfliktråd, jf. straffeprosessloven § 71 a. En *godkjent avtale fra mekling i konfliktråd* som ikke er vesentlig misligholdt, er til hinder for overlevering etter arrestordreloven. Noe tilsvarende er ikke bestemt for utlevering, men det er hevdet at en meklingsavtale kan gjøres gjeldende som avslagsgrunn også i utleveringssaker, så lenge det ikke foreligger utleveringsplikt etter avtale, jf. Ruud s. 210 og Mathisen s. 376. Utvalget presiserer at etter forslaget skal en slik meklingsavtale stenge for både utlevering og overlevering.

Den strafferettslige reaksjonen overføring til mekling i konfliktråd ble innført i 1991. Ved arrestordrelovens vedtakelse i 2012 var dette den eneste måten å løse en straffesak som hadde blitt overført til konfliktrådet på. Reaksjonene oppfølging i konfliktråd og ungdomsoppfølging i konfliktråd ble innført i 2014. Oppfølging i konfliktråd består av gjennomføring av et møte i konfliktrådet, utarbeidelse av en individuelt tilpasset plan og oppfølging av planen, jf. konfliktrådsloven § 36. Innholdet i en ungdomsoppfølging er gjennomføring av et ungdomsstormøte, utarbeidelse av en individuelt tilpasset ungdomsplan og oppfølging av planen, jf. § 22. Politihøgskolen har i en

høringsuttalelse 19. november 2020 til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat om forslag til endringer i konfliktrådsloven mv. (september 2020) bemerket at det «kan være noe uklart om en ungdomsplan kan tolkes som 'avtale' [arrestordreloven § 8 første ledd bokstav f], eventuelt om man kan si at det er gitt 'påtaleavkall' [bokstav h]». Når en sak overføres til oppfølging eller ungdomsoppfølging i konfliktråd som vilkår for påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69, skal en arrestordre for samme forhold avslås etter arrestordreloven § 8 første ledd bokstav h. Men ellers hersker det en usikkerhet, slik Politihøgskolen påpeker.

Utvalget gir på denne bakgrunn uttrykk for at også en *individuelt tilpasset plan fra oppfølging i konfliktråd* eller *individuelt tilpasset ungdomsplan fra ungdomsoppfølging i konfliktråd* skal medføre at utlevering og overlevering for samme forhold, må nektes. Dette bør likevel bare gjelde når det ikke er adgang til å gjenoppta forfølgningen, jf. konfliktrådsloven § 25 femte ledd annet punktum, § 33 tredje ledd tredje punktum, § 34 første ledd første punktum og § 36 annet og tredje ledd, jf. §§ 33 og 34. I lovutkastet §§ 14, 22 og 32, jf. § 22, er det på denne bakgrunn presisert at også andre norske avgjørelser enn dommer og, for § 14s vedkommende forelegg, som er endelige og avskjærer videre strafforfølgning, er til hinder for utlevering eller overlevering.

#### *Avgjørelse av samme forhold i annen stat*

Norge har som nevnt avgitt erklæring til parallellavtalen om at *overlevering* skal nektes når den iverksettende stats rettsmyndigheter har besluttet ikke å forfølge de straffbare forholdene arrestordren bygger på, eller å stille saken i bero, eller når den ettersøkte er rettskraftig dømt for de samme forhold i en stat som er tilsluttet avtalen og derfor ikke kan rettsfølges videre. Dette er reflektert i utleveringsloven § 8 første ledd bokstav i og § 18, jf. § 8, som riktig nok synes å oppstille såkalte håndhevingskrav – «er fullbyrda, under fullbyrding eller ikkje lenger kan fullbyrdast» – både i tilfeller som formelt sett går inn under parallellavtalen art. 4 nr. 2 («finally judged», dvs. «rettskraftig dom») og 5 nr. 1 bokstav c («final judgment [...] which prevents further proceedings», dvs. «anna endeleg avgjerd som avskjer vidare strafforfølgning»). Parallellavtalen, sammenholdt med utleveringskonvensjonen, innebærer etter utvalgets syn at det ikke er hensiktsmessig med fellesregulering for utlevering og overlevering på dette punkt. Arrestordrelovens regler foreslås derfor videre-

ført i en egen bestemmelse, se lovutkastet § 22. I den nye bestemmelsen er det likevel presisert at håndhevingskravene bare gjelder for rettskraftige dommer, ikke for andre endelige avgjørelser som er til hinder for videre rettsforfølging.

Når det gjelder *utlevering*, regulerer utleveringsloven § 8 tredje ledd betydningen av at et forhold er avgjort ved «rettskraftig dom» i en annen stat enn Norge og den anmodende stat, såfremt nærmere vilkår er oppfylt.

Utvalget har vurdert om avgjørelser fra andre stater enn de som er tilsluttet utleveringskonvensjonen, gyldighetskonvensjonen eller konvensjon om overføring av straffesaker, bør tillegges sperrende virkning. Statene står fritt til å innføre et mer omfattende vern mot dobbeltstraff knyttet til avgjørelser i annen stat enn det konvensjonen oppstiller, jf. konvensjonen art. 9 nr. 4.

Utleveringsretten har over tid endret seg fra å konsentrere seg om i hovedsak statenes suverenitet og interesser til i større grad å handle om samarbeid, fellesinteresser og ivaretagelse av ettersøkte personers rettigheter. Et utvidet vern mot dobbeltstraff vil være et trekk i denne utviklingen. Dette kan tale for å utvide avslagsgrunnen, f.eks. slik at også avgjørelser fra andre stater som står oss nær, omfattes.

Reglene om grenseoverskridende dobbeltstraff bygger på et utgangspunkt om anerkjennelse av andre staters avgjørelser. En slik anerkjennelse forutsetter «a certain degree of confidence in foreign justice», jf. s. 48 i den forklarende rapporten til gyldighetskonvensjonen og s. 7 i den forklarende rapporten til første tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen.

Avgjørelser som omfattes av straffeloven § 8 står etter utvalgets syn i en særstilling. Straffeloven § 8 første ledd innebærer at det som utgangspunkt ikke kan reises straffesak eller avsies straffedom i Norge for det samme forholdet som det i en annen stat er avsagt endelig dom for som går inn under lov 25. mars 1977 nr. 22 om overføring av straffeforfølging fra eller til annet europeisk land, lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte (overføringsloven) eller «internasjonal avtale innenfor Schengensamarbeidet». Etter utvalgets vurdering kan det være grunn til å gi slike avgjørelser sperrende virkning, i tråd med synspunktet i utleveringslovens forarbeider om at det som utgangspunkt ikke bør være adgang til utlevering, hvis det ikke er adgang til strafforfølging her i riket som følge av at Norge anerkjenner en utenlandsk dom, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 34. Utvalget går på denne bakgrunn inn for å foreslå at utlevering også skal nektes for forhold

som går inn under straffeloven § 8 første ledd bokstav a til c. Dette vil medføre en justering sammenlignet med utleveringsloven, siden dagens lov viser til utleveringskonvensjonen, gyldighetskonvensjonen og konvensjon om overføring av straffesaker. Se lovutkastet § 14 annet og tredje ledd, som for øvrig viderefører håndhevingskravene i utleveringsloven § 8 tredje ledd bokstav a til d og unntakene i tredje ledd annet punktum.

Avgjørelser fra stater utenfor Norden, EU og Schengen og som ikke går inn under lovutkastet § 14 annet ledd, skal vurderes etter den valgfrie avslagsgrunnen i lovutkastet § 11, se nedenfor.

#### *Fellesregler for utlevering og overlevering*

##### *Behandling eller avgjørelse i internasjonal eller overnasjonal domstol*

Utvalget har vurdert om det bør fremgå av loven at behandling og avgjørelser i internasjonale eller overnasjonale domstoler kan være til hinder for utlevering og overlevering. Pågår det behandling eller foreligger det avgjørelse fra en internasjonal eller overnasjonal domstol som er til hinder for videre strafforfølging, skal både utlevering og overlevering nektes. Dette følger av arrestordreløven § 8 første ledd bokstav j, men er ikke nedfelt i utleveringsloven. Selv om resultatet – at utlevering eller overlevering må nektes – også vil følge av folkerettsreservasjonen i lovutkastet § 2, foreslår utvalget å la dette komme til uttrykk i en fellesbestemmelse for utlevering og overlevering, se lovutkastet § 9.

##### *Strafforfølging i Norge*

Utleveringsloven regulerer ikke betydningen av at den ettersøkte strafforfølges i Norge for det samme forholdet, jf. utleveringskonvensjonen art. 8. Men departementet kan nekte utlevering i slike tilfeller etter den diskresjonære prøvingsretten. Utvalget foreslår å la dette komme til uttrykk i loven. Utleveringsreglene bringes dermed i samsvar med arrestordrereglene, som på dette punkt foreslås videreført, se lovutkastet § 10.

Hvorvidt utlevering eller overlevering skal nektes, må vurderes konkret. Den ettersøkte må få anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes. Handlingens karakter, den ettersøktes tilknytning til Norge og omstendighetene for øvrig vil være av sentral betydning, se til sammenligning den danske utleveringsloven 2020 § 4. Andre relevante momenter fremgår av Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 16 og 31. Siden utleveringsavtalene med Canada og USA fastslår at utlevering ikke kan skje når den

ettersøkte er under strafforfølgning i den anmodede stat, vil det imidlertid ikke være rom for å tilate utlevering i disse utleveringssakene.

#### *Avgjørelse utenfor Norden, EU og Schengen*

Utvalget foreslår å lovfeste at både utlevering og overlevering *kan* nektes dersom norsk påtalemyndighet har kjennskap til at det samme forholdet er rettskraftig avgjort i en stat utenfor Norden, EU og Schengen-området. Dette vil videreføre arrestordreløven § 12 første ledd bokstav b og § 19, jf. § 12, og lovfeste samme regel for utleveringssaker, se lovutkastet § 11.

For utleveringssakenes del må § 11 imidlertid leses i sammenheng med § 14, som innebærer at utlevering *skal* nektes dersom det i en annen stat foreligger en rettskraftig dom som omfattes av § 14 annet ledd.

#### *Bør det gjelde en undersøkelsesplikt for norske myndigheter?*

Når det er grunn til det, og før utlevering eller overlevering skjer, bør påtalemyndigheten etter utvalgets syn undersøke i relevante norske registre om det foreligger avgjørelser eller pågår strafforfølgning i Norge som kan være til hinder for utlevering eller overlevering. Dette er ordningen i arrestordresaker i dag, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 16, sml. rundskriv G-02/2020 s. 26.

Det bør derimot ikke gjelde en plikt til å undersøke om det i annen stat foreligger avgjørelser eller er igangsatt strafforfølgning som kan stenge for utlevering eller overlevering. En slik plikt gjelder ikke i dag og synes heller ikke å være etablert i de øvrige statene utvalget har sett hen til, jf. f.eks. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 45 for Danmarks del.

Den ettersøkte er ofte nærmest til å opplyse saken hvis det foreligger en avgjørelse av det samme forholdet. Fremkommer det opplysninger som gir grunn til å undersøke om det foreligger en avgjørelse som kan avskjære videre strafforfølgning, bør behandlingen av saken utsettes inn til dette er avklart.

Utvalget finner i forlengelsen av dette grunn til å kommentere at Norge ikke er tilsluttet det europeiske strafferegisteret ECRIS (European Criminal Records Information System). Siden det frarådes å innføre en undersøkelsesplikt, har utvalget ikke vurdert norsk tilslutning til registeret eller om tilslutning bør utredes nærmere. Behovet for å kunne sjekke registeret vil antagelig være større i

den alminnelige straffesaksbehandlingen enn i utleverings- og arrestordresakene.

## 8.13 Foreldelse

### 8.13.1 Utlevering

#### 8.13.1.1 Gjeldende rett

##### *Utleveringsloven § 9*

Utlevering kan ikke skje når adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding er foreldet etter norsk lov, jf. utleveringsloven § 9 første punktum.

Etter ordlyden er spørsmålet om adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding «er» foreldet etter norsk lov. Adgangen til å strafforfølge eller fullbyrde straff i den anmodende stat reguleres av denne statens lov, og en slik adgang er en forutsetning etter § 1. Spørsmålet er derfor om adgangen *ville vært* foreldet etter norsk lov hvis forholdet hadde vært forfulgt eller pådømt i Norge.

Dersom siktelsen, tiltalen eller domfellelsen gjelder folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse og har en straffesamme på 15 år eller mer, kan utlevering skje selv om forholdet er foreldet, jf. § 9 annet punktum. Unntaket har sammenheng med reglene om straffansvar som ikke foreldes, jf. straffeloven § 91 (se nedenfor). I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 350 uttales det at regelen er

«ment å tette det hullet som oppstår for straffansvar for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser som etter norsk rett var foreldet ved ikrafttredelsestidspunktet [7. mars 2008], og derved sikre at Norge ikke risikerer å bli brukt som tilfluktsted for krigsforbrytere. Bestemmelsen vil dermed bare ha praktisk betydning i en kortere tidsperiode.»

Fremmes utleveringsbegjæringen av et land som deltar i Schengen-samarbeidet, bestemmer § 9 tredje punktum at det med hensyn til avbrytelse av foreldelsesfristen er den anmodende stats regler som kommer til anvendelse. Tredje punktum gjennomfører Schengenkonvensjonen art. 62 nr. 1 og gjelder overfor Schengen-statene Sveits og Liechtenstein. I rettspraksis er det lagt til grunn at regelen ikke er begrenset til å gjelde avbrytelse av foreldelsesfristen, men at den også omfatter suspensjon, jf. bl.a. LB-2018-146950.

### Nærmere om foreldelsesvurderingen

Den konkrete vurderingen av om adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding ville vært foreldet etter norsk lov, foretas etter reglene i straffeloven kap. 15 (§§ 86 til 100).

Straffeloven § 85 fastslår at en handling ikke kan straffes dersom foreldelse er inntrådt etter §§ 86 til 89. Fristen for foreldelse av adgangen til strafforfølgning er regulert i § 86 første ledd. Paragraf 87 gjelder utgangspunktet for foreldelsesfristen. Det følger av første punktum at fristen for foreldelse av straffansvar skal regnes fra dagen det straffbare forholdet opphørte. I annet og tredje punktum er det gitt særregler om fristberegning i enkelte sakstyper. Annet ledd angir at når straffbarheten avhenger eller påvirkes av en inntrådt virkning, skal fristen regnes fra dagen virkningen inntrådte. Foreldelsesfristen avbrytes ved at den mistenkte får status som siktet, jf. § 88, som viser til straffeprosessloven § 82. I utleveringssaker får den ettersøkte status som siktet f.eks. når en judisiell myndighet i den anmodende stat treffer en pågripelsesbeslutning eller lignende i forbindelse med fremsettelsen av utleveringsbegjæringen. En slik beslutning vil avbryte fristen. Den ettersøkte kan imidlertid ha fått status som siktet også før dette tidspunktet.

Straffeloven § 91 første punktum bestemmer at straffansvar for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og terrorhandlinger ikke foreldes dersom handlingene kan straffes med fengsel i 15 år eller mer. Terrorhandlinger er i motsetning til de øvrige kategoriene ikke nevnt i utleveringsloven § 9 annet punktum. Idømt straff for overtredelser av bestemmelsene som er nevnt i straffeloven § 91, foreldes heller ikke, jf. § 96.

Fristen for foreldelse av adgangen til straffullbyrding er regulert i § 93. Utgangspunktet for fristen følger av § 94. Fristen løper fra den dag dommen ble endelig, jf. første ledd. Det er også gitt enkelte særregler i annet til femte ledd. Fristen avbrytes ved at den domfelte blir pågrepet for å sikre fullbyrdingen, jf. § 95. En utleveringsbegjæring er ikke tilstrekkelig for å avbryte fristen. Dersom det er idømt en betinget straff, som blir omgjort til en ubetinget straff på grunn av vilkårsbrudd, løper det en ny frist fra den nye dommen, jf. LB-2019-108761.

Det kan tenkes tilfeller hvor det ikke gjelder noen foreldelsesfrist for forholdet i den anmodende stat. I rettsteorien er det antatt at den norske foreldelsesfristen må anses avbrutt når det tas skritt i den anmodende stat som ellers har fristav-

brytende virkning der, og «senest når utleverings-saken er i gang», jf. Ruud mfl. s. 52, jf. Mathisen s. 252–253.

### 8.13.1.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* art. 10 fastsetter at utlevering ikke kan skje når adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding er foreldet etter den anmodende eller anmodede stats rett. Det er i forarbeidene lagt til grunn at artikkelen medfører at utlevering etter utleveringsloven § 9 annet punktum ikke kan skje til stater som er tilsluttet utleveringskonvensjonen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 67.

Ved den konkrete vurderingen av om foreldelse ville vært inntrådt, skal alle skritt i den anmodende stat som avbryter eller suspenderer foreldelsesfristen tas i betraktning, så lenge tilsvarende skritt har samme virkning i den anmodede stat, jf. Europarådets ministerkomités Resolution 75 (12) av 21. mai 1975 om praktisk anvendelse av utleveringskonvensjonen.

*Schengenkonvensjonen* art. 62 nr. 1 bestemmer at med hensyn til avbrytelse av foreldelsesfristen, er det den anmodende stats regler som kommer til anvendelse. Artikkelen er gjennomført i utleveringsloven § 9 tredje punktum.

Utleveringsavtalen med *Canada* art. V fastslår at utlevering skal nektes dersom adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding er foreldet etter den anmodede stats lov. Etter avtalen med *USA* art. 7 nr. 1 bokstav b skal utlevering nektes dersom adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding er foreldet etter den anmodende eller anmodede stats lov. I avtalen med *Australia* er det bestemt i art. 7 nr. 2 bokstav e at utlevering kan nektes dersom forholdet er foreldet etter den anmodende eller anmodede stats lov. Artikkel 7 nr. 3 i både avtalen med *USA* og *Australia* innebærer dessuten at utlevering kan nektes på ethvert annet grunnlag hjemlet i den anmodende stats lov.

Artikkel 10 er endret ved *fjerde tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen art. 1, slik at utlevering bare skal nektes dersom adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding er foreldet etter den anmodende stats lov. Norge er ikke tilsluttet tilleggsprotokollen.

### 8.13.1.3 Utenlandsk rett

Det følger av den *danske* utleveringsloven 2020 § 26 at utlevering for en straffbar handling som er omfattet av dansk jurisdiksjon, ikke kan skje der-

som straffansvaret eller adgangen til å fullbyrde straffen for handlingen ville vært foreldet etter dansk rett. Kravet om at handlingen må være omfattet av dansk jurisdiksjon, fremgikk ikke av den tilsvarende bestemmelsen i utleveringsloven 1967 (§ 9). Men i forarbeidene uttales det at § 26 viderefører 1967-loven § 9 med redaksjonelle endringer, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 69 og 122.

Utleveringsloven § 43 oppstiller en særregel for utlevering til stater som har inngått en tilknytningsavtale med EU om gjennomføring, anvendelse og utvikling av Schengen-reglene. Overfor disse gjelder EUs utleveringskonvensjon 1995 og EUs utleveringskonvensjon 1996 art. 1, 2, 6, 8 (foreldelse), 9 og 13, med mindre andre regler mellom statene tillater utlevering i større omfang enn konvensjonene. Særreglene supplerer utleveringsloven kap. 5 (om utlevering til stater utenfor EU og Norden) ved utlevering til Sveits og andre stater som har en lignende tilknytningsavtale med EU, jf. proposisjonen s. 134–135.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 10 § 2 stk. fastslår at utlevering ikke kan skje dersom straffansvaret ville vært foreldet etter svensk lov.

Etter den *finske* utleveringsloven 1970 10 § kan utlevering ikke skje dersom adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding for handlingen ville vært foreldet etter finsk lov.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 § 9 første ledd tilsvarer norsk utleveringslov § 9 første punktum, mens annet ledd tilsvarer tredje punktum.

Etter den *franske* straffeprosessloven 1957 § 696-4 nr. 5 kan utlevering ikke skje dersom adgangen til strafforfølgning etter den anmodende stats eller fransk lov var foreldet før utleveringsbegjæringen ble fremsatt, eller adgangen til straffullbyrding var foreldet før den ettersøkte ble pågrepet, og ellers dersom inngrep fra myndighetene er utelukket.

Den *nederlandske* utleveringsloven 1967 § 9 første ledd bokstav e bestemmer at utlevering ikke kan skje dersom adgangen til strafforfølgning eller fullbyrding av en dom eller et tiltak på grunn av foreldelse er utelukket etter nederlandsk lov.

På samme måte som i den danske utleveringsloven følger det av den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 9 nr. 2 at utlevering ikke kan skje for en handling som er omfattet av tysk jurisdiksjon, dersom adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding er foreldet etter tysk lov.

#### 8.13.1.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår å videreføre utleveringsloven § 9 med redaksjonelle endringer og enkelte klargjøringer, se lovutkastet § 15.

Forslaget innebærer at utlevering ikke kan skje dersom adgangen til å strafforfølge eller fullbyrde en straff for forholdet, ville vært foreldet etter norsk lov. Utlevering skal fortsatt kunne skje uten hensyn til foreldelse når siktelsen, tiltalen eller domfellelsen gjelder folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse og har en strafferamme på 15 år eller mer.

Gjeldende utleveringslov gir uttrykk for at utlevering ikke kan skje når adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding «er» foreldet etter norsk lov. Som gjennomgangen foran viser, skal dette forstås slik at det skal gjøres en teoretisk vurdering av om forholdet «ville vært» foreldet etter norske regler. Dette foreslås klargjort i den nye bestemmelsen.

Det kan reises spørsmål om norske myndigheter som mottar en begjæring om utlevering til straffullbyrding, også skal prøve om adgangen til å strafforfølge forholdet som lå til grunn for domfellelsen, ville vært foreldet etter norsk lov. På denne bakgrunn foreslår utvalget å klargjøre at spørsmålet er om adgangen enten til strafforfølgning eller straffullbyrding ville vært foreldet etter norsk lov. Når en utleveringsbegjæring gjelder straffullbyrding, skal det dermed ikke prøves om adgangen til strafforfølgning ville vært foreldet etter norsk lov. Slik må det i lys av de norske foreldelsesreglene og hensett til ordlyden i utleveringskonvensjonen rimeligvis være.

Utleveringskonvensjonen art. 10 forplikter Norge til å nekte utlevering når adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding er foreldet etter den anmodende eller anmodende stats lov. Utvalget har vurdert om det bør fremgå uttrykkelig av bestemmelsen at utlevering heller ikke kan skje når forholdet er foreldet etter den anmodende stats lov. At forholdet er straffbart i den anmodende stat er en forutsetning for å fremsette en utleveringsbegjæring. Kravet til dobbel straffbarhet gjør dermed et vilkår om ikke-foreldelse etter anmodende stats lov overflødig. Utvalget ser derfor ikke grunn til å la dette komme direkte til uttrykk i loven. I forarbeidene til utleveringsloven er det lagt til grunn at spørsmålet om straffbarhet i den anmodende stat prinsipalt bør prøves av denne statens myndigheter, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 35, jf. s. 26. Dersom det er særlig grunn til å tro at forholdet er foreldet etter



den anmodende stats lov, bør norske myndigheter be denne klargjøre spørsmålet.

Danmark og Tyskland krever at handlingen utleveringsbegjæringen gjelder må være omfattet at henholdsvis dansk eller tysk jurisdiksjon. Et slikt krav vil bryte med den norske tradisjonen. Utvalget har ikke funnet grunn til å oppstille et vilkår om jurisdiksjon i norsk rett.

Det fremstår ikke som helt opplagt om utleveringsloven § 9 annet punktum har noen reell betydning i dag. I forarbeidene fremgår det som nevnt at bestemmelsen bare vil ha praktisk betydning i en «kortere tidsperiode». Utvalget utelukker likevel ikke at bestemmelsen kan få betydning. Den vil kunne komme til anvendelse for handlinger begått i 1993 eller tidligere: Annet punktum gjelder folkemord mv. med strafferamme på 15 år eller mer, som tidligere ble foreldet etter 15 eller 25 år avhengig av strafferammen for det aktuelle straffebudet. Etter lovendring i 2008 foreldes ikke lenger disse handlingene og handlinger som ikke var foreldet 7. mars 2008. Bestemmelsen kan derfor være aktuell for handlinger som var foreldet på dette tidspunktet. Utvalget foreslår derfor å videreføre unntaket.

Når det gjelder spørsmålet om det er foreldelsesfristen på handlings- eller utleveringstidspunktet som skal legges til grunn, antar utvalget, særlig på grunn av fristens prosessuelle karakter, at utleveringstidspunktet må være avgjørende. Slik også Ruud mfl. s. 52.

Særregelen i utleveringsloven § 9 tredje punktum om avbrytelse av foreldelsesfristen, som bare gjelder overfor Sveits og Liechtenstein, foreslås videreført. Særregelen vil bli erstattet av reglene i EUs utleveringskonvensjon av 1996 ved en eventuell gjennomføring av denne i norsk rett, se punkt 4.6.3.

## 8.13.2 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

### 8.13.2.1 Gjeldende rett

Hovedregelen etter arrestordreloven er at det bare er foreldelse i den utstedende stat som er til hinder for overlevering. Foreldelse etter norsk lov er imidlertid en obligatorisk avslagsgrunn når forholdet er utført helt eller delvis i Norge, herunder på Svalbard, Jan Mayen eller i de norske bilandene, eller andre områder underlagt norsk jurisdiksjon, og straffansvaret eller adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding ville vært foreldet etter norsk lov, jf. § 8 første ledd bokstav k. Arrestordreloven skiller seg her fra utleveringslo-

ven § 9, som ikke krever at forholdet er underlagt norsk jurisdiksjon.

Hvorvidt et straffbart forhold skal anses begått her, beror på straffelovens jurisdiksjonsregler. Det følger av straffeloven § 4 at norsk straffelovgivning gjelder for handlinger utført i Norge, herunder på Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene (Bouvetøya, Peter 1s Øy og Dronning Maud Land, jf. bilandsloven 27. februar 1930 nr. 3), og på områder som er listet opp i § 4 annet ledd.

Den konkrete vurderingen av om adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding ville vært foreldet etter norsk lov, foretas etter reglene i straffeloven, se nærmere punkt 8.13.1.1.

### 8.13.2.2 Folkerettslige rammer

Etter *parallellavtalen* art. 5 nr. 1 bokstav d kan statene pålegge eller tillate den iverksettende rettsmyndigheten å avslå en arrestordre når den ettersøkte ikke kan strafforfølges eller straff fullbyrdes mot vedkommende, fordi saken er foreldet etter den iverksettende stats lov og handlingene etter denne statens straffelovgivning faller inn under vedkommendes jurisdiksjon. Norge har avgitt erklæring etter art. 5 nr. 2 om at avslagsgrunnen skal være obligatorisk. *EUs rammebeslutning* art. 4 nr. 4 oppstiller en tilsvarende avslagsgrunn, men med den forskjell at den er valgfri.

### 8.13.2.3 Utenlandsk rett

Danmark har en valgfri avslagsgrunn om foreldelse, mens den er obligatorisk i Finland, Frankrike, Island, Nederland, Sverige og Tyskland.

Avslagsgrunnene krever at forholdet er underlagt den iverksettende stats jurisdiksjon. Sverige har i tillegg innført en særregel, som går ut på at jurisdiksjon ikke er et krav dersom den ettersøkte er svensk statsborger.

Det følger av den *danske* utleveringsloven 2020 § 14 at utlevering for en straffbar handling som er omfattet av dansk jurisdiksjon, kan avslås dersom straffansvaret eller adgangen til å fullbyrde straff for handlingen ville vært foreldet etter dansk rett.

Den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 2 kap. 5 § nr. 6 bestemmer at overlevering ikke kan skje dersom den idømte straffen er bortfalt på grunn av foreldelse eller ikke lenger kan idømmes etter svensk lov, og handlingen helt eller delvis er utført i Sverige eller den ettersøkte er svensk statsborger. Særregelen om svenske statsborgere er begrunnet slik i Prop. 2003/04:7 88–89:

«Rambeslutet gör i princip inte någon skillnad på egna och andra staters medborgare (jfr dock art. 4.6 och 5.3). Att behålla undantaget för svenska medborgare och därmed särbehandla dem kan med detta synsätt framstå som inkonsekvent. Det kan samtidigt konstateras att Sverige, i likhet med övriga EU-medlemsstater, tar ett förhållandevis stort steg genom att delvis avskaffa kravet på dubbel straffbarhet. Avskaffande av krav på dubbel straffbarhet är i likhet med möjligheten att överlämna någon utan hinder av preskription uttryck för principen om ömsesidigt erkännande. Som har redovisats [...] bör Sverige inte helt släppa kravet på dubbel straffbarhet. De skäl som anfördes i samband med tillträdet till 1996 års utlämningskonvention för att bibehålla preskription som ett hinder av utlämning av svenska medborgare talar enligt regeringen därför även i detta sammanhang för att överlämnande av en svensk medborgare tills vidare inte bör ske om åtal för brottet eller verkställighet av straff eller annan påföljd för brottet hade varit preskriberat enligt svensk lag.»

Etter den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 § 1 mom. nr. 5 bokstav b skal overlevering nektes dersom forholdet arrestordren gjelder anses helt eller delvis utført i Finland, eller om bord på et finsk fartøy eller luftfartøy, og adgangen til strafforfølgning er foreldet etter finsk lov eller straff ikke lenger kan idømmes eller fullbyrdes. Det følger av 6 § nr. 5 at overlevering kan nektes dersom adgangen til strafforfølgning for handlingen er foreldet etter finsk lov eller straff ikke lenger kan idømmes eller fullbyrdes, og finsk lov kan anvendes på handlingen. Bestemmelsen omfatter også de øvrige situasjonene hvor Finland har straffemyndighet, og begrenses ikke av territorialprinsippet, jf. de finske forarbeidene RP 88/2003 rd s. 25.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 9 første ledd bokstav i fastslår at overlevering skal nektes når handlingen helt eller delvis er begått på Island eller annet område omfattet av islandsk jurisdiksjon og adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding er foreldet etter islandsk lov.

Det følger av den *franske* straffeprosessloven 1957 § 695-24 nr. 6 at en europeisk arrestordre kan avslås for forhold som er underlagt fransk jurisdiksjon og som er foreldet. Denne valgfrie avslagsgrunn ble inntatt ved lov 22. desember 2021 (nr. 1729), og erstattet den obligatoriske avslagsgrunn som fulgte av § 695-22 nr. 4.

Etter den *nederlandske* arrestordreloven 2004 § 9 første ledd bokstav f skal overlevering nektes for forhold som omfattes av nederlandsk jurisdiksjon, og hvor straffansvaret eller adgangen til å fullbyrde straffen er foreldet.

Den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 78 bestemmer at med mindre annet er bestemt i del 8, skal de øvrige bestemmelsene i loven gis anvendelse ved overlevering til stater i EU. Det innebærer at § 9 nr. 2 om foreldelse ved utlevering gjelder tilsvarende ved overlevering til stater i EU, se punkt 8.13.1.3. Det samme gjelder ved overlevering fra Tyskland til stater i Norden, jf. § 98 annet ledd, jf. § 78.

#### 8.13.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår å videreføre den obligatoriske avslagsgrunn i arrestordreloven § 8 første ledd bokstav k om forhold begått helt eller delvis i Norge eller likestilt sted, som ville vært foreldet etter norsk lov, se lovutkastet § 23.

Avslagsgrunn kan etter parallellavtalen gjøres obligatorisk eller valgfri. I Norge er den obligatorisk, og de øvrige statene utvalget har sett hen til, unntatt Danmark, har også en obligatorisk avslagsgrunn. Foreldelsesreglenes karakter og begrunnelse, samt hensynet til rettsenhet, taler for at avslagsgrunn fortsatt bør være obligatorisk. Forslaget innebærer at overlevering ikke kan skje for forhold som er begått helt eller delvis i Norge eller andre steder underlagt norsk jurisdiksjon, dersom det ikke er straffbart eller ville vært foreldet etter norsk lov.

Utvalget har vurdert om det er grunn til å innføre en særregel for norske statsborgere, slik Sverige har gjort. Utvalget har imidlertid kommet til at dagens regler bør videreføres, og viser til at spørsmålet relativt nylig har vært vurdert, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 25–26.

### 8.13.3 Overlevering til stater i Norden

Konvensjon om nordisk arrestordre åpner i motsetning til EUs rammebeslutning og parallellavtalen ikke for at overlevering kan nektes, for forhold som er begått helt eller delvis i den anmodede stat og som ville vært foreldet etter denne statens lov. Ingen av de nordiske landene har foreldelse som en avslagsgrunn seg imellom. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å videreføre at foreldelse ikke skal være en avslagsgrunn ved overlevering til stater i Norden. Om forhold begått helt eller delvis i Norge og som ikke er straffbare etter norsk lov se punkt 8.17.

## 8.14 Amnesti

### 8.14.1 Innledning

«Amnesti» brukes vanligvis om en beslutning som fritar en gruppe personer som har utført bestemte typer straffbare handlinger for straff eller strafforfølgning. Amnesti krever hjemmel i lov og har sjelden vært besluttet i Norge. «Benådning», som er beslektet med amnesti, brukes som regel om en individuell beslutning om ettergivelse eller nedsettelse av idømt eller vedtatt straff, jf. Grunnloven § 20 første ledd. I praksis synes «amnesti» og «benådning» å være brukt både om ulike rettslige fenomener og som synonymmer.

Utlevering omtales i punkt 8.14.2 og overlevering i 8.14.3, mens utvalgets vurderinger fremgår av 8.14.4.

### 8.14.2 Utlevering

#### 8.14.2.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven har ingen uttrykkelige bestemmelser om amnesti, men utlevering kan bare skje når handlingen, eller en tilsvarende handling, etter norsk lov kan medføre fengsel i mer enn ett år, jf. § 3 første ledd. Dette betyr at det heller ikke må være gitt norsk amnesti for forholdet.

#### 8.14.2.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* har ingen bestemmelser om amnesti. Av den forklarende rapporten til konvensjonen fremgår det at utlevering vil mangle rettslig grunnlag og derfor må nektes hvis den anmodende stat har gitt amnesti for forholdet. Ifølge rapporten burde ikke amnesti i den anmodende stat stenge for utlevering, siden den er begrunnet i nasjonale eller lokale overveielser som ikke burde gis virkning utover disse (s. 16).

*Første tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen tilføyer et nytt nr. 2 i art. 9, som i bokstav b punkt ii fastslår at utlevering ikke kan skje for forhold som er endelig avgjort i en tredjestat tilsluttet konvensjonen, forutsatt at den idømte straffen i sin helhet eller en del av den som ennå ikke er fullbyrdet, er blitt gjenstand for benådning eller omfattet av amnesti. Dette gjelder likevel ikke hvis et av unntakene i art. 9 nr. 3 kommer til anvendelse.

*Annen tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen fastslår at utlevering ikke kan skje for forhold som er omfattet av amnesti i den anmodende stat, så lenge denne i medhold av egen lovgivning

hadde myndighet til å strafforfølge forholdet (kap. IV art. 4).

*Schengenkonvensjonen* art. 62 nr. 2 fastslår at amnesti i den anmodende stat ikke er til hinder for utlevering, med mindre forholdet omfattes av denne statens jurisdiksjon.

Utleveringsavtalen med USA art. 7 nr. 2 bokstav a fastslår at utlevering kan nektes bl.a. når den ettersøkte er blitt benådet i en tredjestat. Artikkel 7 nr. 3 i avtalene med USA og *Australia* fastslår dessuten at utlevering kan nektes på ethvert grunnlag som er hjemlet i den anmodende stats lov.

*EUs utleveringskonvensjon 1996* art. 9 fastslår at utlevering ikke kan skje for forhold som er omfattet av amnesti i den anmodende medlemsstat, såfremt denne hadde myndighet til å strafforfølge forholdet etter egen lovgivning. Artikkel 9 erstatter *Schengenkonvensjonen* art. 62 nr. 2 for statene som er bundet av 1996-konvensjonen, jf. EUs Råds beslutning 27. februar 2003 (2003/169/JIS) art. 4 nr. 2. Den er ikke bindende for Norge.

#### 8.14.2.3 Utenlandsk rett

Amnesti synes ikke å være en avslagsgrunn i den *britiske, finske, franske, islandske, svenske* eller *tyske* utleveringslovgivningen. På bakgrunn av kravet til dobbel straffbarhet og statenes folkerettslige forpliktelser antas det imidlertid at utlevering likevel ikke kan skje dersom det er gitt amnesti for forholdet utleveringsbegjæringen gjelder.

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 3, stk. 2, fastslår at utlevering eller overlevering ikke kan skje når den ettersøkte er benådet for handlingen i Danmark. I forarbeidene er «benådning» brukt synonymt med «amnesti», jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 43–44.

Etter *nederlandsk* rett er det ikke anledning til å gi amnesti. Amnesti er derfor ikke en avslagsgrunn i utleverings- eller arrestordrelovgivningen.

### 8.14.3 Overlevering

#### 8.14.3.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav a fastslår at en nordisk-europeisk arrestordre skal avslås for forhold som det er gitt norsk amnesti for. Det samme gjelder for nordiske arrestordre, jf. § 18, jf. § 8.

Norsk amnesti er imidlertid bare en avslagsgrunn dersom Norge har hatt kompetanse til å

strafforfølge forholdet, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 52, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 30.

#### 8.14.3.2 Folkerettslige rammer

Artikkel 4 nr. 1 i *parallellavtalen* og i *konvensjon om nordisk arrestordre*, som speiler *EUs rammebeslutning* art. 3 nr. 1, bestemmer at en arrestordre skal avslås hvis den straffbare handlingen arrestordren gjelder, er omfattet av amnesti i den iverksettende stat, og denne staten etter egen straffelovgivning har hatt jurisdiksjon til å strafforfølge forholdet.

#### 8.14.3.3 Utenlandsk rett

Om *dansk* og *nederlandsk* rett se punkt 8.14.2.3. De *finske*, den *franske*, *islandske* og de *svenske* arrestordreløvene regulerer amnesti som en egen avslagsgrunn, mens den *britiske* og *tyske* loven ikke synes å gjøre det.

De *svenske* lovene om europeisk arrestordre 2003 2 kap. 5 § 1 stk. og nordisk arrestordre 2011 2 kap. 5 § 2 stk. fastslår at overlevering ikke kan skje for handlinger som omfattes av «nåd eller ett annet beslut enligt 12 kap. 9 § regeringsformen». Begge lovenes forarbeider gir uttrykk for at bestemmelsen omfatter «såväl individuell nåd som kollektiv nåd (amnesti) och abolition», jf. Prop. 2003/04:7 s. 87 og Prop. 2010/11:158 s. 69.

De *finske* lovene om europeisk arrestordre 2003 5 § 1 mom. nr. 1 og nordisk arrestordre 2007 4 § 1 mom. nr. 1 bestemmer at overlevering skal nektes når det ved lov er gitt amnesti i Finland for et forhold som omfattes av en arrestordre, jf. den finske grunnloven § 105 2 mom., og forholdet er omfattet av finsk jurisdiksjon, jf. den finske straffeloven 1 kap.

Etter den *franske* straffeprosessloven 1957 § 695-22 nr. 1 skal en europeisk arrestordre avslås hvis forholdet arrestordren gjelder omfattes av fransk jurisdiksjon, og det er gitt amnesti for forholdet.

Den *islandske* arrestordreløven 2016 § 9 første ledd bokstav a fastslår at overlevering på grunnlag av en europeisk arrestordre skal nektes når amnesti er gitt for samme handling på Island. I merknadene er det forutsatt at forholdet arrestordren gjelder må omfattes av islandsk jurisdiksjon, jf. Pingskjál 1019 – 617. mál, löggjafarþingi 2015–2016, s. 26. Det samme gjelder for nordiske arrestordrer, jf. § 18.

#### 8.14.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at kravet til dobbel straffbarhet og våre folkerettslige forplikter i praksis innebærer at utlevering skal nektes for forhold som det er gitt amnesti for i Norge. Selv om amnesti sjelden besluttes i Norge og en egen avslagsgrunn i utleveringssaker egentlig vil bli overflødig ved siden av kravet til dobbel straffbarhet, går utvalget inn for å løfte frem dette som en avslagsgrunn. Avslagsgrunnen vil også uttrykkelig gjennomføre våre folkerettslige forpliktelser, særlig etter parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre. I disse rammeverkene er amnesti en egen obligatorisk avslagsgrunn.

Det foreslås på denne bakgrunn en fellesbestemmelse om norsk amnesti for forholdet som en egen avslagsgrunn, jf. lovutkastet § 8. Bestemmelsen vil videreføre arrestordreløven § 8 første ledd bokstav a (nordisk-europeisk arrestordre) og § 18, jf. § 8 første ledd bokstav a (nordisk arrestordre), men skal gjelde i både utleverings- og arrestordresaker. Avslagsgrunnen er bare aktuell når Norge har hatt jurisdiksjon til å strafforfølge forholdet.

At det er gitt benådning for forholdet, er en avslagsgrunn som bedømmes etter reglene om forbud mot dobbeltstraff, se punkt 8.12.

### 8.15 Politisk lovbrudd

---

#### 8.15.1 Utlevering

##### 8.15.1.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven § 5 første ledd første punktum fastsetter at utlevering ikke kan skje for et politisk lovbrudd. Kongen kan inngå overenskomst med fremmed stat om at bestemte typer lovbrudd ikke skal anses som politiske, jf. første ledd annet punktum. Omfatter forholdet også lovbrudd som ikke er av politisk karakter, kan utlevering skje for dette lovbruddet dersom forholdet overveiende må anses for å være av ikke-politisk karakter, jf. annet ledd.

Et forbud mot utlevering for politisk lovbrudd har vært lagt til grunn på utleveringsrettens område fra det ble innført i den belgiske utleveringslov i 1833. Et slikt forbud fulgte av utleveringsloven 1908 § 3. I den nordiske utleveringslov 1961 ble prinsippet myket adskillig opp, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 29 og nærmere om dette nedenfor.

Ved utarbeidelsen av utleveringsloven la Jus-tisdepartementet til grunn at det var behov for en

særskilt unntaksbestemmelse for politiske lovbrudd, selv om denne kom i tillegg til avslagsgrunnen for politisk forfølgelse. I Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 29–30 heter det:

«Både ved vurderingen av behovet for og rekkevidden av en unntaksbestemmelse for politiske lovbrudd bør en være merksam på den nye bestemmelse i utk. § 6, som gir rett til å nekte utlevering bl. a. når det etter en konkret prøving må antas at vedkommende vil bli utsatt for alvorlig forfølgning på grunn av politisk oppfatning eller ellers på grunn av politiske forhold. Justisdepartementet mener imidlertid at det i tillegg til en slik bestemmelse er behov for en særlig unntaksbestemmelse for politiske lovbrudd. Dette er i samsvar med den oppfatning som er lagt til grunn for de nyere utleveringslover bl.a. i de andre nordiske land. Et avslag på grunnlag av en konkret vurdering etter utk. § 6 vil kunne forutsette en vanskelig og usikker vurdering, og den kan også ha utenrikspolitiske komplikasjoner. Selv om en legger til grunn at også begrepet politisk lovbrudd må forutsette en konkret prøving, vil det likevel kunne være enklere å avslå en utleveringsbegjæring på et slikt grunnlag.»

Utleveringsloven § 5 første ledd første punktum oppstiller et absolutt forbud mot utlevering for politisk lovbrudd. Loven inneholder ingen definisjon av begrepet politisk lovbrudd, og det har hersket tvil om det nærmere innholdet av begrepet. Forarbeidene viser til at begrepet klart nok omfatter absolutte politiske lovbrudd, men at det er mer usikkert om det også omfatter relative politiske lovbrudd, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 29. Det samme følger av Ot.prp. nr. 56 (1998–99) s. 45. Absolutte politiske lovbrudd er i Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 29 beskrevet som

«lovbrudd som på grunn av gjerningsinnholdet, og da særlig det beskyttelsesobjekt som det er rettet mot, må anses som politiske. Det tenkes da på forbrytelser som er rettet direkte mot staten, enten det gjelder statens integritet, forfatningen eller representanter for statsmakten.»

Typiske absolutte politiske lovbrudd er de som fremgår av straffeloven kap. 17 (vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser) og § 151 (stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirkning), § 152 (stemmesalg), § 153

(uberettiget valgdeltakelse) og § 154 (etterfølgende påvirkning av valgresultatet).

Relative politiske lovbrudd er «lovbrudd som har et politisk motiv, men som ellers rammes av alminnelige straffebestemmelser», jf. proposisjonen s. 29. Justisdepartementet fant (s. 30–31) at det ikke burde gis noen definisjon av begrepet politisk lovbrudd, men ga uttrykk for at begrepet

«først og fremst omfatter slike lovbrudd som er rettet mot stat og samfunnsordning, men at det også i noen utstrekning omfatter lovbrudd av alminnelig karakter hvor det inngår et vesentlig politisk moment. I hvilken utstrekning lovbrudd av sistnevnte karakter skal omfattes, bør bero på en alminnelig vurdering av det konkrete forhold, hvor det bl.a. tas hensyn til lovbruddets karakter, styrken av og bakgrunnen for det politiske motiv og om handlingen er et ledd i mer organisert politisk virksomhet. Ved denne vurdering bør det tas hensyn til rådende teori og internasjonal praksis.»

Justisdepartementet kom til at begrepet politisk lovbrudd bør anses som en rettslig standard, som bør tolkes i samsvar med den alminnelige rettsoppfatning til enhver tid (s. 30, jf. Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til ny utleveringslov (februar 1974) s. 12). Det er imidlertid presisert (s. 29) at visse lovbrudd uansett kan gi grunnlag for utlevering:

«Uansett hvilke kriterier som legges til grunn ved definisjonen av politisk lovbrudd, må det anses som akseptert at visse lovbrudd eller typer av lovbrudd kan gi grunnlag for utlevering selv om de omfattes av en generell definisjon. Det gjelder lovbrudd som etter sin karakter anses som internasjonale, f.eks. krigsforbrytelser. Det samme har vært lagt til grunn for så vidt angår alvorlige terrorhandlinger. Begrepet kan også påvirkes av internasjonale konvensjoner [...].»

Utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 1 fastsetter at utlevering ikke skal skje dersom lovbruddet av den anmodede stat betraktes som et politisk lovbrudd, eller som et lovbrudd som har tilknytning til et slikt lovbrudd. Konvensjonen synes på denne måten å anerkjenne relativiteten i begrepet, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 29.

Utleveringsloven § 5 første ledd annet punktum bestemmer at Kongen kan inngå overenskomst med fremmed stat om at bestemte typer lovbrudd ikke skal anses som politiske. Annet

punktum ble tilføyd ved lov 16. juli 1999 nr. 67 som følge av Norges tilslutning til Schengen-samarbeidet, jf. Ot.prp. nr. 56 (1998–99) s. 45. Tidligere ble utleveringsforbudet i § 5 forstått slik at det ikke var adgang til å avtale med andre stater at bestemte typer handlinger ikke skulle kunne anses som politiske lovbrudd, jf. proposisjonen s. 45 og NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen s. 55. I forarbeidene er det forutsatt at adgangen til å inngå avtale med en fremmed stat om at bestemte typer lovbrudd ikke skal anses som politiske forbrytelser, anvendes med forsiktighet, jf. Ot.prp. nr. 56 (1998–99) s. 47.

Utleveringsloven § 5 annet ledd omhandler komplekse lovbrudd, dvs. lovbrudd som står i forbindelse med et rent politisk lovbrudd, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 29 og 30. Et eksempel fra teorien er at den som begjæres utlevert har gjennomført en kidnapping for å oppnå politiske virkninger, som kan falle inn under uttrykket «politisk» lovbrudd. Dersom vedkommende gjennom kidnappingsaksjonen også har satt andre liv i fare og straffeloven kommer til anvendelse, kan vedkommende utleveres for dette såfremt forholdet etter en totalvurdering må anses for å være av ikke-politisk karakter, jf. Tønnesen s. 2.151.

Forbudet i utleveringsloven 1908 § 3 omfattet også konnekse lovbrudd. Dette er lovbrudd som «har vært et ledd i eller et middel ved» et rent politisk lovbrudd, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 29, eller «som er foretatt for å forberede, gjennomføre, skjule eller unngå følgene av» et politisk lovbrudd», jf. Tønnesen s. 2.147. Utleveringsforbudet i § 5 omfatter ikke slike lovbrudd.

Det følger av utleveringsloven § 22 at det ikke er adgang til å føre en person over norsk statsområde (transitt) ved utlevering fra en fremmed stat til en annen, dersom § 5 ville være til hinder for utlevering fra Norge til denne staten. Se nærmere om transitt i punkt 12.2.

#### 8.15.1.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* art. 3 nr. 1 er omtalt ovenfor. Konvensjonen art. 3 nr. 3 bestemmer at drap eller forsøk på drap på et statsoverhode eller et medlem av dettes familie, ikke skal anses som en politisk forbrytelse (den såkalte «belgiske attentatklausul»). Norge har tatt forbehold til art. 3 nr. 3, og kan derfor nekte utlevering ved drap eller forsøk på drap på et statsoverhode, etter en konkret vurdering av de individuelle forhold. Også de andre nordiske statene har tatt forbehold til bestemmelsen. Etter art. 3 nr. 4 skal artikkelen ikke innvirke på forpliktelser statene har eller

påtar seg ved andre internasjonale avtaler av flersidig karakter.

*Første tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen kap. 1 art. 1 endrer konvensjonen art. 3. Protokollen bestemmer at en rekke forbrytelser ikke skal anses som politiske forbrytelser. Dette gjelder: forbrytelser mot menneskeheten angitt i FNs folkemordkonvensjon 1948 (bokstav a); forbrytelsene i Genève-konvensjonen om forbedring av såredes og sykes kår i de væpnede styrker i felten 1949 art. 50, Genève-konvensjonen om forbedring av såredes, sykes og skipbrudnes kår i de væpnede styrker til sjøs 1949 art. 51, Genève-konvensjonen om behandling av krigsfanger 1949 art. 130 og Genève-konvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid 1949 art. 147 (bokstav b); og sammenlignbare brudd på krigens folkerett (bokstav c).

Protokollen åpner for at statene ved tiltredelsen kan erklære seg ubundet av bl.a. bestemmelsene om politiske forbrytelser. Norge har avgitt slik erklæring. Det samme har Danmark, Island og Sverige, mens Finland ikke har tiltrådt protokollen.

Det følger av utleveringsavtalene med *Canada*, *USA* og *Australia* at utlevering skal nektes for politiske lovbrudd, jf. henholdsvis art. VI, art. 7 nr. 1 bokstav c og art. 6 nr. 1. Avtalen med *Australia* presiserer at folkemord ikke skal anses som et politisk lovbrudd.

Norge har inngått en rekke *folkerettslige avtaler som innebærer forpliktelse til ikke å anse bestemte lovbrudd som politisk motiverte*. Dette følger av bestemmelser i bl.a. Europarådets konvensjon om bekjempelse av terrorisme 1977, Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme 2005, FNs folkemordkonvensjon 1948, FNs torturkonvensjon 1984, FNs terroristbombekonvensjon 1997, FNs konvensjon om bekjempelse av terrorfinansiering 1999, FNs konvensjon mot kjernefysisk terrorisme 2005 og FNs konvensjon mot tvungen forsvinning 2006.

#### 8.15.1.3 Nordisk rett

I både Danmark, Finland, Island og Sverige er hovedregelen at utlevering til stater utenfor EU og Norden for politisk lovbrudd ikke kan finne sted. Omfatter handlingen også et lovbrudd som ikke er av politisk karakter, kan utlevering skje for dette lovbruddet, dersom handlingen sett under ett overveiende er av ikke-politisk karakter, jf. den *danske* utleveringsloven 2020 § 25, stk. 1 og 2, den *finske* 1970 6 § 1 mom., den *islandske* 1984 § 5 første og annet ledd og den *svenske* 1957 6 § 1 stk.

Alle de nevnte utleveringslovene har bestemmelser som åpner for eller fastsetter at visse typer lovbrudd ikke skal anses som politiske. Etter den *danske* utleveringsloven gjelder § 25, stk. 1 og 2, ikke når handlingen er omfattet av konkrete artikler i en rekke nærmere angitte konvensjoner og protokoller, jf. stk. 3 nr. 1 til 9 og stk. 4. Ifølge den *islandske* utleveringsloven § 5 tredje ledd kan det ved avtale med andre stater bestemmes at bestemte typer lovbrudd ikke skal anses som politiske. Den *finske* utleveringsloven 6 § 2 mom. fastsetter at forsettlig drap eller drapsforsøk, som ikke finner sted i åpen strid, ikke i noe tilfelle bør anses som et politisk lovbrudd. Etter den *svenske* utleveringsloven 6 § 3 stk. gjelder forbudet mot utlevering for politisk lovbrudd i 1 stk. ikke dersom et avslag på dette grunnlaget vil stride mot en internasjonal overenskomst som gjelder mellom Sverige og den anmodende stat.

Den *finske* utleveringsloven 12 § 3 mom. og den *svenske* 12 § 2 stk. slår fast at det ved utlevering etter bestemmelsen om politisk lovbrudd, skal settes vilkår om at den som utleveres ikke må straffes for lovbrudd som anses som politisk.

Etter den *svenske* loven med supplerende bestemmelser om strafferettslig samarbeid mellom EU og Storbritannia 2021 3 kap. 3 § kan utlevering til Storbritannia for politisk lovbrudd nektes, med visse unntak.

#### 8.15.1.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om forbudet mot utlevering for politisk lovbrudd bør opprettholdes. På den ene siden har unntaket for politiske lovbrudd over tid fått mindre praktisk betydning, særlig på grunn av utviklingen av den internasjonale strafferetten, hvor opphevelse av unntak for politiske forbrytelser står sentralt. Utviklingen, både i Norge og Europa, har gått i retning av at avslagsgrunnen for politisk lovbrudd har blitt innsnevret og til dels avskaffet. På den annen side har forbudet en lang tradisjon, både internasjonalt og i norsk utleveringsrett. Politiske lovbrudd kan ofte gjelde rent interne forhold i den anmodende stat. Forbudet kan verne mot å bli trukket inn i interne stridigheter i den anmodende stat. Vissheten om at Norge ikke utleverer for politisk lovbrudd, kan avholde stater fra å begjære utlevering for slike lovbrudd. Regelen gir en signaleffekt om Norges syn på utlevering for denne type lovbrudd. Det kan også tenkes å bli større behov for forbudet. Utvalget legger videre vekt på at hovedregelen i både Danmark, Finland, Island og Sverige er at

utlevering til stater utenfor EU og Norden for politisk lovbrudd ikke kan finne sted. Danmark valgte å opprettholde forbudet etter overveielser så nylig som i 2020. På denne bakgrunn er det etter utvalgets syn grunn til å videreføre forbudet i utleveringsloven § 5, se lovutkastet § 19.

Videre har utvalget vurdert om begrepet politisk lovbrudd bør defineres i loven. Hensynet til klarhet kan tale for dette. Etter utvalgets syn taler likevel gode grunner for at begrepet fortsatt bør anses som en rettslig standard, som tolkes i samsvar med den alminnelige rettsoppfatning til enhver tid. Det vises ellers til begrunnelsen i Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 30. Også i de andre nordiske statene beror avgjørelsen av hvilke handlinger som skal anses som politiske lovbrudd på en konkret vurdering.

Utvalget finner også grunn til å opprettholde den uttrykkelige bestemmelsen i utleveringsloven § 5 annet ledd knyttet til komplekse lovbrudd. Etter utvalgets syn gir bestemmelsen en hensiktsmessig presisering. Også de andre nordiske statene har en slik supplerende bestemmelse.

Det er også et spørsmål om det bør gis lovbestemmelser som slår fast at visse handlinger uansett gir grunnlag for utlevering, selv om de omfattes av en mer generell definisjon av begrepet politisk lovbrudd. At visse handlinger uansett ikke er omfattet av forbudet, følger i dag av forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 29 og Ot.prp. nr. 56 (1998–99) s. 46.

Etter utvalgets syn er det ikke hensiktsmessig å gi lovbestemte unntak for bestemte handlinger eller knyttet til konkrete folkerettslige avtaler. Utvalget går derimot inn for å videreføre bestemmelsen i utleveringsloven § 5 første ledd annet punktum, om at Kongen kan inngå overenskomst med annen stat om at bestemte typer lovbrudd ikke skal anses som politiske, med enkelte presiseringer. Bestemmelsen synliggjør at visse handlinger uansett gir grunnlag for utlevering, og gir nødvendig fleksibilitet ved tilslutning til nye konvensjoner. Utvalget foreslår å flytte bestemmelsen til et nytt tredje ledd. Formålet er å presisere at adgangen til å inngå slik avtale gjelder i relasjon til bestemmelsene i både første og annet ledd.

Et annet spørsmål er om det bør innføres et forbud mot utlevering for konnekse lovbrudd. Etter utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 1 skal utlevering ikke skje «dersom angeldende forbrytelse av den anmodende stat betraktes som en politisk forbrytelse, eller som en forbrytelse som har tilknytning til en slik forbrytelse» (kursivert her). Etter utvalgets syn er det ikke grunn til å ta inn et uttrykkelig forbud mot utlevering for konnekse

lovbrudd i loven. Det anses ikke hensiktsmessig å utvide forbudet som i dag følger av utleveringsloven § 5. At utlevering må være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, bl.a. utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 1, følger av folkerettsreservasjonen i lovutkastet § 2.

Oppsummert går utvalget inn for å videreføre gjeldende rett med hensyn til utlevering for politisk lovbrudd. Det foreslås en redaksjonell endring, ved at regelen i utleveringsloven § 5 første ledd annet punktum flyttes til et nytt tredje ledd.

### 8.15.2 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

#### 8.15.2.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 9 regulerer adgangen til å avslå en arrestordre som gjelder et politisk lovbrudd og gjennomfører parallellavtalen art. 6. Utgangspunktet etter bestemmelsen er at arrestordren ikke kan avslås fordi den gjelder et politisk lovbrudd. Den nærmere begrunnelsen for at man i arrestordresammenheng valgte å gå bort fra utleveringslovens generelle forbud mot utlevering for politisk lovbrudd, fremgår av Prop. 137 LS (2010–2011) s. 19–21. Justisdepartementet viste bl.a. til at EUs rammebeslutning ikke tillater medlemsstatene å nekte overlevering for politiske lovbrudd, og den økende internasjonale tendensen til å gå bort fra politisk lovbrudd som avslagsgrunn. Det ble også vist til at faren for rettsforfølgning på grunn av politisk oppfatning er liten innenfor EU, og at muligheten til å nekte overlevering der det er grunn til å tro at arrestordren gjelder forfølgning for politisk oppfatning (jf. parallellavtalen art. 1 nr. 4) gir tilstrekkelig beskyttelse mot politisk forfølgelse.

I arrestordreloven § 9 annet ledd er det gjort unntak fra hovedregelen i arrestordreloven § 9 første ledd om at en nordisk-europeisk arrestordre ikke kan avslås på det grunnlag at den gjelder et politisk lovbrudd; dersom den utstedende stat ikke selv overleverer ettersøkte personer til Norge for politiske lovbrudd, kan arrestordren likevel avslås. Unntaket er basert på gjensidighetsbetraktninger og utgjør en fakultativ avslagsgrunn. Justisdepartementet fant ikke grunn til å ha en absolutt regel om gjensidighet, jf. proposisjonen s. 21.

Hverken parallellavtalen eller arrestordreloven § 9 definerer begrepet politiske lovbrudd. Under høringen til arrestordreloven beskrev Utenriksdepartementet politiske lovbrudd slik, jf. proposisjonen s. 19:

«[e]n politisk forbrytelse er en handling som i nasjonal rett defineres som sådan, og som gir grunnlag for å nekte utlevering til strafforfølgning i annen stat. Det finnes ingen omforent definisjon av hva en politisk forbrytelse er, men felles for slike handlinger er at de anses å være rettet mot en fremmed makts myndigheter eller samfunnsorden. En forbrytelse kan være av politisk karakter uavhengig av om samme handling ville vært straffbar som forbrytelse mot statens selvstendighet og sikkerhet dersom den var rettet mot norske myndigheter (for eksempel spionasje eller enkelte handlinger forøvet i væpnet konflikt), eller om en tilsvarende handling i Norge ville vært ansett straffri.»

Tredje ledd gir saksbehandlingsregler for de tilfeller der det blir spørsmål om å nekte overlevering til en stat som har avgitt erklæring om at den ikke overleverer for politiske lovbrudd til Norge. Saksbehandlingsreglene er behandlet i punkt 10.5.3 om avgjørelse av en arrestordre. Det er opp til departementets skjønn om arrestordren skal avslås for politisk lovbrudd. Parallellavtalen art. 6 nr. 2 innebærer folkerettslige skranker for departementets avgjørelse i terrorrelaterte saker, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53.

#### 8.15.2.2 Folkerettslige rammer

*Parallellavtalen* art. 6 omhandler straffbare handlinger av politisk art. Utgangspunktet er, i tråd med *EUs rammebeslutning*, at overlevering ikke skal nektes med den begrunnelse at den straffbare handlingen anses som en straffbar handling av politisk art av den iverksettende stat, jf. art. 6 nr. 1.

Artikkel 6 nr. 2 og 3 åpner for unntak. Etter nr. 2 kan Norge og Island hver for seg, eller EU på vegne av en medlemsstat, avgi erklæring om at de likevel vil kunne nekte overlevering for politisk lovbrudd. Forbeholdet kan ikke omfatte de terror- og terrorrelaterte forholdene som er angitt i nr. 2, se nærmere nedenfor. Norge tok ikke et slikt forbehold ved ratifiseringen av parallellavtalen, og kan dermed ikke påberope seg politisk lovbrudd som selvstendig avslagsgrunnlag.

Avtalen art. 6 nr. 3 åpner for å nekte overlevering for politiske lovbrudd overfor stater som har avgitt erklæring, eller som det er avgitt erklæring på vegne av, om dette etter nr. 2. Ut fra gjensidighetsbetraktninger kan Norge derfor avslå overlevering til Belgia, Frankrike, Hellas, Kroatia, Luxembourg, Malta, Polen og Portugal.



Som nevnt kan forbehold mot å overlevere for politiske lovbrudd ikke omfatte handlinger som er oppregnet i art. 6 nr. 2. Artikkelen 6 nr. 2 bokstav a viser til Europarådets konvensjon om bekjempelse av terrorisme 1977 art. 1 og 2. Bokstav b viser til straffbare handlinger i form av konspirasjon eller sammensvergelse, jf. parallellavtalen art. 3 nr. 3, om å begå en eller flere av de straffbare handlinger nevnt i bokstav a. Bokstav c viser til handlinger nevnt i art. 1 til 4 i EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme.

### 8.15.2.3 Nordisk rett

Hverken de delene av den *danske* utleveringsloven 2020 som gjelder overlevering til stater i EU eller Norden, eller de *finske* og *svenske* arrestordrelovene, oppstiller politisk lovbrudd som avslagsgrunn for overlevering til stater i EU eller Norden.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 11 regulerer overlevering for politisk lovbrudd til stater i EU utenfor Norden. Island benyttet seg av adgangen å avgi erklæring etter parallellavtalen art. 6 nr. 2, og § 11 første ledd fastsetter at overlevering for politisk lovbrudd kan nektes. Annet ledd angir unntak fra dette og er utformet i samsvar med parallellavtalen art. 6 nr. 2 bokstav a til c. Derimot oppstiller loven ikke politisk lovbrudd som avslagsgrunn ved overlevering til stater i Norden.

### 8.15.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett med hensyn til overlevering for politisk lovbrudd, jf. arrestordreloven § 9 og se lovutkastet § 28. Hovedregelen om at en arrestordre fra en stat i EU utenfor Norden ikke kan avslås på det grunnlag at det dreier seg om et politisk lovbrudd videreføres, men med en åpning for unntak hvis arrestordren er utstedt av en stat som ikke selv overleverer til Norge for politisk lovbrudd, jf. parallellavtalen art. 6. Hva særlig gjelder § 9 annet ledd er det etter utvalgets syn heller ikke i dag grunn til å ha en *absolutt* regel om gjensidighet, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 21. Det vises for øvrig til omtalen av gjeldende rett.

## 8.15.3 Overlevering til stater i Norden

### 8.15.3.1 Gjeldende rett

Etter den *nordiske utleveringsloven 1961* § 4 kunne utlevering for politisk lovbrudd bare skje når

handlingen eller tilsvarende handling var straffbar etter norsk lov og den som ble begjært utlevert ikke var norsk statsborger. At loven til en viss grad åpnet for utlevering på dette grunnlaget var bl.a. begrunnet i det nære rettslige og kulturelle fellesskap mellom de nordiske landene, jf. Ot.prp. nr. 56 (1998–99) s. 46.

Den nå opphevede *lov om nordisk arrestordre 2008* åpnet ikke for å avslå en arrestordre under henvisning til at lovbruddet var politisk. Bakgrunnen var at det etter konvensjon om nordisk arrestordre ikke lenger er adgang til å avslå en arrestordre på dette grunnlaget. Departementet la til grunn at dette neppe ville ha praktiske konsekvenser, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 12.

*Arrestordreloven* viderefører dette; kap. 4 om nordisk arrestordre har ingen bestemmelse om politisk lovbrudd som avslagsgrunn. Overlevering til stater i Norden kan derfor ikke nektes på dette grunnlaget.

Etter konvensjon om nordisk arrestordre art. 27 kan en arrestordre mellom Island og en annen nordisk stat – på nærmere angitte vilkår – avslås dersom forholdet anses som en politisk forbrytelse. Etter departementets syn var det ikke grunn til å gjøre gjeldende andre avslagsgrunner overfor Island enn de som kan gjøres gjeldende overfor øvrige nordiske stater, jf. Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til lov om nordisk arrestordre (september 2006) s. 22–23. Arrestordreloven har derfor ikke særregler overfor Island.

### 8.15.3.2 Folkerettslige rammer

Konvensjon om nordisk arrestordre åpner som nevnt ikke for å nekte overlevering på grunnlag av at det gjelder et politisk lovbrudd.

### 8.15.3.3 Nordisk rett

Ingen av de nordiske statene har politisk lovbrudd som avslagsgrunn ved overlevering til stater i Norden.

### 8.15.3.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett, slik at en nordisk arrestordre ikke kan avslås på grunnlag av at forholdet som ligger til grunn for arrestordren er politisk, jf. konvensjon om nordisk arrestordre.

## 8.16 Militært lovbrudd

### 8.16.1 Utlevering

#### 8.16.1.1 Gjeldende rett

Etter *utleveringsloven* § 4 kan utlevering for militært lovbrudd bare skje når forholdet er straffbart som nevnt i § 3 første ledd etter ikke-militær straffelovgivning, såfremt ikke annet er bestemt i overenskomst med fremmed stat. Et slikt utleveringsforbud for handlinger som bare rammes av militær straffelovgivning fulgte også av utleveringsloven 1908 § 2.

I historisk perspektiv har noe av begrunnelsen for en slik regel vært at den var alminnelig utbredt, og at opprettholdelse av orden og disiplin i den enkelte stats krigsmakt er av forholdsvis liten betydning for andre stater. Et formål med regelen var å sikre at utlevering bare skulle skje for forhold som norske myndigheter anser som straffverdige, jf. Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 8–9.

*Den nordiske utleveringsloven* 1961 hadde ikke noen tilsvarende regel.

Forbudet i utleveringsloven 1975 § 4 gjelder utlevering til strafforfølgning og straffullbyrding. Avgjørende er om forholdet etter norsk rett er definert som et militært lovbrudd. Hvilke handlinger dette omfatter, fremgår i første rekke av militær straffelov (lov 22. mai 1902 nr. 13), jf. lovens § 2. Utleveringsloven § 4 er ikke til hinder for utlevering selv om forholdet i den anmodende stat utelukkende anses som et militært lovbrudd. Forbudet omfatter også aksessoriske forhold, dvs. der utleveringsbegjæringen gjelder flere forhold, og ikke alle oppfyller kravet til strafferamme eller lengden av idømt fengselsstraff, jf. § 3 tredje ledd.

Er handlingen straffbar også etter ikke-militær straffelovgivning, kan utlevering skje selv om personen på grunn av sin militære stilling bare kan straffes etter militær straffelovgivning, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 29. Her fastslås det også at ved komplekse lovbrudd, dvs. handlinger som består av et militært og et sivilt lovbrudd, kan utlevering i alle tilfelle skje for det sivile lovbruddet som inngår i handlingen.

Unntaket i § 4 om at det ved avtale med en annen stat kan bestemmes at utlevering for et rent militært lovbrudd kan skje, tar særlig sikte på forholdet til allierte stater i krigstid, jf. proposisjonen s. 29.

Utleveringsloven § 22 forbyr transitt over norsk statsområde av en person som utleveres for forhold som etter norsk rett anses som utelukkende et militært lovbrudd. Se nærmere om transitt i punkt 12.2.

#### 8.16.1.2 Folkerettslige rammer

Etter *utleveringskonvensjonen* art. 4 er utlevering for forbrytelser etter militær lovgivning, som ikke er forbrytelser etter vanlig straffelovgivning, unntatt fra konvensjonens anvendelsesområde. Norge tok forbehold ved undertegningen i 1957 og opprettholdt dette ved ratifikasjonen. Det ble endret i 1977 og innebærer at Norge har forbeholdt seg adgang til bare å utlevere på vilkår at personen ikke straffes etter militær lovgivning i den anmodende stat. De andre nordiske statene har tatt lignende forbehold.

Etter utleveringsavtalen med *USA* art. 7 nr. 1 bokstav d kan utlevering ikke tillates dersom det gjelder et militært lovbrudd, med mindre dette er straffbart også etter ikke-militær lovgivning som fastsatt i art. 2. Avtalen med *Australia* art. 7 nr. 1 fastsetter at utlevering kan avslås hvor lovbruddet som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen av den anmodede stat anses å utgjøre et brudd bare på militær lov. Hvis lovbruddet som det begjæres utlevering for, er av en art som etter den anmodede stats lovgivning utgjør både et brudd på militær lov og et annet brudd på denne statens lovgivning, skal vedkommende ikke strafforfølges for bruddet på militær lov. Avtalen med *Canada* har ingen særskilt bestemmelse om militært lovbrudd.

#### 8.16.1.3 Nordisk rett

De nordiske statenes utleveringslover forbyr utlevering for militære lovbrudd til stater utenfor EU og Norden, men åpner for utlevering dersom handlingen også utgjør et lovbrudd som det ellers ville kunne utleveres for, jf. den *danske* utleveringsloven 2020 § 24, den *islandske* 1984 § 4, den *finske* 1970 5 § og den *svenske* 1957 5 §. Det skal settes vilkår om at personen ikke skal straffes etter militære straffebestemmelser, jf. den finske loven 12 § 2 mom., den svenske 12 § 2 stk. og merknadene til den danske § 24 (Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 121). Den svenske loven 5 § har et tilsvarende unntak som den norske utleveringsloven § 4; utlevering for utelukkende militære lovbrudd kan skje dersom det følger av avtale med den andre staten.

#### 8.16.1.4 Utvalgets vurderinger

Forbudet i utleveringsloven § 4 har lang tradisjon i norsk og internasjonal utleveringsrett. Mot å beholde avslagsgrunnen kan det anføres at den er lite brukt og dermed fremstår som mindre praktisk. Internasjonalt har utviklingen gått i ret-

ning av at militært lovbrudd som avslagsgrunn har kommet mer i bakgrunnen. Statene har ofte andre folkerettslige avtaler som dekker mange av de mest praktiske tilfellene, bl.a. kan militære statusavtaler (Status of Forces Agreement – SOFA) gi senderstaten jurisdiksjon over eget militært personell i utlandet. Det kan hevdes at tilfeller som bør avslås, kan fanges opp av andre avslagsgrunner, slik som strid med EMK, jf. lovutkastet § 5. Norske myndigheter vil i alle tilfeller kunne stille betingelser for utleveringen etter lovutkastet § 20.

På den annen side kan vissheten om at Norge, i likhet med en rekke andre stater i Europa, ikke utleverer for militært lovbrudd, avholde stater fra å begjære utlevering for slike lovbrudd. Utleveringsloven § 4 samsvarer med utleveringskonvensjonen art. 4. Det er ønskelig å sikre at utlevering bare skjer for forhold som norske myndigheter anser som straffverdige. Alle de nordiske statene har et slikt forbud. Danmark valgte å opprettholde forbudet etter overveielser så nylig som i 2020.

Utvalget går på denne bakgrunn inn for å videreføre gjeldende rett med hensyn til utlevering for militære lovbrudd, se lovutkastet § 18. Det vises til omtalen av gjeldende rett ovenfor.

### 8.16.2 Overlevering

#### 8.16.2.1 Gjeldende rett

Arrestordreløven har ingen bestemmelse om militært lovbrudd. Overlevering til stater i EU og Norden kan dermed ikke nektes på grunnlag av at det dreier seg om et militært lovbrudd.

#### 8.16.2.2 Folkerettslige rammer

Hverken *parallellavtalen* eller *konvensjon om nordisk arrestordre* åpner for å nekte overlevering på grunn av at det gjelder et utelukkende militært lovbrudd. Det samme gjelder *EUs rammebeslutning*.

#### 8.16.2.3 Nordisk rett

Ingen av de nordiske statenes arrestordelover oppstiller militært lovbrudd som avslagsgrunn for overlevering til stater i EU eller Norden.

#### 8.16.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at overlevering til stater i EU og Norden fortsatt ikke skal kunne nektes med henvisning til at forholdet gjelder et utelukkende mili-

tært lovbrudd, i tråd med parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre.

## 8.17 Forhold begått helt eller delvis i Norge

---

### 8.17.1 Utlevering

#### 8.17.1.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven er ikke til hinder for at utlevering skjer for forhold begått helt eller delvis i Norge. Men i lovens forarbeider er det forutsatt at utlevering i slike tilfeller kan nektes på grunnlag av departementets diskresjonære prøvingsrett, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 23. Forutsetningen må i så fall være at forholdet som er begått helt eller delvis i Norge, også bør forfølges her. Hvorvidt et forhold anses begått helt eller delvis i Norge, beror på beskrivelsen av gjerningsstedet og straffelovens regler.

#### 8.17.1.2 Folkerettslige rammer

Etter *utleveringskonvensjonen* art. 7 nr. 1 kan en utleveringsbegjæring avslås for forbrytelser som etter den anmodede stats lov anses begått helt eller delvis på denne statens territorium eller likestilt sted.

Utleveringsavtalene med *USA* og *Australia* art. 7 nr. 3 fastsetter at utlevering kan nektes på ethvert grunnlag som er hjemlet i den anmodede stats lov.

#### 8.17.1.3 Nordisk rett

Når det gjelder utlevering fra de nordiske landene, er det bare Danmark som har lovfestet en obligatorisk avslagsgrunn for forhold som er begått helt eller delvis på eget territorium, jf. utleveringsloven 2020 § 5. Det er imidlertid et tilleggs-vilkår at forholdet ikke er straffbart etter dansk lov. Avslagsgrunnen gjelder overfor alle stater, men har neppe selvstendig betydning ved utlevering til stater utenfor EU og Norden, fordi det da uansett gjelder et krav om at forholdet er straffbart etter dansk lovgivning.

#### 8.17.1.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett. Det betyr at utlevering fortsatt skal kunne nektes for forhold begått helt eller delvis i Norge. Den valgfrie avslagsgrunnen foreslås ikke uttrykkelig lovfestet, men den skal fortsatt kunne vurderes i for-

bindelse med departementets diskresjonære prøving av om en utleveringsbegjæring bør etterkommes, se lovutkastet § 44 og punkt 10.5.

### 8.17.2 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

#### 8.17.2.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav k første alternativ fastslår at en arrestordre skal avslås for forhold begått helt eller delvis i Norge, herunder på Svalbard, Jan Mayen eller i de norske bilandene, eller andre områder underlagt norsk jurisdiksjon, såfremt forholdet ikke er straffbart etter norsk lov. Bestemmelsen innebærer at unntakene fra kravet til dobbel straffbarhet ikke gjelder i saker om overlevering til stater i EU utenfor Norden i slike tilfeller.

At et forhold er begått helt eller delvis i Norge eller andre områder underlagt norsk jurisdiksjon og ville vært foreldet etter norsk lov, er behandlet i punkt 8.13.

#### 8.17.2.2 Folkerettslige rammer

Arrestordreloven § 8 første ledd bokstav k første alternativ gjennomfører *parallellavtalen* art. 5 nr. 1 bokstav g alternativ i. Etter artikkelen kan det innføres en avslagsgrunn for forhold som etter den iverksettende stats lov anses begått helt eller delvis på denne statens territorium eller likestilt sted. En tilsvarende avslagsgrunn følger av *EUs rammebeslutning* art. 4 nr. 7 bokstav a.

Det er ikke et tilleggsvilkår etter parallellavtalen at forholdet ikke er straffbart etter den iverksettende stats lovgivning. Vilkåret om ikke-straffbarhet følger derimot av Norges erklæring til parallellavtalen art. 5 nr. 2, som angir at en arrestordre skal avslås etter art. 5 nr. 1 bokstav g alternativ i «provided that the offence is not punishable according to Norwegian law».

#### 8.17.2.3 Nordisk rett

Om *dansk* rett se punkt 8.17.1.3. Den *svenske* loven om europeiske arrestordre 2003 2 kap. 5 § nr. 7 bestemmer at overlevering ikke kan skje for forhold begått helt eller delvis i Sverige, såfremt forholdet ikke tilsvarer et lovbrudd etter svensk lov. Etter den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 6 § nr. 4 kan en arrestordre avslås for forhold som etter den finske straffeloven 1 kap. anses begått helt eller delvis i Finland eller om

bord på finsk fartøy eller luftfartøy, dersom det vil være mer hensiktsmessig å behandle saken i Finland. Island har avgitt tilsvarende erklæring og har lignende regler som Norge, jf. den *islandske* arrestordreloven 2016 § 9 første ledd bokstav i.

#### 8.17.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til Norges erklæring etter parallellavtalen art. 5 nr. 2 og foreslår å videreføre den obligatoriske avslagsgrunnen som følger av arrestordreloven § 8 første ledd bokstav k første alternativ. Overlevering til stater i EU utenfor Norden skal dermed ikke kunne skje for forhold som anses begått helt eller delvis i Norge eller andre områder underlagt norsk jurisdiksjon, såfremt forholdet ikke er straffbart (eller er foreldet) etter norsk lov, se lovutkastet § 23.

Også arrestordreloven § 8 første ledd bokstav k annet alternativ om foreldelse er foreslått videreført ved overlevering til stater i EU utenfor Norden, se punkt 8.13.2.4.

### 8.17.3 Overlevering til stater i Norden

#### 8.17.3.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 19 første ledd bokstav b fastslår at en arrestordre kan avslås for forhold begått helt eller delvis i Norge, herunder på Svalbard, Jan Mayen eller i de norske bilandene, eller andre områder underlagt norsk jurisdiksjon, såfremt forholdet ikke er straffbart etter norsk lov.

Hvorvidt en arrestordre bør avslås på dette grunnlaget, beror på påtalemyndighetens skjønn, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 57. Det er ikke gitt føringer for skjønnsutøvelsen i forarbeider eller rundskriv. Men unntaket er beskrevet som «lite praktisk» på grunn av de store likhetstrekkene i de nordiske statenes straffelovgivning, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 16.

Mens § 19 første ledd bokstav b oppstiller en valgfri avslagsgrunn for nordiske arrestordre, gir § 8 første ledd bokstav k en obligatorisk avslagsgrunn for nordisk-europeiske arrestordre. Sistnevnte fastslår i samsvar med parallellavtalen at en arrestordre skal avslås også dersom forholdet ville vært foreldet etter norsk lov. Foreldelsesalternativet gjenfinnes ikke i § 19, ettersom foreldelse ikke er en avslagsgrunn etter konvensjon om nordisk arrestordre.

Den ettersøkte skal få anledning til å uttale seg før arrestorden avslås, jf. § 19 annet ledd, som henviser til § 12 tredje ledd.

### 8.17.3.2 Folkerettslige rammer

Konvensjon om nordisk arrestordre art. 5 nr. 2 oppstiller en valgfri avslagsgrunn for forhold som etter den iverksettende stats lovgivning anses begått helt eller delvis på eget territorium eller likestilt sted, såfremt det ikke utgjør en lovover-tredelse etter denne statens lovgivning.

### 8.17.3.3 Nordisk rett

Om *dansk* rett se punkt 8.17.1.3. Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 19 første ledd bokstav b tilsvarende den norske arrestordrelovens § 19 første ledd bokstav b (valgfri avslagsgrunn). Den *svenske* loven om nordisk arrestordre 2011 oppstiller en obligatorisk avslagsgrunn i 2 kap. 5 § nr. 7 for forhold som «i sin helhet» anses begått i Sverige og ikke tilsvarende et lovbrudd etter svensk lov. Den *finske* loven om nordisk arrestordre 2007 4 § 1 mom. nr. 5 oppstiller en obligatorisk avslagsgrunn for forhold som etter finsk lov anses begått helt eller delvis i Finland eller om bord på finsk fartøy eller luftfartøy, dersom forholdet eller et tilsvarende forhold ikke er straffbart i Finland.

### 8.17.3.4 Utvalgets vurderinger

Hensynet til forutberegnelighet og forholdsmessighet tilsier etter utvalgets syn at det ikke er rimelig at en person overleveres fra Norge etter å ha begått et straffbart forhold fullt og helt på norsk territorium. Dette kan tale for at avslagsgrunnen som i dag er valgfri, gjøres obligatorisk. Dersom handlingen bare delvis er begått her og delvis i en annen nordisk stat, og ikke er straffbar her, er det derimot ikke opplagt at overlevering bør nektes. Ved å beholde avslagsgrunnen som valgfri, tas det høyde for begge tilfeller. Utvalget går derfor inn for å opprettholde avslagsgrunnen som valgfri, se lovutkastet § 34.

## 8.18 Andre avslagsgrunner

### 8.18.1 Manglende jurisdiksjon utenfor eget territorium

#### 8.18.1.1 Utlevering

Det følger av utleveringskonvensjonen art. 7 nr. 2 at dersom utlevering er begjært for en forbrytelse som ble begått utenfor den anmodende stats territorium, kan den anmodede stat bare nekte utlevering hvis egen lovgivning ikke gir adgang til strafforfølgning for samme type forbrytelse begått

utenfor sitt egne territorium (manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon), eller ikke gir adgang til utlevering for forbrytelsen. For forhold begått utenfor den anmodende stats territorium, er det dermed en forutsetning for å nekte utlevering at den anmodede stat ikke ville hatt jurisdiksjon i en tilsvarende situasjon, eller at den ikke har adgang til å utlevere for forbrytelsen. Utleveringsloven har ingen særskilt regulering av disse tilfellene.

Manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon ved utlevering er behandlet i punkt 8.2.1. Som det fremgår av punkt 8.2.1.4, mener utvalget at et krav om at Norge ville hatt jurisdiksjon i en tilsvarende situasjon, ikke bør innføres som en selvstendig avslagsgrunn.

### 8.18.1.2 Overlevering

#### Gjeldende rett

Arrestordreloven har ingen bestemmelser som åpner for å avslå en arrestordre på grunn av manglende jurisdiksjon utenfor eget territorium. Som begrunnelse er det i forarbeidene anført at det ikke var påvist noe behov for å lovfeste avslagsgrunnen, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 26.

#### Folkerettslige rammer

Etter *parallellelloven* art. 5 nr. 1 bokstav g alternativ ii kan det innføres en avslagsgrunn for forhold begått utenfor den utstedende stats territorium, såfremt den iverksettende stats lovgivning ikke tillater forfølgning av de samme forholdene når de er begått utenfor denne statens territorium. Artikkelen tilsvarende *EUs rammebeslutning* art. 4 nr. 7 bokstav b og *utleveringskonvensjonen* art. 7 nr. 2. *Konvensjon om nordisk arrestordre* åpner imidlertid ikke for at det innføres en slik avslagsgrunn overfor de nordiske statene.

#### Nordisk rett

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 15 og den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 6 § nr. 8 oppstiller manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon som en valgfri avslagsgrunn. De *svenske* arrestordrelovene 2003 og 2011 og den *islandske* arrestordreloven 2016 inneholder ikke noen slik avslagsgrunn.

#### Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett. En arrestordre eller nordisk arrestordre kan dermed

ikke avslås på grunn av manglende ekstraterritoriell jurisdiksjon. Utvalget ser ikke behov for å lovfeste dette.

### 8.18.2 Fiskalt lovbrudd

#### 8.18.2.1 Utlevering

##### *Gjeldende rett*

Utleveringsloven har ingen særskilt bestemmelse om fiskale lovbrudd, dvs. lovbrudd som skader statens finanser. Utlevering kan dermed skje på grunnlag av slike lovbrudd. I relasjon til enkelte stater som er part i utleveringskonvensjonen er det en forutsetning for utlevering for fiskale lovbrudd at det foreligger en folkerettslig avtale om dette mellom statene, jf. konvensjonen art. 5 og nærmere nedenfor.

##### *Folkerettslige rammer*

Ved utlevering etter *utleveringskonvensjonen* er utgangspunktet det motsatte av utleveringsloven. Etter art. 5 skal utlevering for lovbrudd vedrørende skatter, avgifter, toll og valuta bare skje dersom den anmodende og den anmodede stat har avtalt dette. Det er ikke krav om en multilateral avtale, f.eks. kan en noteveksling være tilstrekkelig, jf. forklarende rapport til utleveringskonvensjonen s. 7. *Annen tilleggsprotokoll* art. 2 erstatter konvensjonens art. 5. Bestemmelsen innebærer at utlevering skal skje også for fiskale lovbrudd, dersom de øvrige vilkårene i konvensjonen er oppfylt.

Innenfor Schengen-samarbeidet skal overtredelser av lovgivning om særavgifter, merverdiavgifter og toll kunne danne grunnlag for utlevering, jf. *Schengenkonvensjonen* art. 63, jf. art. 50 nr. 1. Se også *EUs utleveringskonvensjon 1996* art. 6, som i det vesentlige svarer til art. 2 i annen tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen. 1996-konvensjonen er imidlertid ikke gjort bindende for Norge.

En del konvensjoner bestemmer at utlevering for lovbruddene de omfatter, ikke kan nektes fordi det dreier seg om et fiskalt lovbrudd. Dette gjelder f.eks. *FNs konvensjon om bekjempelse av terrorfinansiering 1999* art. 13 og *FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet 2000* art. 16 nr. 15.

Utleveringsavtalene med *Australia, Canada* og *USA* har ikke særskilte bestemmelser om fiskale

lovbrudd. Fiskale lovbrudd gir grunnlag for utlevering til disse statene på lik linje med andre lovbrudd. Forsettlig unndragelse av skatter og avgifter er særskilt nevnt i vedlegget til avtalen med USA, som inneholder en liste over lovbrudd som danner grunnlag for utlevering.

##### *Nordisk rett*

Hverken Danmark, Finland, Island eller Sverige har særskilte bestemmelser om fiskale lovbrudd i sine utleveringslover.

##### *Utvalgets vurderinger*

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett med hensyn til utlevering for fiskale lovbrudd, se ovenfor. Etter utvalgets syn er det ikke behov for særskilte lovbestemmelser om fiskale lovbrudd.

#### 8.18.2.2 Overlevering

##### *Gjeldende rett*

Heller ikke arrestordreloven har noen særskilt bestemmelse om fiskale lovbrudd. Overlevering til stater i EU og Norden kan dermed ikke nektes på grunnlag av at det gjelder et fiskalt lovbrudd.

##### *Folkerettslige rammer*

Hverken *parallellavtalen* eller *konvensjon om nordisk arrestordre* åpner for å nekte overlevering under henvisning til at det dreier seg om et fiskalt lovbrudd. Parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav a har en særskilt bestemmelse om kravet til dobbel straffbarhet ved fiskale lovbrudd. Se punkt 8.2.2.2.

##### *Nordisk rett*

Ingen av de nordiske statene har særskilte bestemmelser om fiskale lovbrudd i sine utleverings- eller arrestordrelover.

##### *Utvalgets vurderinger*

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett med hensyn til overlevering for fiskale lovbrudd. Se omtalen av dette ovenfor.

## Kapittel 9

# Spesialitetsprinsippet, videre utlevering, videre overlevering og betingelser for utlevering

## 9.1 Innledning

Utlevering og overlevering kan skje på særlige vilkår («betingelser», se punkt 6.6.5). Dette kapitlet behandler spesialitetsprinsippet, videre utlevering og videre overlevering i punkt 9.2, og betingelser som stilles for utlevering i 9.3.

## 9.2 Spesialitetsprinsippet, videre utlevering og videre overlevering

### 9.2.1 Utlevering

#### 9.2.1.1 Innledning

Spesialitetsprinsippet er et internasjonalt anerkjent prinsipp, som innebærer at en person ikke kan strafforfølges eller få straff fullbyrdet mot seg for andre straffbare forhold begått før utleveringen enn utleveringsvedtaket gjelder. Prinsippet er et utslag av at det er opp til hver enkelt stat å bestemme om den vil utlevere personer som oppholder seg på dets territorium, og for hvilke handlinger det eventuelt skal skje. Videre vurderer den anmodende stat om hvert enkelt forhold kan gi grunnlag for utlevering, og begrensningene som ligger i spesialitetsprinsippet gir derfor et vern for den ettersøkte.

Ettersom utlevering bare skjer for forhold vedtaket gjelder, innebærer spesialitetsprinsippet at den ettersøkte som utgangspunkt heller ikke kan utleveres videre til en tredje stat. Hensynene bak spesialitetsprinsippet begrunner dermed også et forbud mot videre utlevering.

#### 9.2.1.2 Gjeldende rett

##### *Spesialitetsprinsippet*

Utleveringsloven § 12 bestemmer hvilke vilkår som skal og kan settes av Justisdepartementet ved utlevering fra Norge. Spesialitetsprinsippet

kommer til uttrykk i første ledd bokstav a, som forhindrer strafforfølgning og straffullbyrding for en annen handling begått før utleveringen.

Etter ordlyden er dette et vilkår som *skal* settes ved enhver utlevering. Det har imidlertid ikke vært praksis etter utleveringsloven å sette vilkåret dersom den anmodende stat er forpliktet til å etterleve prinsippet gjennom folkerettslig avtale med Norge. I de tilfeller departementet setter vilkåret, ligger det i lovens system at den anmodende stat også må ha akseptert det før utlevering kan finne sted, og at utleveringsbegjæringen bare kan etterkommes dersom det er grunn til å tro at vilkåret vil bli overholdt.

Spesialitetsprinsippet gjelder bare for straffbare forhold begått *før* utlevering finner sted. Det må videre dreie seg om et *annet* lovbrudd enn vedkommende ble utlevert for. Hva som utgjør et annet lovbrudd, beror på en sammenligning av gjerningsbeskrivelsen for lovbruddet som var grunnlaget for utleveringen og det andre lovbruddet. Det må avklares om det er tilstrekkelig samsvar mellom beskrivelsen av de faktiske handlingene i utleveringsbegjæringen og den senere tiltalebeslutningen, jf. HR-2020-1001-A avsnitt 63.

Utleveringsloven § 12 første ledd bokstav a oppstiller tre unntak fra vernet spesialitetsprinsippet gir:

For det første kan departementet på anmodning fra den anmodende stat etter § 21 samtykke til at den ettersøkte holdes strafferettslig ansvarlig for andre straffbare forhold begått før utleveringen enn utlevering skjer for, jf. § 12 første ledd bokstav a nr. 1. Begjæringen skal inneholde opplysninger om arten av og tiden og stedet for den straffbare handlingen, samt opplysninger om de straffebestemmelsene som anses anvendelige på handlingen, jf. § 21 tredje ledd.

For at samtykke skal kunne gis, må handlingen staten ønsker å strafforfølge eller dommen staten ønsker å fullbyrde, kunne ha begrunnet utlevering etter loven, jf. § 21 annet ledd. Utgangs-

punktet må imidlertid modifiseres noe. Ettersom utlevering allerede er tilstått i disse sakene, vil det alltid være en vurdering av samtykke til aksessorisk utlevering, jf. § 3 tredje ledd. Prøvingen vil også kunne være enklere fordi norske myndigheter tidligere har kommet til at det er forsvarlig å utlevere til vedkommende stat.

Til tross for at § 21 er utformet som en «kan»-regel, skal samtykke gis hvis den anmodende stat er part i utleveringskonvensjonen og lovbruddet i seg selv kunne begrunnet utlevering etter konvensjonen, jf. art. 14 nr. 1 bokstav a.

Spørsmålet om forholdet kunne ha begrunnet utlevering etter loven, avgjøres ved kjennelse av den retten som tidligere avgjorde utleverings-spørsmålet, jf. § 21 annet ledd. Behandlingen skal skje på samme måte som ved en ordinær utleveringsbegjæring. Se punkt 10.4.1 og 10.5.2 for en nærmere redegjørelse for dette.

Norsk samtykke må innhentes før den anmodende stat tiltaler, domfeller eller frihetsberøver vedkommende, jf. HR-2020-1001-A avsnitt 66 og 70.

Det andre unntaket følger av § 12 første ledd bokstav a nr. 2. Den anmodende stat kan gå utenfor utleveringens «spesialitet» hvis den ettersøkte uhindret og i 45 dager forblir i staten vedkommende ble utlevert til.

Det tredje unntaket er regulert i § 12 første ledd bokstav a nr. 3. Dersom den ettersøkte forlater landet vedkommende ble utlevert til, for så senere å returnere, er vedkommende ikke lenger vernet av spesialitetsprinsippet. I en slik situasjonen gjelder ingen 45-dagersfrist.

For Schengen-statene, i praksis Sveits og Liechtenstein, gjelder ett ytterligere unntak, jf. utleveringsloven § 17 a annet ledd. Den ettersøkte kan gi *avkall på spesialitetsprinsippet* før utlevering finner sted, se punkt 10.6. Utleveringsloven 1908 § 5 hadde et lignende unntak fra spesialitetsprinsippet. Den ettersøkte kunne, etter at vedkommende var utlevert, i offentlig rettsmøte eller for en offentlig myndighet gi et slikt avkall. Bestemmelsen ble ikke videreført i utleveringsloven 1975 fordi det kunne «være vanskelig å kontrollere om samtykke er gitt frivillig», jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 37.

#### *Videre utlevering*

Utleveringsloven § 12 første ledd bokstav b omhandler forbudet mot videre utlevering og har nær sammenheng med spesialitetsprinsippet. Norske myndigheter skal stille vilkår om at vedkommende ikke må utleveres videre for noen

straffbar handling begått før utleveringen fra Norge fant sted. I praksis stilles ikke vilkåret hvis den anmodende stat gjennom folkerettslig avtale allerede er forpliktet til å overholde forbudet overfor Norge. Men hvis vilkåret er nødvendig, følger det forutsetningsvis av lovens system at den anmodende stat må akseptere vilkåret før utlevering kan skje.

Det gjelder tilsvarende unntak for videre utlevering som for spesialitetsprinsippet, se foran. I vurderingen av om departementet kan gi samtykke til videre utlevering etter § 12 første ledd bokstav b, jf. § 12 første ledd bokstav a nr. 1, jf. § 21, er det imidlertid enkelte forskjeller. Forholdet kan ikke bedømmes som aksessorisk utlevering, jf. § 3 tredje ledd, se punkt 8.2 og 8.3.

Den ettersøkte har ikke mulighet til å gi avkall på vernet forbudet mot videre utlevering gir ved utlevering til en Schengen-stat etter utleveringsloven § 17 a. I utleveringsloven 1908 kunne derimot den ettersøkte, etter at utlevering hadde funnet sted, i rettsmøte samtykke til videre utlevering, jf. § 5. Fordi det var vanskelig å kontrollere om samtykke ble avgitt frivillig, ønsket man ikke å videreføre denne adgangen i utleveringsloven 1975, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 37.

#### 9.2.1.3 *Folkerettslige rammer*

##### *Spesialitetsprinsippet*

*Utleveringskonvensjonen* art. 14 nr. 1 regulerer spesialitetsprinsippet. Den anmodende stat kan samtykke til unntak fra prinsippet på begjæring fra den anmodende stat, jf. art. 14 nr. 1 bokstav a. Ved begjæringen skal det bl.a. vedlegges en offisiell uttalelse fra personen som er utlevert, som i henhold til den forklarende rapporten til konvensjonen s. 10 må være «drawn up by a judicial authority».

Samtykke skal gis dersom det andre lovbruddet i seg selv kunne begrunnet utlevering etter konvensjonen. Er ikke kravet til alvorlighet oppfylt etter art. 2 nr. 2 (aksessorisk utlevering), er det opp til den anmodende stat å avgjøre om samtykke skal gis, jf. den forklarende rapporten s. 10.

Unntak fra spesialitetsprinsippet gjelder også når den ettersøkte har forlatt den anmodende stat og senere har returnert, eller hvis vedkommende har hatt anledning til å forlate denne staten i 45 dager etter at straffesaken mot ham eller henne er avsluttet, men ikke har benyttet seg av muligheten, jf. art. 14 nr. 1 bokstav b.

Artikkel 14 nr. 3 regulerer situasjonen der beskrivelsen av forbrytelsen vedkommende var



siktet og utlevert for, endres under rettergangen. I så fall skal personen som er utlevert bare strafforfølges eller dømmes i den utstrekning de hovedelementer som utgjør forbrytelsen etter den nye beskrivelse, viser at forbrytelsen kunne medført utlevering. Dette innebærer at tiltalen ikke kan utvides eller endres til å gjelde et annet straffbart forhold. Forholdet kan imidlertid omsubsumeres så lenge endringen ikke innebærer at forholdet rettslig sett blir et annet forhold. Det kan derimot ikke nedsubsumeres til et straffebud hvor strafferammen er lavere enn fengsel i ett år, med mindre utleveringssaken også omfatter andre forhold som oppfyller strafferammekravet, jf. art. 2 nr. 1 og 2.

Etter *Schengenkonvensjonen* art. 66 nr. 2 kan den som begjæres utlevert forutsetningsvis erklære at vedkommende gir avkall på den beskyttelse spesialitetsprinsippet gir når personen samtykker i forenklet utleveringsprosedyre etter art. 66 nr. 1. Etter ordlyden er det ikke mulig å trekke tilbake en erklæring om avkall på spesialitetsprinsippet.

Utleveringsavtalene med *USA* art. 15 og *Australia* art. 10 har bestemmelser om spesialitetsprinsippet som tilsvarer utleveringskonvensjonen. Avtalen med *Canada* art. VII har en lignende bestemmelse, men unntakshjemlene er noe mer begrenset.

Utleveringskonvensjonens *tredje tilleggsprotokoll* art. 5 regulerer avkall på spesialitetsprinsippet. Statene som er part i protokollen, kan erklære at utleveringskonvensjonen art. 14 (spesialitetsprinsippet) ikke skal gjelde ved utlevering fra den aktuelle staten, såfremt den ettersøkte har gitt samtykke til utlevering etter art. 4 (bokstav a) eller samtykket i utlevering og gitt avkall på vernet spesialitetsprinsippet gir etter art. 4 (bokstav b).

*Fjerde tilleggsprotokoll* art. 3 erstatter utleveringskonvensjonen art. 14. Spesialitetsprinsippet opprettholdes i det vesentlige, men med enkelte modifikasjoner. Artikkel 3 nr. 3 gjør det mulig for partene å avgi erklæring om at det kan iverksettes frihetsbegrensende tiltak overfor den som er utlevert når det fremmes anmodning om unntak fra spesialitetsprinsippet. Videre er kravet til unntak fra spesialitetsprinsippet ved frivillig opphold i staten utlevering skjedde til, endret fra 45 dager til 30 dager, jf. art. 3 nr. 1 bokstav b.

*EUs utleveringskonvensjon 1995* har lignende regler som tredje tilleggsprotokoll, jf. art. 7, jf. art. 9.

Norge er ikke tilsluttet tredje eller fjerde tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen, og

EUs utleveringskonvensjon 1995 er ikke i kraft for Norges vedkommende.

I Ruud mfl. s. 65 og Mathisen s. 162 er det lagt til grunn at spesialitetsprinsippet antagelig må anses å være *folkerettslig sedvanerett*. Det innebærer i så fall at alle stater er forpliktet til å overholde prinsippet.

#### Videre utlevering

*Utleveringskonvensjonen* art. 15 bestemmer at videre utlevering til en tredje stat ikke må skje, med mindre den anmodede stat samtykker eller det foreligger unntak som nevnt i art. 14 nr. 1 bokstav b, se foran om unntakene.

Utleveringsavtalene med *USA* art. 15 og *Australia* art. 10 har bestemmelser om forbud mot videre utlevering som tilsvarer utleveringskonvensjonen. I avtalen med *Canada* er det derimot ingen tilsvarende regel.

*Fjerde tilleggsprotokoll* art. 4 utfyller utleveringskonvensjonen art. 15 og fastsetter bl.a. frist for når avgjørelse om samtykke til videre utlevering skal foreligge. Norge har som nevnt ikke ratifisert protokollen.

*EUs utleveringskonvensjon 1996* avskaffer i prinsippet forbudet mot videre utlevering til en annen konvensjonsstat, jf. art. 12 nr. 1. Konvensjonen er ikke bindende for Norge.

Mathisen s. 162 legger til grunn at forbudet mot videre utlevering er *folkerettslig sedvanerett*.

#### 9.2.1.4 Nordisk rett

##### Spesialitetsprinsippet

Etter den *danske* utleveringsloven 2020 § 29, stk. 1, skal det settes vilkår om spesialitetsprinsippet ved utlevering til fremmed stat, med mindre det foreligger unntak som nevnt i stk. 1, bokstav a til c. Til forskjell fra norsk rett og utleveringskonvensjonen, er det tilstrekkelig at vedkommende i 30 dager har hatt mulighet til å forlate staten vedkommende ble utlevert til, uten å ha benyttet seg av anledningen, for at spesialitetsprinsippet bortfaller. Den ettersøkte kan også gi avkall på vernet spesialitetsprinsippet gir samtidig som vedkommende samtykker til utlevering, jf. § 36. Overfor stater som har inngått en assosiasjonsavtale med EU om gjennomføring, anvendelse og utvikling av Schengen-regelverket, gjelder EUs utleveringskonvensjon 1995 og de Schengen-relevante bestemmelsene i EUs utleveringskonvensjon 1996 (art. 1, 2, 6, 8, 9 og 13), jf. § 43.

Etter *finsk, islandsk* og *svensk* rett skal spesialitetsprinsippet overholdes med mindre det foreligger unntak tilsvarende utleveringskonvensjonen art. 14 nr. 1 bokstav a og b. I Sverige og på Island kan den ettersøkte også gi avkall på vernet spesialitetsprinsippet gir samtidig som vedkommende samtykker til utlevering.

#### Videre utlevering

I de nordiske statene er forbudet mot videre utlevering regulert på samme måte og med tilsvarende unntak som for spesialitetsprinsippet, se derfor foran.

#### 9.2.1.5 Utvalgets vurderinger

##### Spesialitetsprinsippet

Utvalget går i det vesentlige inn for å videreføre norske myndigheters plikt til å stille betingelse knyttet til spesialitetsprinsippet ved utlevering, men det foreslås enkelte redaksjonelle endringer, se lovutkastet § 20 første ledd bokstav a. Også unntakshjemlene bør opprettholdes, i samsvar med utleveringskonvensjonen art. 14 nr. 1 og Schengenkonvensjonen art. 66 nr. 2. Utvalget foreslår også å videreføre dagens saksbehandlingsregler og krav til innholdet av en anmodning om samtykke til unntak fra prinsippet, men med én presisering; anmodningen skal så vidt mulig være ledsaget av en forklaring fra den ettersøkte, jf. lovutkastet § 47.

Selv om den anmodende stat i utgangspunktet er forpliktet til å respektere og overholde de begrensninger som ligger i spesialitetsprinsippet gjennom folkerettslig sedvanerett eller eventuell folkerettslig avtale, mener utvalget at de beste grunner taler for at norske myndigheter som hovedregel bør stille betingelser knyttet til spesialitetsprinsippet ved utlevering herfra. Prinsippet er viktig i utleveringsretten, og verner om både den ettersøkte og norske interesser. Videre synliggjøres forholdet til folkeretten ved å innta en direkte henvisning til spesialitetsprinsippet i loven. Den anmodende stat vil også få en påminnelse om at spesialitetsprinsippet må respekteres.

Etter ordlyden i utleveringsloven § 12 skal betingelse vedrørende spesialitetsprinsippet stilles før utlevering kan skje. Er den anmodende stat konvensjonsforpliktet til å respektere spesialitetsprinsippet, har det som nevnt imidlertid ikke vært praksis å stille betingelsen. Utvalget ønsker å kodifisere gjeldende rett, slik at betingelse knyttet

til spesialitetsprinsippet *kan* stilles. Overfor stater som ikke er forpliktet til å overholde prinsippet gjennom konvensjonsforpliktelse med Norge, skal det klare utgangspunktet være at betingelsen stilles før utlevering finner sted.

Unntakene fra spesialitetsprinsippet foreslås videreført uten realitetsendringer. Det gjøres likevel enkelte redaksjonelle endringer for å bringe ordlyden mer i samsvar med unntakene i saker om arrestordrer fra stater i EU utenfor Norden, se punkt 9.2.2.4.

Samtykkesakene etter utleveringsloven § 21 prøves på samme måte som ordinære utleveringsbegjæringer. Utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig å innføre egne saksbehandlingsregler. Hensynet til effektivitet tilsier en forenklet behandling. Som tidligere presisert er imidlertid behandlingen uansett noe enklere fordi norske myndigheter allerede har vurdert forsvarligheten av å utlevere til vedkommende stat, og det alltid er tale om aksessorisk utlevering. Videre er det nødvendig å påse at vilkårene for utlevering er oppfylt og gi vedkommende tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier, som bl.a. ligger i ankeinstitutet. Det er for øvrig et begrenset antall saker hvor andre stater begjærer samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet, og problemstillingen har derfor begrenset praktisk betydning. Det er heller ikke ønskelig med ulikartede saksbehandlingsregler. Til sist vises det til at det uansett foreslås innført forenklede saksbehandlingsregler ved behandling av ordinære utleveringsbegjæringer, som også vil gjelde i samtykkesakene. Utvalget går derfor inn for å videreføre gjeldende rett, dvs. at de alminnelige reglene om prøving av utleveringsbegjæringer skal komme til anvendelse.

I de tilfeller der den anmodende stat ber om samtykke til å strafforfølge eller fullbyrde straff mot vedkommende for andre straffbare forhold begått før utlevering enn utleveringen skjer for, videreføres gjeldende rett med én presisering. Foruten de opplysninger som etter utleveringsloven § 21 tredje ledd skal fremgå av anmodningen, foreslår utvalget at denne så vidt mulig skal være ledsaget av en forklaring fra den ettersøkte, i tråd med utleveringskonvensjonen art. 14 nr. 1 bokstav a. Hvorvidt forklaringen må være avgitt til en judisiell myndighet eller om det er tilstrekkelig at forklaringen er nedtegnet i et politiavhør, beror på en konkret vurdering av saken og tilliten til den anmodende stat.

Om den ettersøktes samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet, se punkt 10.6.1.4.

*Videre utlevering*

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett om videre utlevering med enkelte redaksjonelle endringer, jf. lovutkastet § 20 første ledd bokstav b og § 47. Ettersom utvalget har foretatt like vurderinger knyttet til forbudet mot videre utlevering og spesialitetsprinsippet, vises det i hovedsak til vurderingene gjort foran.

Ved samtykke til videre utlevering prøver norske myndigheter saken på tilsvarende måte som ved en ordinær utleveringssak, jf. utleveringsloven § 21. Hensynet til effektiv saksbehandling tilsier imidlertid at prøvingen bør begrenses. Det vises primært til at den anmodende stat presumtvt skal foreta en fullstendig prøving av utleveringsbegjæringen fra staten som ønsker vedkommende videre utlevert. Det kan derfor synes overflødig at norske myndigheter skal gjennomføre en tilsvarende prøving. Videre kan det ta lang tid å avgjøre om samtykke kan og skal gis hvis den ettersøkte benytter seg av alle ankemulighetene nasjonal lovgivning åpner for. Dette kan være til hinder for et effektivt rettslig samarbeid.

På den annen side kommer problemstillingen på spissen bare i et begrenset antall saker. Det er heller ikke ønskelig å ha en rekke ulike saksbehandlingsregler. Dette vil føre til et uoversiktlig regelverk og komplisere anvendelsen av loven. Av og til kan både den anmodende staten og staten som ønsker noen videre utlevert ligge fjernt fra Norge, rettslig og politisk. At norske myndigheter foretar en fullstendig prøving av om samtykke kan og skal gis, ivaretar den ettersøktes rettssikkerhet. Utvalget foreslår i alle tilfeller å forenkle saksbehandlingen ved ordinære utleveringssaker, noe som vil få tilsvarende anvendelse i samtykkesakene. Utvalget går derfor inn for å videreføre gjeldende rett.

Utvalget har videre vurdert om det skal stilles krav om at det ved anmodning om samtykke til videre utlevering så vidt mulig skal vedlegges en forklaring fra den ettersøkte, se ovenfor om spesialitetsprinsippet. Dette kunne bidratt til å opplyse saken og ivareta den ettersøktes rettssikkerhet. På den annen side regulerer utleveringskonvensjonen art. 15 hvilke dokumenter norske myndigheter kan kreve fremlagt, og vedkommendes forklaring er ikke nevnt. Videre har ikke nødvendigvis den anmodende stat den ettersøktes forklaring for hånden. I tillegg kommer det at den anmodende stat skal foreta en fullstendig prøving av utleveringsbegjæringen fra staten som ønsker vedkommende videre utlevert, hvor vedkommende trolig gis anledning til å uttale seg om forholdet som lig-

ger til grunn for utleveringsbegjæring. Det synes derfor uforholdsmessig tungvint om norske myndigheter generelt skal kreve fremlagt forklaringen fra den ettersøkte i disse sakene. Retten kan etter utvalgets forslag i alle tilfeller be om at en slik forklaring fremskaffes etter lovutkastet § 42 annet ledd annet punktum hvis saken ligger slik an. Utvalget foreslår derfor ikke å stille krav om at ettersøktes forklaring skal vedlegges anmodningen.

## 9.2.2 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

### 9.2.2.1 Gjeldende rett

#### *Spesialitetsprinsippet*

Ved overlevering til stater i EU utenfor Norden kommer spesialitetsprinsippet til uttrykk i arrestordreloven § 16 første ledd bokstav a. Bestemmelsen fastsetter at norske myndigheter på anmodning fra den staten som har fått en person overlevert til seg, kan samtykke til at staten kan strafforfølge eller fullbyrde straff mot den overleverte for andre forhold begått forut for overleveringen enn de vedkommende ble overlevert for.

Paragraf 16 annet ledd bestemmer hvordan anmodning om samtykke skal utformes og fremsendes til norske myndigheter og gir regler om den norske saksbehandlingen.

Staten som har fått den ettersøkte overlevert, må fremsette anmodningen på samme måte som en ordinær arrestordre, jf. § 16 annet ledd første punktum, jf. §§ 5, 25 og 26. Samtykke skal gis dersom vilkårene for overlevering er oppfylt for den eller de straffbare forholdene som kravet om samtykke gjelder, og på de vilkårene som følger av eller som stilles i medhold av loven, jf. § 16 annet ledd annet punktum.

Av henvisningen i § 16 annet ledd tredje punktum til § 14 følger det at saksbehandlingen i utgangspunktet blir den samme som ved behandling av en arrestordre, med foreleggelse for tingretten og ved at endelig beslutning treffes av påtalemyndigheten eller unntaksvis departementet. Spørsmålet om vilkårene for samtykke er oppfylt, skal forelegges for og prøves av den tingretten som behandlet spørsmålet om overlevering, jf. § 16 annet ledd sjuende punktum. Saksbehandlingsreglene er likevel noe forenklet, ved at behandlingen for retten normalt skal være skriftlig, med mindre retten beslutter muntlig forhandling. Det skal for øvrig oppnevnes forsvarer, og reglene om anke og klage gjelder tilsvarende. Avgjørelse fra påtalemyndigheten eller departementet skal fore-

ligge innen 30 dager etter at kravet om samtykke ble mottatt. Fristen er ikke preklusiv, jf. LA-2021-81050.

Departementet avgjør arrestordresakene etter § 9 annet ledd (norsk statsborger), § 10 annet ledd (politisk lovbrudd) og § 29 annet ledd (konkurrerende anmodninger). I disse sakene kan forvaltningslovens klagefrist gjøre det vanskelig å overholde 30-dagersfristen i arrestordreloven § 16 annet ledd.

Arrestordreloven § 16 første ledd bokstav a regulerer bare tilfeller hvor norske myndigheter kan samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet. Parallellavtalen art. 30 nr. 3 regulerer en rekke andre unntak fra spesialitetsprinsippet, hvor det ikke er nødvendig å innhente samtykke fra den iverksettende stat. Ett av unntakene kommer til uttrykk i § 14 annet ledd, hvor det bestemmes at den ettersøkte i retten kan samtykke i overlevering, og samtidig gi samtykke til at spesialitetsprinsippet ikke skal gjelde, se punkt 10.6.2.1.

Ved overlevering til Norge er spesialitetsprinsippet regulert i arrestordreloven § 36, se punkt 11.3.

#### *Videre utlevering og videre overlevering*

Arrestordreloven § 16 første ledd bokstav b og c regulerer videre overlevering og videre utlevering. Første ledd bokstav b fastsetter at norske myndigheter kan samtykke til at en stat som har fått en person overlevert fra Norge på grunnlag av en nordisk-europeisk arrestordre, kan overlevere vedkommende videre til en annen medlemsstat i EU eller Island for forhold begått før overleveringen fra Norge.

Paragraf 16 annet ledd regulerer fremgangsmåten og vilkårene for å gi et samtykke som nevnt i første ledd bokstav b, og tilsvarende vilkårene og fremgangsmåten ved samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet, se foran.

Staten som har fått den ettersøkte overlevert må ikke alltid innhente samtykke fra norske myndigheter for å overlevere vedkommende videre. Parallellavtalen art. 31 nr. 2 angir flere situasjoner der videre overlevering kan skje uten samtykke fra den iverksettende stat.

Paragraf 16 første ledd bokstav c regulerer tilfeller hvor en stat utenfor EU og Norden begjærer utlevering av en person som tidligere er overlevert fra Norge til en stat i EU utenfor Norden. Samtykke kan bare gis når vedkommende ikke er norsk statsborger. Dette har sammenheng med forbudet mot utlevering av norske statsborgere i utleveringsloven § 2.

Etter § 16 fjerde ledd skal krav om samtykke sendes til Justisdepartementet og behandles etter reglene i utleveringsloven.

#### *9.2.2.2 Folkerettslige rammer*

##### *Spesialitetsprinsippet*

*Parallellavtalen* art. 30 nr. 2, som er likelydende med *EUs rammebeslutning* art. 27, opprettholder spesialitetsprinsippet som utgangspunkt. Det oppstilles imidlertid en rekke unntak i nr. 3 bokstav a til g. Etter bokstav a gjelder ikke spesialitetsprinsippet dersom den ettersøkte har hatt anledning til å forlate den utstedende stat, men ikke har gjort det innen 45 dager etter løslatelse eller har returnert til den utstedende stat etter å ha forlatt den. Det gjelder også unntak hvis handlingen ikke kan straffes med frihetstap eller frihetsbegrensende tiltak, jf. bokstav b og c. EU-domstolen presiserte i dom 1. desember 2008 i sak C-388/08 PPU *Leymann og Pustovarov* på hvilket tidspunkt samtykke må foreligge etter bokstav c; vedkommende kan rettsforfølges og dømmes for andre lovovertridelser enn overleveringsvedtaket gjelder uten samtykke, såfremt vedkommende ikke frihetsberøves. Samtykke må imidlertid foreligge hvis vedkommende skal varetektsfengsles eller påbegynne eventuell soning (avsnitt 73).

Spesialitetsprinsippet er heller ikke til hinder for at personen «kan bli gjenstand for straff eller tiltak som ikke omfatter frihetsberøvelse, særlig økonomisk straff eller tiltak i stedet for dette, selv om straffen eller tiltaket kan medføre en begrensning i hans eller hennes personlige frihet», jf. bokstav d. Også samtykke fra den overleverte opphever vernet spesialitetsprinsippet gir, jf. bokstav e og f. Til sist kan den iverksettende stat samtykke til at den ettersøkte holdes strafferettslig ansvarlig også for andre straffbare forhold begått før overleveringen fant sted enn overleveringen gjaldt, jf. bokstav g, jf. nr. 4.

Anmodning om samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet skal inngis med de krav til innhold som ellers gjelder for arrestordre, jf. nr. 4, jf. art. 11 nr. 1, og det skal foreligge en oversettelse som nevnt i art. 11 nr. 2, jf. art. 30 nr. 4. Den iverksettende stat skal samtykke hvis handlingen selv kunne begrunnet overlevering. Anmodningen skal avslås hvis det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn som nevnt i art. 4, og den kan avslås hvis det foreligger en valgfri avslagsgrunn etter art. 5, 6 nr. 2 (politisk lovbrudd) eller 7 nr. 2 (nasjonalitetsunntak), jf. art. 30 nr. 4. Etter omstendighetene kan den iverksettende stat sam-

tykke på visse betingelser, og i så tilfelle skal den utstedende stat gi relevante garantier. Det oppstilles en 30-dagersfrist for å avgjøre anmodning om samtykke i den iverksettende stat, jf. art. 30 nr. 4.

Parallellavtalen art. 30 nr. 1 åpner videre for at hver avtalepart kan avgi erklæring om at staten anser samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet for å være gitt, med mindre den iverksettende stat i overleveringsvedtaket tilkjennegir noe annet. En slik erklæring skal bygge på gjensidighet. Norge har ikke gitt slik erklæring, og spesialitetsprinsippet gjelder derfor så langt parallellavtalen ikke gjør unntak.

#### Videre utlevering og videre overlevering

*Parallellavtalen* art. 31 tilsvarende *EUs rammebeslutning* art. 28 og regulerer adgangen til videre overlevering og videre utlevering. Det følger forutsetningsvis av art. 31 nr. 2 at videre overlevering ikke kan skje med mindre det foreligger et unntak hjemlet i bestemmelsen. Unntakene gjelder stort sett tilsvarende som ved spesialitetsprinsippet, se foran.

Det forekommer at samme person blir overlevert flere ganger mellom flere stater. I EU-domstolens dom 28. juni 2012 i sak C-192/12 PPU *West* slås det fast at det bare er nødvendig å innhente samtykke fra den staten som sist overleverte vedkommende. Tilsvarende må gjelde etter parallellavtalen.

Videre utlevering til en tredjestat kan ikke skje uten samtykke fra kompetent myndighet i den iverksettende stat, jf. art. 31 nr. 4. Prinsippene som utledes fra EU-domstolens avgjørelser i *Petruhhin* (2016) og *Raugevicius* (2018) gjelder tilsvarende, forutsatt at vilkårene for å anvende dem gjør seg gjeldende, se punkt 4.8.2.

#### 9.2.2.3 Nordisk rett

##### Spesialitetsprinsippet

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 17 gjennomfører *EUs rammebeslutning* art. 27. Overlevering til stater i EU utenfor Norden skjer på vilkår av at spesialitetsprinsippet etterleves, med mindre det foreligger et lovhjemlet unntak.

I *finsk, islandsk* og *svensk* rett kommer ikke spesialitetsprinsippet like klart til uttrykk som i dansk rett. Kompetent myndighet kan samtykke til at den ettersøkte holdes strafferettslig ansvarlig for andre forhold enn overleveringen gjaldt, og ettersøkte kan også selv gi avkall på vernet spesialitetsprinsippet gir gjennom samtykke.

#### Videre overlevering og utlevering

I *dansk* rett er forbudet mot videre overlevering og spesialitetsprinsippet regulert samlet, se punkt 9.2.1.4.

Etter *finsk, islandsk* og *svensk* rett er utgangspunktet at en person som er overlevert til en medlemstat i EU utenfor Norden, ikke kan videre overleveres til en tredje medlemsstat for handlinger begått før overleveringen fant sted. Dette gjelder likevel ikke om staten eller personen samtykker til videre overlevering.

#### 9.2.2.4 Utvalgets vurderinger

##### Spesialitetsprinsippet

Utvalget foreslår å videreføre arrestordreløven § 16 første ledd bokstav a og annet ledd, jf. parallellavtalen art. 30. Se lovutkastet § 29. Samtidig går utvalget inn for å synliggjøre at spesialitetsprinsippet som utgangspunkt gjelder ved overlevering til stater i EU utenfor Norden, men med de unntakene som følger av parallellavtalen art. 30 nr. 3. Loven vil derfor ikke bare omhandle tilfellene hvor norske myndigheter skal gi samtykke.

Utvalget har vurdert hensiktsmessigheten av å lovregulere spesialitetsprinsippet. Dette kan synes overflødig. Både Norge og øvrige avtaleparter er forpliktet til å etterleve sine internasjonale forpliktelser, se tilsvarende i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 28. At prinsippet tilkjennegis i loven vil derfor ikke ha innvirkning på om og når den utstedende stat kan gå utenfor overleveringens spesialitet.

På den annen side er kontrollen med om vilkårene for overlevering er til stede for hvert enkelt forhold, med på å sikre at vernet som ligger bak disse ikke blir uthulet. Utvalget mener at et så viktig prinsipp eksplisitt bør komme til uttrykk i loven. Dette vil både synliggjøre forholdet til parallellavtalen, sikre rettslikhet i utleverings- og arrestordresakene og gjøre regelverket tilgjengelig og informativt for praktikerne.

Det synes ikke hensiktsmessig å stille betingelse knyttet til spesialitetsprinsippet i arrestordresakene. Dette vil undergrave arrestordresystemet, som er tuftet på gjensidig tillit. Parallellavtalen åpner heller ikke for å stille betingelse om spesialitetsprinsippet. Utvalget foreslår derfor en bestemmelse som gir uttrykk for at spesialitetsprinsippet gjelder med mindre unntakene som følger av parallellavtalen art. 30 nr. 3 får anvendelse.

Ved anmodning om samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet foreslår utvalget å videre-

føre gjeldende rett, herunder fremgangsmåte og vilkår for samtykke, i samsvar med parallellavtalen art. 30 nr. 4.

#### *Videre utlevering og videre overlevering*

Utvalget går inn for å videreføre meningsinnholdet i arrestordreloven § 16 første ledd bokstav b og c, annet og tredje ledd om norsk samtykke til videre overlevering og videre utlevering. Se lovutkastet § 30. Samtidig foreslår utvalget å synliggjøre utgangspunktet om at videre utlevering og videre overlevering ikke kan skje med mindre det foreligger et unntak som nevnt i parallellavtalen art. 31 nr. 2. Se lovutkastet § 30. Reguleringen og begrunnelsen er i det vesentlige den samme som for spesialitetsprinsippet, se foran.

### **9.2.3 Overlevering til stater i Norden**

#### *9.2.3.1 Gjeldende rett*

##### *Spesialitetsprinsippet*

Unntaksvis kan norske myndigheter motta anmodning om samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet fra en annen nordisk stat. Denne situasjonen reguleres av arrestordreloven § 23. Samtykke skal gis med mindre det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn etter § 18, jf. § 8. Dersom det straffbare forholdet er begått helt eller delvis på norsk territorium og ikke er straffbart etter norsk rett, kan påtalemyndigheten nekte å gi samtykke etter eget skjønn, jf. § 23 første ledd annet punktum, jf. § 19 første ledd bokstav b.

En samtykkeanmodning skal utformes som en ordinær arrestordre og fremsendes på tilsvarende måte, jf. § 23 annet ledd første punktum. Saksbehandlingsreglene i § 21 skal anvendes så langt de passer, jf. § 23 annet ledd annet punktum, men likevel slik at spørsmålet om samtykke skal behandles skriftlig med mindre retten beslutter muntlig behandling.

Samtykkeanmodningen skal forelegges for den tingretten som avgjorde overleveringsspørsmålet, og det skal oppnevnes forsvarer for den overleverte, jf. § 23 annet ledd fjerde og femte punktum.

Når det foreligger rettskraftig kjennelse oversendes saken til påtalemyndigheten for endelig avgjørelse. Påtalemyndigheten må legge til grunn rettens vurdering av de obligatoriske avslagsgrunnene, og ellers vurdere om det foreligger forhold som nevnt i § 19 første ledd bokstav b.

#### *Videre overlevering og videre utlevering*

Arrestordreloven § 24 omhandler videre overlevering og videre utlevering til en stat *utenfor* Norden av en person som er overlevert fra Norge til en annen nordisk stat.

Etter § 24 første ledd skal samtykke til videre overlevering til en stat i EU utenfor Norden gis dersom norske myndigheter hadde etterkommet arrestordren etter reglene som gjelder for nordisk-europeiske arrestordre. Paragraf 24 tilsvarer § 16 første ledd bokstav b og c, annet og tredje ledd, se punkt 9.2.2.1.

Saksbehandlingsreglene i § 23 annet ledd gjelder også ved behandling av anmodning om samtykke til videre overlevering, jf. § 24 annet ledd siste punktum, se foran.

Gjelder anmodningen samtykke om videre utlevering til en stat utenfor EU og Norden for forhold begått før overleveringen fant sted, følger det av § 24 annet ledd at saken behandles etter utleveringslovens regler.

#### *9.2.3.2 Folkerettslige rammer*

##### *Spesialitetsprinsippet*

I konvensjon om nordisk arrestordre art. 23 er spesialitetsprinsippet i utgangspunktet ikke til hinder for utvidet strafforfølgning og straffullbyrding. Spesialitetsprinsippet er følgelig betydelig modifisert. Det finnes likevel enkelte snevre unntak fra dette utgangspunktet, jf. art. 23. nr. 1 bokstav a til c.

Spesialitetsprinsippet er til hinder for utvidet strafforfølgning eller straffullbyrding dersom overlevering for det nye forholdet ikke kunne funnet sted fordi det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn etter art. 4, fordi overleveringen ville blitt avslått etter nasjonal rett etter art. 27 (særregler om politiske lovbrudd ved overlevering til og fra Island), eller hvis overlevering kunne vært avslått etter art. 5 nr. 2 eller nr. 4 (valgfrie avslagsgrunner) og iverksettende stat nekter å samtykke.

Artikkel 23 nr. 2 bestemmer at den overleverte i alle tilfeller kan holdes strafferettslig ansvarlig for andre lovovertridelser begått for overlevering fant sted dersom vedkommende har hatt mulighet til å forlate staten overlevering skjedde til i 45 dager etter at han eller hun ble endelig løslatt eller har forlatt staten og senere vendt tilbake (bokstav a). Tilsvarende gjelder om vedkommende samtykker til unntak fra spesialitetsprinsippet (bokstav b).

### Videre overlevering og videre utlevering

Etter konvensjon om nordisk arrestordre kan videre overlevering skje fritt innad i Norden, jf. art. 24 nr. 1. Det gjelder visse særregler ved overlevering til og fra Island, men hverken Norge eller Island har gjort disse gjeldende.

Ved videre overlevering til stater i EU utenfor Norden eller videre utlevering til øvrige stater, er hovedregelen imidlertid at dette ikke kan skje, jf. art. 24 nr. 2. Unntak gjelder hvis vedkommende samtykker etter at overleveringen har funnet sted (bokstav a), vedkommende uhindret og i 45 dager har kunnet forlate landet overlevering skjedde til, men ikke har gjort dette, eller vedkommende har vendt tilbake etter å ha forlatt landet frivillig (bokstav b), eller iverksettende stat samtykker (bokstav c).

#### 9.2.3.3 Nordisk rett

##### Spesialitetsprinsippet

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 10 er utformet etter mønster av konvensjon om nordisk arrestordre art. 23. Spesialitetsprinsippet er i praksis avskaffet, men det gjelder visse unntak.

I den *svenske* loven om nordisk arrestordre 2011 5 kap. 7 § fastsettes det at ved anmodning om rettsforfølgning for andre straffbare forhold begått før overleveringen fant sted, skal påtalemyndigheten prøve om overleveringen kunne funnet sted etter nærmere bestemte obligatoriske avslagsgrunner.

*Finsk* lov om nordisk arrestordre 2007 47 § tilkjennegir hovedregelen om at spesialitetsprinsippet i praksis er avskaffet, men samtidig slik at samtykke må innhentes og vurderes gitt i enkelte tilfeller, jf. 48 §.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 23 første ledd tilsvarer den norske arrestordreloven § 23 første ledd.

### Videre overlevering og videre utlevering

I den *danske* utleveringsloven 2020 reguleres videre overlevering og videre utlevering av §§ 11 og 12. Overfor Island er det en særregulering i § 11, som har sin bakgrunn i konvensjon om nordisk arrestordre art. 24 nr. 1, jf. art. 26 og 27.

Paragraf 12 regulerer videre overlevering til stater i EU og videre utlevering til stater utenfor EU og Norden. Utgangspunktet er at overlevering og utlevering skjer på vilkår av at videre overleve-

ring eller utlevering ikke kan skje, med visse lovbestemte unntak, jf. § 12 nr. 1 til 3.

*Svensk* lov om nordisk arrestordre 2011 bestemmer i 5 kap. 8 § 1 stk. at videre overlevering innad i Norden fritt kan skje. En anmodning fra en nordisk stat om videre overlevering til en medlemstat i EU behandles av tingretten etter reglene i loven om europeisk arrestordre 2003 6 kap. 8 §. En anmodning om videre utlevering til øvrige tredjestater behandles etter reglene i utleveringsloven 1957 24 §.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 24 første ledd tilsvarer den norske arrestordreloven § 24.

*Finland* har ingen tilsvarende bestemmelse i sin lov om nordisk arrestordre 2007.

#### 9.2.3.4 Utvalgets vurderinger

##### Spesialitetsprinsippet

Utvalget går inn for å videreføre arrestordreloven § 23, som regulerer norsk samtykke til utvidet strafforfølgning eller straffullbyrding mot den ettersøkte ved overlevering til nordiske stater. Se lovutkastet § 35. Samtidig ønsker utvalget å synliggjøre utgangspunktet etter folkeretten og tilkjenne gi at spesialitetsprinsippet i betydelig grad er modifisert innad i Norden. Dette vil bidra til et helhetlig og tilgjengelig regelverk. Forskjellen mellom utleveringssaker og overlevering til stater i EU utenfor Norden på den ene siden og overlevering innad i Norden på den annen side, blir også synliggjort. Utvalget foreslår på denne bakgrunn en bestemmelse som i det vesentlige svarer til konvensjon om nordisk arrestordre art. 23.

Utvalget bemerker samtidig at den ettersøkte *ikke* kan gi avkall på spesialitetsprinsippet *før* overlevering fra Norge til en annen nordisk stat, se motsetningsvis konvensjon om nordisk arrestordre art. 23 nr. 2 bokstav b. For en nærmere begrunnelse for dette, se punkt 10.6.3.4.

I tilfeller der norske myndigheter mottar anmodning om samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet, foreslår utvalget å videreføre arrestordreloven § 23 om krav til fremgangsmåte og vilkår.

### Videre overlevering og videre utlevering

Utvalget foreslår å videreføre arrestordreloven § 24 om norsk samtykke til videre overlevering og videre utlevering. Se lovutkastet § 36. Utvalget ønsker samtidig å bringe bestemmelsen mer i samsvar med konvensjon om nordisk arrestordre

art. 24, slik at det fremkommer uttrykkelig av loven at forbudet mot videre overlevering og videre utlevering gjelder overfor henholdsvis stater i EU utenfor Norden og stater utenfor EU og Norden, med mindre det foreligger et unntak som fremgår av konvensjon om nordisk arrestordre art. 24. Begrunnelsen for forslaget bygger på samme vurderinger og hensyn som for spesialitetsprinsippet, se foran.

### 9.3 Betingelser som stilles for utlevering

#### 9.3.1 Gjeldende rett

##### *Innledning*

Utleveringsloven § 12 fastslår at utlevering bare kan skje på de vilkår som er angitt i bestemmelsen, og at det «[t]il utlevering kan knyttes ytterligere vilkår som det finnes grunn til». Som det fremgår av punkt 6.6.5, anbefaler utvalget at slike vilkår kalles «betingelser». I lovtkastet brukes «betingelser» for å skille disse særskilt fastsatte forutsetningene fra de alminnelige vilkårene og avslagsgrunnene.

Det er ikke gitt noen tilsvarende generell bestemmelse om betingelser for *overlevering*. De folkerettslige avtalene begrenser hvilke betingelser som kan stilles. Men de krever eller tillater at det stilles nærmere angitte betingelser eller innhentes forsikringer også for overlevering. Om dette vises det til punkt 8.9 om norsk statsborger, 9.2 om spesialitetsprinsippet, videre utlevering og videre overlevering, og 8.7 og 8.8 når det gjelder henholdsvis fraværdsdom og livstidsstraff.

##### *Utleveringsloven § 12*

Det følger av utleveringsloven § 12 første ledd at utlevering bare kan skje på de vilkår som fremgår av bokstavene a til d. Annet ledd bestemmer at det «[t]il utlevering kan knyttes ytterligere vilkår som det finnes grunn til».

Departementet stiller disse vilkårene i forbindelse med avgjørelsen av om utleveringsbegjæringen skal etterkommes, jf. § 18 første ledd. Retten kan imidlertid ha forutsatt at ett eller flere vilkår er nødvendige for at lovens vilkår for utlevering er oppfylt, jf. § 17 første ledd. Disse inntas i så fall i departementets vedtak.

Lovens system forutsetter at den anmodende stat må akseptere vilkåret, og at utleveringsbegjæringen bare kan etterkommes dersom det er grunn til å tro at vilkåret vil bli overholdt. Som et

alternativ til å stille vilkår, kan det innhentes *garantier* fra anmodende stat. Det kan da vises til garantiene i utleveringsvedtaket.

Utleveringsloven § 12 regulerer hverken hvordan norske myndigheter skal stille vilkår eller innhente garantier, eller hvordan den anmodende stat skal bekrefte vilkår eller gi garantier. Heller ikke forarbeidene eller rettsteorien sier noe om dette. I praksis varierer det hvordan departementet innhenter garantier. Det sentrale er at garantiene kan anses som bindende. Valg av fremgangsmåte har dette for øyet. Overfor stater som *ikke* er tilsluttet en folkerettslig avtale ber departementet vanligvis om at vilkårene bekreftes eller at garantiene gis i notes form via diplomatiske kanaler. Overfor stater som *er* tilsluttet en folkerettslig avtale blir det derimot ofte ansett som tilstrekkelig at bekreftelsen eller garantien gis direkte fra judisiell anmodende myndighet.

Norges folkerettslige forpliktelser til å utlevere kan begrense adgangen til å stille vilkår dersom disse ikke utgjør en gyldig avslagsgrunn etter denne folkeretten. I praksis skjer det likevel at det stilles vilkår også i slike tilfeller.

##### *Spesialitetsprinsippet, videre utlevering, strafforfølgning ved provisoriske eller ekstraordinære domstoler og dødsstraff – § 12 første ledd bokstav a til d*

Utleveringsloven § 12 første ledd bokstav a til d innebærer at det *skal* stilles slike vilkår for utlevering som fremgår av bestemmelsen.

Bokstav a om *spesialitetsprinsippet* og bokstav b om *videre utlevering* er behandlet i punkt 9.2.

Bokstav c bestemmer at utlevering bare kan skje på vilkår av at den som begjæres utlevert, ikke uten departementets samtykke settes under rettsforfølgning 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» (*provisoriske og ekstraordinære domstoler*). Departementet kan samtykke til slik strafforfølgning når det er «ubetenkelig», jf. § 21 fjerde ledd. Om samtykke uttales det i Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 38:

«Samtykke bør kunne gis dersom det etter en vurdering av de konkrete forhold – årsaken til at domstolen er nedsatt, dens sammensetning og de regler som gjelder strafforfølgning m. m. – ikke er betenkelig fra et rettssikkerhetssynspunkt.»

Bestemmelsen i bokstav c har ikke noe motstykke i utleveringskonvensjonen. Det vil dermed ikke



være adgang til å stille vilkår etter bokstav c overfor stater som er tilsluttet utleveringskonvensjonen, jf. proposisjonen s. 37 og Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til ny utleveringslov (februar 1974) s. 20. Norge kan derimot påberope seg gjensidighet dersom den andre staten har tatt forbehold.

Bokstav d fastsetter at utlevering bare kan skje på vilkår av at *dødsstraff* ikke må fullbyrdes mot den utleverte. Bestemmelsen er i prinsippet i samsvar med utleveringskonvensjonen art. 11, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 38.

Utlevering som innebærer risiko for fullbyrding av dødsstraff må nektes. Når det gjelder utlevering til straffullbyrding, tillater utleveringsloven § 3 første ledd bare utlevering til «frihetsstraff eller anbringelse i anstalt». Utlevering til fullbyrding av dødsstraff vil være i strid med menneskerettsloven §§ 2 og 3. Slik utlevering vil også kunne rammes av utleveringsloven § 6 om fare for forfølgelse og § 7 om grunnleggende humanitære hensyn, som av domstolene er tolket å omfatte en rekke menneskerettsbrudd. I LB-2019-84961 kom lagmannsretten til at utlevering til Iran ville være i strid med bl.a. utleveringsloven § 6, jf. EMK art. 3, fordi det var reell fare for at siktede ville bli idømt korporlig straff (pisking eller dødsstraff). Se omtale i punkt 8.6.2.1.

Ingen av Europarådets medlemsstater gjennomfører i dag dødsstraff. EMD har lagt til grunn at det er i strid med EMK art. 2 og 3 å utlevere eller utvise en person dersom vedkommende risikerer dødsstraff i mottakerstaten, jf. bl.a. *Al-Saadoon og Mufdhi mot Storbritannia*, 2. mars 2010, særlig avsnitt 120 og 123 og *A.L. (X.W.) mot Russland*, 29. oktober 2015, særlig avsnitt 64 og 66. EMK sjetten tilleggsprotokoll forplikter til avskaffelse av dødsstraff og 13. tilleggsprotokoll til avskaffelse under enhver omstendighet, dvs. også i krigstid. EMD har lagt til grunn at også medlemsstater i Europarådet som ikke har ratifisert protokoll nr. 13, er forpliktet til å avskaffe dødsstraff, jf. bl.a. *A.L. (X.W.)-dommen* (2015).

Det følger av forarbeidene at forbudet mot fullbyrding av dødsstraff gjelder både ved utlevering til straffullbyrding og til strafforfølgning. Utlevering vil kunne skje hvor det er mottatt «sikre garantier» for at en dødsdom ikke vil bli fullbyrdet, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 38.

«Ytterligere vilkår som det finnes grunn til» – § 12 annet ledd

Utleveringsloven § 12 annet ledd gir hjemmel for å stille «ytterligere vilkår som det finnes grunn

til». Det *kan* stilles vilkår for en utlevering så lenge det er saklig grunn for det, og så langt vilkårene ikke kommer i strid med utleveringsplikt etter folkerettslig avtale.

Etter annet ledd kan det f.eks. være aktuelt å stille følgende vilkår:

- Norske myndigheter eller andre skal gis adgang til å observere rettsbehandlingen, jf. Ruud s. 217 og Ruud mfl. s. 70.
- Strafforfølgning skal skje ved en bestemt type domstol.
- «[A]t det som forvandlingsstraff for dødsstraff ikke må nyttes annen særlig brutal straff», jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 38.
- «[A]t en dom på dødsstraff ikke omgjøres til livstidsstraff uten mulighet for prøveløslatelse», ettersom EMD har lagt til grunn at dette er i strid med EMK art. 3, jf. Ruud mfl. s. 69.
- Den utleverte skal gis rett til en full ny prøving av saken dersom utlevering skjer for fullbyrding av fraværdom, jf. Mathisen s. 437 og Ruud mfl. s. 70.
- Det skal gis fradrag i den anmodende stat for varetekt som er utholdt i Norge (varetektsfradrag, se punkt 11.5), jf. Mathisen s. 437, Ruud s. 218 og Ruud mfl. s. 70.
- Soning skal ikke skje i bestemte fengsler, jf. Rt. 2009 s. 594 avsnitt 6 og 7 og Ruud mfl. s. 69.
- Varetekt og soning skal skje under forhold som oppfyller kravene etter EMK (se punkt 4.3).
- Soningsforholdene skal tilpasses for å hindre tortur, annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, eller for å ivareta grunnleggende humanitære hensyn, jf. Ruud mfl. s. 69 og Rt. 1998 s. 1993 (s. 1998).
- Den utleverte skal gis nødvendig helsehjelp og medisiner, jf. Ruud mfl. s. 69.
- Norske myndigheter skal gis adgang til å besøke den utleverte under soningen eller på annen måte kontrollere fengselsforholdene, jf. Ruud mfl. s. 69.

### 9.3.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Flere av vilkårene som i dag stilles for utlevering, har en side til menneskerettighetene. Dette gjelder særlig vilkår knyttet til forbudet mot dødsstraff, som også er nedfelt i *Grunnloven* § 93 første ledd.

EMK art. 2 nr. 1 fastslår at retten til livet skal beskyttes ved lov. Ordlyden åpner imidlertid for dødsstraff: «Ingen må med hensikt bli berøvet livet unntatt ved fullbyrdelse av en dom avsagt av en domstol etter å være funnet skyldig i en forbry-

telse som loven bestemmer denne straff for.» Artikkel 3 har dessuten et absolutt forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. *Sjette tilleggsprotokoll 28. april 1983* til EMK om avskaffelse av dødsstraffen art. 1 fastsetter at dødsstraffen skal bli avskaffet, og at ingen må bli dømt til slik straff eller henrettet. Artikkel 2 åpner for dødsstraff i krigstid. *13. tilleggsprotokoll 3. mai 2002* til EMK forplikter til avskaffelse av dødsstraff under enhver omstendighet, også i krigstid, jf. art. 1.

SP art. 6 slår fast retten til liv og gir en rekke regler knyttet til dødsstraff. Artikkel 7 oppstiller et absolutt forbud mot tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. *Annen tilleggsprotokoll til SP 15. desember 1989 om avskaffelse av dødsstraff* art. 1 bestemmer at ingen skal henrettes innenfor jurisdiksjonen til en stat som er part i protokollen. Hver part skal treffe alle nødvendige tiltak for å avskaffe dødsstraff innenfor sin jurisdiksjon.

Etter *FNs barnekonvensjon* art. 6 har hvert barn en iboende rett til livet. Det følger av art. 37 bokstav a at partene skal sikre at barn ikke idømmes dødsstraff.

*Utleveringskonvensjonen* inneholder regler bl.a. om dødsstraff (art. 11), spesialitetsprinsippet (art. 14) og videre utlevering (art. 15). *Annen tilleggsprotokoll* til konvensjonen har dessuten en bestemmelse om fraværdommer (art. 3).

Dersom forbrytelsen utleveringsbegjæringen gjelder, kan straffes med *dødsstraff* etter den anmodende stats lovgivning, og det etter anmodede stats lov ikke kan idømmes dødsstraff for forbrytelsen eller slik straff vanligvis ikke fullbyrdes der, kan utlevering nektes, med mindre den anmodende stat avgir tilstrekkelige forsikringer om at dødsstraff ikke vil bli fullbyrdet, jf. art. 11.

Artikkel 14 om *spesialitetsprinsippet* og art. 15 om *videre utlevering* er behandlet i punkt 9.2. Om utleveringskonvensjonen art. 18 nr. 3 og *varetektsfradrag* vises det til punkt 11.5.

I stedet for å utsette en utlevering, kan den anmodede stat utlevere den ettersøkte midlertidig i samsvar med vilkår som avtales mellom statene, jf. art. 19 nr. 2. Se nærmere om midlertidig utlevering punkt 10.7.

*Annen tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen bestemmer at dersom den ettersøkte er domfelt ved en fraværdom («*judgment in absentia*») etter en prosess som ikke oppfyller minstekravene til forsvar, kan det stilles vilkår om at den anmodende stat skal garantere at den utleverte gis rett til en ny prøving av saken, som ivaretar den utlevertes rett til forsvar (art. 3).

Utleveringsavtalen med *USA* art. 8 fastslår at dersom dødsstraff etter den anmodende stats lovgivning kan idømmes for forholdet utleveringsbegjæringen gjelder, og forholdet ikke kunne medført dødsstraff etter loven i den anmodede stat, kan utlevering nektes med mindre den anmodende stat forsikrer at dødsstraff ikke vil bli idømt, eller at idømt dødsstraff ikke vil bli fullbyrdet. Avtalen med *Australia* har en lignende bestemmelse i art. 9. Australia har imidlertid avskaffet dødsstraff, slik at artikkelen er uten praktisk betydning. Avtalen med *Canada* har ikke regler om dødsstraff. Men både Canada og Norge har avskaffet dødsstraff og er forpliktet til å overholde SP art. 6 og annen tilleggsprotokoll til SP art. 1. Utlevering til fullbyrding av dødsstraff er derfor ikke aktuelt.

Avtalen med Australia art. 7 nr. 2 bokstav a inneholder regler om provisoriske og ekstraordinære domstoler. Det følger av artikkelen at utlevering kan nektes dersom det er sannsynlig at den ettersøkte vil bli strafforfulgt ved en provisorisk eller ekstraordinær domstol, og dersom utlevering er begjært for fullbyrding av en straff som er idømt av en slik domstol. Avtalene med Canada og USA har ikke regler om provisoriske og ekstraordinære domstoler. Avtalene med USA og Australia har også bestemmelser om spesialitetsprinsippet og forbudet mot videre utlevering, mens reguleringen av dette i avtalen med Canada er mer begrenset, se punkt 9.2.1.

For øvrig nevnes det at *FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet* 2000 art. 16 nr. 11 og *FNs konvensjon om korrupsjon* 2003 art. 44 nr. 12 forutsetter at det ved utlevering av egne statsborgere til strafforfølgning kan stilles som betingelser at den som utleveres, skal tilbakeføres for soning i den utleverende stat etter strafforfølgningen.

### 9.3.3 Nordisk rett

Utleveringslovene i de nordiske statene har bestemmelser om vilkår som skal eller kan stilles knyttet bl.a. til spesialitetsprinsippet, videre utlevering, provisoriske og ekstraordinære domstoler/særdomstoler og dødsstraff. Danmark, Finland, Island og Sverige har tatt forbehold til utleveringskonvensjonen, som går ut på at det for utlevering til strafforfølgning, skal kunne stilles som vilkår at den utleverte ikke strafforfølges ved en provisorisk eller ekstraordinær domstol. Norge har ikke tatt et tilsvarende forbehold. Utleveringsloven i Sverige og Finland har også regler om vilkår knyttet til militære og politiske lov-

brudd. I tillegg har lovene som regel en sekkebestemmelse, som gir adgang til å stille andre vilkår som anses nødvendige.

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 29, stk. 1, fastslår at utlevering skal skje på vilkår av at den utleverte ikke straffefølges (spesialitetsprinsippet) eller utleveres videre til et tredjeland for en annen straffbar handling begått før utleveringen enn den vedkommende utleveres for. Unntak gjelder hvor retten tillater det etter § 41 (bokstav a), eller den utleverte, til tross for at vedkommende i 30 dager uhindret har kunnet forlate staten utleveringen skjedde til, har unnlatt å gjøre det (bokstav b), eller vedkommende etter å ha forlatt denne staten, frivillig har vendt tilbake dit (bokstav c). Videre følger det av stk. 2 at det skal stilles vilkår om at den utleverte ikke uten rettens tillatelse må underkastes straffefølgning ved en særdomstol. Det skal dessuten stilles vilkår om at dødsstraff ikke må fullbyrdes for handlingen det utleveres for, jf. stk. 3.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 12 § fastslår at det skal stilles vilkår knyttet til spesialitetsprinsippet og forbudet mot videre utlevering. Unntak gjelder i tilfeller som nevnt i utleveringskonvensjonen art. 14 og 15, se nærmere punkt 9.2.1.3. Lovens 12 § 1 stk. nr. 2 bestemmer at det skal stilles vilkår om at den utleverte ikke kan straffefølges ved en «domstol, som endast för tillfället eller för särskilda undantagsförhållanden erhållit befoogenhet att pröva mål av sådan beskaffenhet» (provisorisk eller ekstraordinær domstol). Unntak gjelder når utlevering er forenlig med den ettersøktes rettssikkerhet og regjeringen har samtykket til utlevering. Lovens 12 § 1 stk. nr. 3 bestemmer at det skal stilles vilkår om at den som utleveres, ikke skal straffes med dødsstraff. Etter 12 § 2 stk. skal det i tilfellene som omfattes av 5 § (militære lovbrudd) og 6 § (politiske lovbrudd) stilles vilkår om at den som utleveres, ikke må straffes etter en bestemmelse om militære lovbrudd eller politiske lovbrudd. Regjeringen kan for øvrig stille andre vilkår som anses nødvendige, jf. 12 § 3 stk.

Den *finske* utleveringsloven 1970 12 § 1 mom. nr. 1 bestemmer at det skal stilles vilkår om at den utleverte ikke kan straffefølges (spesialitetsprinsippet) eller utleveres videre for en annen før utleveringen begått handling enn den vedkommende er utlevert for. Unntak gjelder i tilfeller som nevnt i utleveringskonvensjonen art. 14 og 15, se nærmere punkt 9.2.1.3. Videre skal det stilles vilkår om at den utleverte ikke uten samtykke fra departementet settes under straffefølgning ved en «domstol som har fått behörighet att döma i

sådane mål endast tillfälligt eller under särskilda undantagsförhållanden» (provisorisk eller ekstraordinær domstol), jf. 14 § 3 mom. nr. 2. Lovens 12 § 2 mom. bestemmer at i tilfellene som omfattes av 5 § (militært lovbrudd), skal det stilles vilkår om at den utleverte ikke kan straffes etter en bestemmelse som gjelder militært lovbrudd. Paragraf 12 3 mom. bestemmer at når noen utleveres for en handling som ikke hovedsakelig kan anses som et politisk lovbrudd etter 6 § (politisk lovbrudd), skal det stilles vilkår om at handlingen, når den utleverte dømmes til straff, ikke kan anses som et politisk lovbrudd. Departementet kan dessuten stille andre vilkår som anses nødvendige, jf. 12 § 4 mom., jf. 14 § 3 mom. Loven har i motsetning til de andre nordiske utleveringslovene ingen egen bestemmelse om dødsstraff.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 § 11 svarer i hovedsak til den norske utleveringsloven § 12.

### 9.3.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre adgangen til å stille vilkår for utlevering, jf. lovutkastet § 20. I utredningen her er slike vilkår kalt «betingelser» (se punkt 6.6.5).

Betingelser er et virkemiddel som kan medføre at begjæringer som ellers ikke ville blitt etterkommet, likevel kan etterkommes. Både den anmodende stat og Norge kan dermed være tjent med at det stilles betingelser for utleveringen, samtidig som betingelser kan gi den ettersøkte et særskilt rettssikkerhetsvern. De nordiske statene har i dag nokså uniforme regler på dette området, og det er etter utvalgets syn ønskelig å opprettholde denne rettslikheten.

Utvalget har vurdert hvilke betingelser som bør fremgå av den nye loven og hvilke som eventuelt bare bør omtales i forarbeidene. Etter utvalgets vurdering bør betingelsene som i dag knytter seg til spesialitetsprinsippet, videre utlevering og dødsstraff, fortsatt fremgå av lovteksten. I tillegg foreslår utvalget at det skal fremgå at det kan stilles betingelser om varetektsfradrag. Begrunnelsen for å fremheve dette særskilt, er at utleveringskonvensjonen forutsetter at utholdt varetekt skal komme til fradrag i utmålt straff, og at det skal opplyses om varetektstiden. En slik bestemmelse synes derfor å være praktisk, noe også eksemplene i punkt 9.3.1 viser. Se nærmere punkt 11.5.

Betingelsene knyttet til *spesialitetsprinsippet* og *videre utlevering* er sentrale og innarbeidet i utleveringsretten, og utvalget ønsker å synlig-

gjøre disse. Dermed fremheves også forholdet til folkeretten i en bestemmelse om betingelser for utlevering. Dette er også gjort i de andre nordiske landene.

Videre går utvalget inn for å videreføre bestemmelsen i utleveringsloven § 12 første ledd bokstav d, som fastslår at det skal stilles som vilkår at *dødsstraff* ikke må fullbyrdes. Retten til liv og forbudet mot dødsstraff er helt grunnleggende menneskerettigheter. En betingelsesbestemmelse om at dødsstraff ikke kan fullbyrdes mot den utleverte har ingen selvstendig materiell betydning fordi Norge er folkerettslig forpliktet til ikke å utlevere i slike tilfeller. Etter utvalgets syn er det likevel grunn til å ha en egen presiserende bestemmelse som gir et tydelig vern mot fullbyrding av dødsstraff. Bestemmelsen vil synliggjøre forbudet mot utlevering til dødsstraff og understreke at det må stilles betingelser for å hindre dette. Utvalget ser også hen til at de nordiske statene med unntak av Finland har en slik bestemmelse i sin utleveringslovgivning. Det legges for øvrig til grunn at utleveringsloven § 12 første ledd bokstav d har stor pedagogisk betydning i dag, siden en rekke stater fortsatt praktiserer dødsstraff.

Adgangen til å stille *ytterligere vilkår som det finnes grunn til*, bør også videreføres. Listen over eksempler på betingelser i punkt 9.3.1, viser etter utvalgets syn at det er behov for å kunne stille betingelser som er tilpasset den enkelte sak. Dette gjøres også i stor utstrekning i dag. De øvrige nordiske statene, unntatt Danmark, har også en slik sekkebestemmelse. I medhold av bestemmelsen kan det f.eks. bli aktuelt å stille betingelser om at nærmere bestemte straffereaksjoner ikke kan fullbyrdes mot den utleverte. Dødsstraff er fremhevet særskilt i lovutkastet. Overfor stater som har og praktiserer andre særlig brutale straffer, bør det kunne stilles betingelser om at heller ikke slike kan fullbyrdes. Dette kan f.eks. være pisking eller steining, eller livstidsstraff uten mulighet for løslatelse eller omgjøring.

Dersom forholdene som ligger til grunn for en arrestordre kan straffes med livstidsstraff, kan det i saker om overlevering til stater i EU utenfor Norden kreves forsikringer fra den utstedende stat om at straffen vil bli vurdert omgjort eller unnlatt fullbyrdes, enten på anmodning eller senest etter 20 år, jf. arrestordreloven § 11 annet ledd, som utvalget foreslår å videreføre i lovutkastet § 25. Tilsvarende eller lignende betingelser kan det også være aktuelt å stille i utleveringssaker i medhold av sekkebestemmelsen.

Utvalget har i tillegg vurdert om det bør fremgå av loven at det også ved utlevering kan kreves slike forsikringer eller stilles betingelser i livstidsstrafftilfellene. Den samme problemstillingen gjør seg gjeldende for omgjøringsdommer fra dødsstraff til livstidsstraff, og for omgjøring fra dødsstraff til andre særlig brutale straffer, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 38. Som det fremgår av utvalgets lovutkast § 5, kan utlevering ikke skje dersom det vil være i strid med EMK eller andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av. Av den grunn anser utvalget det som mest hensiktsmessig å la eventuelle livstidsstraff- og omgjøringstilfeller være omfattet av sekkebestemmelsen, heller enn å fremheve disse særskilt i bestemmelsen om betingelser for utlevering.

I dag kan det som nevnt være aktuelt å stille som vilkår for utlevering at den utleverte skal gis rett til en full ny prøving av saken dersom utlevering skjer til fullbyrding av fraværdom. Etter utvalgets forslag er fraværdomstilfellene regulert særskilt i lovutkastet § 16, se punkt 8.7.

Betingelsen som i dag er knyttet til straffefølgning ved provisoriske og ekstraordinære domstoler, antas å ha så begrenset praktisk betydning at den ikke begrunner å være fremhevet i loven. Kommer spørsmålet på spissen, kan det inntas betingelser om dette etter sekkebestemmelsen. Dette klargjør også forholdet til utleveringskonvensjonen, i og med at konvensjon ikke gir hjemmel for en slik avslagsgrunn eller betingelse. Betingelsen kan dermed ikke stilles overfor stater som er tilsluttet konvensjonen. Utvalget finner derimot grunn til å påpeke at dersom det skal stilles et slikt vilkår i medhold av sekkebestemmelsen, bør dette skje i lys av EMDs praksis knyttet til «special courts» og SP art. 14.

Som det fremgår av punkt 10.5, foreslår utvalget at det fortsatt er *departementet* som skal stille betingelser for utlevering. Arbeidet med å stille betingelser er ofte tidkrevende. Dette er dels fordi kontakten med utenlandske myndigheter i stater som ikke er tilknyttet utleveringskonvensjonen, som regel skjer på diplomatisk vei, og dels fordi det er viktig å sikre notoritet om betingelsene. Men dialogen kan også skje direkte mellom Justisdepartementet og den kompetente myndigheten i den anmodende stat. Utvalget anbefaler at forvaltningen legger til rette og utarbeider rutiner for at kontakten med utenlandske myndigheter foregår på en måte som ivaretar de ovennevnte hensyn, samtidig som prosessene er så vidt effektive som mulig.

## Kapittel 10

# Behandlingen av saker om utlevering og overlevering fra Norge

### 10.1 Innledning

I dette kapittelet drøftes prosedyrene for behandlingen av utleveringsbegjæringer og arrestordrer som Norge mottar.

Oversendelse og krav til utleveringsbegjæringen eller arrestordren omtales i punkt 10.2 og 10.3. Innledende behandling omtales i punkt 10.4, avgjørelse av utleveringsbegjæringen eller arrestordren i 10.5, mens 10.6 gjelder tilfeller der den ettersøkte samtykker til utlevering eller overlevering. Et særlig sentralt spørsmål er kompetansefordelingen mellom ulike myndigheter i saker om utlevering og overlevering. Dette er drøftet i punkt 10.5.2.4 med hensyn til utlevering og 10.5.5 når det gjelder overlevering.

Utsatt og midlertidig utlevering og overlevering omtales i punkt 10.7, immunitet og privilegier i 10.8, frister for avgjørelse og gjennomføring av vedtak i 10.9, tvangsmidler i 10.10 og beslag og overgivelse av ting i 10.11.

### 10.2 Oversendelse av utleveringsbegjæringen eller arrestordren

#### 10.2.1 Utlevering

##### 10.2.1.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven § 13 første ledd bestemmer at en utleveringsbegjæring skal settes frem på *diplomatisk vei*, når ikke annet følger av overenskomst med vedkommende stat. At begjæringen skal fremsettes på diplomatisk vei innebærer at kompetent myndighet i den anmodende stat må sende begjæringen via statens ambassade til det norske Utenriksdepartementet. Begjæringen sendes deretter til Justisdepartementet for videre håndtering. Enklere fremgangsmåter er avtalt for Schengen-statene, se nedenfor.

Det er først når kompetent norsk myndighet har mottatt en formell utleveringsbegjæring fremsendt via rette kanaler, at fristen for å fremme begjæringen etter § 20 annet ledd fjerde punktum

(om bruk av tvangsmidler før utleveringsbegjæring er mottatt) avbrytes og saken kan bringes inn for retten for vilkårsprøving, jf. § 13 tredje og fjerde ledd. Det har følgelig praktiske implikasjoner for saken at den formelle begjæringen innkommer på foreskrevet måte.

I tilfeller hvor den ettersøkte underkastes tvangsmidler i Norge på bakgrunn av en internasjonal etterlysning, varsler Justisdepartementet straks den anmodende stat om tvangsmiddelbruket, jf. § 20 annet ledd tredje punktum. Mottar ikke norske myndigheter utleveringsbegjæringen via rette kanaler innen fire uker etter at underretningen ble sendt, kan tvangsmidler i utgangspunktet ikke lenger benyttes, jf. § 20 annet ledd tredje punktum.

Paragraf 13 er taus om måten begjæringen kan og skal fremsendes på. Leses bestemmelsen i sammenheng, forutsetter loven at begjæringen fremsendes som original eller bekreftet kopi. I praksis innebærer dette at begjæringen må oversendes med post, jf. også Prop. 94 L (2019–2020) s. 21.

Midlertidig lov 17. juni 2022 nr. 60 om tilpasninger i regelverket om internasjonalt rettslig samarbeid som følge av utbruddet av covid-19 § 4 åpner for at utleveringsbegjæringen kan fremsettes ved bruk av elektronisk kommunikasjonsmiddel. I så fall skal original begjæring så snart som mulig ettersendes per post. Loven oppheves 1. juli 2023.

##### 10.2.1.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* art. 12 nr. 1 fastsetter at en utleveringsbegjæring skal være skriftlig og fremsettes på diplomatisk vei. Bestemmelsen åpner for at konvensjonspartene kan avtale alternative måter å oversende begjæringer på, herunder direkte mellom statenes justisdepartementer.

Etter *Schengenkonvensjonen* art. 65 kan utleveringsbegjæringen fremsettes mellom de regjeringsdepartementer som den enkelte stat har utpekt. Norge har utpekt Justisdepartementet.

Krav om at begjæringen oversendes via diplomatiske kanaler følger for øvrig av utleveringsavtalene med *Canada* (art. VIII), *USA* (art. 11) og *Australia* (art. 12).

*Annen tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen kap. V art. 5 erstatter konvensjonen art. 12 og fastsetter at utleveringsbegjæringer skal fremsettes direkte mellom statenes justisdepartementer. Bestemmelsen ekskluderer likevel ikke bruk av diplomatiske kanaler. Norge har tiltrådt protokollen, men reservert seg mot art. 5.

Hvis den som begjæres utlevert samtykker til en forenklet utleveringsprosedyre, er det etter *tredje tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen art. 2 ikke nødvendig å fremsette en formell utleveringsbegjæring via diplomatiske kanaler. Artikkel 8 åpner for elektronisk kommunikasjon. En tilsvarende regulering følger av *EUs utleveringskonvensjon 1995* art. 3. Norge har ikke undertegnet protokollen, og 1995-konvensjonen har ikke trådt i kraft for Norge.

*Fjerde tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen art. 2 erstatter konvensjonen art. 12 og bestemmer at utleveringsbegjæringen skal fremsettes fra justisdepartementet eller annen kompetent myndighet i den anmodende stat til justisdepartementet eller annen kompetent myndighet i den anmodede stat. Norge har ikke undertegnet protokollen.

*EUs utleveringskonvensjon 1996* art. 13 bestemmer at den enkelte stats sentralmyndighet skal være ansvarlig for å oversende og motta utleveringsbegjæringer. Det åpnes også for at begjæringen kan oversendes per telefaks. Konvensjonen er ikke bindende for Norge.

#### 10.2.1.3 Utenlandsk rett

*Sverige* krever at utleveringsbegjæringen fremsettes skriftlig, og den kan oversendes per telefaks, eller på annet vis etter overenskomst i det enkelte tilfellet. Utleveringsbegjæringen skal fremsettes til justisdepartementet, jf. utleveringsloven 1957 14 § 1 stk.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 § 12 første ledd, den *finske* 1970 13 § 1 mom. og den *nederlandske* 1967 § 18 annet ledd tilsvarer i det vesentlige den norske utleveringsloven § 13 første ledd.

I *Frankrike* stilles det krav om at utleveringsbegjæringen sendes til den franske regjeringen på diplomatisk vei.

*Danmark* har ingen uttrykkelig regulering av hvordan utleveringsbegjæringer skal fremsettes, men det fremgår av utleveringsloven 2020 § 31 at

justisministeren utpeker en sentralmyndighet som skal motta utleveringsbegjæringer. Rigsadvokaten er utpekt som sentralmyndighet i saker om utlevering til stater utenfor EU og Norden.

#### 10.2.1.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om det bør gjøres endringer både hva gjelder oversendelsesvei og oversendelsesmåte, men går i det vesentlige inn for å videreføre utleveringsloven § 13 første ledd. Utvalget foreslår likevel uttrykkelig å regulere oversendelsesmåten, samt i noe større grad å åpne for alternative oversendelsesmåter enn det gjeldende rett forutsetter er mulig. Se lovutkastet § 38 første ledd.

For så vidt gjelder *oversendelsesvei*, har utvalget vurdert om det skal lempes på kravene, slik at det i større grad åpnes for direkte fremsettelse av utleveringsbegjæringer til Justisdepartementet. Dette vil være tids- og ressursbesparende for den norske utenriksstjenesten. Norge vil også kunne trekke forbeholdet til annen tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen. Fastholdelse av hovedregelen om at begjæringen skal fremsettes via diplomatiske kanaler, med mindre annet følger av overenskomst med vedkommende stat, har imidlertid gode grunner for seg. Dette er den normale prosedyren etter utleveringskonvensjonen og ulike bilaterale avtaler Norge er part i. Videre er det vanlig praksis internasjonalt å fremsette utleveringsbegjæringer på denne måten. Regelen gir også tilstrekkelig fleksibilitet ved at annet kan følge av overenskomst, noe som er tilfellet overfor Schengen-statene.

Når det gjelder *oversendelsesmåte*, har utvalget vurdert om midlertidig lov om tilpasninger i regelverket om internasjonalt rettslig samarbeid som følge av utbruddet av covid-19 § 4 bør gjøres permanent. Begjæringer ville da kunne oversendes ved bruk av elektronisk kommunikasjonsmiddel, men slik at den originale utleveringsbegjæringen skulle ettersendes per post så snart som mulig. Å åpne for dette ville fremmet et effektivt internasjonalt samarbeid og vært tids- og ressursbesparende både for den anmodende stat og Norge i sakens initialfase. Verden beveger seg stadig i en digital retning, og covid-19-pandemien har medført større digital internasjonal samhandling. Gode grunner taler for at Norge bør følge med og ta del i dette.

På den annen side finnes det i dag ingen sikker internasjonal portal hvor utleveringsbegjæringer kan lastes opp og oversendes til kompetent myndighet i en annen stat. Fravær av sikre løsninger gjør det etter utvalgets syn betenkelig å åpne for

bruk av elektronisk kommunikasjonsmiddel permanent og generelt, både av hensyn til informasjonssikkerhet, personvern og rettssikkerhet. Utleveringsregelverket er heller ikke geografisk avgrenset. Norge kan motta begjæringer fra alle verdens land, og det kan være vanskelig å verifisere autentisiteten til elektroniske begjæringer fra enkelte stater. I så måte mener utvalget at det per nå ikke eksisterer et fullgodt alternativ til skriftlig oversendelse per post eller bud, som vil være den praktiske hovedregelen. Utvalget er likevel opptatt av at regelverket skal være tilpasset andre eventualiteter og en internasjonal utvikling. Utvalget foreslår derfor en åpen formulering, som gjør at det vil være mulig å ta i bruk sikre elektroniske løsninger i fremtiden. I lovutkastet § 38 første ledd er det på denne bakgrunn fastsatt at oversendelse kan skje per post eller «på annen sikker måte». Dersom det allerede eksisterer sikre elektroniske kommunikasjonslinjer mellom Norge og den anmodende stat, åpner lovutkastet for at disse kan benyttes.

## 10.2.2 Overlevering

### 10.2.2.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 25 angir hvilke norske myndigheter som er kompetente til å motta en arrestordre, og hvilke kommunikasjonskanaler den utstedende stat kan benytte for å oversende en arrestordre ved overlevering fra Norge til stater i EU og Norden. Ved overlevering til Norge gir § 34 tilsvarende regler, se punkt 11.2.3.

Arrestordren kan sendes gjennom SIS eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold (i praksis Interpol), alternativt til Kripos, jf. første ledd første punktum. Er den ettersøkte oppholdssted kjent, kan arrestordren fremsendes direkte til kompetent politimester, jf. første ledd annet punktum.

Som regel vet ikke den utstedende stat hvor den ettersøkte oppholder seg, og det er også risiko for at vedkommende forflytter seg over landegrensene. Den praktiske hovedregelen er derfor at det sendes en nordisk-europeisk arrestordre gjennom SIS. Er den utstedende stat kjent med at vedkommende oppholder seg i Norge, men usikker på lokasjonen, kan arrestordren sendes direkte til Kripos. Kripos er nasjonalt kontaktpunkt for både SIS og Interpol, og vil i alle tilfeller være den første som mottar arrestordren. Kripos videresender arrestordren til påtalemyndigheten i distriktet der den ettersøkte oppholder seg eller blir pågrepet. Det er først når arrestordren innkommer til kompetent norsk påtalemyndighet at

den anses for å være mottatt i lovens forstand, jf. HR-2020-560-U.

Også en nordisk arrestordre sendes direkte til politimesteren dersom den ettersøkte oppholdssted er kjent. I andre tilfeller sendes den nordiske arrestordren til nasjonalt kontaktpunkt (Kripos).

Annet ledd bestemmer at en feilsendt arrestordre skal sendes videre til kompetent påtalemyndighet. Staten som har utstedt arrestordren skal varsles om dette. Feilsending utgjør derfor ingen avslagsgrunn.

I normaltillfellene utstedes det en arrestordre og denne vedlegges etterlysningen. En etterlysning som er registrert i SIS eller et annet system for etterlysning av personer (typisk Interpol) likestilles imidlertid med en arrestordre selv om etterlysningen ikke inneholder alle opplysninger som nevnt i § 5 første ledd, jf. § 25 tredje ledd. Bestemmelsen gir følgelig hjemmel for å pågripe den ettersøkte før formell arrestordre er mottatt, og §§ 13 og 20 om bruk av tvangsmidler kommer til anvendelse. I forarbeidene er det presisert at bestemmelsen både dekker tilfeller hvor en arrestordre er utstedt, men ennå ikke har kommet frem til mottakeren, og tilfeller der vedkommende er etterlyst uten at det er utstedt en arrestordre. Det er lagt til grunn at det i de sistnevnte tilfellene vil bli utstedt en arrestordre, og at risikoen for at dette ikke skjer er liten, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 60. Bestemmelsen dekker også tilfeller hvor arrestordren ennå ikke er oversatt til et språk Norge aksepterer, samt formentlig situasjoner hvor den ikke inneholder alle opplysningene som nevnt i § 5 første ledd, jf. rundskriv G-02/2020 s. 11. I slike tilfeller utgjør *etterlysningen* et selvstendig pågripelses- og fengslingsgrunnlag i påvente av at manglene rettes og en arrestordre foreligger.

Dersom den ettersøkte pågripes på bakgrunn av en etterlysning i SIS eller Interpol, eller på bakgrunn av en arrestordre som har innkommet direkte til kompetent myndighet, må politiet straks informere den utstedende myndighet – via Kripos eller direkte – om pågripelsen og etter spørre oversatt arrestordre, hvis denne ikke allerede foreligger. Oversatt arrestordre bør foreligge innen syv dager etter at den ble etterspurt, jf. rundskriv G-02/2020 s. 9.

Paragraf 25 er ellers taus om måten arrestordren kan eller skal oversendes på.

### 10.2.2.2 Folkerettslige rammer

*Parallellavtalen* art. 12 og 13 angir prosedyrer for oversendelse av arrestordrer. Artiklene bygger på *EUs rammebeslutning* art. 9 og 10.

Prosedyren for fremsendelse av en arrestordre avhenger av om den utstedende myndighet har kjennskap til hvor den ettersøkte befinner seg. I de fleste tilfeller er det uvisst hvor personen oppholder seg, og arrestordren bør i disse tilfellene fremsendes via SIS, jf. art. 12 nr. 2. Når den ettersøktes oppholdssted er kjent, åpner nr. 1 for at arrestordren kan oversendes direkte fra den utstedende rettsmyndighet til den iverksettende rettsmyndighet, men også da er det mulig å etterlyse vedkommende.

Beslutter den utstedende rettsmyndighet å etterlyse vedkommende gjennom SIS, skjer det i samsvar med gjeldende EU-regelverk om SIS-etterlysning med sikte på overlevering, jf. art. 12 nr. 2. Etterlysningen likestilles med en arrestordre såfremt denne er vedlagt opplysninger som nevnt i art. 11 nr. 1, jf. art. 12 nr. 2.

Inntil SIS kunne brukes til å formidle alle opplysningene som er nevnt i art. 11, ble det i en overgangsperiode gjort unntak fra kravet til hvilke opplysninger som måtte vedlegges etterlysningen for at denne skulle likestilles med en arrestordre, jf. art. 12 nr. 3. Etter utvalgets forståelse får ikke bestemmelsen anvendelse etter at SIS II ble operativ, fordi det nå er mulig å vedlegge arrestordren til etterlysningen.

Artikkel 13 gir mer detaljerte regler knyttet til prosedyren rundt oversendelsen. Det bestemmes bl.a. at i de tilfeller arrestordren er feilsendt, skal denne oversendes til kompetent myndighet, og det skal gis informasjon om dette til den utstedende rettsmyndighet, jf. nr. 5. Artikkel 13 nr. 3 bestemmer at utstedende stat kan oversende arrestordren ved hjelp av enhver sikker metode som er egnet til å gjengi innholdet skriftlig under slike forhold at den iverksettende stat kan fastslå autentisiteten. Oversendelsesmåten er derfor ikke begrenset til en spesiell form. Er det ikke mulig å formidle arrestordren via SIS, kan den utstedende myndighet anmode Interpol om å formidle arrestordren, jf. nr. 2. Kypros og Irland bruker ikke SIS, og oversendelse av arrestordrer til og fra disse statene må følgelig skje direkte mellom statene eller via Interpol.

I *konvensjon om nordisk arrestordre* fremkommer oversendelsesprosedyren av art. 8. Er den ettersøktes oppholdssted kjent, kan arrestordren sendes direkte til den iverksettende judicielle myndighet, jf. nr. 1. Er ikke oppholdsstedet kjent, kan den utstedende myndighet anmode øvrige nordiske land om å etterlyse vedkommende etter nasjonale etterlysningsprosedyrer, jf. nr. 2. Etter nr. 3 kan vedkommende etterlyses i SIS, og etterlysningen tilsvarende i en overgangsperiode en nor-

disk arrestordre, inntil originalen er mottatt. Feilsendes arrestordren, skal denne straks sendes til kompetent myndighet, og den utstedende myndighet skal underrettes om dette, jf. nr. 4.

### 10.2.2.3 Utenlandsk rett

I medhold av den *danske* utleveringsloven 2020 § 31 er Rigsadvokaten utpekt som sentralmyndighet i saker om overlevering til stater i EU utenfor Norden. En nordisk eller europeisk arrestordre skal sendes til påtalemyndigheten i den politikretsen der den ettersøkte bor eller oppholder seg, jf. § 32. Nordiske arrestordrer kan sendes direkte fra påtalemyndigheten i et annet nordisk land til rette politikrets, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 73–74.

Den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 4 kap. 1 § 1 stk. bestemmer at en arrestordre kan sendes via SIS eller annet tilsvarende system. Er oppholdsstedet kjent, kan arrestordren sendes direkte til kompetent påtalemyndighet, jf. 2 stk. Oversendelsen skal i utgangspunktet skje skriftlig gjennom post, bud eller telefaks, men etter avtale i det enkelte tilfellet, kan det også skje på annet vis. Etter 4 kap. 2 § 2 stk. skal en etterlysning registrert i SIS eller tilsvarende system likestilles med en arrestordre i påvente av at denne oversendes. Loven om nordisk arrestordre 2011 3 kap. 2 § svarer til den norske arrestordreloven § 25 første og tredje ledd.

Etter den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 13 § skal arrestordren sendes via SIS eller tilsvarende system, eventuelt til kompetent påtalemyndighet, enten direkte eller gjennom internasjonale kontakter. Etter 14 § 2 mom. kan arrestordren oversendes skriftlig, som en elektronisk oversendelse eller på annen måte som gjør det mulig å få en «skriftlig uppteckning». Etter loven om nordisk arrestordre 2007 er reguleringen nesten tilsvarende som ved europeisk arrestordre, jf. 10 § og 11 § 3 mom. En nordisk stat kan bl.a. sende arrestordren til en eller flere nordiske stater og begjære at personen etterlyses i statens nasjonale etterlysningssystemer.

Overfor *Island* skal en arrestordre sendes til statsadvokaten, jf. arrestordreloven 2016 § 4, jf. også § 25 annet ledd. Hvis den mottas av en annen myndighet, skal den videresendes til statsadvokaten.

Er den ettersøktes oppholdssted kjent, kan en skriftlig arrestordre fremmes direkte til kompetent påtalemyndighet, jf. den *franske* straffeprosessloven 1957 § 695-26. I andre tilfeller kan arrestordren sendes gjennom SIS eller European



Judicial Network (EJN). Er det ikke mulig å benytte SIS, kan arrestordren sendes via Interpol eller på annen skriftlig måte som gjør det mulig for den judisielle myndighet å verifisere arrestordrens autenticitet. Tilsvarende regler må gjelde for Norge og Island, jf. § 695-26.

I den *nederlandske* arrestordreloven 2004 er krav til oversendelse av en arrestordre inntatt i kap. 1 underkapittel 2, som gjelder både til og fra Nederland. Etter § 3 første ledd er utgangspunktet at arrestordren sendes direkte til kompetent myndighet, såfremt den ettersøktes oppholdssted er kjent. Oversendelsen kan skje per post eller faks, eller per e-post såfremt det er mulig å verifisere arrestordrens opphav, jf. § 3 tredje ledd. Etter § 4 kan det legges inn en etterlysning i SIS.

#### 10.2.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre arrestordreloven § 25 første og annet ledd om oversendelse og mottak av arrestordrer. Leddene gjennomfører parallellavtalen art. 12 nr. 1 og 2 og 13 samt konvensjon om nordisk arrestordre art. 8, og det er begrenset rom for å foreslå endringer. Utvalget finner ikke grunn til å videreføre § 25 tredje ledd, fordi unntaket i parallellavtalen art. 12 nr. 3 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 8 nr. 3 siste punktum ikke lenger får anvendelse, se nedenfor. Det foreslås imidlertid at norske myndigheter i hastetilfeller kan likestille en etterlysning i SIS eller Interpol med en arrestordre. For å sikre et tilgjengelig og oversiktlig regelverk, foreslår utvalget også å lovfeste fristen for når en oversatt arrestordre bør foreligge etter at norske myndigheter har etterspurt denne. Se lovutkastet § 49.

Utvalget har vurdert om *oversendelsesmåten* bør reguleres for arrestordresakene. I finsk og nederlandsk rett finnes slik regulering overfor stater i EU og Norden, og i svensk rett overfor stater i EU. Dette ville også sikret rettslikhet i utleverings- og arrestordresakene, og bidratt til et forutsigbart regelverk. På den annen side synes en slik regulering å være unødvendig. Parallellavtalen art. 13 godtar fremsendelse ved bruk av enhver sikker metode. Konvensjon om nordisk arrestordre er taus om måten arrestordren skal oversendes på. En lojal implementering av rammeverkene taler for at oversendelsesmåten ikke reguleres. Dette skaper også rom for fleksibilitet. Ulike stater kan operere med ulike fremsendelsesmåter, og norsk lov bør ikke utelukke sikre og egnede metoder. Det er videre uklart hva som blir konsekvensene for saken om arrestordren fremmes på «feil» måte. På denne

bakgrunn foreslår ikke utvalget en mer detaljert lovregulering av dette.

Pågripes den ettersøkte på bakgrunn av en etterlysning i SIS eller Interpol som har arrestordren som vedlegg, eller på bakgrunn av en arrestordre som innkommer direkte til kompetent norsk myndighet, skal oversatt arrestordre straks etterspørres, om denne ikke allerede foreligger. Etter rundskriv G-02/2020 s. 9 bør oversatt arrestordre foreligge innen syv dager. For å sikre forutberegnelighet og fremskynde prosessen, foreslår utvalget å lovfeste denne fristen. En fristoversittelse skal ikke ha preklusiv virkning.

Arrestordreloven § 25 tredje ledd svarer til parallellavtalen art. 12 nr. 3 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 8 nr. 3 siste punktum. Bestemmelsen var som nevnt ment å gjelde i en overgangsperiode, frem til SIS kunne formidle alle opplysninger som følger av arrestordreloven § 5, og parallellavtalen art. 11 nr. 1 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 7 nr. 1. Ved overgangen til SIS II ble det mulig å legge arrestordren som vedlegg til etterlysningen, og unntaket får, slik utvalget forstår det, ikke lenger anvendelse. Etter utvalgets syn vil en etterlysning bare kunne likestilles med en arrestordre hvis den er ledsaget av opplysningene som følger av lovutkastet § 48 om krav til arrestordren, i tråd med parallellavtalen art. 12 nr. 2 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 8 nr. 3 annet punktum. I praksis innebærer dette at arrestordren må vedlegges etterlysningen. Den vedlagte arrestordren trenger ikke å foreligge på et språk som aksepteres etter norske regler.

Samtidig er utvalget kjent med at fremmed stat unntaksvis har behov for å etterlyse en person uten at det er tid til å utstede arrestordren og legge den ved etterlysningen, og det samme kan gjøre seg gjeldende ved overlevering til Norge, se punkt 11.2.3.4. Dette vil være tilfelle hvis saken haster, f.eks. hvis en drapsdømt person unndrar seg soning eller ved en pågående kidnapping. For å fremme formålet med arrestordresystemet, herunder å sikre en effektiv prosess og hindre straffrihet for lovbrøttere som forflytter seg over landegrensene, foreslår utvalget at slike hasteetterlysninger kan likestilles med en arrestordre inntil arrestordren foreligger. Det innebærer at norske myndigheter, i slike unntakstilfeller, kan bruke tvangsmidler mot den ettersøkte etter lovutkastet § 52. Påtreffes den ettersøkte i Norge og underkastes tvangsmidler, skal norske myndigheter etterspørre arrestordren snarlig. Denne bør foreligge i oversatt stand innen syv dager.

## 10.3 Krav til utleveringsbegjæringen eller arrestordren

### 10.3.1 Utlevering

#### 10.3.1.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven § 13 annet til femte ledd bestemmer hvilke opplysninger en utleveringsbegjæring skal inneholde og hvilke dokumenter som skal vedlegges begjæringen.

Annet ledd lister opp en rekke opplysninger som begjæringen skal inneholde. Den skal bl.a. ha opplysninger om statsborgerforholdet. Dette omfatter også informasjon om eventuelt dobbelt statsborgerskap. Er den anmodende stat kjent med ettersøktes oppholdssted her i riket, skal dette opplyses om i begjæringen. Arten av og tiden og stedet for den straffbare handlingen er også informasjon som skal gis. Signalement skal om mulig oppgis. Dette for å verifisere at vedkommende er rette person. Loven krever videre at det med begjæringen skal følge avskrift av de straffebestemmelser som anses å ramme handlingen. Er det uforholdsmessig vanskelig å skaffe avskrift, kan en redegjørelse for straffebestemmelsene tre istedenfor. Det må i alle tilfeller være mulig for norske myndigheter å vurdere straffbarhet og strafferamme.

Ved en begjæring om utlevering til strafforfølgning skal det være vedlagt en original eller bekreftet avskrift av pågripelsesbeslutningen eller annen beslutning som er utferdiget i samsvar med vedkommende stats lovgivning og som forutsetter at det er skjellig grunn til mistanke mot vedkommende for den straffbare handlingen, jf. tredje ledd. Tredje ledd må sees i sammenheng med § 10 annet ledd, se punkt 8.4.

Ved utlevering til straffullbyrding skal den anmodende stat legge ved en original eller bekreftet avskrift av den fellende dommen, jf. fjerde ledd.

Kravet til original eller bekreftet kopi skal tolkes strengt, og det er ikke tilstrekkelig at det foreligger en ubekreftet kopi, jf. HR-2017-985-U avsnitt 12. Kravet er mindre strengt etter midlertidig lov 17. juni 2022 nr. 60 om tilpasninger i regelverket om internasjonalt rettslig samarbeid som følge av utbruddet av covid-19 § 4 annet og tredje ledd. Etter disse bestemmelsene er det tilstrekkelig at dokumentene foreligger i kopi. Fordi kravet er lempeligere, skal departementet foreta rimelige undersøkelser for å sikre utleveringsbegjæringens autenticitet. Loven oppheves 1. juli 2023.

Femte ledd fastsetter at når ikke annet er bestemt i overenskomst med fremmed stat, skal

det vedlegges slike ytterligere bevis for vedkommende persons skyld som viser at det er skjellig grunn til mistanke mot ham. I forarbeidene er det presisert at bestemmelsen er direkte rettet mot fremmed stat og pålegger denne å sørge for at det sammen med begjæringen blir gitt tilstrekkelige opplysninger til at norske myndigheter kan vurdere skyldspørsmålet, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 40. Loven forutsetter altså ikke at norske myndigheter skal innhente tilleggsopplysninger. I praksis har likevel retten anledning til å kreve ytterligere bevis når den ikke finner det fremlagte materialet uttømmende, men dette er ikke ment å være den normale fremgangsmåten, jf. HR-2016-53-U avsnitt 17. Retten må først foreta en selvstendig vurdering av om det foreligger skjellig grunn til mistanke mot ettersøkte, og en avgjørelse fra en stat som står Norge nær, rettslig og politisk, må tillegges stor vekt, jf. bl.a. Rt. 2010 s. 40 avsnitt 26 og HR-2016-53-U. Bestemmelsen må følgelig sees i sammenheng med § 13 tredje ledd, og § 10 annet ledd om krav til mistankegrunnlag ved utlevering til strafforfølgning. Det antas at både påtalemyndigheten og departementet har tilsvarende mulighet til å innhente tilleggsopplysninger om skyldspørsmålet. Norge har ikke benyttet adgangen til å inngå slik avtale som femte ledd åpner for.

#### 10.3.1.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* art. 12 nr. 2 bokstav a til c oppstiller krav til utleveringsbegjæringen. Etter bokstav a skal det vedlegges en original eller bekreftet kopi av dommen eller beslutningen som ligger til grunn for begjæringen. Avgjørelsen må være utstedt i samsvar med den anmodende stats nasjonale lovgivning. Hvilke straffbare handlinger begjæringen bygger på og tiden og stedet for deres utførelse, må angis, og det må gis en rettslig karakteristikk av handlingene med henvisning til relevante straffebud, jf. bokstav b. En kopi av relevante straffebestemmelser skal også vedlegges. Hvis dette ikke er mulig, kan det i stedet gis en redegjørelse for den relevante lovgivningen. Til sist skal det gis en så nøyaktig beskrivelse av den ettersøkte som mulig, samt annen relevant informasjon som vil hjelpe den anmodende stat å fastslå ettersøktes identitet og nasjonalitet, jf. bokstav c. Dersom den anmodende stat ikke kan avgjøre om begjæringen skal etterkommes basert informasjonen som er mottatt, åpner art. 13 for å innhente tilleggsinformasjon. Etter art. 23 skal begjæringen og vedleggene foreligge på den anmodende eller anmodende stats språk. Den anmodende stat kan

også kreve at dokumentene oversettes til ett av Europarådets offisielle språk.

Norge har forbeholdt seg retten til å prøve skyldspørsmålet og kreve ytterligere bevis om nødvendig, se punkt 8.4.

For så vidt gjelder utleveringsavtalene med *Canada*, *USA* og *Australia* inneholder ikke disse noe som avviker fra utleveringslovens krav. Avtalen med *USA* går likevel lenger på ett punkt; utleveringsbegjæringen må inneholde en fremstilling av de faktiske forhold utleveringssaken gjelder, jf. art. 11 nr. 2 bokstav b.

Både *tredje* og *fjerde tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen lempet på kravene til hvilke opplysninger og dokumenter den anmodende stat må vedlegge. Norge har ikke tiltrådt protokollene.

*EUs utleveringskonvensjon 1995*, som gjelder forenklet utleveringsprosedyre ved samtykke, fra- viker utleveringskonvensjonen art. 12. Det opp- stilles andre og mindre strenge krav til hvilke opp- lysninger og dokumenter som må oversendes. Konvensjonen har ikke trådt i kraft.

#### 10.3.1.3 Utenlandsk rett

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 30 angir krav til nordiske arrestordre, europeiske arrestordre og utleveringsbegjæring. For å danne grunnlag for overlevering eller utlevering, må anmodningen inneholde opplysninger «om den eftersøgte iden- titet og nationalitet, tid og sted for den straffbare handling, dennes beskaffenhet og de anvendelige straffebestemmelser samt opplysning om, hvorvidt der er truffet beslutning om anholdelse eller fængsling, eller om der er afsagt dom» (stk. 1). Ved utlevering eller overlevering til strafforfølg- ning skal anmodningen i tillegg inneholde opplys- ninger om handlingens strafferamme (stk. 2). Ved utlevering eller overlevering til straffullbyrding skal det opplyses om idømt straff eller andre retts- følger (stk. 3).

*Finsk, islandsk og svensk* rett synes å stille til- svarende krav til hvilke opplysninger en utleve- ringsbegjæring skal inneholde som den norske utleveringsloven § 13 annet til fjerde ledd.

Også etter den *nederlandske* utleveringsloven 1967 er kravene i det vesentlige sammenfallende med norsk rett. Oppfyller ikke begjæringen kra- vene etter § 18 eller etter en konvensjon som kom- mer til anvendelse, skal den anmodende stat gis anledning til å rette denne eller inngi tilleggsinfor- masjon innen rimelig tid, jf. § 19.

*Tyskland* har en noe mer begrenset regulering av hvilke opplysninger som må vedlegges utleve- ringsbegjæringen enn de nordiske statene.

#### 10.3.1.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går i det vesentlige inn for å videreføre de kravene til utleveringsbegjæring som følger av utleveringsloven § 13 annet til fjerde ledd. Utle- veringsloven § 13 femte ledd foreslås derimot ikke videreført. Se lovutkastet § 38 annet til sjettede ledd.

Til § 13 annet ledd finner ikke utvalget grunn til å foreslå annet enn lovtekniske endringer. Bestem- melsen ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser, og opplysningene som skal fremgå av begjæringen er, sammen med dokumentene som skal vedleg- ges, tilstrekkelige til at norske myndigheter kan avgjøre utleveringsbegjæringen. Ved å kreve opp- lysninger om bl.a. statsborgerskap og tidspunkt og sted for handlingene som ligger til grunn for begjæringen, blir det mulig for norske myndig- heter å vurdere vilkår og mulige avslagsgrunner, herunder lovutkastet §§ 12 (dobbel straffbarhet, strafferamme og reaksjon), 15 (foreldelse) og 17 (norsk statsborger).

Utvalget har vurdert å lempe på kravet om at dommen eller pågripelsesbeslutningen skal ved- legges i original eller bekreftet avskrift. Dette kan være betenkelig av hensyn til den ettersøkte rettssikkerhet. Å lempe på kravet vil innebære at det blir vanskeligere å verifisere dokumentets opphav og at innholdet i dokumentet samsvarer med originaldokumentet. Dessuten krever utleve- ringskonvensjonen at avgjørelsen foreligger i ori- ginal eller bekreftet avskrift.

Utvalget mener likevel at det er gode grunner til å lempe på kravet. Etter midlertidig lov om til- pasninger i regelverket om internasjonalt rettslig samarbeid som følge av utbruddet av covid-19 § 4 annet og tredje ledd er det tilstrekkelig å vedlegge en kopi av dommen eller pågripelsesbeslutningen. Selv om loven er gitt for å avhjelpe konsekvensene av covid-19-pandemien, antar utvalget at det vil fore- ligge et permanent behov for fremmed stat til å kunne vedlegge kopi av avgjørelsen. Det vises til at flere stater benytter elektroniske løsninger, og at en rekke dokumenter kun eksisterer elektronisk. Å fremskaffe dokumentet i original eller bekreftet kopi kan derfor være krevende. Vurderingen må også sees i sammenheng med utvalgets forslag om at begjæringen fortsatt som hovedregel må frem- settes via diplomatiske kanaler. Begjæringens autentisitet blir følgelig vurdert og prøvd i flere ledd, både i den anmodende stat og Norge. Etter utvalgets syn knytter det seg derfor få betenkelig- heter til å frafalle kravet til *original* eller *bekreftet* kopi. Videre åpner fjerde tilleggsprotokoll til utleve- ringskonvensjonen for bare å vedlegge kopi av avgjørelsen. Selv om Norge ikke har ratifisert pro-

tokollen, illustrerer den at man i enkelte internasjonale forumer beveger seg bort fra nevnte krav. Utvalget foreslår derfor at den anmodende stat skal kunne legge ved *kopi* av dommen, pågripelsesbeslutningen eller annen tilsvarende beslutning, som ikke trenger å være bekreftet.

Utvalget har også vurdert behovet for at dommen eller pågripelsesbeslutningen ettersendes i original eller bekreftet kopi. Etter utvalgets syn foreligger det ikke tungtveiende nok grunner for dette. Selv om krav om ettersendelse vil kunne ha en preventiv effektiv og ansvarliggjøre den anmodende stat, vil det medføre økt ressursbruk for denne staten og Norge. Det er også et spørsmål hvilke eventuelle rettslige konsekvenser manglende ettersendelse burde ha.

Utvalget har videre vurdert om det bare bør kreves at den anmodende stat *opplyser* om den avgjørelsen som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen. Hensynet til rettslikhet i utleverings- og arrestordresakene taler for en slik løsning. På den annen side vil dette gjøre det vanskelig for norske myndigheter å vurdere om kravet til mistankegrunnlag er oppfylt. Utleveringsinstituttet er heller ikke fundert på gjensidig anerkjennelse, slik arrestordresystemet er. Utvalget finner derfor ikke grunn til å harmonisere utleverings- og arrestordresakene på dette punktet.

Utvalget har ikke funnet grunn til å videreføre utleveringsloven § 13 femte ledd. Bestemmelsen pålegger den anmodende stat å sørge for at det sammen med utleveringsbegjæringen blir gitt tilstrekkelige opplysninger til at norske myndigheter kan vurdere skyldspørsmålet. Utvalget bemerker for det første at den anmodende stat ikke uten videre kan forventes å kjenne til kravene som stilles i norsk rett. Bestemmelsen antas derfor å ha begrenset praktisk betydning. Videre vil den anmodende stat ha en egeninteresse i å oversende tilstrekkelige opplysninger til at norske myndigheter kan vurdere om vilkårene for utlevering er oppfylt, herunder krav til mistankegrunnlag. Det synes derfor ikke å være et reelt behov for å videreføre bestemmelsen.

Utvalget har også vurdert å kodifisere praksisen med at norske myndigheter unntaksvis kan innhente ytterligere dokumentasjon som viser at det er skjellig grunn til mistanke mot den etter søkte. Etter utvalgets syn er dette unødvendig. Norske myndigheter står i utgangspunktet fritt til å innhente ytterligere bevis dersom utleveringsbegjæringen med vedlegg ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere om det foreligger en kvalifisert mistanke mot den ettersøkte. Dette er i tråd med Norges forbehold til utleveringskon-

vensjonen. Utvalget kan heller ikke se at en slik bestemmelse får noen selvstendig praktisk betydning. Både påtalemyndigheten, som ledd i sine undersøkelser (lovutkastet § 39 annet ledd), og retten (lovutkastet § 42 annet ledd annet punktum) kan innhente tilleggsopplysninger om bl.a. bevisene i saken. Utvalget finner derfor ikke grunn til å videreføre § 13 femte ledd.

Utvalget foreslår å lovregulere hvilket språk utleveringsbegjæringen må være utstedt på eller oversatt til. Dette kan synes overflødig idet den anmodende stat ofte vil oversette begjæringen med tilhørende vedlegg til norsk. I arrestordresakene er krav til språk lovfestet i dag, og utvalget går inn for å videreføre denne reguleringen. Hensynet til rettslikhet i utleverings- og arrestordresakene tilsier derfor en uttrykkelig regulering. Dette vil også skape forutberegnelighet, både for norske myndigheter og for stater som fremmer begjæringer til Norge.

### 10.3.2 Overlevering

#### 10.3.2.1 Gjeldende rett

Krav til utformingen av en arrestordre ved overlevering til og fra stater i EU og Norden fremgår av arrestordreloven § 5 første ledd. Bestemmelsen gjelder både for arrestordrer som norske myndigheter mottar og som utstedes av norsk påtalemyndighet. Ved overlevering til Norge må bestemmelsen leses i sammenheng med §§ 32 og 33, som gjelder utferdigelse av nordisk-europeiske og nordiske arrestordrer, se punkt 11.2.3.

Paragraf 5 første ledd bestemmer at arrestordren skal utstedes på skjema som er gjengitt som vedlegg til arrestordreforskriften. For arrestordrer utenfor Norden finnes det tre ulike skjemaer: Ett skjema ligger vedlagt parallellavtalen. Videre foreligger det et arrestordreskjema som vedlegg til EUs rammebeslutning. En arrestordre utstedt på sistnevnte skjema skal legges til grunn av norske myndigheter, jf. arrestordreloven § 4 bokstav b annet punktum. EU har også et revidert arrestordreskjema med endringer når det gjelder fraværdommer, jf. EUs rammebeslutning 2009/299/JIS. Også dette skjemaet godtar Norge. For nordiske arrestordrer eksisterer det et eget skjema som er vedlagt konvensjon om nordisk arrestordre. Har en nordisk stat utstedt en nordisk-europeisk arrestordre, regnes denne som en nordisk arrestordre, jf. arrestordreloven § 4 bokstav c.

Paragraf 5 første ledd lister opp hvilke opplysninger en nordisk-europeisk eller nordisk arrest-

ordre skal inneholde. Etter bokstav a skal den inneholde navn, adresse, telefon- og faksnummer og e-postadresse til den utstedende myndighet. Den ettersøktes personalia og statsborgerskap skal oppgis, jf. bokstav b. I medhold av bokstav c er det tilstrekkelig å gi opplysninger om rettskraftig dom eller pågripelsesbeslutning. Det er ikke et krav om at avgjørelsen legges ved arrestordren, men det må foreligge en selvstendig beslutning om frihetsberøvelse som arrestordren er utstedt på grunnlag av. Kravene til arrestordren er ikke oppfylt om slik beslutning mangler, jf. EU-domstolens dom 1. juni 2016 i sak C-241/15 *Bob-Dogi*. Bokstav d og e gjelder opplysninger om karakteren av og omstendighetene rundt lovbruddet, samt en angivelse av straffebud som antas å ramme handlingen. Bokstav f foreskriver at den pådømte straff eller strafferammen for lovbruddet skal angis. Ønskes vedkommende overlevert for flere lovbrudd, skal strafferammen for hvert enkelt forhold angis. Til sist krever bokstav g at andre følger av lovbruddet så vidt mulig skal opplyses om.

Annet ledd gir påtalemyndigheten adgang til å avslå en arrestordre som har «vesentlige manglar», se punkt 10.4.1.2 for en nærmere omtale av innholdet i bestemmelsen.

Av arrestordreloven § 26 følger det at en arrestordre som utstedes til Norge skal være skrevet på norsk, svensk, dansk eller engelsk, eller være vedlagt en oversettelse til et av disse språkene.

### 10.3.2.2 Folkerettslige rammer

*Parallellavtalen* art. 11, som bygger på *EUs rammebeslutning* art. 8, stiller krav til arrestordrens innhold og form. For det første er det bestemt at arrestordren skal føres på et særskilt skjema som ligger som vedlegg til avtalen.

Hva gjelder krav til innhold, skal det bl.a. gis opplysninger om dokumentasjon på rettskraftig dom, arrestordre eller annen rettskraftig beslutning med samme virkning. Kravene til innhold, slik de følger av art. 11 nr. 1, går ellers frem av omtalen foran av arrestordreloven § 5.

Artikkel 11 nr. 2 bestemmer at arrestordren skal oversettes til det språk eller ett av de språk som offisielt benyttes av den iverksettende stat. Avtalepartene kan også avgi erklæring om at en oversettelse til ett eller flere andre offisielle språk vil bli godtatt.

*Konvensjon om nordisk arrestordre* art. 7 nr. 1 oppstiller samme krav som *parallellavtalen* art. 11 nr. 1. En nordisk arrestordre skal utstedes på et

skjema vedlagt konvensjonen. Dersom arrestordren gjelder flere straffbare forhold, er det tilstrekkelig at det foreligger en pågripelsesbeslutning for ett av forholdene, jf. art. 7 nr. 2. Konvensjonen angir ikke krav til språk.

### 10.3.2.3 Utenlandsk rett

Reguleringen i *finsk, islandsk, nederlandsk, svensk og tysk* rett synes å svare til reglene i den norske arrestordreloven §§ 5 og 26. Om *dansk* rett se punkt 10.3.1.3.

### 10.3.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett, se lovtkastet § 48. Hvilke krav som stilles til arrestordrens form og innhold følger av Norges folkerettslige forpliktelser. Det er følgelig begrenset med rom til å foreslå endringer. Utvalget ønsker også å videreføre regulering av krav til språk. Dette er i samsvar med *parallellavtalen* art. 11 nr. 2, og speiler erklæringen Norge har avgitt til *parallellavtalen* om at arrestordre utstedt på eller oversatt til norsk, engelsk, svensk og dansk, godtas.

## 10.4 Innledende behandling av utleveringsbegjæringen eller arrestordren

---

### 10.4.1 Gjeldende rett

#### 10.4.1.1 Utlevering

Utleveringsloven kap. II gir regler om behandlingen av utleveringssaker.

Ved mottak av en utleveringsbegjæring foretar Justisdepartementet en *foreløpig prøving* av om begjæringen straks bør avslås, jf. utleveringsloven § 14 første ledd. Bestemmelsen viderefører en tilsvarende bestemmelse i utleveringsloven 1908 § 10. Hensikten med den foreløpige prøving var å hindre unødig bryderi og tidsspille, jf. Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 15.

Departementets avslagmulighet er forutsatt brukt bare der det er «temmelig klart» at begjæringen ikke kan etterkommes, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 41. Proposisjonen påpeker videre at departementet kan innhente ytterligere opplysninger i forkant av sin avgjørelse, men at det ikke har noen plikt til dette. Lider begjæringen av formelle mangler, jf. § 13, vil departementet gi anmodende stat anledning til å supplere begjæringen, jf. rundskriv G-19/2001 del II punkt 3.2.3 (s. 41). I andre tilfeller avslås begjæringen bare der det er åpen-

bart at den må avslås (s. 42). I praksis har departementet særlig benyttet avslagsmuligheten etter § 14 første ledd der en norsk statsborger har vært begjært utlevert, eller når forholdet har hatt for lav strafferamme i Norge.

Departementets avgjørelse etter § 14 første ledd treffes uten at saken forelegges den som er begjært utlevert, jf. Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til ny utleveringslov (februar 1974) s. 26, som lå til grunn for proposisjonen.

Hvis Justisdepartementet ikke avslår begjæringen etter § 14 første ledd, skal den sendes til påtalemyndigheten med anmodning om straks å iverksette nødvendige undersøkelser, jf. annet ledd. Formålet med undersøkelsene er å få klarlagt om utlevering kan og bør skje, ikke å få oppklart det straffbare forholdet som begjæringen gjelder, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 41.

Dersom den ettersøkte ikke har fått oppnevnt forsvarer etter § 20 første ledd tredje punktum, skal det som hovedregel oppnevnes offentlig forsvarer fra det tidspunktet påtalemyndigheten iverksetter undersøkelser etter § 14 annet ledd, jf. § 16 første ledd første punktum. Dette gjelder uavhengig av om den ettersøkte varetektsfengsles og om vilkårene i straffeprosessloven § 96 flg. er oppfylt. I tråd med EMK art. 6 nr. 3 bokstav c bør det oppnevnes offentlig forsvarer i tråd med den ettersøktes ønske.

Den ettersøkte har krav på ukontrollert samkvem med sin offentlige forsvarer, jf. utleveringsloven § 16 første ledd siste punktum, som fastslår at straffeprosessloven § 186 første ledd gjelder tilsvarende.

Utgangspunktet om at staten dekker utgiftene i forbindelse med en utleveringssak følger av utleveringsloven § 16 annet ledd første punktum, jf. straffeprosessloven § 107. Også privat engasjert forsvarer vil kunne godtgjøres av det offentlige hvis vilkårene i § 107 tredje ledd er oppfylt.

Når departementet sender begjæringen til påtalemyndigheten, anmoder det også påtalemyndigheten om å bringe saken inn for *rettslig prøving* i tingretten etter utleveringsloven § 17. Der påtalemyndigheten mener det er klart at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt, oppstår spørsmålet om det er adgang til å returnere saken til departementet uten rettslig prøving. Utleveringsloven har ingen bestemmelser om dette. Heller ikke forarbeidene gir noen veiledning. I praksis har det skjedd at riksadvokaten returnerer saker til departementet uten å ha forelagt begjæringen for domstolen. Etter det utvalget forstår, gjelder dette et svært begrenset antall saker og bare der riksadvokaten vurderer det som åpenbart at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt.

Utleveringsloven § 14 første ledd første punktum, jf. straffeprosessloven § 96 flg. er oppfylt.

#### 10.4.1.2 Overlevering

Arrestordreloven kap. 3 gir regler om behandlingen av nordisk-europeiske arrestordrer. Kapittel 5 gjelder behandlingen av nordiske arrestordrer, mens kap. 6 gir fellesregler for nordisk-europeiske og nordiske arrestordrer. Det er ikke gitt egne bestemmelser om den innledende behandlingen av en arrestordre som tilsvarer utleveringsloven § 14.

Ved mottak av en nordisk-europeisk og nordisk arrestordre skal påtalemyndigheten foreta en *foreløpig prøving* av om et arrestordreskjema er benyttet, og om arrestordren inneholder de opplysninger som fremgår av arrestordreloven § 5 første ledd. Dette omfatter opplysninger om den utstedende myndighet, personalia for den ettersøkte og informasjon om straffesaken som arrestordren bygger på. Se nærmere om § 5 i punkt 10.3.2.1.

Dersom en arrestordre har vesentlige mangler, «utgjør han ikkje ein arrestordre», og påtalemyndigheten «kan» avslå den, jf. § 5 annet ledd. I Prop. 137 LS (2010–2011) s. 50 uttales det at en vesentlig mangel typisk er at arrestordren ikke inneholder opplysningene som kreves etter § 5 første ledd. For eksempel vil det normalt foreligge en vesentlig mangel hvis idømt straff eller strafferamme ikke er opplyst om i arrestordren. Lider arrestordren av slike mangler, skal den avslås, til tross for ordlyden («kan»). Arrestordren er følgelig å anse som en nullitet frem til retting eventuelt skjer.

Før en arrestordre avslås etter arrestordreloven § 5 annet ledd, skal påtalemyndigheten gi den utstedende myndighet en rimelig frist for retting. Fristens lengde bør være mellom tre til ti virkedager, beroende på mangelens omfang og om den ettersøkte er pågrepet, jf. rundskriv G-02/2020 s. 9. I praksis benyttes avslagshjemmelen i § 5 annet ledd svært sjelden.

Loven er taus om hva som skjer hvis arrestordren lider av mindre mangler. Det følger likevel av lovens system at slike feil og mangler ikke kan føre til avslag. De bør likevel forsøkes avhjulpet.

Hvis arrestordren ikke avslås etter § 5 annet ledd, må påtalemyndigheten vurdere om det er nødvendig å innhente tilleggsinformasjon før saken sendes til tingretten for *rettslig prøving*.

Som i utleveringssaker kan det i arrestordre-saker reises spørsmål om påtalemyndigheten kan avslå en arrestordre uten rettslig prøving hvis den

mener det er klart at vilkårene for overlevering ikke er oppfylt. Dette beror på en tolkning av arrestordreloven § 14 første ledd og § 21 annet ledd.

For nordisk-europeiske arrestordrer følger det av arrestordreloven § 14 første ledd at påtalemyndigheten straks skal sende en mottatt arrestordre til tingretten, og at det er tingretten som «avgjør» om vilkårene for overlevering er oppfylt. I Prop. 137 LS (2010–2011) s. 37 uttales det at retten «alltid skal prøve om vilkåra for overlevering er oppfylte». Uttalelsen er gitt i tilknytning til spørsmålet om et samtykke fra den ettersøkte skal medføre at påtalemyndigheten kan avgjøre saken uten rettslig prøving. Proposisjonens lest i sammenheng kan tyde på at departementet har forutsatt domstolsprøving i alle tilfeller.

For nordiske arrestordrer heter det i arrestordreloven § 21 annet ledd første og annet punktum:

«Dersom påtalemakta vil etterkomme arrestordren, og den ettersøkte ikke samtykker i overlevering eller trekkjer samtykket tilbake før overleveringa er gjennomført, vert saka straks send til tingretten. Tingretten avgjer ved orskurd om vilkåra for overlevering er oppfylte.»

Ordlyden kan gi inntrykk av at det er en forutsetning for at saken bringes inn for retten at påtalemyndigheten vil etterkomme arrestordren. I Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til lov om nordisk arrestordre (september 2006) ble det foreslått at påtalemyndigheten skulle kunne avslå en arrestordre uten rettslig prøving hvis det var åpenbart at en obligatorisk avslagsgrunn forelå eller en valgfri avslagsgrunn ville bli benyttet. Selv om konvensjon om nordisk arrestordre ikke hadde en slik bestemmelse, viste departementet til at konvensjonen bygget på en grunntanke om rask avgjørelse på grunnlag av arrestordrens opplysninger. Det tilsa etter departementets syn «en meget kort tidsfrist for avgjørelse når det ikke er behov for en nærmere vurdering av om overlevering skal skje eller ikke» (s. 19). Forslaget ble hverken fulgt opp eller omtalt i Ot.prp. nr. 39 (2007–2008). Proposisjonen synes snarere – i likhet med Prop. 137 LS (2010–2011) – å forutsette domstolsprøving i alle tilfeller der den ettersøkte ikke samtykker, se s. 22.

I rundskriv G-02/2020 om nordisk-europeisk arrestordre s. 14 fremgår det at saken «skal forelegges retten selv om påtalemyndigheten mener at arrestordren må avslås». Rundskriv G-12/2012

om nordisk arrestordre er ikke like tydelig, men synes å forutsette at påtalemyndigheten må bringe saken inn for rettslig prøving (s. 26):

«Påtalemyndigheten skal også avgjøre om en arrestordre skal etterkommes i de tilfellene den ettersøkte ikke samtykker til overlevering. Tilsvarende der samtykket er trukket tilbake før overleveringen er gjennomført. Men i disse tilfellene skal saken først bringes inn for retten, jf. arrestordreloven § 21 annet ledd.»

Ruud mfl. skriver på s. 197 og 166 at arrestordreloven i disse tilfellene synes å forutsette at påtalemyndigheten må sende saken til tingretten med påstand om at vilkårene for overlevering ikke er til stede.

#### 10.4.2 Folkerettslige rammer

Etter *utleveringskonvensjonen* art. 22 skal fremgangsmåten med hensyn til utlevering utelukkende reguleres av den anmodede stats lovgivning, når ikke konvensjonen bestemmer noe annet. I art. 13 heter det at dersom opplysningene som er fremsendt av den anmodende stat er utilstrekkelige til at den anmodede stat skal kunne fatte en beslutning etter konvensjonen, skal anmodede stat be om å få tilsendt nødvendige tilleggsopplysninger. Det kan settes en frist.

Ufullstendig arrestordre er ikke angitt som avslagsgrunn hverken i *parallellavtalen* eller *konvensjon om nordisk arrestordre*. Det følger av parallellavtalen art. 18 og konvensjonen art. 13 at den iverksettende myndighet skal be den utstedende stat om nødvendige tilleggsopplysninger dersom de mottatte opplysningene ikke er tilstrekkelige til å ta stilling til overleveringen.

#### 10.4.3 Utenlandsk rett

I *utleveringssaker* kan justisdepartementene på *Island*, i *Finland*, *Sverige* og *Nederland* avslå en utleveringsbegjæring straks etter mottak, jf. den islandske utleveringsloven 1984 § 13, den finske 1970 14 §, den svenske 1957 15 § og den nederlandske 1967 § 20. I *Danmark* mottar riksadvokatembetet utleveringsbegjæringene direkte fra den anmodende myndighet. Riksadvokaten har ikke adgang til å avslå en utleveringsbegjæring.

I *arrestordresaker* er utgangspunktet i *Sverige*, *Danmark* og *Finland* at domstolen avgjør om en arrestordre skal etterkommes. *Sverige* har bestemmelser som ligner den norske arrestordreloven § 5 annet ledd om foreløpig prøving, jf.

de svenske lovene om europeisk arrestordre 2003 2 kap. 3 § nr. 1 og nordisk arrestordre 2011 2 kap. 3 §. *Danmark* og *Finland* har ikke en slik avslagsregel. Hverken Sverige, Danmark eller Finland har regler som gir påtalemyndigheten adgang til å avslå en arrestordre uten rettslig prøving med den begrunnelse at vilkårene for overlevering ikke er oppfylt. På *Island* treffer statsadvokaten avgjørelse av om en arrestordre skal etterkommes. Den ettersøkte kan kreve domstolsprøving av avgjørelsen. Statsadvokaten kan avslå arrestordren både fordi den lider av formelle mangler og fordi de materielle vilkårene for overlevering ikke er oppfylt, jf. arrestordreløven 2016 §§ 6 og 15.

#### 10.4.4 Utvalgets vurderinger

##### 10.4.4.1 Utlevering

Dagens ordning der Justisdepartementet foretar en *foreløpig prøving* av begjæringen og har mulighet til å avslå den uten videre saksbehandling, ble innført i utleveringsloven 1908 (§ 10) og videreført i utleveringsloven 1975 (§ 14).

Hensynet bak regelen var å unngå unødvendig ressursbruk, jf. Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 15. Dette hensynet gjør seg også gjeldende i dag. Tall som utvalget har innhentet, viser at departementet i årene 2010 og 2015–2019 årlig mottok mellom 53 og 85 utleveringsbegjæringer, og at fra én til åtte av disse ble avslått hvert år i medhold av § 14 første ledd. Det synes derfor å være et praktisk behov for en slik regel.

Man kunne tenke seg en regel om at mottatte utleveringsbegjæringer alltid måtte undergis rettslig behandling. Det kan anføres at kontradiktorisk behandling vil gi den ettersøkte best rettsikkerhet. På den annen side har departementet bare mulighet til å avslå begjæringen, og ikke til å etterkomme den. Et avslag vil i alle tilfeller være til den ettersøktes gunst og spare norske myndigheter for unødig ressursbruk. Utvalget har også merket seg at justisdepartementene i Sverige, Finland og på Island har en lignende hjemmel i sine utleveringslover. Utvalget foreslår derfor å videreføre departementets foreløpige prøving og avslagsmulighet etter § 14, se lovutkastet § 39.

Det bør fortsatt være en terskel for å benytte avslagsmuligheten. I Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 41 er dette angitt slik at det skal være «temmelig klart» at begjæringen ikke kan føre frem. I rundskriv G-19/2001 del II punkt 3.2.3 (s. 42) fremgår det at avslagsmuligheten bare benyttes i tilfeller der det er «åpenbart» at begjæringen må avslås.

Utvalget foreslår at departementets praksis lovfestes. Der det er åpenbart at begjæringen ikke oppfyller formkravene i lovutkastet § 38, eller opplysningene i begjæringen tilsier at de materielle vilkårene for utlevering åpenbart ikke er oppfylt, bør departementet kunne avslå den. Når terskelen for avslag ligger så høyt, vil det formentlig være begrenset hvor arbeidskrevende denne ordningen er for departementet.

Dersom departementet velger å sende begjæringen til påtalemyndigheten, er det som nevnt uklart om påtalemyndigheten kan la være å bringe saken inn for tingretten for *rettslig prøving* dersom den mener at vilkårene ikke er oppfylt. Om dette bemerker utvalget:

På den ene siden er det uheldig å belaste påtalemyndigheten og domstolene med saker som ikke kan føre frem. Prosessøkonomiske hensyn taler derfor for at påtalemyndigheten kan la være å bringe en begjæring inn for domstolen når den anser at vilkårene klart ikke er oppfylt. På den annen side tilsier rettssikkerhetshensyn at utleveringsbegjæringen undergis en kontradiktorisk rettslig behandling. En judisiell prosess vil gi den ettersøkte bistand fra forsvarer og innsyn i sakens dokumenter. En avgjørelse truffet av en uavhengig domstol vil også kunne bidra til avgjørelsen utad, særlig i den anmodende stat, blir oppfattet som mer politisk nøytral enn om avgjørelsen ble truffet av den utøvende makt alene. Erfaring viser at dette er en fordel i utenrikspolitisk henseende, ikke minst fordi enkelte stater bare anerkjenner rettsavgjørelser.

Utvalget har videre inntrykk av at problemstillingen bare er aktuell i svært få saker. Det vil derfor ikke i stor grad belaste domstolene om det lovfestes en plikt for påtalemyndigheten til å bringe saken inn for rettslig prøving. Mener påtalemyndigheten at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt, skal den nedlegge påstand om dette i tråd med sin overbevisning. Forslaget rokker derfor ikke ved påtalemyndighetens uavhengighet, jf. prinsippet i straffeprosessloven § 55.

Ut fra en avveining av de kryssende hensyn foreslår utvalget at det lovfestes en plikt for påtalemyndigheten til å bringe saken inn for rettslig prøving når departementet ikke avslår begjæringen etter en foreløpig prøving. I de tilfellene der påtalemyndigheten vurderer det som klart at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt, skal den kunne be om at saken undergis skriftlig behandling i domstolen, se nærmere punkt 10.5.2.4.

Utvalget går ellers inn for å videreføre utleveringsloven § 16 om forsvarerbistand, se lovutkastet § 40. I motsetning til i arrestordresakene gjel-



der det ingen fengslingspresumsjon i utleverings-sakene. Det synes likevel hensiktsmessig at den ettersøkte som den klare hovedregel får oppnevnt offentlig forsvarer fra tidspunkt påtalemyndighe-ten iverksetter nødvendige undersøkelser, uavhengig av om vedkommende på dette tidspunktet pågripes og varetekstfengsles etter lovutkastet § 41. Utlevering er et inngripende tiltak, og det er viktig at den ettersøktes rettigheter ivaretas umid- delbart. Underkastes den ettersøkte tvangsmid-ler før utleveringsbegjæringen innkommer etter lovutkastet § 37, oppnevnes det forsvarer fra dette tidspunkt. Utvalget foreslår også at godtgjørelse til forsvarer følger reglene i straffeprosessloven § 107, og at utgiftene i anledning utleveringssaken som den klare hovedregel dekkes av staten.

Utvalget finner ikke grunn til særskilt å omtale situasjonen hvor den ettersøkte velger å engasjere privat forsvarer, se motsetningsvis utleveringsloven § 16 første ledd første punktum. Plikten til å opp- nevne offentlig forsvarer vil i slike tilfeller følge av henvisningen til straffeprosessloven § 100 første ledd. Utvalget finner heller ikke grunn til å videre- føre henvisningen til straffeprosessloven § 275 femte ledd, idet vitner svært sjelden stevnes i disse sakene og en videreføring er derfor upraktisk.

#### 10.4.4.2 Overlevering

Utvalget foreslår å videreføre muligheten for påta- lemyndigheten til å avslå arrestordrer med vesentlige mangler etter en *foreløpig prøving*, jf. arrestordreloven § 5 annet ledd og se lovutkastet § 50 første ledd. Det er her tale om slike formelle mangler ved arrestordren som gjør at den ikke kan anses å være en arrestordre. Den utstedende stat må fortsatt få anledning til å rette feil før avslag fattes. Et sentralt poeng ved vesentlighets- vurderingen bør etter utvalgets syn være om arrestordren inneholder tilstrekkelige opplysning-er til at domstolen kan vurdere om vilkårene for overlevering er oppfylt. Det synes lite hensikts- messig å belaste domstolen med saker hvor dette ikke er tilfelle. Ordningen ble innført med arrest- ordreloven. Utvalget er ikke kjent med at den har møtt kritikk. Videre har utvalget merket seg at avslagmuligheten benyttes i sjeldne tilfeller.

Som nevnt synes gjeldende rett å forutsette at påtalemyndigheten, dersom den ikke avslår en arrestordre etter arrestordreloven § 5 annet ledd, skal bringe en arrestordre inn for *rettslig prøving*, selv om den mener at vilkårene for overlevering åpenbart ikke er oppfylt. Forslaget i høringsnota- tet for nordisk arrestordre om at påtalemyndighe- ten i slike åpenbare tilfeller kunne avslå en arrest-

ordre uten rettslig prøving, ble ikke fulgt opp. Hverken parallellavtalen eller konvensjon om nor- disk arrestordre har bestemmelser som direkte regulerer spørsmålet.

Prosessøkonomiske hensyn kunne tale for en regel som gir påtalemyndigheten adgang til å avslå arrestordrer som åpenbart ikke kan etter- kommes. Denne muligheten har Justisdeparte- mentet i utleveringssaker, jf. utleveringsloven § 14 første ledd, som utvalget foreslår å videreføre.

I arrestordresaker vil imidlertid flere statsad- vokatembeter treffe vedtak. Man kan derfor risi- kere ulik avslagspraksis i sakene dersom det åpnes for avslag uten rettslig prøving. Det ville være uheldig. I utleveringssaker er det derimot bare departementet som avgjør sakene. Dette sik- rer en enhetlig praksis. I tillegg kommer at det i arrestordresaker heller ikke synes å være praktisk behov for en slik avslagshjemmel. Arrestordre- systemet er basert på tillit og direkte dialog mel- lom statenes judisielle myndigheter. Tilsvarende gjelder ikke uten videre i utleveringssaker, hvor det heller ikke nødvendigvis foreligger en utleve- ringsavtale mellom Norge og den anmodende stat. Dersom påtalemyndigheten ved mottak av en arrestordre f.eks. ser at forholdet arrestordren gjelder allerede er under etterforskning i Norge og vurderer det som mest hensiktsmessig at for- holdet irettesettes her, vil det være naturlig å kon- takte den utstedende myndighet med sikte på å avklare videre håndtering, herunder om arrestor- dren bør trekkes. Utvalget har også merket seg at hverken Danmark, Finland eller Sverige har regler som gir påtalemyndigheten adgang til å avslå en arrestordre uten rettslig prøving fordi den mener at vilkårene for overlevering ikke er oppfylt. Den islandske ordningen skiller seg fra ordningen i de øvrige nordiske landene, se ovenfor.

Etter en samlet vurdering har utvalget kommet til at påtalemyndigheten skal bringe en arrestordre inn for rettslig prøving dersom den ikke avslår arrestordren etter sin foreløpige prøving, se lov- utkastet § 50 annet ledd. Utvalget legger til grunn at dette er en videreføring av gjeldende rett.

## 10.5 Avgjørelse av utleveringsbegjæringen eller arrestordren

---

### 10.5.1 Innledning

Utlevering omtales i punkt 10.5.2. Overlevering til stater i EU utenfor Norden omtales i punkt 10.5.3 og til stater i Norden i 10.5.4, mens utvalgets vur- deringer for overlevering omtales samlet i 10.5.5.

## 10.5.2 Utlevering

### 10.5.2.1 Gjeldende rett

#### *Innledning*

Utleveringslovens system er at domstolen avgjør om lovens vilkår for utlevering er oppfylt, og at Justisdepartementet deretter avgjør om utleveringsbegjæringen skal etterkommes. Et samtykke fra den ettersøkte påvirker ikke kompetansefordelingen mellom domstolene og forvaltningen, med mindre begjæringen kommer fra en Schengenstat, jf. nedenfor.

#### *Rettslig behandling*

Det følger av utleveringsloven § 17 første ledd første punktum at tingretten avgjør om vilkårene for utlevering etter loven og mulig overenskomst med fremmed stat er oppfylt. Omfatter utleveringsbegjæringen flere forhold, må retten vurdere om vilkårene er oppfylt for hvert enkelt forhold. Domstolen skal vurdere de materielle vilkårene i kap. 1, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 39. Sentrale spørsmål er om kravene til dobbel straffbarhet og alvorlighet er oppfylt (§ 3), om forholdet ville vært foreldet etter norsk lov (§ 9), og om det foreligger tilstrekkelig bevismessig grunnlag for siktelsen, eventuelt dommen (§ 10). Andre sentrale vilkår er om den ettersøkte risikerer forfølgelse (§ 6), og om utlevering vil være i strid med grunnleggende humanitære hensyn (§ 7). De materielle vilkårene for utlevering er nærmere behandlet i utredningens kap. 8.

Om adgangen til å føre forhandlingene for retten for stengte dører, gjelder reglene for hovedforhandling i straffesaker tilsvarende, jf. § 17 første ledd annet punktum. Det innebærer at reglene om lukkede dører i domstolloven gjelder, herunder §§ 124 til 126 første ledd. Ordlyden i § 17 angir ikke direkte at det skal holdes muntlige forhandlinger i saken, men det er forutsatt i Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 43.

Dersom den ettersøkte i rettsmøte samtykker i utleveringen, kan kjennelse avsies straks, jf. § 17 annet ledd første punktum. Det er også i slike tilfeller et krav at lovens vilkår for utlevering er oppfylt. Utenfor samtykketilfellene har loven ingen frist for rettens kjennelse, men det er i forarbeidene påpekt at det er av vesentlig betydning at utleveringsbegjæring blir avgjort så raskt som det er forsvarlig, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 43.

Rettens kjennelse etter § 17 kan ankes i samsvar med reglene i straffeprosessloven kap. 26, likevel slik at ankefristen er tre dager, jf. utleveringsloven § 17 tredje ledd første og annet punktum. Den korte ankefristen er begrunnet i beho-

vet for rask saksbehandling, jf. proposisjonen s. 43. Anke har alltid oppsettende virkning, jf. tredje ledd tredje punktum.

Utleveringsloven § 17 a gir regler om forenklet saksbehandling når den ettersøkte samtykker i utleveringen og begjæringen kommer fra en av Schengen-statene Sveits eller Liechtenstein. I disse tilfellene kan statsadvokaten som hovedregel avgjøre saken uten domstolsprøving. Reglene om samtykke behandles nærmere i punkt 10.6.

#### *Administrativ behandling*

Rettskraftig kjennelse etter § 17 sendes til Justisdepartementet, som avgjør om utleveringsbegjæringen skal etterkommes, jf. § 18 første ledd. I utgangspunktet skal departementet ta stilling til de samme vilkårene som domstolen har prøvet.

Forvaltningsloven gjelder for departementets saksbehandling. Dets avgjørelse etter utleveringsloven § 18 første ledd er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Departementet plikter bl.a. å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17, og at vedtaket oppfyller kravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Har domstolen kommet til at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt, må departementet avslå begjæringen. Er derimot vilkårene oppfylt, kan departementet velge å etterkomme eller avslå begjæringen. Utleveringsloven § 1 gir hjemmel for at utlevering «kan» skje hvis lovens vilkår er oppfylt, men påbyr ikke 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 skjønnnet 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-19/2001 del II punkt 3.2.3 (s. 43).

I tillegg hører det under departementet å vurdere utsatt iverksetting etter § 11 første ledd, jf. Rt. 2004 s. 1470 avsnitt 8 og 9, samt midlertidig utlevering etter § 11 annet ledd. Departementet kan også stille vilkår for utleveringen etter § 12 dersom det finnes grunn til det. Slike vilkår fordrer ofte samarbeid med Utenriksdepartementet. Det gjelder særlig ved utlevering til stater som rettslig og politisk skiller seg mye fra Norge, eller der det er vanskelig å innhente informasjon fra andre kilder enn myndighetene. Paragraf 11 og 12 er nærmere behandlet i punkt 10.7 og 9.3. Dersom flere stater har begjært den ettersøkte utle-

vert, tilligger det departementet å avgjøre hvilken begjæring som skal etterkommes. Utleveringsloven har ikke bestemmelser om konkurrerende begjæringer. Se nærmere i punkt 12.1.

Justisdepartementet vurderer sjelden lovens vilkår annerledes enn domstolen. Praksis viser at dette først og fremst er aktuelt der departementet har nye eller flere opplysninger enn det som forelå ved den rettslige behandlingen. Det kan skyldes en endring i den faktiske situasjonen i den anmodende stat eller at departementet innhenter eller blir forelagt ytterligere opplysninger. Agder lagmannsretts kjennelse 12. juli 2012 (LA-2012-101486) er et eksempel på dette. I saken kom lagmannsretten til at vilkårene for utlevering til Aserbajdsjan var oppfylt. Retten la bl.a. vekt på en garanti fra aserbajdsjanske myndigheter om at varetekt og eventuelle soningsforhold ikke ville stride mot EMK art. 3. Den ettersøkte anke til Høyesterett ble forkastet, jf. HR-2012-1621-U. Da departementet skulle treffe vedtak, ble det innhentet nye opplysninger. Departementet fant på denne bakgrunn at garantiene ikke kunne legges til grunn. Utleveringsbegjæringen ble avslått. Det ble lagt vekt på at den ettersøkte skulle utleveres til en autonom republikk i Aserbajdsjan, hvor man ikke kunne være tilstrekkelig sikker på at garantiene fra sentrale myndigheter ville bli etterlevd.

Utvalget har fått tilsendt tallmateriale i utleveringssaker fra Justisdepartementet for årene 2010 og 2015–2021. I løpet av disse åtte årene besluttet departementet i to saker at utlevering ikke skulle skje til tross for at domstolen hadde konkludert med at vilkårene for utlevering var oppfylt. Utvalget har fått opplyst at departementet i disse to sakene hadde nye og andre opplysninger tilgjengelig enn det domstolen hadde.

Etter det utvalget forstår har mengden eller arten av nye opplysninger i noen få tilfeller medført vansker for departementets behandling. Det har reist krevende bevissspørsmål, ikke minst fordi departementets behandling som utgangspunkt er skriftlig.

Departementet kan ikke returnere saken til påtalemyndigheten med sikte på en ny rettslig behandling. Høyesteretts ankeutvalg slo i HR-2016-1490-U fast at en kjennelse etter utleveringsloven § 17 som tar stilling til om vilkårene for utlevering er oppfylt, ikke er en prosessledende kjennelse (avsnitt 12). Ankeutvalget la videre vekt på at departementet etter forvaltningsloven § 18 har en skjønnsmessig adgang til å avslå en utleveringsbegjæring til tross for at retten har kommet til at lovens vilkår for utlevering er oppfylt, og at departementet etter forvaltningsloven plikter å

sørge for at saken er fullstendig opplyst før avgjørelse tas. Reglene sett i sammenheng måtte etter ankeutvalgets syn forstås slik at rettens kjennelser etter § 17 ikke kan omgjøres (avsnitt 14–15).

Departementets vedtak kan påklages til Kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven § 28. I utleveringsloven § 18 fjerde ledd er det gitt en særregel om at klage har oppsettende virkning. Regelen ble innført i forbindelse med vedtakelsen av forvaltningslovens ikrafttredelseslov i 1969 for å sikre at klagebehandlingen skulle ha noen hensikt, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–69) s. 59. Departementet forbereder klagesaken. Kommer departementet til at klagen bør tas til følge, kan vedtaket omgjøres uten at saken forelegges statsråd. Klagefristen er tre uker, jf. forvaltningsloven § 29. Utvalget har fått opplyst fra departementet at det i årene 2010 og 2015–2021 omgjorde sitt vedtak om utlevering ved én anledning. I samme periode tok Kongen i statsråd ingen klager over vedtak om utlevering til følge.

#### *Nærmere om rettslig og administrativ prøving*

Ordningen med rettslig og administrativ prøving ble innført ved *utleveringsloven 1908*. Før dette var utleveringsbegjæringer bare underlagt administrativ behandling fra regjeringen, departementet, overøvrigheten (høyere representanter for sentralforvaltningen) eller politiet, jf. forarbeidene til utleveringsloven 1908, Ot.prp. nr. 26 (1906–07), s. 13.

I proposisjonen s. 12–14 ble behovet for rettslig og administrativ behandling drøftet. Departementet pekte på at det alltid hadde vært ansett som en av de viktigste oppgavene til en konstitusjonell stat å sikre borgerne mot administrativ vilkårlighet samt å gjøre innskrenkninger i deres personlige frihet avhengig av en rettslig avgjørelse. Og når bruk av varetektsfengsel var overlatt til domstolene, syntes det desto mer påkrevd å gjøre adgangen til utlevering betinget av en rettslig avgjørelse. Dels var utlevering et strengere tiltak enn fengsling, dels reiste vilkårene for utlevering en rekke rettsspørsmål som iblant kunne være vanskelige, og som domstolene var best skikket til å vurdere. Deres selvstendige stilling i norsk rett, så vel som hensynet til den ettersøkte, tilsa videre at en rettsavgjørelse om utleveringslovlighet burde binde administrasjonen. I tillegg ble det påpekt at en bindende rettsavgjørelse ville være en fordel i utenrikspolitisk sammenheng.

Avgjørelsen av om utlevering skulle skje, ble imidlertid foreslått lagt til administrasjonen. En slik avgjørelse forutsatte en vurdering av om sta-

ten folkerettslig var forpliktet til å utlevere, og i benektende tilfelle om utlevering likevel skulle skje, jf. proposisjonen s. 13:

«Denne prøvelse, ved hvilken folkeretlige og politiske hensyn vil spille en væsentlig rolle, antages helt at maatte overlades administrasjonen. Da utleveringen efter sin natur er en regjeringshandling, forsaavidt som den angaar forholdet til en fremmed stat, synes det derhos rettest, at beslutningen om utlevering eller ikke-utlevering i ethvert tilfælde i formen udgaar fra et regjeringsdepartement.»

Forarbeidene til *utleveringsloven 1975* drøftet om ordningen med rettslig og administrativ prøving burde videreføres. I Ot.prp. nr. 30 (1974–75) er det uttalt på s. 39–40:

«Justisdepartementet mener at en bør opprettholde systemet med så vel rettslig som administrativ prøving av utleveringsbegjæringer, og at kompetanseforholdet mellom domstolene og administrasjonen i prinsippet bør være det samme som nå. Domstolenes prøvingsrett bør omfatte de materielle vilkår for utlevering som er tatt inn i lovutkastet kap. I, også de nye rettsikkerhetsgarantiene i §§ 6 og 7. Under henvisning til uttalelsen som er gjengitt foran, finner man grunn til å presisere at det heller ikke på disse punkter i prinsippet er spørsmål om politiske avgjørelser fra domstolenes side. Selv om det gjelder avgjørelser av skjønnsmessig karakter, hvor også politiske maktforhold går inn i vurderingen, er det likevel spørsmål om en politisk nøytral avgjørelse. Ved at vurderingen av om vilkårene for utlevering er til stede også i relasjon til disse bestemmelser legges til domstolene, vil det kunne bidra til at avgjørelsen også utad blir oppfattet som mer politisk nøytral enn om administrasjonen skulle ha avgjørelsesmyndigheten alene. I forarbeidene til gjeldende lov er det fremhevet at en ordning med bindende domstolsavgjørelse av spørsmålet om vilkårene for utlevering er til stede, vil være en fordel i utenrikspolitisk henseende, idet en nektelse av å etterkomme en utleveringsbegjæring lettere vil kunne vekke mistenning hos vedkommende fremmede stat når nektelsen kommer fra regjeringen enn når den kommer fra en uavhengig domstol (Ot.prp. nr. 26 for 1906–07 s. 13 og Innst. O. XIV for 1906–07 s. 2). Dette synspunkt har heller større gyldighet på bakgrunn av de nye rettsikkerhetsgarantier som er foreslått.

Det er framhevd at domstolene vil kunne ha vansker med å skaffe tilstrekkelige opplysninger på det grunnlag det er spørsmål om, spesielt etter de foreslåtte nye bestemmelser i §§ 6 og 7. Dette er et forhold som det bør tas hensyn til i reglene om saksbehandlingen ved domstolene (se utk. § 16 om at det alltid skal være forsvarer og § 17 annet ledd om adgang til å utsette forhandlingene for å innhente ytterligere bevis). For øvrig bør det neppe bli spørsmål om å la mulige vansker på dette punkt som kan oppstå i enkelte saker, være et avgjørende argument mot domstolsbehandling som en generell ordning.»

En enstemmig Justiskomiteé påpekte i Innst. O. nr. 61 (1974–75) s. 4:

«Det har vært reist tvil om graden av domstolenes medvirkning i utleveringssaker. Komiteen er av den mening at den dobbelte behandling i domstol og departement representerer en ekstra betryggelse og vil derfor støtte denne ordning.»

#### *Nærmere om klage til Kongen*

Utleveringsloven 1908 § 17 inneholdt ikke bestemmelser om at den ettersøkte hadde klagerett til Kongen over Justisdepartementets vedtak om utlevering, men det var antatt at vedkommende hadde dette i medhold av regjeringsinstruksen (sml. Ot.prp. nr. 27 (1968–69) s. 59).

I forarbeidene til forvaltningsloven, som innførte en generell klagerett, drøftet Justisdepartementet forvaltningskomiteens forslag i NUT 1958: 3 om at avgjørelser som departementet traff i første instans, skulle kunne klages inn for Kongen, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964–65) s. 96 flg. Departementet pekte på at det i en del lover fantes bestemmelser om klage til Kongen, og uttalte at det burde overveies å ta disse opp til revisjon. Videre var det grunn til å overveie om den generelle klageretten som komitéutkastet ga uttrykk for, passet fullt ut når det gjaldt klage til Kongen.

Det som i første rekke kunne tale for å begrense klageadgangen til Kongen, var det store merarbeidet klagesakene kunne medføre, både for departementene og regjeringen. Om dette uttales på s. 96:

«Og det kan synes i strid med bestrebelsene i de seinere år på å redusere statrådets arbeidsbyrde at vegen legges åpen for klager over departementsvedtak. Som ledd i disse bestre-

belsker er avgjørelsesmyndighet i en rekke saker, særlig ansettelsessaker, blitt overført fra Kongen til et departement, og antallet saker som behandles i statsråd er på denne måte blitt redusert betydelig. Synspunktet har vært at bare de viktigere saker bør statsrådsbehandles (jf. grl. § 28). Den alminnelige klageadgang vil i en viss utstrekning føre til resultater som bryter med dette prinsipp.»

Kontrollen med forvaltningsavgjørelser var nylig blitt styrket ved innføring av ombudsmannsordningen, og ombudsmannen kunne ikke prøve en sak som var statsrådsbehandlet, jf. i dag sivilombudsloven (lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen) § 4 annet ledd bokstav c. Departementet fremhevet deretter at spørsmål knyttet til alminnelig klageadgang over departementets vedtak i liten grad var reist under høringen av forvaltningskomiteens innstilling, jf. proposisjonen s. 97:

«Justisdepartementet har derfor et noe mangelfullt materiale for å foreta en endelig vurdering av disse spørsmål. Departementet har under disse forhold funnet i denne omgang å burde ta opp komitéforslaget uten særregler for klage til Kongen. På enkelte områder vil § 28 tredje ledd kunne anvendes. For øvrig må spørsmålet om å begrense klageretten has under observasjon. Det kan være nødvendig her å vinne noe erfaring før en gjør seg opp en endelig mening om hvorledes klagereglene på dette område bør være.»

Forvaltningsloven § 28 fjerde ledd første punktum gir Kongen hjemmel til å fastsette klageregler for særskilte saksområder som utfyller eller avviker fra reglene i lovens kap. VI. Forskrift som begrenser klageretten eller som ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser, kan bare gis når «tungtveiende grunner» taler for det, jf. fjerde ledd annet punktum. Unntak fra klagereglene var i utgangspunktet forutsatt å skulle skje i lovs form, og fjerde ledd ble primært tatt med for å dekke «akutte eller uventede behov». Bestemmelsen kunne også tenkes brukt når særlige forhold skapte en økning i arbeidsbyrden eller om antallet klagesaker oversteg det forvaltningsorganet kunne makte uten at andre mer vesentlige oppgaver ble forsømt, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964–65) s. 95–96.

For utleveringsloven ble det gitt én slik særregel ved forvaltningslovsforskriften (forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven) § 26

bokstav b, som avskar klage til Kongen over vedtak om midlertidig overføring til annen stat for vitneavhør eller fremstilling til konfrontasjon etter utleveringsloven § 25.

Om bakgrunnen heter det i den kongelige resolusjonen:

«De gjeldende regler medfører at saksbehandlingstiden blir svært lang i saker der den som er begjært overført, motsetter seg dette. Det er uheldig siden sakene ofte haster. [...]

Etter departementets syn er kravet om 'tungtveiende grunner' i forvaltningsloven § 28 fjerde ledd annet punktum oppfylt. Behovet for rask behandling av denne typen saker er stort. Det er i all hovedsak tale om kurante saker. De fleste sakene gjelder overføring til andre nordiske land. Siden spørsmålet om lovligheten av overføringen har vært prøvd rettslig før departementet fatter sitt vedtak, vil det ut fra et rettsikkerhetssynspunkt ikke være avgjørende betenkeligheter med å gjøre unntak fra den klageadgangen som følger av forvaltningslovens alminnelige system. Det vil videre bare være tale om avhør som vitne eller konfrontasjon.»

Departementets vedtaksmyndighet etter utleveringsloven § 25 ble imidlertid fjernet ved lovendring i 2012, jf. Prop. 97 LS (2011–2012) s. 29. Det ble vist til at det var tungvint og unødvendig ressurskrevende med både rettslig og administrativ prøving, og at en rent rettslig prosess ikke synes å ha noen negative konsekvenser for personenes rettssikkerhet.

#### 10.5.2.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* oppstiller ikke krav til hvordan en utleveringsbegjæring skal behandles i den anmodede stat, og heller ikke til hvilken myndighet som skal avgjøre en utleveringsbegjæring. Dette overlates til den anmodede stats lovgivning, jf. art. 22. Tilsvarende følger av Norges utleveringsavtale med *Australia* art. 23.

Avtalene med *USA* og *Canada* synes å forutsette en rettslig prøving av utleveringsbegjæringen, jf. særlig art. 19 nr. 1 i USA-avtalen og art. IX i Canada-avtalen.

#### 10.5.2.3 Utenlandsk rett

I *Danmark* treffer domstolen endelig avgjørelse av om utlevering skal skje og setter eventuelle vilkår, jf. utleveringsloven 2020 § 35, stk. 1. Påtalemyndigheten bringer saken inn for domstolen

etter at politiet har gjort nødvendige undersøkelser, jf. § 32.

I *Finland* avgjør justisdepartementet saken etter at Centralkriminalpolisen har gjennomført undersøkelser, jf. utleveringsloven 1970 § 14. Anfører den ettersøkte at vilkårene ikke er oppfylt, skal departementet, før det treffer avgjørelse, innhente en uttalelse fra høyesterett om lovligheten av utleveringen, jf. 16 og 17 §§. Finner høyesterett at vilkårene ikke er oppfylt, må departementet avslå begjæringen.

På *Island* treffer justisdepartementet avgjørelse etter at påtalemyndigheten har gjennomført undersøkelser i saken, jf. utleveringsloven 1984 § 17. Den ettersøkte kan deretter kreve avgjørelse fra tingretten i Reykjavik av om vilkårene for utlevering er oppfylt, jf. § 14.

I *Sverige* er det regjeringen som avgjør om utlevering skal skje, jf. utleveringsloven 1957 § 20. Påtalemyndigheten skal i forkant gjennomføre undersøkelser og avgi en uttalelse om hvorvidt vilkårene for utlevering er oppfylt, jf. 15 og 16 §§. Dersom den ettersøkte samtykker til utlevering, sendes saken til regjeringen som fatter avgjørelse, jf. 17 §. Hvis den ettersøkte ikke samtykker, sendes saken til Högsta domstolen som prøver om vilkårene for utlevering er oppfylt, jf. 18 §. Saken sendes deretter regjeringen som avgjør om utlevering skal skje, jf. 20 §. Finner Högsta domstolen at vilkårene ikke er oppfylt, må regjeringen avslå begjæringen.

I *Nederland* avgjør justisdepartementet om utlevering skal skje etter at utleveringsbegjæringen er behandlet rettslig, jf. utleveringsloven 1967 §§ 28, 32 og 33. Som hovedregel må departementet avslå begjæringen hvis domstolen har konkludert med at utlevering ikke kan skje, jf. § 33 annet ledd. Departementet har likevel en mulighet til å utsette sin avgjørelse, innhente ytterligere opplysninger fra den anmodende stat og fremsende begjæringen for ny rettslig prøving hvis det anses nødvendig, jf. § 33 tredje ledd og § 34.

#### 10.5.2.4 Utvalgets vurderinger

##### *Domstolenes rolle og behandling*

Siden utleveringsloven 1908 har domstolene avgjort om vilkårene for utlevering foreligger, mens forvaltningen (Justisdepartementet) har besluttet om utlevering skal skje. Denne kompetansedelingen ble vurdert og opprettholdt ved utleveringsloven 1975. Som det fremgår av forarbeidene til de to lovene, er domstolenes sentrale rolle begrunnet med vektige rettssikkerhetshensyn:

Utlevering er et inngripende tiltak som innebærer tvangsmessig utsendelse fra Norge. I Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 13 var det et grunnleggende synspunkt at en av de viktigste oppgavene til en konstitusjonell stat er å sikre individene mot administrativ vilkårlighet, og at innskrenkninger i deres personlige frihet krever en rettslig avgjørelse. Det ble ansett viktig at domstolene avgjør om det er rettslig adgang til utlevering før forvaltningen treffer sin beslutning, jf. i denne retning også justiskomiteen i Innst. O. nr. 61 (1974–75) s. 4.

I de nordiske landenes utleveringslovgivning er domstolenes oppgaver forskjellige. I Sverige og Finland skjer den rettslige prøvingen før forvaltningens avgjørelse, og bare hvis den ettersøkte ikke samtykker til utlevering. Hvis den ettersøkte derimot samtykker, treffer forvaltningen avgjørelse uten at saken forelegges domstolen. Et særtrekk ved den finske og svenske ordningen er dessuten at sakene bringes direkte inn for statens respektive høyesterett når den ettersøkte ikke samtykker. På Island skjer domstolskontrollen etter forvaltningens avgjørelse, og bare i saker der den ettersøkte krever det. Danmark skiller seg ut etter den nye utleveringsloven 2020: Det er nå alltid domstolene som avgjør om utlevering skal skje, mens forvaltningen ikke er involvert i avgjørelsesprosessen. Før lovendringen var den danske ordningen lik den islandske.

Nordisk rett illustrerer at fordelingen av kompetanse mellom judisielle og administrative organer kan skje på ulikt vis, og at løsningen har sammenheng med landenes rettslige tradisjoner. I Norge ville det f.eks. være systemfremmed om Høyesterett ble trukket inn som første instans.

Etter utvalgets syn er det mest i tråd med norsk rettstradisjon at domstolene fortsatt prøver om lovens vilkår for utlevering er oppfylt før forvaltningen treffer sin avgjørelse. En rettslig behandling i førsteinstans med kontradiksjon og mulighet for den ettersøkte til å forklare seg medfører at saken blir best mulig opplyst. Utleveringsaker 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 (1906–07) 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.

Utvalget er ikke gjort kjent med noe behov for å begrense behandlingen av utleveringssaker til noen utvalgte domstoler. Dette kunne f.eks. skje ved å la slike saker bli vurdert bare av enkelte domstoler innen et distrikt; ved å innføre en bestemmelse om tvungent verneting (sml. utlendingsloven § 79 tredje ledd om saksanlegg ved Oslo tingrett), eller ved å opprette én særdomstol. Det er nok så at det i noen rettskretser ytterst sjelden oppstår spørsmål om utlevering, slik at manglende erfaring kan skape utfordringer bl.a. fordi slike saker skal behandles raskt. Men de alminnelige domstolene er egnet til å vurdere denne sakstypen, og rettspraksis fra lagmannsrettene og Høyesterett om utlevering gir veiledning. Eventuelle praktiske problemer bør avhjelpes ved at rettsstoffet gjøres lettere tilgjengelig for aktører som sjelden beskjeftiger seg med slike saker.

Utleveringsloven § 17 angir som nevnt at retten skal prøve om vilkårene for utlevering etter loven «og mulig overenskomst med fremmed stat er til stede». Den siterte delen av bestemmelsen gjenfinnes ikke i utleveringsloven 1908 og er ikke kommentert i Ot.prp. nr. 30 (1974–75). Etter det utvalget erfarer har det ikke hatt betydning at domstolen, i tillegg til å vurdere om lovens vilkår er til stede, skal vurdere om vilkårene i overenskomst med fremmed stat er oppfylt. Utvalget foreslår derfor at denne delen av bestemmelsen ikke videreføres.

Forarbeidene til utleveringsloven forutsetter som nevnt at det skal holdes muntlige forhandlinger i alle saker, og utvalgets inntrykk er at dette er fulgt i praksis. Etter utvalgets syn bør domstolen ha anledning til å beslutte skriftlig behandling av saken dersom det anses ubetenkelig. Regelen tar sikte på å effektivisere behandlingen av utleveringssaker, der hverken hensynet til sakens opplysning eller rettssikkerhet tilsier muntlige forhandlinger. Det kan f.eks. være situasjonen der den ettersøkte samtykker til utlevering, eller der påtalemyndigheten anfører at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt. Dette må vurderes konkret.

I de sakene der det holdes muntlige forhandlinger, bør domstollovens regler om lukkede dører fortsatt få tilsvarende anvendelse, sml. utleveringsloven § 17 første ledd annet punktum. Det

foreslås inntatt en uttrykkelig henvisning til domstollovens regler.

For øvrig foreslår utvalget å videreføre gjeldende rett, herunder rettens adgang til å innhente nye bevis og utsette behandlingen, jf. utleveringsloven § 17 annet ledd siste punktum.

#### *Justisdepartementets rolle og behandling*

##### *Bør Justisdepartementet avgjøre om utlevering skal skje?*

Utvalget har vurdert om Justisdepartementet fortsatt bør treffe avgjørelsen om utlevering skal skje. Ved organiseringen av forvaltningen kan det anføres at departementene i hovedsak bør behandle saker av generell politisk og praktisk betydning, og at enkeltsaker i størst mulig utstrekning bør avgjøres av andre organer. Etter utvalgets syn må dette argumentet vurderes i lys av de konkrete hensynene som gjør seg gjeldende på hvert enkelt fagområde.

Ett alternativ kan være å la *domstolene* avgjøre med endelig virkning også spørsmålet om utlevering skal skje, slik som i Danmark. I mange tilfeller vil dette bero på en vurdering av rent rettslige spørsmål, noe som taler for at domstolene bør treffe avgjørelsen. Hvis departementet kobles ut, vil dessuten den totale saksbehandlingstiden reduseres.

Men selv om rettslige vurderinger ofte avgjør om utlevering kan skje, må det utøves skjønn i en god del saker, særlig der Norge ikke har en folkerettslig avtale om utlevering med den anmodende stat. Avgjørelsen kan også ha utenrikspolitiske konsekvenser for Norge. Dette er noe av bakgrunnen for at beslutningsmyndigheten hittil har vært lagt til forvaltningen, som i praksis har ansvaret for å ivareta norske interesser overfor utlandet, jf. sitatet fra Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 13, gjengitt i punkt 10.5.2.1. Det vil innebære et brudd med en langvarig norsk tradisjon å la domstolene avgjøre denne typen skjønnsmessige spørsmål. I de nordiske landene, bortsett fra Danmark, er det regjeringen eller departementet som treffer avgjørelsen.

Utvalget anser det på denne bakgrunn ikke hensiktsmessig å foreslå at Justisdepartementets avgjørelsesmyndighet overføres til domstolene.

Et annet alternativ kan være å legge avgjørelsen om utlevering til *påtalemyndigheten*. Dette fungerer godt i arrestordresaker. En slik løsning vil føre til mer ensartede saksbehandlingsregler ved utlevering og overlevering.

Det er imidlertid viktige forskjeller mellom de to systemene. I motsetning til ved arrestordre

bygger ikke utleveringstraktatene på gjensidig anerkjennelse. I en utleveringssak kan det foretas en relativt inngående prøving av utleveringsbegjæringen og den utenlandske straffesaken. Det er også flere muligheter for å avslå en utleveringsbegjæring enn en arrestordre, og det er større rom for utøvelse av skjønn.

I arrestordresystemet er det dessuten lagt til rette for direkte dialog mellom de judisielle myndighetene, f.eks. ved at det skal oppgis kontaktopplysninger i arrestordreskjemaet. Innenfor EUs strafferettslige samarbeid er det også en infrastruktur for rask og pålitelig innhenting av informasjon. Her er informasjonssystemet for Schengen-samarbeidet (SIS) og de nasjonale SIRENE-kontorene av stor betydning. Arrestordrene sendes i de fleste sakene gjennom SIS, og de operative SIRENE-kontorene bistår de judisielle myndighetene med å avklare spørsmål og innhente informasjon raskt. Interpol har en lignende funksjon i utleveringssaker, men dette samarbeidet er ikke like strømlinjeformet som SIS og SIRENE. I arrestordresystemet skal også Eurojust legge til rette for effektiv gjennomføring av arrestordresaker, jf. forordning (EU) 2018/1727 av 14. november 2018 om Eurojust art. 2 nr. 2 bokstav b.

Disse forskjellene mellom utlevering og overlevering taler mot å overføre Justisdepartementets avgjørelsesmyndighet i utleveringssaker til påtalemyndigheten. Erfaringen etter ikrafttredelsen av arrestordregelverket trekker i samme retning. De fleste av statene det nå er aktuelt å utlevere til, er politisk og rettslig forskjellig fra Norge. Enkelt sagt er de resterende utleveringssakerne Justisdepartementet behandler blitt færre, men ofte mer krevende. Det kreves betydelig kunnskap og erfaring for å avgjøre dem. Justisdepartementet har langvarig institusjonell kompetanse på utleveringsområdet. Den bygger på erfaring fra behandlingen av konkrete saker og forhandlinger om utleveringstraktater. Det er en risiko for at denne kompetansen svekkes, i alle fall midlertidig, dersom avgjørelsesmyndigheten overføres til andre fagmiljøer.

De fleste landene hvor det nå er aktuelt med utlevering, ligger utenfor Europa. Det er behov for å fremskaffe opplysninger på en rask og sikker måte. I fravær av ordninger som SIS og Eurojust, er det nyttig med tilgang til pålitelig informasjon innhenting gjennom utenriktjenesten eller statenes sentralmyndigheter. Tilsvarende gjelder der det er nødvendig å innhente og få bekreftet garantier fra utenlandsk myndighet, hvilket oftere vil være situasjonen i utleveringssaker, se punkt 9.3.

Ut fra kontakten utvalget har hatt med sentrale aktører, fremstår det klart at det er et grunnfestet og godt samarbeid, utviklet over lang tid, mellom Justisdepartementet og Utenriksdepartementet i utleveringssaker. Det synes nærliggende å bygge videre på dette.

Det kan også tenkes saker med utenrikspolitiske aspekter. Når Norge ikke har en folkerettslig forpliktelse til å utlevere, kan avgjørelsen av om utlevering skal skje berøre sensitive spørsmål, herunder om gjensidighet (resiprositet) bør gjøres gjeldende. Også i disse tilfellene er det fordelaktig med et samarbeid mellom Justisdepartementet og Utenriksdepartementet.

Etter en avveining av de kryssende hensyn er det utvalgets klare konklusjon at de beste grunner taler for at Justisdepartementet beholder rollen som avgjørende myndighet i utleveringssaker, se lovutkastet § 44. Men samtidig vil utvalget vurdere om det er mulig å effektivisere departementets behandling, se nedenfor.

#### *Hvilke spørsmål bør Justisdepartementet ta stilling til?*

Den etablerte kompetansefordelingen i utleveringssaker er som nevnt at domstolene avgjør lovligheten av utlevering, mens Justisdepartementet foretar en bredere vurdering av om utlevering skal skje. Det siste omfatter ifølge forarbeidene folkerettslige og politiske hensyn, men er etter gjeldende rett ikke begrenset til det. Hvis retten kommer til at utleveringslovens vilkår for utlevering ikke er oppfylt, er departementet bundet av konklusjonen. Men når domstolen har funnet at det er lovlig adgang til utlevering, er lovens system at departementet kan vurdere vilkårene på ny, og dette skjer i alle fall når den ettersøkte mener at det hefter svakheter ved domstolsavgjørelsen.

Det kan spørres om det er nødvendig at Justisdepartementet vurderer de samme vilkårene som domstolene. Hverken i forarbeidene til 1908-loven eller 1975-loven drøftes spørsmålet. Utvalget bemerker at i rettssystemet blir saken gjenstand for en grundig kontradiktorisk behandling med advokatbistand og ankemulighet. Ikke sjelden vurderes saken av tre rettsinstanser – tingretten, lagmannsretten og Høyesterett (i ankeutvalget eller avdeling). Utgangspunktet må derfor være at rettssikkerhetshensyn ikke krever at forvaltningen må behandle samtlige vilkår på nytt.

Også effektivitetshensyn spiller inn. Erfaring viser at utleveringssaker tar lang tid, selv om de prioriteres både av påtalemyndigheten, domsto-



lene og departementet. Det er ikke uvanlig at det går ett år fra den ettersøkte pågripes til utlevering effekteres, og tidsforløpet kan være lengre. Ofte er den ettersøkte varetekstfengslet i hele perioden.

Justisdepartementets saksbehandlingstid bør så vidt mulig reduseres. Et mulig virkemiddel er å redusere unødig dobbeltbehandling. Selv om antall utleveringssaker er blitt færre etter at det nå er arrestordresystemet som gjelder for Norden og mange andre europeiske land, er departementets gjenværende arbeid med utleveringsbegjæringer ikke ubetydelig. Det har skjedd en gradvis utvikling i antall utleveringssaker. Ifølge Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 19 mottok departementet fem utleveringsbegjæringer fra nordiske og ti fra ikke-nordiske stater i perioden 1969–74. Justisdepartementet har opplyst til utvalget at det i årene 2010 og 2015–2019 årlig mottok mellom 53 og 85 utleveringsbegjæringer fra ikke-nordiske stater.

Etter utvalgets syn bør Justisdepartementet som utgangspunkt kunne legge til grunn rettens konklusjon om at lovens vilkår er oppfylt. Departementet skal konsentrere sin vurdering om færre temaer enn i dag, noe som vil effektivisere saksbehandlingen.

Men regelen kan ikke være unntaksfri. I enkelte spesielle tilfeller har det vist seg å være behov for en ny vurdering i Justisdepartementet av om utlevering vil kunne komme i strid med Norges menneskerettsforpliktelser. En illustrasjon er saken om utlevering til Aserbajdsjan (se punkt 10.5.2.1). Nye bevis eller andre omstendigheter, f.eks. endrede forhold i den anmodende stat, kan reise tvil om rettsavgjørelsen på denne bakgrunn kan opprettholdes. Om lovutkastet § 5 er til hinder for utlevering på grunn av slike nye forhold, må vurderes i lys av EMDs omfattende praksis, se punkt 4.3.

Menneskerettsloven § 3, jf. § 2, fastslår bl.a. at EMK skal gå foran ved eventuell motstrid med annen norsk lovgivning. Hvis utlevering vil være i strid med EMK, kan utlevering ikke skje. Det følger også av Grunnloven § 92 som pålegger norske myndigheter å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett, jf. HR-2016-2554-P (*Holship*) avsnitt 70 og HR-2018-456-P (*Nesseby*) avsnitt 93.

Utleveringsstraktatene har – i motsetning til arrestordresystemet – ikke konkrete frister for saksbehandlingen. Fra det foreligger rettskraftig kjennelse til Justisdepartementet treffer vedtak kan det gå flere måneder, unntaksvis over et år, slik at situasjonen for den ettersøkte eller i den anmodende stat kan være endret. Det kan derfor

unntaksvis oppstå et behov for at departementet vurderer om utlevering vil være i strid med EMK. Utvalget foreslår derfor at loven inneholder en sikkerhetsventil for slike helt spesielle unntakstilfelle.

I dag vurderer Justisdepartementet også noen spørsmål som ikke er behandlet av domstolene.

For det første vurderer departementet om utleveringen skal *utsettes* eller *gjøres midlertidig* fordi den ettersøkte i Norge er under strafforfølgning eller har utestående straff å fullbyrde for et annet forhold enn det utleveringsbegjæringen gjelder, jf. utleveringsloven § 11 som i hovedsak er foreslått videreført i lovutkastet § 45, se punkt 10.7.2. Dette er spørsmål av praktisk og prosessuell art som ikke berører lovligheten av en utlevering. Det er derfor ikke naturlig at de vurderes av domstolene. Utvalget foreslår å videreføre departementets myndighet til å vurdere utsatt og midlertidig utlevering. Slike saker reiser imidlertid spørsmål av påtalemessig karakter, herunder om hensiktsmessig irettesføring av norske straffesaker. Det kan også ha en side til spørsmål som hører under kriminalomsorgen, bl.a. soningsoverføring og den ettersøktes rehabiliteringsutsikter. Utvalget velger derfor å presisere i merknaden til lovutkastet § 44 at påtalemyndigheten, når den sender en rettskraftig avgjørelse til departementet, skal tilkjenne sin vurdering av om utsatt eller midlertidig utlevering er aktuelt og begrunnen for dette. Etter det utvalget forstår er det i dag et slikt samarbeid mellom påtalemyndigheten og departementet.

For det annet tilligger det departementet å fastsette *vilkår for utlevering* der det er grunn til det, jf. utleveringsloven § 12 annet ledd, som langt på vei er foreslått videreført i lovutkastet § 20, se punkt 9.3.4. Det hender riktignok at domstolen i sin avgjørelse kommer til at vilkårene for utlevering er oppfylt forutsatt at en eller flere betingelser stilles. Det er likevel lovens system at det er departementet som inntar betingelsene i utleveringsvedtaket. Fastsettelse av slike betingelser eller innhenting av diplomatiske garantier kan kreve utstrakt kontakt med utenlandske myndigheter. Dette er det naturlig at Justisdepartementet gjør i samarbeid med Utenriksdepartementet. Utvalget foreslår derfor at det fortsatt skal være opp til departementet å stille betingelser der det er grunn til det, se nærmere om betingelser i punkt 9.3.

For det tredje er det i dag departementet som avgjør hvilken utleveringsbegjæring som skal etterkommes, dersom to eller flere stater har begjært samme person utlevert. Dette omtales

som *konkurrerende utleveringsbegjæringer* og er ikke regulert i dagens utleveringslov. Departementet har også avgjørelseskompetansen der det foreligger en eller flere utleveringsbegjæringer og en eller flere arrestordrer som gjelder samme person, jf. arrestordreloven § 29 annet ledd. Utvalget foreslår en ny bestemmelse om *konkurrerende anmodninger* i lovutkastet § 71, se punkt 12.1.4. Det er naturlig at den myndigheten som avgjør om en begjæring skal etterkommes, også tar stilling til de nevnte tilfellene av konkurrerende anmodninger. Utvalget foreslår derfor at departementet fortsatt skal avgjøre slike saker.

Endelig kan som nevnt departementet utøve skjønn ved avgjørelsen av om utlevering i det enkelte tilfellet bør skje når lovens vilkår for utlevering er oppfylt. Dette utledes i dag av formuleringen i utleveringsloven § 1 om at den ettersøkte «kan utleveres» etter bestemmelsene i loven, og foreslås videreført i den nye bestemmelsen om departementets avgjørelse. I den forbindelse bemerker utvalget at enkelte forhold som etter utleveringsloven inngår i departementets diskresjonære prøvingsrett, er foreslått lovfestet som valgfrie avslagsgrunner. Dette gjelder lovutkastet §§ 10 (strafforfølgning av samme forhold i Norge) og 11 (avgjørelse av samme forhold utenfor Norden, EU og Schengen), se punkt 8.12.4. Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett, slik at bestemmelsene inngår som ledd i departementets vurdering av om utlevering skal finne sted. Utvalget foreslår videre å oppheve det absolutte forbudet mot utlevering av norsk statsborger, se lovutkastet § 17. Gjelder utleveringsbegjæringen norsk statsborger, tilligger det departementet å vurdere om utlevering skal finne sted, se nærmere veiledning om vurderingen i punkt 8.9.2. Det kan i den forbindelse også være aktuelt for departementet å stille betingelser for utleveringen. Ved utøvelsen av departementets skjønn («kan») vil det f.eks. kunne se hen til om forholdet er begått helt eller delvis i Norge eller om det fremstår som helt urimelig å tilstå utlevering ut fra sakens konkrete omstendigheter. Helt fritt i skjønnsutøvelsen står departementet likevel ikke. Har Norge en folkerettslig forpliktelse til å utlevere til den aktuelle staten, vil denne legge rammen for departementets avgjørelse.

#### *Ny rettslig behandling?*

I noen få og spesielle tilfeller har Justisdepartementet mottatt så mange nye opplysninger i forbindelse med sin vurdering av saken at situasjonen nærmest har vært å regne som en førstein-

stansbehandling. Blant annet har det dreid seg om betydelige endringer i den faktiske situasjonen hos den ettersøkte eller i den anmodende stat. Utvalget er gjort kjent med at omfanget kunne tilsi en ny rettslig behandling. Men når det foreligger en rettskraftig kjennelse om hvorvidt vilkårene for utlevering er oppfylt, er det i dag ikke adgang til en ny rettslig behandling av saken, jf. foran om HR-2016-1490-U avsnitt 15.

Utvalget har vurdert om det i slike tilfeller bør innføres mulighet for ny rettslig behandling av utleveringsbegjæringen, men vil ikke foreslå en slik endring. Det dreier seg om ytterst få saker, som vanskelig kan begrunne en ny lov-hjemmel. Bestemmelsen vil i seg selv kunne virke prosessdrivende og føre til omkamp om spørsmål som er rettskraftig avgjort. I tillegg ville det bryte med straffeprosesslovens system. Kjennelser kan angripes ved anke etter reglene i kap. 26. Når ankefristen er utløpt eller anken endelig avgjort, er avgjørelsen rettskraftig. Det er gitt særregler for omgjøring av kjennelser som er prosessledende (straffeprosessloven § 52 fjerde ledd) og for gjenåpning av kjennelser som avviser saken (straffeprosessloven § 401). For øvrig kan ikke rettskraftige kjennelser endres. Straffeprosessutvalget har ikke foreslått endring av disse reglene.

#### *Klage til Kongen?*

Justisdepartementets vedtak om utlevering kan påklages til Kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven §§ 28 flg. Av de utleveringsvedtakene departementet fattet i årene 2010 og 2015–2019 gikk som nevnt kun to vedtak ut på at utlevering ikke skulle finne sted der domstolen hadde kommet til at vilkårene for utlevering var oppfylt; i de øvrige sakene gikk vedtaket ut på at den ettersøkte skulle utleveres. Over halvpartene av alle vedtakene i perioden ble påklaget til Kongen i statsråd. Ingen av klagen ble tatt til følge. Selv om antall utleveringsbegjæringer har sunket betraktelig etter at arrestordreloven trådte i kraft, er det fortsatt en ikke ubetydelig mengde saker som behandles i statsråd.

Da forvaltningsloven innførte en generell klagerett, var man oppmerksom på ønskeligheten av å redusere arbeidsbyrden i statsråd. Ordningen med klage til Kongen over departementsvedtak ble innført, men siden dette i liten grad var belyst under høringsrunden, bemerket Justisdepartementet at man måtte ha spørsmålet om begrensnings av denne klageretten til observasjon. Løsningen ble ellers å gjøre unntak fra klageretten til

Kongen ved forskrifter i medhold av forvaltningsloven § 28 fjerde ledd.

Det kan fastslås at hverken forarbeidene til forvaltningsloven eller til utleveringslovene fra 1908 og 1975 inneholder noen prinsipiell drøftelse av klageretten til Kongen ved utlevering, som den gang fulgte av regjeringsinstruksen. Etter utvalgets syn er det grunn til å vurdere dette spørsmålet i lys av de særtrekk som kjennetegner behandlingen av disse sakene. Som nevnt foran behandles utleveringssaker først grundig i rettssystemet med kontradiksjon, advokatbistand og ankemulighet. Ofte blir sakene prøvet i tre rettsinstanser. Deretter behandles saken av Justisdepartementet. Etter utvalgets forslag kan departementet i særlige tilfeller vurdere om utlevering vil være i strid med menneskerettighetene, jf. lovutkastet § 5, selv om domstolen har kommet til at bestemmelsen ikke er til hinder for utlevering. I nordisk sammenheng har vi, både etter gjeldende rett og etter utvalgets forslag, den mest omfattende saksbehandlingen med rettslig og administrativ prøving i alle saker.

Etter utvalgets syn tilsier ikke rettssikkerhets hensyn at det er behov for administrativ prøving ved Kongen i statsråd etter at saken er behandlet både av domstolene og Justisdepartementet.

Et viktig hensyn er også at dagens ordning medfører at utleveringssakene trekker ut i tid. Den alminnelige klagefristen på tre uker, jf. forvaltningsloven § 29, forsinker behandlingen og harmonerer ikke med den særlige ankefristen ved utlevering på tre dager og med at påtalemyndigheten «snarest mulig» skal sende saken til departementet når rettskraftig kjennelse foreligger, jf. utleveringsloven § 17 tredje ledd annet punktum og § 18 første ledd.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at klageadgangen over departementets vedtak i utleveringssaker fjernes. Det er ellers av interesse at lignende synspunkter lå til grunn da departementets vedtaksmyndighet etter utleveringsloven § 25 om midlertidig overføring til annen stat ble opphevet, jf. Prop. 97 LS (2011–2012) s. 29, gjengitt i punkt 10.5.2.1.

En mulig innsigelse mot utvalgets forslag er at det er klageadgang i de tre situasjonene der departementet treffer vedtak i arrestordresaker. Utvalget har tatt dette i betraktning ved utformingen av forslagene, og foreslår at klageadgangen bortfaller også i disse tilfellene, se punkt 10.5.5.

For fullstendighets skyld tilføyes at etter forvaltningsloven § 35 vil Justisdepartementet fortsatt ha mulighet til å omgjøre sitt eget vedtak til fordel for den ettersøkte. Utvalgets forslag rokker heller ikke ved den ettersøktes adgang til å

anlegge sivil søksmål med påstand om at departementets vedtak er ugyldig. Et slikt søksmål har ikke i seg selv oppsettende virkning for gjennomføring av utleveringsvedtaket, men den ettersøkte kan eventuelt begjære midlertidig forføyning etter tvisteloven kap. 34 for å få stanset gjennomføringen. Den ettersøkte kan også klage til og eventuelt begjære midlertidig forføyning for EMD, noe som vil kunne fange opp de helt spesielle tilfellene.

### *Oppsummering*

Utleveringssaker undergis i dag en omfattende behandling. Det medfører lang saksbehandlingstid, krever betydelige ressurser og medfører langvarig varetektsfengsling av den ettersøkte.

Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning med at domstolene avgjør om lovens vilkår for utlevering er oppfylt, og at Justisdepartementet avgjør om utleveringsbegjæringen skal etterkommes. Men departementets vurderingstemaer bør begrenses, slik at det ikke skjer en dobbeltbehandling av alle lovens vilkår. Justisdepartementet skal vurdere om de valgfrie avslagsgrunnene i lovutkastet §§ 10 og 11 skal gjøres gjeldende, og om utlevering av norsk statsborger skal finne sted (§ 17). Departementet vil fortsatt stille betingelser for utlevering (§ 20) samt vurdere utsatt og midlertidig utlevering (§ 45). Videre gis departementet en uttrykkelig hjemmel til å avgjøre konkurrerende utleveringsbegjæringer, i tillegg til tilfeller der det foreligger en eller flere utleveringsbegjæringer og en eller flere arrestordrer mot samme person (§ 71). Departementet har også en diskresjonær prøvingsrett, men Norges eventuelle folkerettslige forpliktelser til å utlevere til den anmodende stat vil legge rammene for departementets avgjørelse.

Utvalget foreslår også å oppheve adgangen til å klage over Justisdepartementets vedtak til Kongen i statsråd.

De foreslåtte endringene vil sikre en raskere og mer effektiv saksbehandling og redusere varetektstiden for den ettersøkte, samtidig som hensynene til rettssikkerhet og menneskerettighetene ivaretas.

### *Særregler for utleveringsbegjæringer fra Schengen-stater*

Utleveringsloven § 17 a gjennomfører Schengenkonvensjonen art. 66. Det er en etablert særordning for Schengen-stater som har fungert godt. Etter ikrafttreddelsen av arrestordregelverket

gjelder § 17 a bare overfor Sveits og Liechtenstein. Utvalget foreslår å videreføre denne særregelen, se lovutkastet § 43 a og punkt 10.6.1.4. Det innebærer at statsadvokaten som hovedregel fortsatt skal avgjøre utleveringsbegjæringer fra Sveits eller Liechtenstein hvis den ettersøkte samtykker til utlevering. Hvis statsadvokaten finner at begjæringen må avslås eller er i tvil om begjæringen skal etterkommes, skal imidlertid saken sendes via Riksadvokaten til departementet for avgjørelse. Det samme gjelder etter utleveringsloven § 17 a dersom det foreligger konkurrerende begjæringer om utlevering. Utvalget foreslår en ny fellesbestemmelse om konkurrerende anmodninger i lovutkastet § 71. Denne fastsetter bl.a. at departementet har avgjørelseskompetansen dersom det foreligger flere utleveringsbegjæringer mot samme person, jf. første ledd. Videre bestemmer den at dersom det foreligger en eller flere utleveringsbegjæringer og en eller flere arrestordre som gjelder samme person, avgjør departementet hvilken som skal etterkommes, jf. annet ledd. For å skape samsvar mellom bestemmelsene foreslår utvalget at det skal fremgå av § 43 a at saken skal sendes til departementet i tilfeller der det foreligger konkurrerende anmodninger som nevnt i § 71 første eller annet ledd. Saken undergis da samme behandling som utleveringsaker utenfor Schengen-samarbeidet, dvs. rettslig prøving og etterfølgende avgjørelse av departementet i tråd med reglene i lovutkastet kap. 6.

Bestemmelsen foreslås plassert som § 43 a i lovutkastet. Bakgrunnen er at regelen vil bli opphevet ved gjennomføring av EUs utleveringskonvensjon 1995 om forenklet utleveringsprosedyre (som ennå ikke er trådt i kraft), se punkt 4.6.3.

### 10.5.3 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

#### 10.5.3.1 Gjeldende rett

##### *Innledning*

I motsetning til i utleveringssaker er det i liten grad opp til myndighetenes skjønn å avgjøre om en arrestordre skal etterkommes: Overlevering skal skje med mindre det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn eller en valgfri avslagsgrunn som myndighetene ønsker å benytte.

For nordisk-europeiske arrestordre er arrestordrelovens system at domstolen avgjør om lovens vilkår for overlevering er oppfylt. Deretter avgjør påtalemyndigheten, i noen få tilfeller Justisdepartementet, om arrestordren skal etterkommes. Et samtykke til overlevering fra den etter-

søkte påvirker ikke kompetansefordelingen mellom domstolene og påtalemyndigheten, men har betydning for hvilket nivå hos påtalemyndigheten som avgjør saken.

##### *Nærmere om gjeldende rett*

Arrestordreloven kap. 3 og 6 gir regler om behandlingen av nordisk-europeiske arrestordre. Paragraf 14 har overskriften «Avgjerd av nordisk-europeisk arrestordre». For å få en samlet oversikt over hvilken norsk myndighet som i hvilke tilfeller avgjør om en arrestordre skal etterkommes, må § 14 suppleres med §§ 9 (norsk statsborger), 10 (politisk lovbrudd), 29 (konkurrerende anmodninger) og 31 (utsatt og midlertidig overlevering) samt arrestordreforskriften § 4.

Påtalemyndigheten skal straks etter mottak sende arrestordren til tingretten, som avgjør om «vilkåra for overlevering er oppfylte», jf. arrestordreloven § 14 første ledd. Bestemmelsen angir ikke nærmere hvilke bestemmelser tingretten skal vurdere. Om domstolens rolle og innholdet i domstolsprøvingen uttales det i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 37:

«Forslaget om at retten alltid skal prøve om vilkåra for overlevering på grunnlag av ein nordisk-europeisk arrestordre er oppfylte og om det ligg føre obligatoriske avslagsgrunnar, inneber domstolsprøving i tilfelle der prøvingskompetansen i dag er lagd til påtalemakta, jf. utleveringsloven § 17 a om utlevering innanfor Schengen. Dette kan verke noko inkonsekvent når formålet med avtalen er å forenkla og effektivisere utleveringsordninga. Fordi arrestordren inneber ei meir omfattande overleveringsplikt der blant anna prøvinga av om det ligg føre obligatoriske avslagsgrunnar oftare vil vere avgjerande for om overlevering skjer, synest det likevel fornuftig å leggje opp til ei noko meir omfattande domstolsprøving. Departementet har også sett hen til at domstolsprøving er eit sentralt element både i Finland og i Sverige.»

Domstolen skal vurdere om kravet til alvorlighet og dobbel straffbarhet er oppfylt (§§ 6 og 7), om det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn, herunder om overlevering vil være i strid med EMK (§ 8 annet ledd), og om arrestordren gjelder et politisk lovbrudd (§ 9). I tillegg skal domstolen vurdere om arrestordren er grunnet på en fraværdom eller et forhold som kan medføre livstidsstraff i den utstedende stat og i så fall om det

foreligger tilfredsstillende garantier (§ 11). Der som det anføres at arrestordren lider av vesentlige mangler, jf. § 5, vil domstolen i praksis også vurdere dette.

Den ettersøkte skal i rettsmøte spørres om vedkommende samtykker til overlevering, jf. § 14 annet ledd, se nærmere punkt 10.6.2.

Etter § 14 tredje ledd skal retten legge opplysningene i arrestordren til grunn for sin avgjørelse med mindre de åpenbart er uriktige. Kjennelsen kan ankes etter reglene i straffeprosessloven kap. 26. Ankefristen er imidlertid bare tre dager og anke har oppsettende virkning.

Det følger av arrestordreloven § 14 tredje ledd siste punktum at rettskraftig kjennelse skal sendes til *påtalemyndigheten*, som innen tre arbeidsdager «avgjør» om arrestordren skal etterkommes. Har retten kommet til at vilkårene ikke er oppfylt, må påtalemyndigheten avslå arrestordren uten nærmere vurdering. Har retten kommet til at vilkårene er oppfylt, skal påtalemyndigheten vurdere om de valgfrie avslagsgrunnene i § 12 skal benyttes, jf. rundskriv G-02/2020 s. 16. Det omfatter pågående norsk strafforfølgning mot den ettersøkte for samme forhold som arrestordren gjelder, at forholdet er rettskraftig pådømt i en stat utenfor EU eller Schengen, eller at saken gjelder overlevering til straffullbyrding av norsk statsborger eller person bosatt her og Norge forplikter seg til å fullbyrde dommen.

Begrunnelsen for at påtalemyndigheten skal gjøre denne vurderingen, er ifølge forarbeidene at den er «best eigna», jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 36. I rundskrivet s. 16 heter det at skjønnetsom ligger i vurderingen, er en utpreget påtalevurdering. Avgjørelsen er derfor lagt til påtalemyndigheten, som også må vurdere om det skal oppstilles vilkår for overlevering til strafforfølgning av en norsk borger eller person bosatt i Norge (§ 15) og om det skal fattes vedtak om utsatt eller midlertidig overlevering (§ 31). Det kan også være aktuelt å vurdere om overleveringen skal utsettes fordi det foreligger tungtveiende humanitære grunner (§ 30). Påtalemyndigheten skal ikke overprøve rettens vurdering av om vilkårene for overlevering er oppfylt, jf. rundskrivet s. 16.

Påtalemyndighetens vedtak kan påklages, jf. arrestordreloven § 14 sjette ledd. Straffeprosessloven § 59 a er gitt anvendelse, men klagefristen er likevel tre dager og klage har oppsettende virkning. Klageinstans er nærmeste overordnede påtalemyndighet, som straks og så vidt mulig innen tre arbeidsdager skal treffe vedtak.

Arrestordreloven § 14 sjette ledd annet punktum fastslår at man ikke kan klage på spørsmålet

om vilkårene for overlevering er oppfylt. I de spesielle motivene til § 14, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 56, uttales det:

«Påtalemakta sitt vedtak om overlevering kan klagast på, jf. *sjette ledd*. Dette gjeld både positive og negative vedtak og spørsmål om kva for vilkår som skal setjast. Men ein kan ikkje grunnegi klagen med at vilkåra for overlevering ikkje er til stades. Spørsmålet om vilkåra for overlevering er oppfylte hører inn under domstolen.»

Hvorvidt overlevering vil være i strid med EMK, er i arrestordreloven § 8 annet ledd angitt som en obligatorisk avslagsgrunn, som det i utgangspunktet tilligger domstolen å vurdere. Arrestordreloven kan gi inntrykk av at risiko for EMK-brudd er en omstendighet som utelukkende skal vurderes av domstolene. Det følger imidlertid av menneskerettsloven og Grunnloven § 92 at påtalemyndigheten, eventuelt departementet, må vurdere anførsler om risiko for brudd på EMK.

Paragraf 14 tredje ledd siste punktum angir som nevnt at påtalemyndigheten avgjør om arrestordren skal etterkommes. Bestemmelsen må imidlertid suppleres med §§ 9, 10 og 29, som i visse situasjoner legger avgjørelsesmyndigheten til *Justisdepartementet*. Kommer arrestordren fra en stat som ikke overleverer ettersøkte personer til Norge for politiske lovbrudd, og domstolen har fastslått at arrestordren gjelder et politisk lovbrudd, skal departementet avgjøre om arrestordren skal etterkommes, jf. § 9 tredje ledd. Departementet har også beslutningsmyndigheten hvis arrestordren gjelder en norsk statsborger og kommer fra en stat som ikke selv overleverer egne borgere til Norge, jf. § 10 annet ledd. Endelig fastslår § 29 annet ledd at departementet avgjør om en arrestordre skal etterkommes hvis det også foreligger en utleveringsbegjæring mot samme person (konkurrerende anmodninger). I disse tre sakstypene skal påtalemyndigheten sende rettskraftig kjennelse til departementet sammen med sin vurdering av §§ 12, 15 og 31, jf. rundskriv G-02/2020 s. 17. Det er departementet som fatter vedtaket.

Om å legge avgjørelsesmyndigheten til departementet i §§ 9- og 10-tilfellene, heter det i Prop. 137 LS (2010–2011) at det ikke samsvarer helt med tanken om at sentralmyndighetene ikke lenger skal ha noen rolle i overleveringssakene. Avgjørelsens art i disse tilfellene tilsa likevel at den burde treffes av departementet, jf. s. 19, jf. s. 21.

Arrestordreloven har ikke nærmere bestemmelser om departementets avgjørelse etter §§ 9, 10 og 29. Forvaltningsloven gjelder for departementets behandling. Departementets vedtak er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Klageinstans er Kongen i statsråd og klagefristen er tre uker, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

### 10.5.3.2 Folkerettslige rammer

*Parallellavtalen* bestemmer i art. 18 nr. 1 at avgjørelsen av om en arrestordre skal etterkommes, skal treffes av en «utførende rettsmyndighet». Artikkel 9 regulerer fastsettelse av kompetente rettsmyndigheter. Etter art. 9 nr. 2 kan statene utpeke sin justisminister som iverksettende myndighet selv om dette etter nasjonal rett ikke anses som en «rettsmyndighet». I Norge regnes domstolene og påtalemyndigheten som rettsmyndigheter. Norge har erklært at Justisdepartementet er kompetent til å avgjøre en arrestordre etter avtalens art. 6 nr. 3 (politisk lovbrudd), 7 nr. 2 (egne statsborgere) og 19 nr. 3 (konkurrerende anmodninger), jf. Norges erklæring etter art. 9 nr. 3, gjengitt i rundskriv G-02/2020 s. 172. Erklæringen kan endres, jf. *parallellavtalen* art. 38 nr. 2.

*EUs rammebeslutning* art. 6, som regulerer det samme som *parallellavtalen* art. 9, åpner ikke for at statene kan utpeke sin justisminister som iverksettende myndighet. EU-domstolen har i flere saker uttalt at både den utstedende og iverksettende rettsmyndighet må være uavhengig av den utøvende makt, jf. bl.a. storkammerdommen 24. november 2020 i sak C-510/19 *Openbaar Ministerie* avsnitt 38–56.

### 10.5.3.3 Nordisk rett

I *Danmark* avgjør domstolen om en europeisk og nordisk arrestordre skal etterkommes etter anmodning fra påtalemyndigheten, jf. utleveringsloven 2020 § 35, stk. 1. Det er også domstolen som stiller eventuelle vilkår. Politiet skal i forkant av domstolsbehandlingen gjennomføre nødvendige undersøkelser for å avklare om lovens vilkår er oppfylt. Påtalemyndigheten har ikke adgang til å avslå en arrestordre uten rettslig prøving. Dersom påtalemyndigheten på grunnlag av opplysningene i arrestordren finner at den bør avslås, kan saken bringes inn for rettslig prøving uten forutgående undersøkelser fra politiet, jf. § 32, stk. 4.

I *Sverige* er det domstolen, på anmodning fra påtalemyndigheten, som avgjør om en europeisk arrestordre skal fullbyrdes etter at påtalemyndig-

heten har utredet om vilkårene for overlevering er oppfylt, jf. loven om europeisk arrestordre 2003 5 kap. 1 § og 4 kap. 3 §. For nordiske arrestordrer gjelder tilsvarende regler med unntak av at påtalemyndigheten kan avgjøre en arrestordre uten rettslig prøving dersom den ettersøkte samtykker til overlevering, jf. loven om nordisk arrestordre 2011 4 kap. 1 §.

På *Island* beslutter statsadvokaten om en europeisk arrestordre skal fullbyrdes eller avslås, jf. arrestordreloven 2016 § 15. Dersom den ettersøkte ikke godkjenner statsadvokatens avgjørelse, kan vedkommende kreve domstolsavgjørelse av om vilkårene for overlevering foreligger. Tilsvarende regler gjelder for nordiske arrestordrer, jf. § 22.

I *Finland* avgjør Helsingfors tingsrätt alle europeiske arrestordrer etter anmodning fra påtalemyndigheten, jf. loven om europeisk arrestordre 2003 11 og 24 §§. Loven gir ikke påtalemyndigheten adgang til å avslå en arrestordre uten rettslig prøving. Politiet og påtalemyndigheten kan innhente nødvendig tilleggsinformasjon i forkant av domstolsbehandlingen, jf. 23 §, og domstolen kan også på eget initiativ innhente informasjon fra den utstedende myndigheten, jf. § 31. Tilsvarende regler gjelder for nordiske arrestordrer etter loven om nordisk arrestordre 2007.

## 10.5.4 Overlevering til stater i Norden

### 10.5.4.1 Gjeldende rett

#### *Innledning*

En hovedforskjell på saksbehandlingsreglene mellom nordiske og nordisk-europeiske arrestordrer er at en nordisk arrestordre kan avgjøres av påtalemyndigheten uten rettslig prøving dersom den ettersøkte samtykker.

Samtykker ikke den ettersøkte, er saksbehandlingen den samme som for nordisk-europeiske arrestordrer. Også her er situasjonen at domstolen avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt, mens påtalemyndigheten bestemmer om overlevering skal skje. I de nordiske sakene er det enda færre avslagsgrunner enn for de nordisk-europeiske.

#### *Nærmere om gjeldende rett*

Arrestordreloven § 21 regulerer hvilken myndighet som skal avgjøre om lovens vilkår for overlevering er oppfylt, hvem som skal treffe den endelige avgjørelsen av om den nordiske arrestor-

dren skal etterkommes, og hvilke frister som gjelder.

Etter § 21 første ledd avgjør påtalemyndigheten arrestordren dersom den ettersøkte samtykker til overlevering. Det skjer da ingen domstolsprøving av arrestordren. Påtalemyndigheten vurderer om vilkårene for overlevering er oppfylt (§§ 17 og 18), om noen av de valgfrie avslagsgrunnene skal benyttes (§ 19), om det skal stilles vilkår for overlevering av norsk borger eller person bosatt i Norge (§ 22) og om det skal treffes vedtak om utsatt eller midlertidig overlevering (§ 31). Påtalemyndigheten skal treffe sin avgjørelse «straks og seinast tre arbeidsdagar» etter at samtykket er gitt, jf. § 21 første ledd første punktum. Samtykke er nærmere behandlet i punkt 10.6.3.

Arrestordreloven § 21 annet ledd regulerer situasjonen der den ettersøkte ikke samtykker til overlevering eller trekker tilbake et samtykke, og påtalemyndigheten vil etterkomme arrestordren. Arrestordren skal da forelegges tingretten som ved kjennelse avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt, jf. §§ 17 og 18. Dersom det anføres at arrestordren lider av vesentlige mangler, jf. § 5, vil domstolen i praksis også vurdere dette. Domstolen skal legge opplysningene i arrestordren til grunn med mindre de åpenbart er uriktige.

Rettsens kjennelse kan ankes etter reglene i straffeprosessloven kap. 26, likevel slik at ankefristen er tre dager og anken har oppsettende virkning, jf. § 21 tredje ledd. Rettskraftig kjennelse skal om mulig foreligge innen tre uker etter pågripelsen.

Når rettskraftig kjennelse foreligger, sendes saken til påtalemyndigheten som innen tre arbeidsdager avgjør om arrestordren skal fullbyrdes, jf. § 21 tredje ledd siste punktum. Påtalemyndigheten vurderer §§ 19, 22 og 31. Det fremgår ikke av loven, men påtalemyndigheten må avslå arrestordren hvis retten har konkludert med at vilkårene ikke er oppfylt. Har retten kommet til at vilkårene er oppfylt, kan påtalemyndigheten bare avslå arrestordren hvis en av de valgfrie avslagsgrunnene i § 19 foreligger, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 36 samt systematikken i konvensjon om nordisk arrestordre.

I Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til lov om nordisk arrestordre (september 2006) foreslo departementet at domstolen skulle ta stilling til både om vilkårene for overlevering var oppfylt og om arrestordren skulle etterkommes. Ingen av høringsinstansene uttalte seg om dette. Departementet landet på dagens løsning (nå § 21 annet ledd, jf. tredje ledd) og uttalte i Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 22 om dette:

«Avgjørende for dette endrede standpunktet er at det skjønnets som ligger i vurderingen av om frivillige avslagsgrunner skal gjøres gjeldende, for eksempel om handlingen heller bør strafforfølges i Norge, er en utpreget påtalevurdering.»

Klagebehandlingen følger de samme reglene som for nordisk-europeiske arrestordre, jf. § 21 femte ledd, som gir § 14 femte til åttende ledd tilsvarende anvendelse.

Arrestordreforskriften § 2 legger i utgangspunktet myndigheten til å avgjøre en nordisk arrestordre til politijurister med utvidet påtalekompetanse. Statsadvokaten treffer avgjørelsen hvis den ettersøkte er siktet i Norge for et forhold der statsadvokaten eller riksadvokaten har tiltalekompetansen, eller det foreligger to konkurrerende arrestordre mot samme person.

Hvis det foreligger en utleveringsbegjæring og en nordisk arrestordre mot samme person, avgjør Justisdepartementet saken, jf. arrestordreloven § 29 annet ledd og forskriften § 2 tredje ledd.

#### 10.5.4.2 Folkerettslige rammer

Konvensjon om nordisk arrestordre art. 3 angir at avgjørelsen av om en arrestordre skal fullbyrdes eller ikke, skal treffes av en «judisiell myndighet», jf. art. 13 nr. 1, jf. 3 nr. 2. Det innebærer at Justisdepartementet ikke kan avgjøre en nordisk arrestordre. Unntak er gjort for en nordisk arrestordre som konkurrerer med en nordisk-europeisk arrestordre eller en utleveringsbegjæring, jf. art. 15 nr. 2. Departementet kan avgjøre disse sakene. I tillegg til den formelle begrensningen om at en arrestordre skal avgjøres av en judisiell myndighet, må statene ved valg av behandlingsmåte ta hensyn til prinsippet om gjensidig anerkjennelse og målsettingen om en rask og enkel behandling slik det fremgår av fortalen og art. 14, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 20.

#### 10.5.4.3 Nordisk rett

De nordiske landenes regler for avgjørelse av nordiske arrestordre er omtalt i punkt 10.5.3.3.

### 10.5.5 Utvalgets vurderinger for overlevering

#### Innledning

Dagens regler om avgjørelse av arrestordre synes å ivareta målet i parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre om rask og effektiv

saksbehandling, samtidig som hensynet til rettsikkerhet ivaretas. Det er relativt kort tid siden dagens ordning ble innført, og utvalget har inntrykk av at den fungerer tilfredsstillende. Ordningen bør etter utvalgets syn få virke noe lenger før man eventuelt gjør større innholdsmessige endringer i reglene om hvordan en arrestordre skal behandles og avgjøres. Det er naturlig å følge med på utviklingen i EU og de andre nordiske landene. Utvalget foreslår likevel en endring: I de sakene hvor departementet avgjør om en arrestordre skal iverksettes, bør den ettersøkte klageadgang til Kongen i statsråd fjernes, se nærmere nedenfor.

Som påpekt i utvalgets mandat, involveres langt flere i beslutningsprosessen i arrestdresakene enn tilfellet er med utleveringssakene. Sakene skal også behandles raskt. Det er derfor særlig viktig med et klart og oversiktlig regelverk. I arbeidet med utredningen har utvalget fått tilbakemeldinger fra rettsanvendere om at arrestordrelovens saksbehandlingsregler bør klargjøres og forenkles. Utvalget deler synspunktet og foreslår derfor endringer som har som mål å bidra til at regelverket blir enda mer oversiktlig og tilgjengelig.

Et ledd i dette er å foreslå fellesbestemmelser for saksbehandlingen av arrestordrer og nordiske arrestordrer i ett saksbehandlingskapittel. Parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre legger i liten grad føringer for hvordan arrestordren skal behandles. Arrestordreloven har tre kapitler som gjelder behandlingen av arrestordrer (kap. 3, 5 og 6). Avgjørelse av en arrestordre reguleres av arrestordreloven §§ 14 (nordisk-europeisk) og 21 (nordisk). Sistnevnte har store likhetstrekk med og gir deler av § 14 tilsvarende anvendelse. Fellesbestemmelser for den rettslige behandlingen og avgjørelsen av arrestordrer vil gjøre at man unngår gjentakelser og krysshenvisninger.

I arrestdresaker er det en ansvarsfordeling mellom domstol og avgjørende myndighet. Det skal i utgangspunktet ikke skje en dobbeltbehandling av vilkårene for overlevering. Det fremgår imidlertid ikke klart av arrestordreloven hvilke vilkår domstolen skal vurdere og hvilke vilkår påtalemyndigheten, i noen tilfeller departementet, skal vurdere. Dagens uklarhet kan i praksis medføre at den ettersøkte anfører vilkår for domstolen som påtalemyndigheten skal vurdere og omvendt. Hensynet til klarhet taler for at det innføres bestemmelser som tydeliggjør hvilken myndighet som skal vurdere de ulike vilkårene. Lovutkastet § 54 regulerer rettens behandling, § 55 påtale-

myndighetens avgjørelse og § 56 departementets avgjørelse.

Dagens ansvarsfordeling foreslås videreført med én presisering. Arrestordreloven kan som nevnt gi inntrykk av at risiko for brudd på EMK ved overlevering er en omstendighet som utelukkende skal vurderes av domstolen. Det er uheldig. Utvalget foreslår derfor at det klargjøres at den myndigheten som treffer den endelige avgjørelsen av om overlevering skal skje, skal kunne vurdere om overleveringen vil være i strid med EMK eller andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, jf. lovutkastet § 5. I arrestdresaker er riktignok det praktiske behovet for en fornyet EMK-vurdering etter domstolsbehandlingen formentlig lite siden det går kort tid fra det foreligger rettskraftig kjennelse til påtalemyndigheten, unntaksvis departementet, skal avgjøre om arrestordren skal iverksettes. Unntaksvis kan det likevel oppstå et behov for å vurdere dette. Loven bør inneholde en sikkerhetsventil for slike unntakstilfeller. Hensynet til klarhet tilsier at det bør fremgå av lovteksten.

#### *Rettslig behandling*

Når det gjelder den rettslige behandlingen av en arrestordre, se lovutkastet § 54, foreslår utvalget mindre justeringer. For det første bør domstolens regler om adgangen til å føre forhandlingene for lukkede dører gis tilsvarende anvendelse i arrestdresaker. I utleveringssaker følger en slik regel av utleveringsloven § 17, som utvalget går inn for å videreføre. Det antas å være samme behov for å kunne føre forhandlingene for lukkede dører i begge sakstyper.

For det annet foreslår utvalget at retten skal kunne avgjøre saken uten muntlig forhandling dersom det anses ubetenkelig. En del arrestdresaker kan avgjøres i det første fengslingsmøtet. I de tilfellene der det ikke er mulig, vil forslaget kunne effektivisere behandlingen av overleveringssaker, der hverken hensynet til sakens opplysning eller rettssikkerhet tilsier at det er behov for muntlige forhandlinger. Det kan f.eks. være situasjonen der den ettersøkte samtykker til overlevering til en stat i EU eller der påtalemyndigheten anfører at vilkårene for overlevering ikke er oppfylt. Utvalget har foreslått en tilsvarende regel i utleveringssaker.

Det følger i dag av arrestordreloven § 14 tredje ledd første punktum at retten skal legge opplysningene i arrestordren til grunn for sin avgjørelse, med mindre de åpenbart er uriktige. Utvalget foreslår å videreføre dette utgangspunktet. Videre



foreslås det inntatt en lignende formulering som i utleveringsloven § 17 annet ledd tredje punktum, hvor det heter at retten kan beslutte at det skal innhentes nye bevis og utsette forhandlingen. I arrestordresaker vil det imidlertid ikke være aktuelt for retten å innhente nye bevis, idet bevisene i disse sakene ikke skal prøves av norsk domstol. Det er derfor bare aktuelt å innhente ytterligere opplysninger for å avklare om vilkårene for overlevering er oppfylt.

#### *Justisdepartementets avgjørelse*

Arrestordreløven har i § 9 tredje ledd, § 10 annet ledd og § 29 regler om når departementet skal avgjøre en arrestordre, men ikke nærmere bestemmelser om departementets saksbehandling. Hensynet til klarhet og sammenheng i regelverket taler for at det også gis regler om dette.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse som angir i hvilke tilfeller departementet avgjør om en arrestordre skal fullbyrdes, se lovutkastet § 56: For arrestordrer fra stater i EU utenfor Norden vil det si saker der domstolen har funnet at saken gjelder et politisk lovbrudd og den utstedende stat ikke overleverer til Norge for politiske lovbrudd (§ 9 annet og tredje ledd), samt saker om norske borgere der den utstedende stat ikke overleverer egne borgere til Norge (§ 10 annet ledd). I begge tilfellene er det spørsmål om Norge skal avslå arrestordren ut fra gjensidighetsbetraktninger (resiprositet). Foreligger det en utleveringsbegjæring og en arrestordre fra en stat i EU eller Norden mot den ettersøkte, skal departementet avgjøre om arrestordren eller utleveringsbegjæringen skal etterkommes, jf. § 29 annet ledd. Departementets myndighet til å avgjøre arrestordrer i disse situasjonene er i tråd med parallellavtalen art. 9 nr. 2, jf. Norges erklæring etter art. 9 nr. 3, og konvensjon om nordisk arrestordre art. 15 nr. 2.

Det bør fremgå av den nye bestemmelsen at departementet bare fatter avgjørelse hvis det er rettskraftig avgjort at vilkårene for overlevering er oppfylt. Bestemmelsen bør for slike tilfeller angi hva departementet skal vurdere. Er det rettskraftig avgjort at vilkårene for overlevering ikke er oppfylt, foreslår utvalget at påtalemyndigheten avslår arrestordren etter lovutkastet § 55. Det er ikke nødvendig at saken i slike situasjoner oversendes departementet for avgjørelse.

Frister er særskilt behandlet i punkt 10.9. For sammenhengens skyld nevnes her at utvalget foreslår en regel om at departementet skal avgjøre saken snarest og så vidt mulig innen en uke etter at saken ble mottatt. Fristen er ikke pre-

klusiv og begynner først å løpe når departementet har mottatt tilstrekkelige opplysninger til å fatte vedtak.

Departementets vedtak kan i dag påklages til Kongen i statsråd. Utvalget foreslår at denne klageadgangen fjernes. Klageadgangen til Kongen harmonerer mindre godt med målsettingen om at arrestordresaker skal behandles raskt. Det vises også til at utvalget har foreslått at klageadgangen over departementets vedtak i utleveringssaker fjernes. Tallmaterialet fra utleveringssaker i årene 2010 og 2015–2021 viser dessuten at klager til Kongen over vedtak om utlevering ikke har ført frem. I overleveringssakene er tallmaterialet svært begrenset, og Kongen har kun behandlet én klage. Denne førte imidlertid ikke frem. Dette illustrerer at klageadgangen har liten praktisk betydning i disse sakene.

Forslaget vil føre til en ulikhet i overleveringssakene idet den ettersøkte har klageadgang hvis saken avgjøres i påtalemyndigheten, mens noen tilsvarende mulighet ikke eksisterer dersom saken avgjøres i departementet. Utvalget mener likevel at denne forskjellen har gode grunner for seg. Klagemuligheten i påtalemyndigheten bidrar til å sikre en konsistent og helhetlig praksis. Når departementet avgjør overleveringssaker ivaretas hensynet til likebehandling, ettersom departementet utgjør én og samme avgjørelsesmyndighet.

## **10.6 Den ettersøktes samtykke til utlevering eller overlevering og avkall på spesialitetsprinsippet**

### **10.6.1 Utlevering**

#### *10.6.1.1 Gjeldende rett*

##### *Innledning*

Den som er begjært utlevert, kan *samtykke* til utlevering. Samtykke til utlevering er regulert i utleveringsloven §§ 17 og 17 a.

Dersom den ettersøkte i rettsmøte samtykker til utlevering, kan kjennelse avsies straks, jf. § 17 annet ledd. Bestemmelsen viderefører utleveringsloven 1908 § 13 annet ledd. Domstolen skal i disse tilfellene fortsatt vurdere om vilkårene for utlevering er oppfylt. Det er da forutsatt at nærmere undersøkelser fra påtalemyndigheten ikke er nødvendig, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 43. Loven oppstiller ikke formkrav til samtykket utover at det skal gis i rettsmøte, og er taus om hvorvidt et samtykke kan trekkes. Forarbeidene inneholder heller ikke uttalelser om dette.

I utleveringsloven § 17 a er det gitt særregler for utleveringsbegjæringer som kommer fra stater tilsluttet Schengen-samarbeidet, hvilket i dag vil si Sveits og Liechtenstein. Bestemmelsen gjennomfører Schengenkonvensjonen art. 66 og gir anvisning på en forenklet utleveringsprosedyre. Etter § 17 a første ledd medfører et samtykke til utlevering fra den ettersøkte at saken avgjøres av statsadvokaten uten rettslig prøving og i utgangspunktet uten at det treffes noe vedtak av departementet. Utlevering skal skje hvis vilkårene i loven er oppfylt, og det ikke foreligger forhold som tilsier at begjæringen bør avslås. Hvis statsadvokaten mener at begjæringen må avslås, er i tvil om begjæringen skal etterkommes, eller det foreligger konkurrerende begjæringer, skal saken sendes til Justisdepartementet for avgjørelse, jf. første ledd siste punktum.

Paragraf 17 a annet ledd forutsetter at den ettersøkte også kan samtykke til at den anmodende stat kan strafforfølge eller fullbyrde straff mot ham for en annen straffbar handling begått før utleveringen, enn den utleveringsbegjæringen gjelder. Dette omtales også som å gi *avkall på spesialitetsprinsippet*, se nærmere punkt 9.2.1. Denne muligheten gjelder ikke for utlevering til land utenfor Schengen-samarbeidet. Loven synes å forutsette at den ettersøkte ikke kan gi avkall på vernet spesialitetsprinsippet gir uten også å samtykke til den forenklete utleveringsprosedyren.

Et samtykke etter § 17 a første ledd og avkall etter annet ledd skal avgis skriftlig i rettsmøte, jf. tredje ledd. Det skal i rettsmøtet orienteres om virkningen av å samtykke. Et samtykke kan trekkes tilbake frem til utlevering har skjedd, jf. Ot.prp. nr. 56 (1998–99) s. 50. Trekkes samtykket tilbake, sendes saken til tingretten etter de vanlige reglene for behandling av utleveringssaker. Avkall på spesialitetsprinsippet «kan bare kalles tilbake hvis samtykke som nevnt i nr. 1 kalles tilbake», jf. annet ledd. Ordlyden synes å forutsette at et avkall på spesialitetsprinsippet ikke kan tilbakekalles uten at også samtykke til utlevering trekkes. Det kan stilles spørsmål ved om dette harmonerer med ordlyden i Schengenkonvensjonen art. 66 nr. 1 og 2 som, lest i sammenheng, indikerer at et samtykke til utlevering kan tilbakekalles. I proposisjonen er det på s. 50 uttalt at etter Schengenkonvensjonen art. 66 nr. 2 kan et slikt samtykke ikke tilbakekalles.

#### *Kort om den nordiske utleveringsloven 1961*

I den nordiske utleveringsloven 1961 var det i § 14 gitt regler om en forenklet utleveringsprosedyre

som gjaldt når den ettersøkte samtykket til utlevering. Hvis vedkommende i rettsmøte samtykket til utlevering, og saken ikke gjaldt en politisk forbrytelse, konkurrerende utleveringsbegjæringer, eller personen var under strafforfølgning eller sonet straff i Norge, kunne påtalemyndigheten avgjøre saken uten domstolsbehandling. Forutsetningen var likevel at påtalemyndigheten fant det klart at vilkårene for utlevering var oppfylt, og at det ikke forelå noen grunn til å nekte utlevering, jf. § 14 første ledd. Ble utlevering ikke besluttet av påtalemyndigheten, skulle saken sendes til Justisdepartementet for avgjørelse, jf. annet ledd. Et samtykke hadde også betydning for kravene til innholdet i en utleveringsbegjæring, jf. § 9 tredje ledd.

#### *10.6.1.2 Folkerettslige rammer*

*Utleveringskonvensjonen* har ikke særlige regler om samtykke til utlevering.

*Schengenkonvensjonen* art. 66 åpner for en forenklet utleveringsprosedyre der den ettersøkte samtykker til utlevering. Etter art. 66 nr. 1 skal et samtykke avgis «in a statement made before» en judisiell myndighet, etter at denne har hørt den ettersøkte og gjort vedkommende kjent med sin rett til en formell utleveringsprosedyre. Den ettersøkte kan la seg bistå av advokat. Artikkel 66 nr. 2 åpner for at den ettersøkte også kan gi avkall på spesialitetsprinsippet. Et slikt avkall kan ikke tilbakekalles, jf. nr. 2. Artikkel 66 nr. 1 og 2 lest i sammenheng synes å forutsette at et samtykke til utlevering kan trekkes.

Utleveringsavtalen med *Australia* angir i art. 12 nr. 3 at hvis den ettersøkte samtykker til utlevering, kan utlevering skje selv om utleveringsbegjæringen ikke oppfylder de formelle kravene til fremsendelse og innhold i nr. 1 og 2. De bilaterale avtalene med *Canada* og *USA* regulerer ikke samtykke.

*Tredje tilleggsprotokoll* til utleveringskonvensjonen har regler som gir anvisning på en forenklet utleveringsprosedyre når den ettersøkte samtykker til utlevering. Norge har ikke tiltrådt protokollen.

*EUs utleveringskonvensjon 1995* har regler om forenklet prosedyre der den ettersøkte samtykker til utlevering. Konvensjonen har mange likhetstrekk med tredje tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen. 1995-konvensjonen har imidlertid ikke trådt i kraft, se punkt 4.6.3.

### 10.6.1.3 Utenlandsk rett

I *Danmark* skal et samtykke til utlevering samt avkall på spesialitetsprinsippet avgis i rettsmøte, jf. utleveringsloven 2020 § 36. Retten skal informere den ettersøkte om konsekvensene av å samtykke. Ved samtykke kan retten behandle saken uten avholdelse av rettsmøte, jf. § 35, stk. 4.

I *Sverige* medfører et samtykke til utlevering fra den ettersøkte at regjeringen – på bakgrunn av en uttalelse fra påtalemyndigheten – avgjør om utleveringsbegjæringen skal etterkommes, uten at saken undergis rettslig prøving, jf. utleveringsloven 1957 15 og 17 §§. Loven oppstiller ikke formkrav til samtykket og regulerer ikke hvorvidt det kan trekkes tilbake.

På *Island* er samtykke bare regulert for utlevering til Schengen-stater, jf. utleveringsloven 1984 § 14 a. Et samtykke til utlevering og avkall på spesialitetsprinsippet må være skriftlig og kan avgis til politiet, påtalemyndigheten eller en domstol. Det kan trekkes tilbake.

I *Finland* er ikke samtykke til utlevering særskilt regulert i utleveringsloven 1970.

I *Nederland* skal et samtykke til utlevering avgis til en forhørsdommer, og det skal lages en skriftlig rapport, jf. § 41. Et samtykke medfører i utgangspunktet at påtalemyndigheten avgjør om utlevering skal skje, jf. utleveringsloven 1967 § 42, uten at saken undergis rettslig prøving, jf. § 43.

I *Tyskland* skal et samtykke til utlevering og avkall på spesialitetsprinsippet avgis til en dommer og nedtegnes. Samtykke og avkall kan ikke tilbakekalles, jf. loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 41.

### 10.6.1.4 Utvalgets vurderinger

Det er lang tradisjon i norsk rett for at en ettersøkt person kan samtykke til å bli utlevert, og for at samtykke medfører en forenklet utleveringsprosedyre. Utvalget foreslår å videreføre dette med noen ytterligere forenklinger, jf. lovutkastet § 43.

Der den ettersøkte samtykker til utlevering, er det naturlig å ta som utgangspunkt at vedkommende ønsker en raskest mulig behandling av saken. Hensynet til en rask prosess veier derfor tungt. Saksbehandlingen må likevel ivareta den ettersøktes rettsikkerhet på en betryggende måte. Utvalget foreslår derfor at samtykket skal avgis i rettsmøte med forsvarer til stede. Hvis den ettersøkte ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk, skal tolk benyttes. Er den ettersøkte under 18 år, har også vedkommendes verge partsrettigheter i saken, jf. straffeprosessloven § 83. Retten

skal i rettsmøtet orientere den ettersøkte om virkningene av å samtykke, herunder om forskjellene på den forenklete og den ordinære utleveringsprosedyren og muligheten for å trekke samtykket, jf. nedenfor. Det må være notoritet rundt at ettersøkte avga samtykke med forsvarer til stede etter å ha blitt informert på et språk vedkommende forstod om konsekvensene av samtykket og muligheten for å trekke det. Hvorvidt notoriteten sikres ved protokollasjon eller ved bruk av et standard-skjema eller lignende som den ettersøkte underskriver og som vedlegges rettsboken, er etter utvalgets syn ikke avgjørende.

Etter utleveringsloven § 17 medfører et samtykke til utlevering i utgangspunktet bare at tingretten kan avsi sin kjennelse straks, og uten at det gjøres nærmere undersøkelser. Etter utvalgets syn bør samtykket medføre ytterligere forenkling av saksbehandlingen.

Utvalget foreslår en generell regel om at retten skal ha anledning til å beslutte skriftlig behandling av saken dersom det anses «ubetenkelig», se nærmere lovutkastet § 42 annet ledd tredje punktum og punkt 10.5.2.4. Forslaget er ment å kunne omfatte situasjoner der en ettersøkt person har samtykket til utlevering og sakens opplysninger for øvrig ikke tilsier at det er behov for muntlige forhandlinger. Skriftlig behandling vil gjøre at sakene kan avgjøres raskere.

En mulighet til å trekke samtykket kan forlenge utleveringsprosessen. Så lenge det er snakk om et informert samtykke som gis i rettsmøte med forsvarer til stede, kan det anføres at rettssikkerhetshensyn ikke med tyngde taler for at den ettersøkte skal ha en slik mulighet. I samme retning trekker det at utvalget ikke foreslår at et samtykke skal ha betydning for om saken skal undergis rettslig behandling (i motsetning til i saker om utlevering til Schengen-statene og overlevering til stater i Norden, hvor rettslig behandling utgår). På den annen side er et samtykke en ensidig disposisjon med potensielt store konsekvenser. Det bør etter utvalgets syn derfor være mulig for den ettersøkte å trekke det.

Hensynet til effektiv gjennomføring av sakene tilsier imidlertid at det bør settes en frist for tilbakekall. Utvalget foreslår at samtykket kan trekkes frem til kjennelsen er rettskraftig. Dette tidspunktet vil gi forutberegnelighet for den ettersøkte og balanserer hensynene til effektivitet og den ettersøktes mulighet til å områ seg. Utvalget antar at den ettersøkte i en del tilfeller ønsker å få gjennomført utleveringen så fort som mulig og derfor vil vedta kjennelsen, jf. straffeprosessloven § 52 fjerde ledd, jf. § 50. Hensynet til forutberegnelig-

het og klarhet tilsier etter utvalgets syn at det bør fremgå direkte av loven at og innen hvilken frist et samtykke kan trekkes tilbake.

Overfor Schengen-statene Sveits og Liechtenstein kan den ettersøkte i tillegg samtykke til å bli holdt strafferettslig ansvarlig for andre straffbare forhold begått før utleveringen enn vedkommende utleveres for (avkall på spesialitetsprinsippet), jf. utleveringsloven § 17 a annet ledd.

Å åpne for at det også ved utlevering til andre stater enn Schengen-statene kan gis avkall på spesialitetsprinsippet, ville harmonisert regelsettene. Det kan videre hevdes at det er naturlig at den ettersøkte også gis mulighet til å samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet. Utleveringsloven § 17 a og arrestordresamarbeidet hviler imidlertid på en annen mellomstatlig tillit enn det utleveringsregelverket gjør. Det synes derfor mer betenkelig å åpne for avkall på spesialitetsprinsippet overfor andre stater. At den anmodende stat ved en slik regel blir gitt en blankofullmakt til å straffefølge den ettersøkte for forhold som ikke er omfattet av utleveringsbegjæringen, vil til dels også svekke realiteten i den norske prøvingen av begjæringen. Norge er ikke tilsluttet tredje tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen, som åpner for at den ettersøkte kan gi avkall på spesialitetsprinsippet. Utvalget foreslår etter dette å videreføre gjeldende rett, slik at den ettersøkte ikke kan gi avkall på vernet spesialitetsprinsippet gir ved utlevering til stater utenfor Schengen-samarbeidet.

Særreglene i utleveringsloven § 17 a følger av Schengenkonvensjonen art. 66 og foreslås videreført med noen justeringer, jf. lovutkastet § 43 a. Ordlyden i § 17 a annet ledd kan som nevnt gi inntrykk av at et avkall på spesialitetsprinsippet kan trekkes. Artikkelen 66 nr. 2 må antagelig forstås slik at et avkall ikke kan trekkes. Utvalget foreslår at dette klargjøres i den nye bestemmelsen. Formkravene bør være de samme som ved samtykke til utlevering til andre stater, se ovenfor.

## 10.6.2 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

### 10.6.2.1 Gjeldende rett

Samtykke til overlevering til en stat i EU utenfor Norden er regulert i arrestordreloven § 13 annet ledd og § 14 annet ledd. Paragraf 14 annet ledd gjennomfører parallellavtalen art. 16.

Ved pågripelse skal den ettersøkte informeres om arrestordren og muligheten til å samtykke til overlevering, jf. § 13 annet ledd.

Etter § 14 annet ledd skal den ettersøkte i rettsmøte spørres om vedkommende samtykker til overlevering. Samtykker den ettersøkte, skal det spørres om vedkommende også samtykker til å bli holdt strafferettslig ansvarlig for andre forhold begått før overleveringen enn det vedkommende overleveres for (spesialitetsprinsippet). Samtykke til overlevering og eventuelt til unntak fra spesialitetsprinsippet skal avgis skriftlig etter at den ettersøkte er informert om hvilke «rettsfølger» et samtykke har. Det er utarbeidet et skjema for samtykke som kan legges frem i rettsmøtet, jf. rundskriv G-02/2020 s. 16. Et samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet har bl.a. som konsekvens at den utstedende stat senere kan overlevere vedkommende videre til en annen EU-stat uten å anmode Norge om samtykke, jf. parallellavtalen art. 31 nr. 2 bokstav c, som er nærmere omtalt i punkt 10.6.2.2. Denne rettsfølgen er ikke særskilt kommentert i forarbeidene og fremgår heller ikke av samtykkeskjemaet som det vises til i rundskrivet.

Det ble ikke ansett nødvendig med en adgang til å trekke et samtykke så lenge det gis til retten, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 38. Det kan ikke utledes av ordlyden i § 14 at et samtykke ikke kan trekkes tilbake.

Et samtykke har som konsekvens at tingretten skal treffe sin avgjørelse straks og senest innen en uke, jf. annet ledd siste punktum. Denne saksbehandlingsregelen er gitt for å overholde fristen i parallellavtalen art. 20 nr. 2, jf. proposisjonen s. 55. Det følger av nevnte artikkel at beslutning om å fullbyrde en arrestordre bør treffes innen ti dager etter at samtykke ble gitt. Et samtykke medfører at politiadvokat med utvidet påtalekompetanse kan avgjøre om arrestordren skal fullbyrdes, jf. arrestordreforskriften § 4 første ledd.

### 10.6.2.2 Folkerettslige rammer

*Parallellavtalen* art. 16 regulerer den ettersøktes samtykke til overlevering og avkall på spesialitetsprinsippet. Artikkelen tilsvarende art. 13 i *EU's rammebeslutning*. Et samtykke og avkall skal avgis overfor den iverksettende rettsmyndighet i samsvar med denne statens nasjonale lovgivning. Artikkelen 16 nr. 2 pålegger statene å sikre at et eventuelt samtykke og avkall gis frivillig og at den ettersøkte forstår konsekvensene. Den ettersøkte skal derfor ha rett til advokatbistand. Et samtykke og avkall som nevnt skal i henhold til nr. 3 nedtegnes formelt i samsvar med nasjonal lovgivning. Etter nr. 4 kan et samtykke og eventuelt avkall i utgangspunktet ikke trekkes tilbake. Statene

kunne, da de ga underretning etter art. 38 nr. 1, erklære at de ønsket at et samtykke likevel skulle kunne trekkes tilbake. Norge avga ikke slik erklæring.

Det følger av art. 20 nr. 2 at iverksettende stat bør avgjøre om arrestordren skal fullbyrdes senest ti dager etter at samtykket er gitt.

Etter art. 31 nr. 2 bokstav c kan en ettersøkt som er overlevert til den utstedende stat, uten samtykke fra den iverksettende stat, overleveres til en annen stat enn den utstedende stat for en handling som ble begått før overleveringen dersom den ettersøkte ikke faller inn under spesialitetsprinsippet i henhold til art. 30 nr. 3 bokstav e. Dette gjelder bl.a. der den ettersøkte har gitt avkall på spesialitetsprinsippet i samsvar med art. 16. En annen konsekvens av ettersøktes avkall på spesialitetsprinsippet er at den utstedende stat ikke behøver å anmode den iverksettende stat om samtykke til å strafforfølge den ettersøkte for andre forhold begått før overleveringen enn det vedkommende ble overlevert for, jf. art. 30 nr. 3 bokstav e.

#### 10.6.2.3 Utenlandsk rett

Om *dansk* rett se punkt 10.6.1.3. Samtykker den ettersøkte til utlevering, skal retten avsi sin avgjørelse straks og så vidt mulig innen ti dager etter at samtykket ble gitt, jf. utleveringsloven 2020 § 37, stk. 1.

I *Sverige* kan den ettersøkte samtykke til overlevering til en stat i EU utenfor Norden og gi avkall på spesialitetsprinsippet, jf. loven om europeisk arrestordre 2003 4 kap. 9 §. Et samtykke skal avgis til påtalemyndigheten på et særskilt skjema, jf. förordning (2003:1179) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder 10 §. Samtykket kan trekkes tilbake frem til retten har avgjort om vilkårene for overlevering er oppfylt, mens et avkall på spesialitetsprinsippet kan tilbakekalles inntil overleveringen er gjennomført. Ved samtykke kan retten behandle saken uten muntlige forhandlinger, jf. lovens 5 kap. 2 §. Retten skal innen ti dager avgjøre om overlevering skal skje, jf. 5 kap. 3 §. Har den ettersøkte samtykket til overlevering, kan beslutningen om overlevering ikke ankes, jf. 5 kap. § 9.

I *Finland* skal et samtykke og avkall på spesialitetsprinsippet avgis i rettsmøte og protokolleres, jf. loven om europeisk arrestordre 2003 29 §. Et samtykke kan tilbakekalles frem til overlevering er gjennomført. I så fall skal domstolen behandle saken på nytt, jf. 30 §. Ved samtykke skal tingret-

ten innen tre dager avgjøre om overlevering skal skje, jf. 32 §.

Også på *Island* kan den ettersøkte samtykke til overlevering og gi avkall på vernet spesialitetsprinsippet gir, jf. arrestordreløven 2016 § 13. Samtykke og avkall på spesialitetsprinsippet protokolleres i rettsboken, jf. § 14. Samtykke medfører at statsadvokaten innen ti dager skal avgjøre om arrestordren skal etterkommes, jf. § 15. Etter endelig avgjørelse kan et samtykke til overlevering ikke trekkes tilbake, jf. § 14.

I *Nederland* kan et samtykke til overlevering gis til påtalemyndigheten eller en domstol, jf. arrestordreløven 2004 § 39. Samtykket kan ikke tilbakekalles. Er det avgitt samtykke, avgjør påtalemyndigheten om arrestordren skal etterkommes, jf. § 40.

#### 10.6.2.4 Utvalgets vurderinger

Parallellavtalen art. 16 legger klare føringer for utvalgets vurderinger. Artikkelen er i dag gjennomført i arrestordreløven § 14 annet ledd. Utvalget foreslår mindre justeringer. Hensikten er dels å bringe den norske gjennomføringsregelen nærmere art. 16 og dels å harmonisere formkravene for samtykke i saker om overlevering til stater i EU utenfor Norden og utleveringssaker. Det foreslås også en redaksjonell endring ved at det gis én felles bestemmelse om samtykke i arrestordresaker, jf. lovutkastet § 53.

Regelen om at et samtykke til overlevering og eventuelt avkall på spesialitetsprinsippet skal gis i rettsmøte, er i tråd med kravet i art. 16 nr. 1 om at det skal gis til den iverksettende rettsmyndighet, og foreslås videreført. Tilsvarende er foreslått videreført for utleveringssaker, se punkt 10.6.1.4.

Etter art. 16 nr. 3 skal et samtykke og eventuelt avkall nedtegnes formelt i samsvar den prosedyre som er fastsatt i den iverksettende stats lovgivning. Av nr. 2 følger det bl.a. at statene skal iverksette nødvendige tiltak for å sørge for at de avgis på en måte som viser at den ettersøkte har handlet frivillig og vel vitende om konsekvensene.

For å oppfylle disse kravene, foreslår utvalget at et samtykke til overlevering og avkall på spesialitetsprinsippet skal nedtegnes i rettsmøte med forsvarer til stede etter at retten har informert den ettersøkte om virkningene av å avgi slikt samtykke og avkall. Det inkluderer informasjon om at et samtykke og avkall ikke kan trekkes tilbake og hvilken betydning det har for saksbehandlingen, herunder fristen for avgjørelse. Dersom den ettersøkte gir avkall på spesialitetsprinsippet, må retten også informere vedkommende om at den

utstedende stat da kan overlevere ham videre til en annen EU-stat for lovbrudd begått før overleveringen, uten å be norske myndigheter om samtykke. Er den ettersøkte under 18 år, har også vedkommendes verge partsrettigheter i saken, jf. straffeprosessloven § 83.

Det må være notoritet rundt at ettersøkte avga samtykke med forsvarer til stede etter å ha blitt informert på et språk vedkommende forstod om konsekvensene av å samtykke. Hvorvidt notoriteten sikres ved protokollasjon eller ved bruk av et standard skjema eller lignende som den ettersøkte underskriver og som vedlegges rettsboken, er etter utvalgets syn ikke avgjørende, jf. lovutkastets formulering «nedtegnes». Det er ikke krav om at den ettersøkte selv undertegner. Utvalget legger til grunn at disse formkravene er forenlige med art. 16 nr. 2 og 3. Utvalget foreslår også at det fremgår klart av ordlyden at et avgitt samtykke ikke kan trekkes tilbake, jf. art. 16 nr. 4. Et samtykke til overlevering utløser en ti-dagers frist for å avgjøre arrestordren, jf. art. 20 nr. 2.

Parallellavtalen angir ikke andre konsekvenser av et samtykke enn de som er beskrevet foran. Utvalget foreslår en generell regel om at domstolen skal ha anledning til å beslutte skriftlig behandling av saken dersom det anses ubetenkelig, se lovutkastet § 54 annet ledd fjerde punktum og punkt 10.5.5.

### 10.6.3 Overlevering til stater i Norden

#### 10.6.3.1 Gjeldende rett

Samtykke til overlevering til en nordisk stat er regulert i arrestordreløven § 20 annet ledd og § 21 første ledd. Paragraf 21 første ledd gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre art. 11.

Ved pågrep skal den ettersøkte informeres om arrestordren, muligheten til å samtykke til overlevering og hvilke «rettsfølger» et samtykke har, jf. § 20 annet ledd.

Samtykker den ettersøkte, avgjør påtalemyndigheten straks og innen tre arbeidsdager om arrestordren skal fullbyrdes, jf. § 21 første ledd. Det skjer da ingen rettslig prøving av arrestordren. Et samtykke skal avgis skriftlig til påtalemyndigheten etter at den ettersøkte er orientert om virkningene av å samtykke. Det er utarbeidet et standard skjema som skal benyttes, og samtykke avgis ved å signere dette skjemaet, jf. rundskriv G-12/2012 s. 25. På dette punktet innebar arrestordreløven § 21 en endring fra den tidligere nordiske utleveringsloven 1961 § 14, som forutsatte at samtykke måtte gis i rettsmøte. Endringen

ble begrunnet i konvensjonens målsetting om en rask og enkel overleveringsprosedyre basert på gjensidig anerkjennelse, og i at adgangen til å avslå en arrestordre var snevrere enn den var for utleveringsbegjæringer etter den nordiske arrestordreløven, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 21.

Den ettersøkte kan trekke samtykket formløst frem til overlevering har skjedd, jf. § 21 første ledd siste punktum sammenholdt med annet ledd første punktum. Klage over påtalemyndighetens vedtak om overlevering anses som at samtykket trekkes tilbake, jf. rundskriv G-12/2012 s. 26. Trekkes samtykket tilbake, blir saken oversendt til tingretten, som tar stilling til om vilkårene for overlevering er oppfylt, før påtalemyndigheten avgjør om arrestordren skal etterkommes, se nærmere punkt 10.5.4.1.

I motsetning til for nordisk-europeiske arrestordrer skal den ettersøkte ikke spørres om å gi avkall på spesialitetsprinsippet. Det skyldes at spesialitetsprinsippet som hovedregel ikke gjelder etter konvensjon om nordisk arrestordre. Departementet mente derfor at det var lite hensiktsmessig at den ettersøkte skulle informeres om en i realiteten teoretisk mulighet til å samtykke til strafforfølgning eller fullbyrding for andre forhold, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 37–38. I lov om nordisk arrestordre 2008 fulgte det av § 13 annet ledd at den ettersøkte skulle spørres om vedkommende ville gi avkall på spesialitetsprinsippet.

#### 10.6.3.2 Folkerettslige rammer

Konvensjon om nordisk arrestordre art. 11 fastsetter at den ettersøkte kan samtykke til overlevering og gi avkall på spesialitetsprinsippet, jf. art. 23 nr. 2 bokstav b. Et samtykke skal gis til den fullbyrdende judisielle myndighet og protokollføres i samsvar med den fullbyrdende stats nasjonale lovgivning, jf. art. 11 nr. 1 og 3. Statene skal iverksette nødvendige tiltak som viser at samtykket er gitt frivillig og med full kjennskap til følgene av dette, jf. nr. 2. For å sikre et frivillig og informert samtykke, har den ettersøkte rett til juridisk bistand. Et samtykke kan tilbakekalles i henhold til nasjonal rett i iverksettende stat, jf. nr. 4.

Det følger av art. 14 nr. 2 at iverksettende stat bør avgjøre om arrestordren skal fullbyrdes senest tre dager etter at samtykket er gitt.

#### 10.6.3.3 Nordisk rett

I *Danmark* er reglene om samtykke for nordiske arrestordrer like som for europeiske arrestordrer,

med unntak av at retten i nordiske saker skal avsi sin avgjørelse straks og innen tre dager, jf. utleveringsloven 2020 § 37, stk. 1.

I *Sverige* kan den ettersøkte samtykke til overlevering til en nordisk stat og til avkall på spesialitetsprinsippet, jf. loven om nordisk arrestordre 2011 3 kap. 5 §. Et samtykke skal avgis til påtalemyndigheten eller politiet på et særskilt skjema, jf. förordning (2012:565) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder 10 §. Et samtykke kan trekkes tilbake frem til det er avgjort om overlevering skal skje, mens et tilbakekall av et avkall på spesialitetsprinsippet kan skje frem til overlevering er gjennomført. Ved samtykke kan påtalemyndigheten, uten rettslig prøving av saken, avgjøre om overlevering skal skje, jf. 4 kap. 1 § 2 stk. Avgis samtykke først etter at påtalemyndigheten har sendt saken til rettslig prøving, kan retten behandle saken uten muntlige forhandlinger, jf. 4 kap. 2 §. Ved samtykke skal beslutning i saken meddeles innen tre dager, jf. 4 kap. 3 § 1 stk. Beslutningen kan da ikke ankes, jf. 4 kap. 9 § 1 stk.

På *Island* skal et samtykke og avkall på spesialitetsprinsippet protokolleres i rettsboken, jf. arrestordreloven 2016 § 21. Et samtykke medfører i de nordiske sakene at statsadvokaten innen tre dager må avgjøre om arrestordren skal etterkommes, jf. § 22. Samtykket kan trekkes tilbake, jf. § 21.

I *Finland* er reglene om samtykke for nordiske arrestordrer like som for europeisk arrestordrer, jf. loven om nordisk arrestordre 2007 26, 27 og 29 §§, se punkt 10.6.2.3. Den ettersøkte kan likevel ikke gi avkall på spesialitetsprinsippet.

#### 10.6.3.4 Utvalgets vurderinger

Konvensjon om nordisk arrestordre art. 11 legger føringer for utvalgets vurderinger. Artikkel 11 er i dag gjennomført i arrestordreloven § 21 første ledd. Utvalget foreslår mindre justeringer. Det foreslås en redaksjonell endring ved at det gis én felles bestemmelse om samtykke i arrestordresaker, jf. lovutkastet § 53.

Regelen i arrestordreloven § 21 første ledd om at et samtykke til overlevering skal gis til påtalemyndigheten, gjennomfører kravet i art. 11 nr. 1 om at det skal gis til den fullbyrdende judicielle myndighet, og foreslås videreført.

Når det gjelder formkravene, foreslår utvalget en mindre justering for ytterligere å styrke den ettersøktes rettssikkerhet. Paragraf 21 første ledd angir i dag at et samtykke skal avgis skriftlig etter

at den ettersøkte har blitt orientert om virkningen av å samtykke. Utvalget foreslår å videreføre dette, men mener det bør fremgå av lovteksten at forsvarer skal være til stede når samtykket gis. I kravet til at samtykket må være skriftlig ligger det et krav om at den ettersøkte selv undertegner. Tilsvarende krav er ikke foreslått for utleveringsaker og saker om overlevering til stater i EU utenfor Norden, der et samtykke avgis i rettsmøte og nedtegnes. I mangel av den formelle rammen som et rettsmøte gir, synes det fornuftig å kreve at den ettersøkte avgir samtykket skriftlig. Hensikten er å sikre notoritet og ivareta den ettersøktes rettssikkerhet. Er den ettersøkte under 18 år, har også vedkommendes verge partsrettigheter i saken, jf. straffeprosessloven § 83.

Et samtykke til overlevering utløser en tredagersfrist for å avgjøre arrestordren, jf. art. 14 nr. 2. Utvalget foreslår i det vesentlige å videreføre § 21 første ledd, slik at et samtykke til overlevering medfører at påtalemyndigheten så vidt mulig innen tre arbeidsdager skal avgjøre arrestordren uten domstolsprøving, jf. lovutkastet § 51 tredje ledd og § 55 første ledd. I de nordiske sakene har dermed et samtykke størst innvirkning på saksbehandlingsreglene. Dette er i tråd med den nordiske tradisjonen på rettsområdet. Regelen ivaretar konvensjonens målsetting om en rask og enkel overleveringsprosedyre, og legger til rette for at fristene kan overholdes.

Arrestordreloven § 21 legger som nevnt ikke opp til at den ettersøkte skal spørres om vedkommende også samtykker til unntak fra spesialitetsprinsippet. Utvalget foreslår å videreføre dette og viser til begrunnelsen som ble gitt i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 37–38.

## 10.7 Utsatt og midlertidig utlevering eller overlevering

### 10.7.1 Innledning

Når den ettersøkte soner straff eller strafforfølges i Norge for et annet forhold enn utleveringsbegjæringen eller arrestordren gjelder, kan det være aktuelt med utsatt eller midlertidig utlevering eller overlevering. Utsatt utlevering eller overlevering innebærer at iverksettingen av utleverings- eller overleveringsvedtaket blir fastsatt til et senere tidspunkt. Som alternativ til utsettelse, kan utlevering eller overlevering tidsbegrenses og gjøres betinget; midlertidig utlevering eller overlevering.

## 10.7.2 Utlevering

### 10.7.2.1 Gjeldende rett

#### *Utsatt utlevering*

Utleveringsloven § 11 første ledd gir hjemmel for å *utsette iverksetting* av en besluttet utlevering på grunn av en norsk dom, strafforfølgning, fengsling eller fengslingssurogat for et annet forhold enn utleveringsbegjæringen gjelder.

Bestemmelsen gir en *utsettelsesgrunn*, og er ikke en materiell bestemmelse, jf. Rt. 2004 s. 1470 avsnitt 9 og HR-2004-1824-U. Departementet tar stilling til om utlevering skal utsettes i forbindelse med den forvaltningsmessige behandlingen etter utleveringsloven § 18 første ledd. Ordlyden tilsier at utsettelsesgrunnen er obligatorisk, men det er stilt spørsmål ved om den bl.a. i lys av de folkerettslige forpliktelsene må tolkes som valgfri, jf. Ruud mfl. s. 61 og Grøstad s. 245.

Første ledd viderefører den nordiske utleveringsloven 1961 § 6 første ledd og utleveringsloven 1908 § 6. Etter første ledd første punktum kan en person som i Norge er dømt til frihetsstraff eller ved dom eller hjemmel i dom besluttet anbrakt i anstalt for en annen handling enn utleveringsbegjæringen gjelder, som hovedregel ikke utleveres før vedkommende er løslatt eller utskrevet fra fengselet eller anstalten. «Anstalt» vil omfatte særreaksjoner som ilegges utilregnelige, slik som overføring til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg, jf. straffeloven § 30 bokstav c og d.

Det er tilstrekkelig at den ettersøkte er domfelt; det kreves ikke at soning er påbegynt. Dersom den ettersøkte prøveløslates, kan utlevering iverksettes. En permisjon anses imidlertid ikke som en løslatelse eller utskrivelse etter bestemmelsen.

Etter første ledd annet punktum skal utlevering som hovedregel også utsettes dersom den ettersøkte i Norge strafforfølges for en annen handling som kan medføre frihetsstraff i minst to år, eller holdes fengslet eller er underkastet tiltak som nevnt i straffeprosessloven § 188 i anledning av annen straffbar handling. I disse tilfellene kan utlevering skje først etter at strafforfølgningen er avsluttet.

#### *Midlertidig utlevering*

Utleveringsloven § 11 annet ledd fastslår at «utlevering til rettsforfølgning kan dog skje på det vilkår at den utleverte etter rettsforfølgningen sendes tilbake så snart som mulig». Med dette menes

at i stedet for å utsette utleveringen etter første ledd, kan utlevering til strafforfølgning skje på betingelse av at den ettersøkte tilbakeføres fra den anmodende stat til Norge etter endt forfølgning.

Bestemmelsen i annet ledd regulerer midlertidig utlevering, også omtalt som «utlån» eller som «betinget utlevering». Den viderefører den nordiske utleveringsloven 1961 § 6 annet ledd. Utleveringsloven 1908 hadde ingen tilsvarende regel.

Departementet avgjør – i praksis i samråd med påtalemyndigheten – om midlertidig utlevering bør skje, jf. utleveringsloven § 18 annet ledd.

Reglene er begrunnet i hensynet til soning av straffedommer og strafforfølgning i Norge, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 37. I noen tilfeller vil nemlig en midlertidig utlevering ikke skade en norsk strafforfølgning eller soning, slik at utlevering kan skje.

Midlertidig utlevering kan særlig være aktuelt – og rimelig – dersom en norsk strafforfølgning tar lang tid, eller når den ettersøkte i Norge skal sone en lengre frihetsstraff eller holdes i anstalt over lengre tid, jf. Straffelovrådets innstilling 1958 s. 25.

Når den ettersøkte er under strafforfølgning i Norge, er det i rettsteorien tatt til orde for at jo lengre tid en utenlandsk strafforfølgning må forventes å vare, desto mer rimelig er det å kreve at det foreligger særlige grunner for å tillate midlertidig utlevering. Slike særlige grunner kan f.eks. være at det er bevisforspillelsesfare knyttet til vitner eller åsted, jf. Mathisen s. 353. Videre kan det være hensiktsmessig at den ettersøkte stilles for retten sammen med flere andre som er siktet i samme sak, slik Ruud mfl. påpeker på s. 63. Midlertidig utlevering kan dessuten være praktisk for å unngå at forholdet som strafforfølges i den anmodende stat, skal bli foreldet før den ettersøkte utleveres.

Dersom den ettersøkte soner straff eller er anbrakt i anstalt, følger det av utleveringsloven § 18 annet ledd at det skal innhentes en uttalelse fra kriminalomsorgen før det avgjøres om midlertidig utlevering skal skje. Hva kriminalomsorgen skal uttale seg om, lar seg ikke utlede av loven eller forarbeidene. Ut ifra sammenhengen er det imidlertid en naturlig slutning at opplysninger om forhold ved den ettersøkte, slik som helse og rehabilitering eller annet som kan ha betydning for soningsforløpet, vil kunne være av betydning. Rett instans i kriminalomsorgen er Kriminalomsorgsdirektoratet.



### *Forholdet til soningsoverføring*

Utleveringsloven § 11 er ikke til hinder for at utlevering skjer sammen med soningsoverføring, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 37. Utleverings- og overføringssaken samordnes og behandles parallelt, men vedtak om overføring kan treffes først når utleveringsbegjæringen er endelig avgjort.

Justisdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet har fastsatt felles rutiner 22. februar 2016 for saker hvor både utlevering og soningsoverføring er aktuelt. Rutinene skal legge til rette for et godt samarbeid mellom departementet og direktoratet i disse sakene.

Etter rutinene er overføring utelukket dersom det foreligger en utleveringsbegjæring som ikke er ferdigbehandlet. Norge kan være folkerettslig forpliktet til å utlevere når vilkårene for det er oppfylt. I noen tilfeller kan det dermed utgjøre et folkerettsbrudd å overføre vedkommende før begjæringen er ferdigbehandlet. Det eksisterer ikke en tilsvarende plikt til å overføre domfelte til soning i utlandet.

Dersom en utleveringsbegjæring etterkommes, følger det av rutinene at utlevering og overføring til samme stat kan kombineres. I utleveringsvedtaket blir det i slike tilfeller presisert at utlevering ikke kan effektueres før etter endt soning eller før endelig vedtak om overføring foreligger. Når det er besluttet både utlevering og overføring, blir begge vedtakene effektuert samtidig. Utlevering stenger i utgangspunktet for overføring til en annen stat enn den utlevering skjer til. Avslås utleveringsbegjæringen, er dette ikke til hinder for overføring.

Departementet kan ifølge rutinene beslutte midlertidig utlevering selv om det foreligger en overføringssak til samme stat. Utleveringsvedtaket utformes da slik at vilkåret om tilbakeføring frafaller dersom det treffes endelig vedtak om overføring for straffen som sones her. Den midlertidige utleveringen blir i disse tilfellene gjort endelig.

For en nærmere omtale av forholdet mellom utleverings- og arrestordreglene og reglene om soningsoverføring, se punkt 12.6.

### *10.7.2.2 Folkerettslige rammer*

#### *Utsatt utlevering*

*Utleveringskonvensjonen* art. 19 nr. 1 fastslår at den anmodede stat, etter å ha tatt stilling til utleveringsbegjæringen, kan utsette utleveringen for å strafforfølge den ettersøkte, eller, dersom personen er dømt, for at vedkommende skal kunne

sones i denne staten for en annen forbrytelse enn begjæringen gjelder.

Utleveringsavtalen med *Canada* art. IV bestemmer at dersom den ettersøkte er under strafforfølgning for en annen forbrytelse i den anmodede stat, skal utlevering utsettes til saken er avsluttet og straffen i sin helhet er fullbyrdet.

Avtalen med *USA* art. 9 bestemmer at når en person som er begjært utlevert er under strafforfølgning eller på lovlig måte tilbakeholdt på den anmodede stats territorium for et annet lovbrudd enn det utleveringsbegjæringen gjelder, kan avgjørelsen av begjæringen utsettes inntil saksbehandlingen er avsluttet, og den straff som vedkommende er eller måtte bli idømt, i sin helhet er fullbyrdet.

Avtalen med *Australia* art. 16 bestemmer at den anmodede stat kan utsette utleveringen av en person for å strafforfølge vedkommende for et annet lovbrudd enn det begjæringen gjelder, eller for at personen kan sone en dom for et slikt lovbrudd, og skal underrette den anmodende stat om dette.

#### *Midlertidig utlevering*

*Utleveringskonvensjonen* art. 19 nr. 2 bestemmer at i stedet for å utsette utlevering etter nr. 1, kan den ettersøkte midlertidig utleveres til den anmodende stat for strafforfølgning eller straffullbyrding i samsvar med vilkår som avtales mellom statene.

Utleveringsavtalene med *USA* og *Australia* har ingen regler om midlertidig utlevering, men i og med at utsettelsesgrunnene i henholdsvis art. 9 og art. 16 er valgfrie, åpner avtalene for midlertidig utlevering, såfremt vilkårene etter loven er oppfylt. Avtalen med *Canada* har på sin side en obligatorisk utsettelsesgrunn og åpner ikke for midlertidig utlevering.

### *10.7.2.3 Utenlandsk rett*

#### *Utsatt utlevering*

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 39, stk. 1, som gjelder overfor stater både i og utenfor EU og Norden, gir retten adgang til unntaksvis å beslutte utsatt utlevering dersom det foreligger «tungtvejende humanitære grunde». Slike grunner kan ifølge bestemmelsen være f.eks. at det er vektige grunner til å anta at utlevering klart vil bringe den ettersøktes liv eller helbred i fare. Utlevering skal gjennomføres så snart grunnene ikke lenger foreligger. Stk. 2 gir hjemmel for å utsette utlevering

på grunn av at den ettersøkte skal strafforfølges eller sone straff i Danmark.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 11 § 1 stk. bestemmer at den som i Sverige er tiltalt for et annet lovbrudd som kan medføre fengsel, eller som i medhold av dom skal sone fengselsstraff eller anbringes i anstalt, ikke kan utleveres så lenge hindringen består. Det samme gjelder dersom det er iverksatt forundersøkelse for samme lovbrudd.

Den *finske* utleveringsloven 1970 11 § 1 mom. bestemmer at dersom den ettersøkte i Finland er tiltalt for et annet lovbrudd som kan medføre frihetsstraff, eller på grunnlag av dom skal sone en straff eller på annen måte være frihetsberøvet, kan utlevering ikke skje så lenge hindringen består.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 § 10 første ledd bestemmer at dersom den ettersøkte på Island er dømt til fengselsstraff, eller, i medhold av en avgjørelse er eller skal anbringes i anstalt for en annet lovbrudd enn utleveringsbegjæringen gjelder, kan utlevering ikke skje før vedkommende er løslatt eller utskrevet fra fengselet eller anstalten. Utlevering kan heller ikke skje når det pågår strafforfølgning for et annet forhold enn begjæringen gjelder, som kan medføre fengselsstraff i minst to år, eller personen er varetektsfengslet eller løslatt mot forsikringstiltak i samsvar med den islandske straffeprosessloven.

Den *franske* straffeprosessloven 1957 § 696-7 første ledd bestemmer at når den ettersøkte strafforfølges eller er domfelt i Frankrike, og utlevering av vedkommende er begjært for et annet forhold, kan utlevering bare skje etter at strafforfølgningen er avsluttet, og i tilfelle domfellelse, straffen fullbyrdes.

Den *nederlandske* utleveringsloven 1967 § 39 annet ledd bestemmer at iverksettingen av utleveringen kan utsettes dersom og så lenge en strafforfølgning pågår i Nederland, eller om en straff ilagt av en nederlandsk domstol fortsatt helt eller delvis kan fullbyrdes.

#### *Midlertidig utlevering*

Det følger av den *danske* utleveringsloven 2020 § 8, stk. 1, som gjelder overfor stater både i og utenfor EU og Norden, at dersom vilkårene for utlevering er oppfylt, kan en person som soner fengselsstraff i Danmark midlertidig utleveres for strafforfølgning på vilkår av tilbakeføring etter følgningen (nr. 1), og av at vedkommende er frihetsberøvet under utleveringen (nr. 2). Stk. 2 gir en særregel for det tilfellet at den ettersøkte er

besluttet utvist og vil kunne oppfylle vilkårene for løslatelse under den midlertidige utleveringen. I slike tilfeller skal vilkåret om tilbakeføring gjøres betinget av at det ikke i Danmark er truffet beslutning om løslatelse. Videre skal det settes vilkår om at den anmodende stat om nødvendig medvirker til å forkynne et innreiseforbud for den ettersøkte. Frihetsberøvelse i den anmodende stat skal fradras i straffen den ettersøkte er idømt i Danmark, jf. stk. 3. Unntaksvis kan en person som skal strafforfølges i Danmark midlertidig utleveres for strafforfølgning dersom betingelsene for utlevering ellers er oppfylt, jf. stk. 4.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 11 § 2 stk. åpner uten hensyn til 1 stk. for midlertidig utlevering til strafforfølgning, forutsatt at det stilles vilkår om at den utleverte senere tilbakeføres.

Den *finske* utleveringsloven 1970 11 § 2 mom. åpner uten hensyn til 1 mom. for midlertidig utlevering til strafforfølgning, dersom det foreligger særlige grunner og det stilles betingelse om at den ettersøkte tilbakeføres umiddelbart etter at strafforfølgningen er avsluttet.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 § 11 annet ledd bestemmer at midlertidig utlevering til strafforfølgning uten hensyn til første ledd kan skje på betingelse av at den ettersøkte blir tilbakeført så snart som mulig etter at strafforfølgningen er avsluttet.

Den *franske* straffeprosessloven 1957 § 696-7 annet ledd bestemmer at første ledd ikke er til hinder for at den ettersøkte midlertidig utleveres til strafforfølgning på betingelse av at personen så snart som mulig etter følgningen tilbakeføres.

Den *nederlandske* utleveringsloven 1967 § 39 tredje ledd bestemmer i stedet for å utsette utleveringen etter annet ledd, kan departementet, dersom det er grunnlag for det, bestemme at den ettersøkte av hensyn til vedkommendes sak i den anmodende stat uten opphold skal midlertidig utleveres.

Den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 37 første ledd bestemmer at når utlevering er utsatt på grunn av strafforfølgning mot den ettersøkte eller straffullbyrding i Tyskland, kan den ettersøkte midlertidig utleveres dersom den anmodende stat begjærer det og garanterer at vedkommende blir tilbakeført på et bestemt tidspunkt eller etter forespørsel.

#### 10.7.2.4 *Utvalgets vurderinger*

Utvalget foreslår med enkelte endringer å videreføre utleveringsloven § 11 om utsatt iverksetting

av en besluttet utlevering og om midlertidig utlevering til strafforfølgning, jf. utleveringskonvensjonen art. 19. Se lovutkastet § 45.

Dagens bestemmelse er utformet på samme måte som de materielle avslagsgrunnene. Utvalget foreslår derfor å klargjøre gjennom lovutforming og plasseringen i loven at den nye bestemmelsen er en utsettelsesgrunn av prosessuell karakter.

Videre har utvalget merket seg at utleveringsloven tilsynelatende oppstiller en obligatorisk utsettelsesgrunn, mens utleveringskonvensjonen og de bilaterale utleveringsavtalene, unntatt avtalen med Canada, gir en valgfri utsettelsesgrunn. Utvalget er av den oppfatning at utsatt iverksetting av en utlevering reiser komplekse og prosessuelle spørsmål, som bør avgjøres etter et konkret skjønn. Derfor bør utsettelsesgrunnen være valgfri.

Etter utvalgets syn er det ikke grunn til å videreføre kravet om at strafforfølgningen må gjelde en handling som kan medføre frihetsstraff i minst to år, eller at den ettersøkte holdes fengslet eller er underkastet tiltak som nevnt i straffeprosessloven § 188. Et slikt kvalifikasjonskrav er det bare Norge og Island som oppstiller i dag, og i den nye danske loven, som har en valgfri utsettelsesgrunn, er det ikke stilt noe nærmere krav. Kvalifikasjonskravet følger heller ikke av utleveringskonvensjonen. Hvorvidt utsettelse skal skje, bør bero på en konkret vurdering.

Det synes ikke å være behov for å åpne for midlertidig utlevering også til straffullbyrding. Slik midlertidig utlevering antas å være upraktisk.

For utvalgets vurderinger av om humanitære hensyn bør innføres som utsettelsesgrunn ved utlevering, se punkt 8.10.1.4.

### 10.7.3 Overlevering

#### 10.7.3.1 Gjeldende rett

##### *Innledning*

Arrestordreloven § 31 gir hjemmel for å utsette iverksetting av en overlevering (første ledd), og for midlertidig overlevering på vilkår som avtales skriftlig mellom statene (annet ledd). Bestemmelsen viderefører lov om nordisk arrestordre § 16. Nært beslektet er § 40, som regulerer midlertidig overføring før vedtak om overlevering. I tillegg gir § 30 annet ledd hjemmel for utsatt overlevering når det foreligger tungtveiende humanitære grunner. Bestemmelsene gjelder både for nordisk-europeiske og nordiske arrestordre.

Påtalemyndigheten avgjør – med mindre vedtaket må treffes av departementet etter §§ 9, 10 eller 29 – om det skal treffes vedtak om utsatt eller midlertidig overlevering etter at retten har kommet til at vilkårene for overlevering er til stede, jf. § 31. Det bør i den forbindelse utredes om det foreligger hindringer for iverksetting av en avgjørelse om overlevering, hvordan dette i så fall skal håndteres og om alternativet midlertidig overlevering bør benyttes i stedet, jf. rundskriv G-02/2020 s. 15.

##### *Utsatt overlevering*

Arrestordreloven § 31 første ledd første punktum bestemmer at påtalemyndigheten kan beslutte at en overlevering skal utsettes for å strafforfølge den ettersøkte i Norge for et annet straffbart forhold enn arrestordreloven omfatter.

Det samme gjelder dersom den ettersøkte skal fullbyrde en dom for et annet straffbart forhold, jf. første ledd annet punktum. I motsetning til utleveringsloven § 11 stiller ikke bestemmelsen noe nærmere krav til dommen. Det må bety at også andre reaksjoner enn de som er omfattet av nevnte § 11 f.eks. samfunnsstraff, omfattes.

Om den tidligere bestemmelsen i lov om nordisk arrestordre § 16 skriver Mathisen s. 357:

«I skjønnsutøvelsen er det viktig at påtalemyndigheten ikke bare vurderer hvor fordelaktig det vil være for norsk strafferettspleie å utsette overleveringen. Især må det også tas hensyn til behovene i den anmodende statens strafferettspleie. Dermed kan utsettelse ofte være mer nærliggende der den siktede skal overleveres til straffullbyrdelse mens han er under straffeforfølgning i Norge, enn der overleveringen gjelder straffeforfølgning mens den siktede er under straffegjennomføring i Norge. Særlig må dette gjelde hvis utsettelse av straffeforfølgningen er forbundet med fare for bevisforspillelse eller vil ramme fornærmede eller etterlatte.»

Kriminalomsorgen skal gis anledning til å uttale seg når det er spørsmål om utsatt eller midlertidig overlevering og ettersøkte er frihetsberøvet, jf. § 31 tredje ledd. I disse sakene skal Kriminalomsorgsdirektoratet uttale seg om hvorvidt det pågår en overføringssak, hvordan en utsatt eller midlertidig overlevering vil kunne påvirke den soningsløp og rehabilitering, og om det er spesielle forhold ved den ettersøkte som det må tas

hensyn til, jf. Riksadvokatens rutiner RA-2021-520 (overlevering fra Norge) punkt 2.7.

#### *Utsatt overlevering av humanitære grunner*

Arrestordreloven § 30 annet ledd gir hjemmel for å utsette en besluttet overlevering dersom det foreligger tungtveiende humanitære grunner. Så snart slike grunner ikke lenger foreligger, skal påtalemyndigheten avtale et nytt tidspunkt for overleveringen med den som har utstedt arrestordren. Overlevering skal skje innen ti dager fra dette tidspunktet.

I forarbeidene er det presisert at utsettelsesgrunnen er ment som en snever unntaksregel, og at man kan tenke seg at kravet lettere er oppfylt når den ettersøkte er under 18 år, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 61–62. Bestemmelsen må tolkes i lys av parallellavtalen art. 26 nr. 4.

#### *Midlertidig overlevering*

Arrestordreloven § 31 annet ledd regulerer midlertidig overlevering. I stedet for å utsette overlevering etter første ledd, kan den ettersøkte midlertidig overleveres på vilkår som avtales skriftlig mellom påtalemyndigheten og den som har utstedt arrestordren. Bestemmelsen åpner for overlevering både til strafforfølgning og straffullbyrding.

Vurderingstemaet er utdypet i rundskriv G-02/2020 s. 20, hvor det fremgår at den utstedende stats interesse i rask overlevering, må veies mot norske myndigheters interesse i eventuelt å utsette overleveringen. Relevante momenter vil være bl.a. hvor alvorlige forhold arrestordren gjelder og hvor langt landenes prosesser har kommet. Midlertidig overlevering kan være praktisk når den ettersøkte er en av flere tiltalte i straffesaken som ligger til grunn for arrestordren. Slik overlevering bør etterkommes med mindre den ettersøkte strafforfølges i Norge for et annet forhold og overlevering vil forsinke prosessen her. Soner den ettersøkte straff i Norge, vil det normalt ikke være grunn til å unnlate midlertidig overlevering til strafforfølgning. Men dette kan stille seg annerledes f.eks. dersom den ettersøkte er et viktig vitne i en annen norsk straffesak. Av rundskrivet fremgår det også at det bør vurderes om det er hensiktsmessig å samle strafforfølgningen i ett av landene etter reglene i lov 25. mars 1977 nr. 22 om overføring av straffesaker. I slike tilfeller bør det konfereres med den utstedende myndigheten.

De nærmere vilkårene for overleveringen må avtales mellom påtalemyndigheten og den som har utstedt arrestordren. For eksempel kan det avtales vilkår om når vedkommende skal tilbakeføres til Norge, og at den ettersøkte skal være frihetsberøvet under overleveringen. Overleveringsvedtaket utformes i disse tilfellene slik at det fremgår at overlevering skjer på vilkår om at den utleverte tilbakeføres etter avsluttet strafforfølgning og eventuelt innen en frist.

#### *Midlertidig overføring*

Arrestordreloven 40 regulerer midlertidig overføring *før* vedtak om overlevering er truffet, og har likhetstrekk med utleveringsloven § 25, som på grunn av avgrensningen i utvalgets mandat, ikke behandles nærmere her.

Avgjørelsesmyndigheten etter arrestordreloven § 40 ligger til påtalemyndigheten; det er opp til påtalemyndighetens skjønn. Første ledd bestemmer at når det foreligger en arrestordre om overlevering til strafforfølgning og det er begjært, kan påtalemyndigheten samtykke i midlertidig overføring av den ettersøkte for avhør i den utstedende stat. Annet ledd fastslår at samtykke ikke skal gis dersom det er klart at arrestordren vil bli avslått eller dersom det blir ansett som nødvendig at den ettersøkte oppholder seg i Norge av hensyn til en straffesak eller behandlingen av arrestordren. Ved vurderingen av om samtykke skal gis, skal det tas hensyn til om overføringen vil forlenge frihetsberøvelsen av den ettersøkte. Den ettersøkte skal gis anledning til å uttale seg før avgjørelsen tas. Påtalemyndigheten fastsetter tiden for den midlertidige overføringen og stiller de vilkårene den anser som nødvendige, jf. tredje ledd.

Hvorvidt midlertidig overlevering bør skje, må vurderes opp mot alternativet, som er at avhøret foretas i Norge, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 64.

#### *10.7.3.2 Folkerettslige rammer*

##### *Utsatt overlevering*

*Konvensjon om nordisk arrestordre* art. 20 nr. 1 og *parallellavtalen* art. 27 nr. 1 bestemmer at etter å ha besluttet å etterkomme en arrestordre, kan den iverksettende myndigheten utsette overleveringen av den ettersøkte for å strafforfølge vedkommende i den iverksettende stat, eller, dersom personen er dømt, for at vedkommende i denne staten kan sone straff ilagt for en annen overtredelse enn den som ligger til grunn for arrestor-

dren. Artiklene bygger på *EUs rammebeslutning* art. 24 nr. 1.

Konvensjon om nordisk arrestordre art. 19 nr. 5 og parallellavtalen art. 26 nr. 4 gir i tillegg en regel som åpner for at overlevering unntaksvis kan utsettes midlertidig av tungtveiende humanitære grunner, f.eks. dersom det er vektige grunner til å anta at overleveringen klart vil bringe den ettersøkte liv eller helbred i fare. Arrestordren skal iverksettes så snart disse årsakene ikke lenger er til stede. Den iverksettende stat skal straks informere utstedende rettsmyndighet og avtale ny overleveringsdato. Etter parallellavtalen skal overleveringen i slike tilfelle skje innen ti dager etter den nye datoen som blir avtalt. Artiklene bygger på *EUs rammebeslutning* art. 23 nr. 4.

#### Midlertidig overlevering

*Konvensjon om nordisk arrestordre* art. 20 nr. 2 og *parallellavtalen* art. 27 nr. 2 bestemmer at i stedet for å utsette overleveringen etter artiklenes nr. 1, kan den iverksettende myndigheten midlertidig overlevere den ettersøkte til den utstedende stat på vilkår som avtales mellom statene. Avtalen skal være skriftlig, og vilkårene skal være bindende for alle myndighetene i den utstedende stat. Artiklene bygger på *EUs rammebeslutning* art. 24 nr. 2.

#### Midlertidig overføring

*Parallellavtalen* art. 21 nr. 1 bestemmer at når en arrestordre er utstedt for strafforfølgning, skal den iverksettende stat enten gå med på at den ettersøkte blir hørt i samsvar med art. 22, eller på midlertidig overføring av den ettersøkte. Artikkelen 21 nr. 2 fastslår at vilkårene for og varigheten av overføringen fastsettes ved avtale mellom de utstedende og iverksettende myndighetene. Den ettersøkte skal ha anledning til å returnere til den iverksettende stat for å overvære rettsforhandlinger som angår vedkommende selv som ledd i overleveringsprosedyren. Artikkelen bygger på *EUs rammebeslutning* art. 18. *Konvensjon om nordisk arrestordre* har ingen tilsvarende regel.

### 10.7.3.3 Utenlandsk rett

#### Utsatt overlevering

Om *dansk* rett se punkt 10.7.2.3.

Det følger av den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 6 kap. 1 § 2 stk. at retten kan beslutte at overlevering skal skje på et senere tids-

punkt dersom det er nødvendig for at den ettersøkte skal kunne strafforfølges i Sverige, eller sone en straff vedkommende er ilagt for et annet forhold enn beslutningen om overlevering gjelder (nr. 1), eller om det foreligger tungtveiende humanitære grunner (nr. 2). 6 kap. 2 § gir påtalemyndigheten hjemmel for å beslutte at iverksetting skal skje på et senere tidspunkt enn det som er fastsatt i 1 § dersom omstendigheter som ligger utenfor de berørte statenes kontroll er til hinder for overlevering (nr. 1), eller om det etter rettens avgjørelse om overlevering har oppstått tungtveiende humanitære grunner (nr. 2). Loven om nordisk arrestordre 2011 5 kap. 1 § 2 stk. åpner for at påtalemyndigheten kan beslutte utsatt iverksetting av overleveringen dersom det er nødvendig for å strafforfølge den ettersøkte i Sverige for et annet forhold som kan medføre fengsel i to år eller mer eller, dersom det er avsagt dom, soner frihetsstraff for en annet forhold enn beslutningen om overlevering gjelder (nr. 1). Det samme gjelder når det foreligger omstendigheter utenfor statenes kontroll som hindrer overlevering (nr. 2), og når det foreligger tungtveiende humanitære grunner (nr. 3).

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 47 § fastslår at domstolen kan utsette iverksetting av en beslutning om overlevering dersom den ville være urimelig av humanitære grunner og at overlevering da skal iverksettes så snart disse ikke lenger foreligger. Paragraf 49 1 mom. åpner for at domstolen kan beslutte at overleveringen skal utsettes for å strafforfølge den ettersøkte for et annet forhold enn arrestordren gjelder, eller for at vedkommende kan sone en straff som er ilagt. Etter at iverksettingen er besluttet utsatt avgjør påtalemyndigheten når iverksetting skal skje. Loven om nordisk arrestordre 2007 44 § om humanitære grunner som utsettelsesgrunn svarer i hovedsak til 2003-loven 47 §. 2007-loven 46 § 1 mom. svarer i det vesentlige til 2003-loven 49 § 1 mom.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 31 første ledd bestemmer at overlevering kan utsettes på grunn av islandsk strafforfølgning mot den ettersøkte for en annen straffbar handling eller fullbyrding av straff for et annet forhold enn arrestordren gjelder.

Den *franske* straffeprosessloven 1957 § 695-38 gir grunnlag for å utsette overlevering dersom det foreligger tungtveiende humanitære grunner, f.eks. på grunn av vedkommendes alder eller helseilstand. Lovens § 695-39 første ledd gir hjemmel for å utsette overleveringen på grunn av straf-

forfølgning eller domfellelse i Frankrike for et annet forhold enn arrestordren gjelder.

Den *nederlandske* arrestordreloven 2004 § 36 første ledd bestemmer at overlevering kan utsettes så lenge det pågår strafforfølgning i Nederland eller nederlandske domstoler har ilagt en straff som helt eller delvis kan fullbyrdes.

Den *tyske* loven om internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker 1982 § 83 c fjerde ledd fjerde punktum bestemmer at overlevering kan utsettes på grunn av strafforfølgning eller fullbyrding av straff mot den ettersøkte, eller av tvingende humanitære grunner.

#### *Midlertidig overlevering*

Om *dansk* rett se punkt 10.7.2.3.

Det følger av den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 6 kap. 1 § 3 stk. at i stedet for å utsette iverksettingen av overleveringen etter 2 stk., kan retten beslutte at overleveringen skal skje på slike vilkår som blir fastsatt i samråd med den utstedende myndigheten. Loven om nordisk arrestordre 2011 5 kap. 1 § 3 stk. bestemmer at i stedet for å utsette overleveringen etter 2 stk. nr. 1, kan overlevering gjøres betinget av tilbakeføring. Betingelsen settes av påtalemyndigheten i samråd med den utstedende myndigheten.

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 49 § 2 mom. bestemmer at i stedet for å utsette overleveringen etter 1 mom., kan domstolen beslutte at den ettersøkte skal midlertidig overleveres til den utstedende stat. En person som soner fengselsstraff i Finland kan bare overleveres for strafforfølgning i den utstedende stat. Tingretten skal i sin beslutning angi når den ettersøkte skal tilbakeføres og sette øvrige betingelser for den midlertidige overleveringen. Avgjørelsen skal også angi at den utstedende stat er forpliktet til å overholde betingelsene. Beslutningen om midlertidig overlevering kan bare iverksettes når kompetent myndighet i den utstedende stat skriftlig har meddelt at den forplikter seg til å overholde betingelsene. Loven om nordisk arrestordre 2007 46 § 1 mom. svarer i det vesentlige til 2003-loven 49 § 2 mom.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 31 annet ledd bestemmer at i stedet for å utsette overleveringen etter første ledd, kan overleveringen gjøres midlertidig i samsvar med vilkår som er avtalt skriftlig mellom statsadvokaten og den som utstedte arrestordren.

Den *franske* straffeprosessloven 1957 § 695-39 annet ledd gir hjemmel for midlertidig overlevering, og gir anvisning om at betingelsene og fris-

tene for en slik overlevering skal avtales med den utstedende stat.

Den *nederlandske* arrestordreloven 2004 § 36 annet ledd bestemmer at ministeren, etter innstilling fra påtalemyndigheten, kan beslutte at og fastsette betingelsene for at den ettersøkte kan midlertidig overleveres for strafforfølgning eller straffullbyrding. Tredje til syvende ledd gir utfyllende regler. Lovens § 54 regulerer midlertidig overføring før vedtak om overlevering er truffet.

Den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 78 medfører at § 37 første ledd gjelder tilsvarende ved overlevering til stater i EU, se punkt 10.7.2.3. Paragraf 98 medfører at de samme reglene gjelder ved overlevering til Norge og Island.

#### *10.7.3.4 Utvalgets vurderinger*

Parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre legger klare føringer for reglene om utsatt og midlertidig overlevering samt midlertidig overføring. Utvalget er heller ikke kjent med at det har kommet innvendinger mot reglene, og foreslår i hovedsak å videreføre arrestordreloven § 30 annet ledd, § 31 og § 40, jf. lovutkastet § 57 fjerde ledd, § 59 og § 60. Det foreslås likevel én materiell endring: I dag skal kriminalomsorgen uttale seg både ved midlertidig overlevering og ved utsatt overlevering når den ettersøkte soner i Norge. I utleveringssaker er det bare ved midlertidig utlevering at kriminalomsorgen skal uttale seg. Utvalget mener at det bare er ved midlertidig utlevering eller overlevering at det er grunn til å involvere kriminalomsorgen. Det foreslås derfor at kriminalomsorgen bare skal uttale seg ved midlertidig utlevering eller overlevering.

## **10.8 Immunitet og privilegier**

### **10.8.1 Gjeldende rett**

#### *Innledning*

Dersom en utleveringsbegjæring eller arrestordre kommer i strid med bestemmelser om immunitet eller privilegier, kan den ikke etterkommes. Det sentrale i forbindelse med utlevering eller overlevering er om den ettersøkte har immunitet med hensyn til rettsforfølgning, fullbyrding og tvangsmiddelbruk.

Regler om immunitet og privilegier kan følge av nasjonal rett eller av folkeretten.

Det er et begrenset antall kategorier med personer som har immunitet etter norsk rett. Blant

annet nyter kongen ansvarsfrihet etter Grunnloven § 5, prinser og prinsesser kan etter § 37 bare stilles til ansvar for kongen eller den han utpeker til dommer over dem, og stortingsrepresentanter har en begrenset beskyttelse mot arrest etter § 66. I noen stater går immunitetsreglene lengre for parlamentsmedlemmer, og kan også gjelde andre persongrupper, slik som regjeringsmedlemmer.

Folkerettslige regler om immunitet og privilegier følger av folkerettslig sedvanerett og folkerettslige avtaler. I straffeprosessuell sammenheng innebærer immunitet og privilegier et vern for visse persongrupper mot strafforfølgning og tvangsmiddelbruk fra en annen stats myndigheter. Regler om immunitet er gitt for visse persongrupper for at disse skal kunne utføre sine oppgaver uten innblanding eller press fra utenlandske myndigheter, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 39. Formålet er å bidra til å fremme internasjonale forbindelser mellom statene. Reglene har til hensikt å verne om senderstatens interesser, jf. Ruud og Ulfstein s. 182. Senderstaten kan gi avkall på sine representanters immunitet, jf. bl.a. Wien-konvensjonen av 18. april 1961 om diplomatisk samkvem art. 32 og Wien-konvensjonen av 24. april 1963 om konsulært samkvem art. 45.

Vernet som ligger i å ha immunitet og privilegier tilkommer bl.a. andre staters øverste representanter når de oppholder seg i utlandet. Diplomater og konsulere har immunitet i staten der de tjenestegjør, men ikke i andre stater, jf. de nevnte Wien-konvensjonene. Representanter for enkelte internasjonale organisasjoner, f.eks. FN-personell og militært personell, kan nyte immunitet etter folkerettslige avtaler. For NATO-styrker som omfattes av Avtale mellom partene i Traktat for det nordatlantiske område om status for deres styrker av 19. juni 1951 (NATO SOFA) gjelder særlige regler om jurisdiksjon. Se nærmere om immunitet og privilegier i Ruud mfl. s. 222–223 og Ruud og Ulfstein s. 181 flg.

Det følger av folkerettsreservasjonen i *arrestordreloven* § 2 at en arrestordre skal avslås dersom overlevering vil være i strid med folkerettslige forpliktelser om immunitet og privilegier. Departementet fant det av denne grunn ikke nødvendig å lovfeste dette som en obligatorisk avslagsgrunn i arrestordreloven, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 40.

Arrestordreloven har i § 27 en bestemmelse som i første rekke regulerer hva som er påtalemyndighetens oppgave i tilfeller der den ettersøkte har immunitet og privilegier med hensyn til rettsforfølgning eller fullbyrding i Norge, se nærmere om dette nedenfor.

*Utleveringsloven* har ikke tilsvarende bestemmelser. Men i tråd med presumsjonsprinsippet antas loven å være i overensstemmelse med folkeretten. Det må derfor tas hensyn til Norges folkerettslige forpliktelser ved behandlingen av en utleveringsbegjæring, bl.a. når departementet utøver sitt valgfrie skjønn etter utleveringsloven § 14 første ledd og § 18.

I en utleverings- eller arrestordresak kan immunitetsspørsmål oppstå i flere sammenhenger. Den ettersøkte kan ha immunitet i Norge eller i den anmodende stat.

For det første kan anmodningen gjelde en norsk statsborger som har immunitet i Norge etter norsk rett. Den ettersøkte kan ikke utleveres eller overleveres, med mindre immuniteten oppheves. Dette er en situasjon som svært sjelden vil oppstå i praksis. En utleveringsbegjæring må uansett avslås når den ettersøkte er norsk borger, jf. utleveringsloven § 2.

For det annet kan anmodningen gjelde en utenlandsk borger som oppholder seg i Norge med immunitet etter folkeretten, f.eks. en utenlandsk diplomat som tjenestegjør i Norge. Den ettersøkte vil i utgangspunktet ikke ha immunitet i staten som har utstedt arrestordren, men det kan ikke anvendes tvangsmidler mot personen i Norge for å gjennomføre en utlevering eller overlevering. Det vil være opp til den staten eller internasjonale organisasjonen som har sendt vedkommende til Norge å beslutte om immuniteten eventuelt skal oppheves.

For det tredje kan det tenkes at det utstedes en utleveringsbegjæring eller arrestordre mot en norsk utsendt person fra den staten vedkommende tjenestegjorde i da lovbruddet ble begått. Den norske utsendte kan ikke strafforfølges i gjerningslandet, med mindre norske myndigheter opphever immuniteten, jf. Ruud mfl. s. 222–223. En utleveringsbegjæring som gjelder en norsk statsborger må avslås. Spørsmål om eventuelt avkall på immunitet for norske diplomater og norsk militært personell avgjøres av henholdsvis Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet.

#### *Nærmere om arrestordreloven § 27*

Arrestordreloven § 27 gjelder tilfeller der den ettersøkte har immunitet eller et privilegium med hensyn til rettsforfølgning eller fullbyrding i Norge. Bestemmelsen gjelder ved arrestordrer både fra stater i EU og Norden. Det bestemmes direkte regulerer er hva som er påtalemyndighetens oppgave i slike saker.

Bestemmelsen bygger på parallellavtalen art. 23 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 16, se nedenfor. Sistnevnte var gjennomført i lov om nordisk arrestordre § 11.

Arrestordreloven § 27 første ledd første punktum gjelder tilfeller der immuniteten eller privilegiet kan oppheves av norske myndigheter. Bestemmelsen omfatter situasjoner hvor en person har immunitet etter norsk rett, og er i praksis lite aktuell. I slike tilfeller skal påtalemyndigheten straks be rett myndighet om opphevelse.

Første ledd annet punktum regulerer tilfeller hvor det er opp til myndighetene i en annen stat eller et organ i en internasjonal organisasjon å oppheve immuniteten eller privilegiet. Bestemmelsen omfatter tilfeller hvor en person har immunitet eller et privilegium med hensyn til rettsforfølgning eller fullbyrding i Norge, typisk fordi vedkommende representerer en annen stat eller mellomstatlig organisasjon. I slike tilfeller skal påtalemyndigheten straks varsle den utstedende stat om at arrestordren ikke kan etterkommes før immuniteten eller privilegiet er opphevet. Det er myndighetene i staten som har utstedt arrestordren som avgjør om den vil ta kontakt med personens senderstat for å be om opphevelse, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 40.

Tilfeller hvor en norsk eller utenlandsk borger etter folkeretten har immunitet i den anmodende stat men ikke i Norge, faller etter ordlyden utenfor bestemmelsen.

Fristene for å treffe avgjørelse om overlevering begynner ikke å løpe før immuniteten eller privilegiet er opphevet, jf. § 14 fjerde ledd annet punktum og § 21 fjerde ledd annet punktum. Bestemmelsene bygger på parallellavtalen art. 23 nr. 1.

Annet ledd inneholder en forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å gi nærmere bestemmelser om saksbehandlingen i tilfeller nevnt i første ledd første punktum, bl.a. om hvilken norsk myndighet som avgjør spørsmål om opphevelse. Det fremgår av Prop. 137 LS (2010–2011) s. 40 at departementet så behov for slike regler særlig i forbindelse med arrestordrer som gjelder norsk militært personell. Forskriftshjemmelen er ikke benyttet.

### 10.8.2 Folkerettslige rammer

Hverken *utleveringskonvensjonen* eller utleveringsavtalene med *Australia*, *Canada* og *USA* har bestemmelser om immunitet og privilegier.

*Parallellavtalen* art. 23 nr. 1 fastsetter at når den ettersøkte nyter privilegier eller immunitet

med hensyn til jurisdiksjon eller fullbyrding i den iverksettende stat, skal tidsfristene i henhold til art. 20 ikke begynne å løpe før den dagen den iverksettende myndighet blir informert om at privilegiet eller immuniteten er opphevet. Når fullmakt til å oppheve privilegiet eller immuniteten tiligger en myndighet hos den iverksettende stat, skal den iverksettende rettsmyndighet anmode denne om å utøve slik fullmakt omgående, jf. nr. 3 første punktum. Tilligger fullmakt til å oppheve privilegiet eller immuniteten en myndighet hos en annen stat eller internasjonal organisasjon, er det opp til den utstedende rettsmyndigheten å anmode denne om å utøve slik fullmakt, jf. nr. 3 annet punktum.

Ifølge forarbeidene til arrestordreloven følger det indirekte av parallellavtalen art. 23 nr. 1 at overlevering kan nektes dersom den ettersøkte nyter godt av immunitet eller privilegier med hensyn til strafforfølgning eller straffullbyrding i staten som mottar arrestordren. Immunitet og privilegier er imidlertid ikke uttrykkelig lovfestet som avslagsgrunner, Prop. 137 LS (2010–2011) s. 39–40.

Parallellavtalen art. 23 svarer til *konvensjon om nordisk arrestordre* art. 16 og *EUs rammebeslutning* art. 20.

De praktisk viktigste reglene om immunitet og privilegier fremgår av *Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem 1961*, *Wien-konvensjonen om konsulært samkvem 1963* og *NATO SOFA-avtalen 1951*, nevnt ovenfor.

### 10.8.3 Nordisk rett

Ingen av de nordiske statene har egne bestemmelser om immunitet og privilegier i sine utleveringslover.

Den *danske* utleveringsloven 2020 har ikke bestemmelser om immunitet og privilegier, men slår fast at overlevering ikke kan finne sted hvis det vil være i strid med Danmarks internasjonale forpliktelser, jf. § 6, stk. 3. Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 26 synes å tilsvare den norske arrestordreloven § 27 første ledd. De *finske* lovene om europeisk arrestordre 2003 65 § og nordisk arrestordre 2007 62 § fastsetter at hvis den ettersøkte nyter privilegier eller immunitet med hensyn til forfølgning eller fullbyrding, løper fristene i loven fra kompetent domstol fikk kjennskap til at privilegiet eller immuniteten er opphevet. De *svenske* lovene om europeisk arrestordre 2003 2 kap. 4 § 3 stk. og nordisk arrestordre 2011 2 kap. 4 § 2 stk. fastsetter at overlevering ikke kan skje om det skulle stride mot bestemmelser om immunitet og privilegier. De *finske* og *svenske* arrestordrelo-



vene har derimot ingen bestemmelse tilsvarende den norske arrestordreloven § 27.

#### 10.8.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om det er grunn til å lovfeste at en utleveringsbegjæring, arrestordre eller nordisk arrestordre som vil komme i strid med bestemmelser om immunitet og privilegier skal avslås. Det følger allerede av folkerettsreservasjonen i lovutkastet § 2 at en utleveringsbegjæring, arrestordre eller nordisk arrestordre må avslås, dersom den vil komme i strid med folkerettslige forpliktelser om immunitet eller privilegier som Norge er bundet av. Med unntak av de svenske arrestordrelovene, er det ikke vanlig i nordisk utleverings- og arrestordrelovgivning å ha en egen avslagsgrunn knyttet til immunitet og privilegier. Det er heller ikke en eksplisitt avslagsgrunn i parallellavtalen. På denne bakgrunn finner utvalget ikke grunn til å anbefale å lovfeste en slik avslagsgrunn.

Utvalget går derimot inn for å videreføre bestemmelsen om immunitet og privilegier i arrestordreloven § 27 med hensyn til overlevering til stater i EU og Norden, jf. lovutkastet § 58. Bestemmelsen gjennomfører og tydeliggjør forpliktelsene etter parallellavtalen art. 23 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 16. Det foreslås videre at fristreglene som i dag fremgår av arrestordreloven § 14 fjerde ledd annet punktum og § 21 fjerde ledd annet punktum, tas inn i bestemmelsen. Det følger av disse at dersom den ettersøkte har immunitet eller et privilegium i Norge for den straffbare handlingen arrestordren gjelder, begynner ikke fristene i lovutkastet § 51 første til tredje ledd å løpe før immuniteten eller privilegiet er opphevet. Utvalget ser ikke grunn til å gjøre reglene gjeldende også ved utlevering til stater utenfor EU og Norden.

## 10.9 Frister for avgjørelse og gjennomføring av vedtak

### 10.9.1 Innledning

Utlevering omtales i punkt 10.9.2. Overlevering til stater i EU utenfor Norden omtales i punkt 10.9.3 og til stater i Norden i 10.9.4, mens utvalgets vurderinger for overlevering omtales samlet i 10.9.5.

### 10.9.2 Utlevering

#### 10.9.2.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven oppstiller ingen frist for avgjørelse av en utleveringsbegjæring eller gjennomføring av vedtak om utlevering. Flere steder signaliserer loven likevel at sakene skal behandles så raskt som mulig, jf. f.eks. § 14 annet ledd om at påtalemyndigheten «uten opphold» skal gjennomføre undersøkelser, og § 17 annet og tredje ledd som angir at retten kan avsi sin kjennelse «straks» når den ettersøkte har samtykket i utlevering og at ankefristen er tre dager. Det er ingen frist for departementets vedtak etter § 18, som kan påklages til Kongen i statsråd innen tre uker, jf. forvaltningsloven § 29, jf. utleveringsloven § 18 fjerde ledd. Et endelig vedtak om utlevering skal iverksettes «så snart råd er», jf. utleveringsloven § 19 første ledd.

Utleveringsloven 1908 hadde i liten grad konkrete frister, men flere bestemmelser la opp til en rask behandling, se f.eks. §§ 13, 14 og 17.

Saksbehandlingstiden i utleveringssakene varierer. Etter det utvalget forstår er det ikke uvanlig med en saksbehandlingstid på rundt ett år der den ettersøkte ikke samtykker til utlevering.

#### 10.9.2.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* har ikke bestemte frister for avgjørelse av en utleveringsbegjæring eller gjennomføring av vedtak om utlevering. Den oppstiller imidlertid frister for tvangsmiddelbruk i forbindelse med fremsendelse av utleveringsbegjæring, jf. art. 16, og for gjennomføring av vedtak om utlevering, jf. art. 18, se nærmere punkt 10.10.2.2.

Heller ikke noen av Norges bilaterale avtaler om utlevering har konkrete frister for avgjørelsen av en utleveringsbegjæring. Avtalen med *Canada* bestemmer i art. IX tredje ledd at utlevering tidligst kan skje 15 dager etter pågripelsen av den ettersøkte. Når det gjelder gjennomføring av utleveringen, har avtalene med *USA* og *Australia* bestemmelser om at den ettersøkte skal løslates dersom vedkommende ikke er utlevert innen avtalt tid/den fristen som følger av anmodede stats lov, jf. henholdsvis art. 14 nr. 3 og art. 18 nr. 2, se nærmere punkt 10.10.2.2.

#### 10.9.2.3 Utenlandsk rett

Generelt er det få konkrete frister for saksbehandlingen i utenlandsk rett utover de som knytter seg til bruk av tvangsmidler. Nedenfor gjengis et

utvalg av bestemmelser som har en konkret frist eller på annen måte signaliserer at sakene skal gis en viss prioritet.

Det følger av den *danske* utleveringsloven 2020 § 37 at retten skal avsi sin avgjørelse om utlevering og eventuelle betingelser «snarest mulig». Ankefristen er tre dager, jf. § 35, stk. 6. Utlevering skal i utgangspunktet gjennomføres «snarest mulig» og så vidt mulig innen 30 dager etter at endelig avgjørelse foreligger, jf. § 38, stk. 2, nr. 3.

Den *finske* utleveringsloven 1970 bestemmer i 15 § at politiet «skyndsamt» skal gjøre undersøkelser i saken og underrette justisdepartementet om utfallet «ofördröjligen». Det skal settes en frist for gjennomføring av en avgjørelse om utlevering. Fristen må ikke uten «synnerliga skäl» overstige én måned fra den anmodende stat ble underrettet om avgjørelsen, og må ikke i noe tilfelle overstige to måneder, jf. 21 § 2 mom.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 angir i § 14 annet ledd at den som er besluttet utlevert, innen 24 timer kan sende krav til påtalemyndigheten eller departementet om rettslig kjennelse av om vilkårene for utlevering er oppfylt.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 inneholder ikke regler om tidsfrister for beslutninger om utlevering. Når utlevering innvilges, er hovedregelen at den ettersøkte skal hentes innen én måned, jf. 20 § 2 stk. annet punktum.

Ifølge den *nederlandske* utleveringsloven 1967 § 23 skal påtalemyndigheten innen tre dager etter å ha mottatt en utleveringsbegjæring bringe denne inn for rettslig behandling. Domstolen skal umiddelbart etter å ha mottatt begjæringen beramme rettsmøte til behandling av saken, «being given priority as far as possible», jf. § 24. Domstolens avgjørelse skal avsies så snart som mulig, jf. § 28, og det skal umiddelbart sendes en kopi av denne til justisdepartementet, jf. § 30. Når rettskraftig kjennelse foreligger skal departementet «as soon as possible» avgjøre om begjæringen skal etterkommes, jf. § 33, og umiddelbart underrette påtalemyndigheten om sin avgjørelse, jf. § 36.

#### 10.9.2.4 Utvalgets vurderinger

Det er ikke uvanlig at en utleveringssak har en saksbehandlingstid på rundt ett år. Det er uheldig for den ettersøkte som ofte sitter varetektsfengslet. I praksis kan lang saksbehandlingstid også medføre at store deler av en utenlandsk domsones i Norge uten at det har vært meningen. Utvalget har derfor vurdert om det bør innføres konkrete frister for å påskynde saksbehandlingen, slik man har i arrestordresaker.

Det er få rettesnorer i de folkerettslige avtalene Norge er bundet av. Hverken utleveringskonvensjonen eller de bilaterale avtalene har konkrete frister for saksbehandlingen. Fristene som følger av avtalene gjelder i første rekke tvangsmiddelbruk. De andre statene som utvalget har sett hen til har i liten grad bestemte frister, men lovene benytter gjennomgående uttrykk som signaliserer at sakene skal behandles raskt.

Utleveringssakene varierer i kompleksitet. I noen saker er det f.eks. nødvendig å innhente garantier fra utenlandske myndigheter. Det gjør det utfordrende å sette frister. Utvalget har foreslått flere tiltak som er egnet til å effektivisere saksbehandlingen. Det gjelder f.eks. forslaget om at Justisdepartementet, når det avgjør om utlevering skal skje, i utgangspunktet skal kunne legge domstolens vurdering av om vilkårene for utlevering er oppfylt til grunn, og dermed foreta en mindre omfattende vurdering av saken enn i dag. Utvalget har også foreslått å fjerne den ettersøktes mulighet til å klage på departementets vedtak om utlevering. Disse tiltakene vil formentlig medføre kortere saksbehandlingstid.

Utvalget har derfor kommet til at det ikke vil foreslå konkrete frister for *behandlingen* av en utleveringsbegjæring. Det bør imidlertid i noe større grad enn i dagens utleveringslov tydeliggjøres at en utleveringsbegjæring skal behandles så raskt som mulig i alle ledd.

*Gjennomføring* av endelig vedtak om utlevering skal skje «så snart råd er», jf. utleveringsloven § 19 første ledd. De folkerettslige avtalene har ikke konkrete frister for gjennomføringen. Utvalget foreslår å videreføre dette utgangspunktet; etter lovutkastet § 46 første ledd skal utlevering iverksettes «så snart som mulig». Det foreslås imidlertid at iverksettingen skal kunne utsettes når det foreligger tungtveiende humanitære grunner, se lovutkastet § 46 annet ledd og punkt 8.10.1.4. Om tvangsmiddelbruk i forbindelse med gjennomføringen, se utvalgets forslag i punkt 10.10.2.4.

### 10.9.3 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

#### 10.9.3.1 Gjeldende rett

De mest sentrale fristreglene for saksbehandlingen ved overlevering til stater i EU utenfor Norden fremgår av arrestordreloven §§ 14 og 30. Fristene er satt for å etterleve parallellavtalen art. 20 og 26, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 39.

Dersom den ettersøkte samtykker til overlevering, skal retten straks og senest innen én uke avgjøre om vilkårene for overlevering er oppfylt, jf. § 14 annet ledd. Rettens avgjørelse kan ankes etter reglene i straffeprosessloven kap. 26, men likevel slik at ankefristen er tre dager, jf. tredje ledd annet og tredje punktum.

I samtykketilfellene følger det av § 14 tredje ledd femte punktum at rettskraftig kjennelse skal foreligge senest én uke etter pågripelsen. Det synes i samtykketilfellene å være en viss disharmoni mellom fristen for å avsi kjennelse (straks og senest innen én uke, jf. annet ledd siste punktum), og fristen for rettskraftig kjennelse (innen én uke, jf. tredje ledd femte punktum).

Der den ettersøkte ikke samtykker til overlevering skal rettskraftig kjennelse om mulig foreligge senest 45 dager etter pågripelsen, jf. § 14 tredje ledd femte punktum. Rettskraftig kjennelse skal straks sendes til påtalemyndigheten, som innen tre arbeidsdager skal avgjøre om arrestordren skal etterkommes, jf. sjette punktum.

Av § 14 fjerde ledd følger det at fristene i første og tredje ledd løper fra tidspunktet påtalemyndigheten har mottatt tilstrekkelige opplysninger til å behandle saken. Der den ettersøkte har immunitet eller privilegium i Norge for den straffbare handlingen arrestordren gjelder, løper ikke fristen før immuniteten eller privilegiet er opphevet, jf. annet punktum. Dersom den ettersøkte tidligere er utlevert eller overlevert til Norge og overlevering videre krever samtykke fra staten som utleverter eller overleverte vedkommende hit, løper fristen fra samtykketidspunktet, jf. tredje punktum. Det er ikke nærmere angitt i forarbeidene hvilken frist annet og tredje punktum refererer til.

Påtalemyndigheten skal straks varsle staten som utstedte arrestordren dersom fristene ikke kan overholdes, jf. femte ledd. Fristoversittelse får ingen rettslige konsekvenser.

Den ettersøkte kan påklage påtalemyndighetens vedtak innen tre dager, jf. § 14 sjette ledd første og fjerde punktum. Klageinstansen skal avgjøre klagen straks og så vidt mulig innen tre arbeidsdager etter at den ble mottatt, jf. sjette ledd femte punktum. Når endelig avgjørelse foreligger, skal påtalemyndigheten straks varsle den utstedende stat, jf. syvende ledd.

Iverksetting av overlevering skal skje snarest mulig og senest ti dager etter den endelige avgjørelsen om overlevering, jf. arrestordreløven § 30 første ledd første punktum første alternativ. Dersom «særlege omstende» gjør det umulig å overholde fristen, skal påtalemyndigheten straks kontakte den som utstedte arrestordren, for å avtale

ny frist, jf. første ledd annet punktum. Uttrykket «særlege omstende» gjenfinnes ikke i parallellavtalen art. 26, som bare viser til «omstendigheter som ingen av statene rår over».

Foreligger det tungtveiende humanitære grunner, kan overlevering utsettes, jf. annet ledd første punktum. Det er ment som en snever unntaksregel, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 61. Så snart utsettelsesgrunnene ikke foreligger lenger, skal påtalemyndigheten avtale et nytt tidspunkt for overleveringen med den som utstedte arrestordren, jf. annet ledd annet punktum. Overlevering skal i disse tilfellene skje innen ti dager regnet fra tidspunktet som ble avtalt.

Oversittes fristene i § 30 første og annet ledd, skal den ettersøkte, dersom han er fengslet, løslates, jf. tredje ledd. Om adgangen til å bruke tvangsmidler etter løslatelse på grunn av fristoversittelse vises det til punkt 10.10.3.

#### 10.9.3.2 Folkerettslige rammer

En arrestordre skal behandles og fullbyrdes straks, jf. *parallellavtalen* art. 20 nr. 1. Dersom den som begjæres overlevert samtykker til overlevering, bør beslutningen om overlevering treffes innen ti dager fra samtykket gis, jf. nr. 2. Utenfor samtykketilfellene bør endelig avgjørelse fattes innen 60 dager fra pågripelsen, jf. nr. 3. Den iverksettende stat skal umiddelbart informere den utstedende stat dersom arrestordren i spesielle tilfeller ikke kan fullbyrdes innen fristene i nr. 2 eller 3, jf. nr. 4. Av nr. 4 fremgår det også at tidsfristene i slike tilfeller kan forlenges med 30 dager.

Fristene i art. 20 nr. 1 til 4 tilsvarer fristene i *EUs rammebeslutning* art. 17 nr. 1 til 4. EU-domstolen har fastslått at plikten til å avgjøre en arrestordre består selv om fristen i art. 17 overskrides, jf. EU-domstolens storkammerdom 16. juli 2015 i sak C-237/15 PPU *Lanigan* avsnitt 62. Det samme må legges til grunn for parallellavtalen, jf. dens art. 37.

Parallellavtalen art. 23 nr. 1 fastslår at når den som en arrestordre gjelder er omfattet av privilegier eller immunitet med hensyn til jurisdiksjon eller fullbyrding i den iverksettende stat, skal ikke tidsfristene i art. 20 begynne å løpe før den iverksettende myndigheten blir informert om at privilegiet eller immuniteten er opphevet. Tilsvarende gjelder der den ettersøkte er utlevert fra en tredjestat og vedkommende er beskyttet av spesialitetsprinsippet, jf. art. 24. Fristene i art. 20 begynner da ikke å løpe før spesialitetsprinsippet opphø-

rer å gjelde. Artikkel 23 og 24 tilsvarer EUs rammebeslutning art. 20 og 21.

Overlevering skal skje snarest mulig på en dato avtalt mellom statene, og senest ti dager etter endelig vedtak om overlevering, jf. art. 26 nr. 1 og 2. Dersom omstendigheter statene ikke rår over hindrer overlevering innen fristen, skal myndighetene omgående avtale en ny overleveringsdato. Overlevering skal i slike tilfeller skje innen ti dager etter den nye datoen som avtales, jf. nr. 3. Unntaksvis kan overlevering også utsettes hvis det foreligger alvorlige humanitære årsaker, jf. nr. 4. I slike tilfeller skal overlevering skje innen ti dager etter den nye datoen som avtales. Det følger av nr. 5 at oversittelse av fristene i nr. 2 til 4 skal medføre løslatelse. Artikkel 26 tilsvarer EUs rammebeslutning art. 23.

Når det gjelder innholdet i parallellavtalen art. 26 nr. 3, «omstendigheter som ingen av statene rår over», og den tilsvarende formuleringen i konvensjon om nordisk arrestordre art. 19 nr. 4 (se punkt 10.9.4.2), vil dette måtte forstås i lys av EU-domstolens avgjørelser om det parallelle vilkåret i rammebeslutningen art. 23 nr. 3. EU-domstolen har i dom 25. januar 2017 i sak C-640/15 *Vilkas* lagt til grunn at nr. 3 må anses som et unntak fra nr. 2 og at unntaket må tolkes strengt. Det er snakk om force majeure-tilfeller, jf. avsnitt 45–56. Hvis det ikke foreligger et force majeure-tilfelle, er statene likevel forpliktet til å avtale en ny dato for overlevering, jf. avsnitt 72. Statene er forpliktet til å løslate hvis det ikke foreligger et force majeure-tilfelle og fristene er oversittet, jf. dom 28. april 2022 i sak C-804/21 PPU *C* og *CD* avsnitt 71.

EUs rammebeslutning art. 23 og EU-domstolens praksis i tilknytning til bestemmelsen er også nærmere omtalt i punkt 10.10.3.2.

### 10.9.3.3 Utenlandsk rett

Det følger av den *danske* utleveringsloven 2020 § 37, stk. 1, at retten skal avsi sin avgjørelse av om overlevering kan skje «snarest mulig» og så vidt mulig innen ti dager etter at den ettersøkte har samtykket til overlevering til stater i EU. Utenfor samtykketilfellene skal rettens avgjørelse så vidt mulig avsies innen 60 dager etter pågripelsen, jf. stk. 2, nr. 2. Ankefristen er tre dager, jf. § 35, stk. 6. Overlevering skal i utgangspunktet gjennomføres «snarest mulig» og så vidt mulig innen ti dager etter at endelig avgjørelse foreligger, jf. § 38, stk. 2, nr. 2. I særlige tilfeller kan retten forlenge fristen, jf. § 38, stk. 3.

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 32 § angir at dersom den ettersøkte har sam-

tykket til overlevering, skal tingretten treffe sin avgjørelse innen tre dager fra samtykket ble gitt. I andre tilfeller skal tingretten treffe sin avgjørelse innen 26 dager etter at ettersøkte ble pågrepet eller påtruffet i Finland. Kan ikke avgjørelsen avsies innen fristene, skal den treffes så snart som mulig. Ankefristen er syv dager, jf. 38 §. Overlevering skal gjennomføres så snart som mulig, og i utgangspunktet senest ti dager etter at det foreligger endelig avgjørelse om overlevering, jf. 46 §. Dersom det på grunn av et «oöverstigligt hinder» hos en av statene ikke er mulig å overholde fristen i 1 mom., skal statene bli enige om et nytt tidspunkt, og overlevering skal da skje innen ti dager fra det avtalte tidspunktet, jf. 2 mom. Etter 47 § kan retten utsette gjennomføring av overleveringen hvis den ville være urimelig av humanitære grunner. I slike tilfeller skal overlevering skje innen ti dager fra det nye tidspunktet som avtales.

Etter den *islandske* arrestordreloven 2016 § 15 første ledd skal statsadvokaten innen ti dager avgjøre om overlevering skal skje dersom den ettersøkte samtykker til overlevering. I andre tilfeller er fristen innen 20 dager fra pågripelsen. Vil den ettersøkte bringe statsadvokatens avgjørelse inn for rettslig prøving, har vedkommende 24 timer på å begjære dette fra vedkommende ble kjent med avgjørelsen, jf. annet ledd. Tingretten skal avsi kjennelse innen 40 dager fra pågripelsen, jf. tredje ledd. Kjennelsen kan ankes innen ett døgn, og lagmannsretten skal avsi kjennelse innen 60 dager fra pågripelsen, jf. samme sted. Overlevering skal i utgangspunktet gjennomføres så snart som mulig og senest ti døgn etter endelig avgjørelse, jf. § 30 første ledd. Når spesielle omstendigheter ikke gjør det mulig å overholde fristen, skal det avtales en ny frist. Overlevering kan utsettes hvis tungtveiende humanitære grunner tilsier det, jf. § 30 annet ledd.

Den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 4 kap. 3 § 3 stk. angir at påtalemyndighetens undersøkelser skal skje raskt, og at det skal tas hensyn til tidsfristen som gjelder for tingretten etter 5 kap. 3 §. Etter 5 kap. 3 § 1 stk. skal tingretten avgjøre om vilkårene for overlevering er oppfylt senest 30 dager etter at den ettersøkte ble pågrepet, eller, når det ikke har skjedd en pågripelse, innen 30 dager etter at den ettersøkte ble underrettet om innholdet i arrestordren. Samtykker den ettersøkte til overlevering skal rettens beslutning meddeles senest ti dager etter at samtykke ble gitt, jf. 2 stk. Dersom det foreligger særlige grunner, kan tingretten avsi sin avgjørelse senere, jf. 3 stk. En beslutning om overlevering skal i utgangspunktet iverksettes innen ti dager fra den var endelig, jf.

6 kap. 1 § 1 stk. Retten kan beslutte at iverksettingen skal skje senere bl.a. dersom det foreligger sterke humanitære grunner, jf. 2 stk. nr. 2. Videre kan påtalemyndigheten beslutte at gjennomføringen skal skje senere både i slike tilfeller og dersom det foreligger omstendigheter utenfor statenes kontroll som hindrer overlevering, jf. 6 kap. 2 §.

Den *nederlandske* arrestordreloven 2004 fastslår i § 23 annet ledd at påtalemyndigheten innen tre dager etter mottak av arrestordren skal fremsende denne til rettslig prøving. Domstolen skal umiddelbart fastsette tid for rettsmøte, jf. § 24 første ledd, og skal innen syv dager etter rettsmøtet avsi avgjørelse av om overlevering kan skje, jf. § 28 annet ledd. Det kan bare ankes over lovanvendelsen, jf. § 29 annet ledd. Det følger av § 22 første ledd at domstolen som hovedregel innen 60 dager etter pågripelsen skal ha avsagt kjennelse om hvorvidt vilkårene for overlevering er oppfylt. Fristen på 60 dager kan i visse tilfeller forlenges, jf. § 22 tredje til sjette ledd. Overlevering skal i utgangspunktet finne sted så snart som mulig og senest ti dager etter at overleveringsspørsmålet er avgjort, jf. § 35. Dersom det foreligger «særlige grunner» som innebærer at overlevering ikke kan skje innen fristen, eller «alvorlige humanitære grunner», kan det avtales en ny dato, og overlevering skal da skje innen ti dager fra denne datoen, jf. annet og tredje ledd.

Den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 bestemmer i § 83 c første ledd at overleveringssaker i alminnelighet skal avgjøres innen 60 dager etter at den ettersøkte er pågrepet. Ved samtykke til overlevering skal avgjørelsen normalt foreligge innen ti dager etter at samtykket gis, jf. tredje ledd. En beslutning om overlevering skal i utgangspunktet iverksettes innen ti dager fra den var endelig, jf. fjerde ledd.

## 10.9.4 Overlevering til stater i Norden

### 10.9.4.1 Gjeldende rett

De mest sentrale fristreglene for saksbehandlingen ved overlevering til stater i Norden fremgår av arrestordreloven §§ 21 og 30. Bestemmelsene gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre art. 14 og 19.

Arrestordreloven § 21 første ledd første punktum bestemmer at når den ettersøkte har samtykket til overlevering, skal påtalemyndigheten straks og senest tre arbeidsdager etter at samtykket er gitt avgjøre om arrestordren skal etterkommes. Dersom påtalemyndigheten vil etterkomme arrestordren, og den ettersøkte ikke har samtyk-

ket til overlevering eller har trukket tilbake samtykket før overleveringen er gjennomført, skal saken straks sendes til tingretten, jf. annet ledd første punktum.

Tingretten avgjør ved kjennelse om vilkårene for overlevering er oppfylt, jf. § 21 annet ledd annet punktum. Kjennelsen kan ankes etter reglene i straffeprosessloven kap. 26, men likevel slik at ankefristen er tre dager, jf. tredje ledd første og annet punktum. Rettskraftig kjennelse skal om mulig foreligge senest tre uker etter pågripelsen av den ettersøkte, jf. tredje ledd fjerde punktum.

Den rettskraftige kjennelsen skal straks sendes til påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten skal innen tre arbeidsdager avgjøre om arrestordren skal etterkommes, jf. tredje ledd.

Etter fjerde ledd løper fristene i annet og fjerde ledd ikke før påtalemyndigheten har mottatt tilstrekkelige opplysninger til å treffe vedtak, jf. fjerde ledd første punktum. Dersom den ettersøkte har immunitet eller privilegium i Norge for den straffbare handlingen arrestordren gjelder, løper ikke fristen før immuniteten eller privilegiet er opphevet, jf. fjerde ledd annet punktum. Er den ettersøkte tidligere utlevert eller overlevert til Norge, og overlevering videre krever samtykke fra staten som utleverte eller overleverte vedkommende, løper ikke fristen før denne staten har gitt sitt samtykke.

Paragraf 21 femte ledd fastslår at § 14 femte til åttende ledd gjelder tilsvarende, se omtale av § 14 i punkt 10.9.3.1.

Iverksetting av overlevering skal skje snarest mulig og senest fem dager etter den endelige avgjørelsen om overlevering, jf. arrestordreloven § 30 første ledd første punktum annet alternativ. Paragraf 30 gjelder for øvrig tilsvarende ved overlevering på grunnlag av en nordisk arrestordre som ved overlevering på grunnlag av en nordisk-europeisk arrestordre, se punkt 10.9.3.1.

### 10.9.4.2 Folkerettslige rammer

En nordisk arrestordre skal behandles og fullbyrdes som en hastesak, jf. konvensjon om nordisk arrestordre art. 14 nr. 1. Der den ettersøkte samtykker til overlevering bør det treffes endelig avgjørelse om fullbyrding senest tre dager etter at samtykke er gitt, jf. nr. 2. I andre tilfeller bør det treffes en endelig avgjørelse senest 30 dager etter pågripelsen, jf. nr. 3. Dersom fristene i nr. 1 og 2 ikke kan overholdes (les: nr. 2 og 3), skal iverksettende myndighet straks underrette den utste-

dende myndighet og i så fall treffe avgjørelse i saken snarest mulig, jf. nr. 4.

Av art. 16 nr. 1 følger det at dersom den ettersøkte personen har privilegium eller immunitet med hensyn til fullbyrding eller rettsforfølgning i den iverksettende stat, løper fristene i art. 14 først fra tidspunktet privilegiet eller immuniteten er opphevet og den judisielle myndigheten i den iverksettende stat er underrettet om dette. Ved konkurrerende internasjonale forpliktelser løper fristene i art. 14 først fra datoen spesialreglene i art. 17 bortfaller, jf. art. 17 siste punktum.

Den ettersøkte skal overleveres snarest mulig og senest fem dager etter at det er avsagt endelig avgjørelse om overlevering, jf. art. 19 nr. 1 og 2. Hvis det på grunn av særlige omstendigheter viser seg umulig å gjennomføre overlevering innen femdagersfristen i nr. 2, skal myndighetene straks avtale en ny dato, jf. nr. 3. Den forklarende rapporten til konvensjon om nordisk arrestordre benytter uttrykket «helt særlige omstendigheter» (s. 27). Overlevering skal i så fall finne sted innen fem dager etter utløpet av femdagersfristen i nr. 2, jf. nr. 3. Det følger videre av nr. 4 at hvis det på grunn av omstendigheter som ikke kan tilskrives noen av statene viser seg å være umulig å gjennomføre overleveringen innen fristen som er fastsatt i nr. 3 (dvs. fem dager etter utløpet av femdagersfristen i nr. 2), skal statene straks avtale ny dato for overlevering. Ifølge den forklarende rapporten (s. 27) skal en overlevering i disse tilfellene skje hurtigst mulig.

Etter nr. 5 kan overlevering unntaksvis utsettes midlertidig av hensyn til tungtveiende humanitære grunner. Arrestordren skal i disse tilfellene fullbyrdes så snart grunnene ikke lenger foreligger. Den iverksettende stat skal straks underrette den utstedende myndigheten, slik at det kan avtales en ny dato for overleveringen.

#### 10.9.4.3 Utenlandsk rett

Etter den *danske* utleveringsloven 2020 § 37, stk. 1, skal retten i de nordiske sakene avsi sin avgjørelse av om overlevering kan skje «snarest mulig» og så vidt mulig innen tre dager etter at den ettersøkte har samtykket til overlevering. Utenfor samtykketilfellene er fristen for rettens avgjørelse så vidt mulig innen 30 dager etter pågripelsen, jf. stk. 2, nr. 1. Se for øvrig punkt 10.9.3.3 om §§ 35, 38 og 39.

Den *finske* loven om nordisk arrestordre 2007 29 § fastslår at tingretten i samtykketilfellene skal avgjøre saken innen tre dager fra samtykket ble gitt, og i alle tilfeller innen 14 dager fra den etter-

søkte ble pågrepet eller påtruffet. Kan ikke fristene holdes, skal avgjørelsen treffes så snart som mulig. Ankefristen er syv dager, jf. 35 §. Overlevering skal skje så snart som mulig, og senest fem dager etter endelig avgjørelse, jf. 43 § 1 mom. Dersom det på grunn av særlige omstendigheter ikke er mulig å overholde fristen, skal statene bli enige om et nytt tidspunkt, og overlevering skal da skje innen fem dager fra tidspunktet som avtales. Dersom det på grunn av omstendigheter som ikke beror på noen av statene ikke er mulig å overholde den nye fristen, skal overlevering skje så snart som mulig og senest innen ti dager fra det nye tidspunktet som avtales, jf. 3 mom. Paragraf 44 regulerer utsatt overlevering ved humanitære grunner. I slike tilfeller skal overlevering skje innen ti dager fra det nye tidspunktet som avtales.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 22 første ledd bestemmer at der den ettersøkte samtykker til overlevering, skal statsadvokaten innen tre virkedager avgjøre om vilkårene for overlevering er oppfylt. I andre tilfeller er fristen innen ti dager etter pågripelsen. Vil den ettersøkte bringe statsadvokatens avgjørelse inn for rettslig prøving, har vedkommende 24 timer på å begjære dette fra han ble kjent med avgjørelsen, jf. annet ledd. Retten skal innen 20 dager fra pågripelsen avgjøre om vilkårene for overlevering er oppfylt, jf. tredje ledd. Kjennelsen kan ankes innen ett døgn, og ankeinstansen skal avsi sin avgjørelse innen 30 dager fra pågripelsen, se samme bestemmelse. Overlevering skal i utgangspunktet gjennomføres så snart som mulig og senest fem døgn etter endelig avgjørelse, jf. § 30 første ledd. Om § 30 annet ledd vises det til punkt 10.9.3.3.

Etter den *svenske* loven om nordisk arrestordre 2011 4 kap. 3 § skal tingretten i samtykketilfellene avgjøre saken senest tre dager etter at samtykket er gitt. I andre tilfeller er fristen senest 14 dager etter pågripelsen eller, når vedkommende ikke er pågrepet, senest 14 dager etter at vedkommende ble underrettet om innholdet i arrestordren. Ankefristen er én uke, jf. 4 kap. 9 § 3 og 4 stk. Endelig avgjørelse om overlevering skal gjennomføres innen fem dager, jf. 5 kap. 1 §. Dersom det ikke er mulig å overlevere innen fristen, kan påtalemyndigheten beslutte at overleveringen skal skje innen ytterligere fem dager, jf. 1 stk. Påtalemyndigheten kan beslutte at iverksettingen skal skje senere bl.a. dersom det foreligger omstendigheter utenfor statenes kontroll eller sterke humanitære grunner, jf. 5 kap. 1 § 2 stk. nr. 2 og 3.

### 10.9.5 Utvalgets vurderinger for overlevering

#### *Innledning*

Et hovedformål med arrestordregelverket er å sørge for at overlevering av lovbreakere kan skje raskt. Fristene i parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre for å avgjøre og iverksette en arrestordre er virkemidler for å oppnå dette, jf. parallellavtalen art. 20 og 26 samt konvensjon om nordisk arrestordre art. 14 og 19.

Utvalget foreslår felles saksbehandlingsregler for arrestordrer fra EU-stater og fra de nordiske statene.

#### *Avgjørelse av en arrestordre*

Arrestordreløven §§ 14 og 21 gjennomfører rammeverkens frister for avgjørelse av en arrestordre, mens § 30 gjennomfører fristene for iverksettning av overleveringen.

Utvalget foreslår mindre justeringer i §§ 14 og 21 for å oppnå høyere grad av samsvar med parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre. Det foreslås også å forene §§ 14 og 21 til felles saksbehandlingsregler, jf. lovutkastet §§ 51 og 54 til 57, samt se nærmere punkt 10.5.5.

Hovedregelen er at en arrestordre fra en stat i EU avgjøres straks og innen 60 dager etter at den ettersøkte ble pågrepet, likevel innen ti dager hvis den ettersøkte har samtykket til overlevering, jf. art. 20 nr. 1, 2 og 3. For nordiske arrestordrer er de tilsvarende fristene henholdsvis 30 og tre dager, jf. konvensjonen art. 14 nr. 2 og 3.

Disse fristene er ikke direkte gjenfinnbare i arrestordreløven §§ 14 eller 21, med unntak av tredagersfristen for samtykketilfellene i de nordiske sakene. Det skyldes vår ordning med rettslig prøving etterfulgt av endelig avgjørelse fra påtalemyndigheten, og i noen tilfeller Justisdepartementet. De norske fristreglene for saksavgjørelsen må ta høyde for en toleddet behandling med anke- og klagemuligheter. Derfor oppstiller § 14 bl.a. en frist på 45 dager for rettskraftig kjennelse utenfor samtykketilfellene og tre arbeidsdager for påtalemyndighetens avgjørelse. Utvalget er ikke kjent med innvendinger mot dagens fristregler, utover at det kan være vanskelig å se koblingen mot parallellavtalen art. 20 og konvensjonen art. 14. Utvalget foreslår derfor i utgangspunktet å videreføre dagens frister, men vil synliggjøre rammeverkens frister i loven i en egen bestemmelse. Det er disse fristene som i utgangspunktet gjelder for norske myndigheters avgjørelse og som alle involverte aktører skal ta høyde for i sin saksbehandling. Det får ingen rettslig konsekvens om

fristene for å treffe en avgjørelse oversittes, jf. nedenfor, men for å oppnå formålet med arrestordresamarbeidet bør man tilstrebe etterlevelse av fristene.

Det synes å være behov for en justering når det gjelder domstolens frister for å avsi kjennelse i samtykketilfellene (arrestordreløven § 14). Mens § 14 annet ledd bestemmer at retten kan avsi kjennelse straks og senest innen en uke, angir tredje ledd at rettskraftig kjennelse om mulig skal foreligge innen en uke. Utvalget foreslår at den nye bestemmelsen i § 54 fjerde ledd bare skal angi én frist for tingrettens avgjørelse, og at dagens frist om straks og senest innen en uke videreføres. Det gir påtalemyndigheten tre arbeidsdager til å avgjøre arrestordren etter lovutkastet § 55 og dermed mulighet til å oppfylle fristen i parallellavtalen art. 20 nr. 2, jf. lovutkastet § 51.

Oversittelse av fristene i parallellavtalen art. 20 nr. 2 og 3 og konvensjonen art. 14 nr. 2 og 3 får ingen rettsvirkning, men utløser en informasjonsplikt for norske myndigheter, jf. nr. 4 i begge artikler. Utvalget foreslår å klargjøre at denne informasjonsplikten knytter seg til den endelige avgjørelsen av om overlevering kan skje og ikke til de internrettslige fristene. Dette kan gjøres ved å innta regelen om informasjonsplikt i den generelle fristbestemmelsen, jf. lovutkastet § 51 annet til fjerde ledd.

Fristberegningsregelen for påtalemyndighetens avgjørelse i arrestordreløven § 14 fjerde ledd første punktum og § 21 fjerde ledd første punktum har ingen parallell i de internasjonale avtalene. Utvalget foreslår likevel å videreføre regelen idet den er med på å sikre forsvarlig saksbehandling, jf. lovutkastet § 55.

De to øvrige fristberegningsreglene i §§ 14 og 21 gjennomfører parallellavtalen art. 23 nr. 1 og 24 og lignende regler i konvensjon om nordisk arrestordre art. 16 nr. 1 og 17. Reglene gjelder i korthet to situasjoner; der den ettersøkte har immunitet eller privilegier eller der vedkommende er utlevert eller overlevert til iverksettende stat og er beskyttet av spesialitetsprinsippet. I disse tilfellene begynner ikke fristene i henholdsvis art. 20 og 14 å løpe før iverksettende stats myndighet får beskjed om at immuniteten eller privilegiet er opphevet, eller når beskyttelsen etter spesialitetsprinsippet opphører å gjelde. Særregelen der en person er utlevert eller overlevert til Norge kan ha en viss praktisk betydning og foreslås derfor inntatt i den generelle bestemmelsen om frister for avgjørelse av en arrestordre, jf. lovutkastet § 51 femte ledd. Immunitet og privilegier er av mindre praktisk

betydning. Fristberegningsregelen for disse tilfellene foreslås inntatt i bestemmelsen om immunitet og privilegier, jf. lovutkastet § 58 første ledd.

#### *Frister for Justisdepartementets avgjørelse*

Utvalget foreslår å videreføre Justisdepartementets avgjørelsesmyndighet der arrestordren gjelder en norsk borger og utstedende EU-stat ikke selv overleverer egne borgere til Norge, der det foreligger konkurrerende utleveringsbegjæringer eller en eller flere arrestordrer og en eller flere utleveringsbegjæringer mot samme person, eller der domstolen har fastslått at arrestordren gjelder et politisk lovbrudd og utstedende EU-stat ikke overleverer ettersøkte for slike lovbrudd til Norge, se punkt 10.5.5. Det er i dag ingen frister i arrestordreloven for departementets avgjørelse. Forvaltningslovens alminnelige regler gjelder.

Behovet for effektiv saksavvikling i arrestordresaker gjør det ønskelig å fastsette en konkret frist for departementets avgjørelse. Parallellavtalen forutsetter i utgangspunktet at arrestordrer skal behandles og iverksettes straks og innen 60 dager, jf. art. 20 nr. 1 og 3. Sett hen til fristen for rettskraftig avgjørelse i lovutkastet § 54, at saken skal sendes til departementet via riksadvokaten og departementets saksbehandlingsrutiner, foreslår utvalget at departementets avgjørelse skal fattes snarest og så vidt mulig innen én uke etter at saken ble mottatt, jf. lovutkastet § 56 fjerde ledd. Utvalget foreslår å fjerne adgangen til å klage på departementets avgjørelse, jf. punkt 10.5.5, noe som vil medføre en raskere saksbehandling.

#### *Gjennomføring av vedtak om overlevering*

Overlevering skal skje snarest mulig og senest ti dager etter at endelig avgjørelse foreligger, likevel innen fem dager hvis saken gjelder en nordisk arrestordre, jf. arrestordreloven § 30 første ledd første punktum, som gjennomfører parallellavtalen art. 26 nr. 1 og 2 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 19 nr. 1 og 2. Denne delen av § 30 foreslås videreført uten endringer, se lovutkastet § 57 første ledd.

Paragraf 30 første ledd annet punktum om adgangen til å avtale ny frist for overlevering bygger på parallellavtalen art. 26 nr. 3 og konvensjonen art. 19 nr. 3 og 4. Det er imidlertid forskjeller mellom ordlyden i § 30 og rammeverkene.

Konvensjonen art. 19 nr. 3 om «særlige omstendigheter» som gjør det umulig å gjennomføre overleveringen, gjenfinnes ikke i parallellavta-

len art. 26 eller EUs rammebeslutning art. 17. Konvensjonen art. 19 nr. 4 om umuliggjort overlevering som følge av «omstendigheter som ikke kan tilskrives noen av landene» kan sees i nesten likelydende form i parallellavtalen art. 26 nr. 3 og rammebeslutningen art. 23 nr. 3. Konvensjonen synes imidlertid å legge til grunn at det i nr. 4-tilfellene først har vært avtalt en ny frist i medhold av nr. 3, altså at det først forelå særlig omstendigheter som gjorde overlevering innen fem dager umulig slik at det ble avtalt en ny femdagersfrist. Deretter viser det seg at det på grunn av omstendigheter som ingen av statene rår over, fortsatt er umulig å gjennomføre overleveringen innen den nye femdagersfristen.

En annen forskjell er at mens konvensjonen i nr. 4-tilfellene ikke har krav om et nytt bestemt tidspunkt for overleveringen, bestemmer parallellavtalen art. 26 nr. 3 og rammebeslutningen art. 23 nr. 3 at overlevering skal skje innen ti dager etter den nye fristen som blir avtalt. Denne fristen er ikke gjenspeilet i arrestordreloven § 30. Utvalget foreslår at denne tidagersfristen inntas i den nye bestemmelsen, jf. lovutkastet § 57 tredje ledd. Konsekvensen av å oversitte fristen er at den ettersøkte skal løslates, se nærmere om betydningen av dette i punkt 10.10.5.

Utvalget foreslår også å bringe den norske bestemmelsen om adgangen til å avtale ny frist for gjennomføring av et vedtak om overlevering i samsvar med parallellavtalen og konvensjonen, jf. lovutkastet § 57 annet og tredje ledd. Det innebærer at det for nordiske arrestordrer vil være to grunnlag – med nær innbyrdes sammenheng – for å utsette gjennomføringen og avtale ny frist (konvensjonen art. 19 nr. 3 og 4), mens det for arrestordrer for øvrig vil være ett grunnlag (parallellavtalen art. 26 nr. 3). Det vil dermed for de nordiske sakene i noe større grad være rom for å avtale en ny frist. Den praktiske betydningen antas likevel å være begrenset. Så vel ordlyden i konvensjonen art. 19 nr. 3, «særlige omstendigheter», som omtalen i den forklarende rapporten, jf. «helt særlige omstendigheter», indikerer at det må foreligge kvalifiserende omstendigheter som umuliggjør gjennomføringen.

Når det gjelder parallellavtalen art. 26 nr. 3 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 19 nr. 4 («omstendigheter som ingen av statene rår over»), vises det til punkt 10.9.3.2 med videre henvisninger.

Arrestordreloven § 30 annet ledd om utsettelse av overleveringen som følge av tungtveiende humanitære grunner foreslås videreført, jf. lovutkastet § 57 fjerde ledd og punkt 8.10, hvor det



foreslås en lignende utsettelsesgrunn ved utlevering.

## 10.10 Tvangsmidler

### 10.10.1 Innledning

I utleverings- og arrestordresaker kan det være behov for å bruke tvangsmidler for å klarlegge om utlevering eller overlevering kan skje, eller for å sikre iverksetting av vedtak. Mest praktisk er pågripelse, fengsling og beslag.

Hva som er et «tvangsmiddel», er ikke klart definert. Tvangsmidlene er hovedsakelig regulert i straffeprosesslovens fjerde del, men det har ikke vært vanlig å reservere begrepet bare for tiltakene nevnt der. Også tiltak som f.eks. kroppslig undersøkelse (§ 157) og innhenting av biologisk materiale (§ 158) er ansett som tvangsmidler.

Straffeprosesslovens regler kommer til anvendelse i utleverings- og arrestordresaker når ikke annet er bestemt, jf. utleveringsloven § 14 tredje ledd og arrestordreløven § 3, se punkt 12.8.1. Utgangspunktet er dermed at straffeprosesslovens regler om tvangsmidler gjelder i disse sakene.

Reglene om beslag og overgivelse av ting er nærmere behandlet i punkt 10.11. Tvangsmiddelbruk i forbindelse med transitt er behandlet i punkt 12.2.

### 10.10.2 Utlevering

#### 10.10.2.1 Gjeldende rett

##### *Innledning*

Straffeprosesslovens regler om bruk av tvangsmidler kommer som nevnt til anvendelse i utleveringssaker når ikke annet er bestemt i utleveringsloven, jf. utleveringsloven § 14 tredje ledd.

Utleveringsloven har regler om bruk av tvangsmidler til fremme av påtalemyndighetens undersøkelse og for å sikre utlevering (§ 15, jf. § 19 annet ledd), og for å sikre iverksetting av vedtak om utlevering (§ 19 annet ledd). Det er også gitt særlige regler om tvangsmiddelbruk før utleveringsbegjæring er mottatt (§ 20).

##### *Tvangsmiddelbruk «til fremme av undersøkelsen og for å sikre utlevering»*

Bruk av tvangsmidler etter at utleveringsbegjæring er mottatt, er regulert i utleveringsloven § 15, jf. § 19 annet ledd.

«Til fremme av undersøkelsen og for å sikre utlevering» kan tvangsmidlene i straffeprosessloven kap. 14 om pågripelse og fengsling, 15 om ransaking, 15 a om skjult kameraovervåking og teknisk sporing, 16 om beslag og utleveringspålegg, 16 a om kommunikasjonskontroll, 16 b om annen avlytting av samtaler ved tekniske midler, 16 d om dataavlesing samt båndlegging etter politiloven § 17 g brukes i samme utstrekning som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges i Norge, jf. § 15 første ledd første punktum.

Hvorvidt tvangsmidler kan brukes, beror på norske regler. I forarbeidene er det som begrunnelse for dette bemerket at det ikke ville være rimelig å åpne for bruk av tvangsmidler i Norge i større grad enn om forholdet hadde vært begått her, jf. Straffelovrådets innstilling 1958 s. 29.

Når påtalemyndigheten iverksetter undersøkelser etter utleveringsloven § 14 annet ledd, skal det oppnevnes offentlig forsvarer for den ettersøkte, med mindre vedkommende selv velger forsvarer, jf. § 16 første ledd første punktum. For øvrig gjelder straffeprosessloven § 100 første ledd om oppnevning av offentlig forsvarer og § 186 om ukontrollert samkvem med offentlig forsvarer tilsvarende, jf. utleveringsloven § 16 første ledd annet punktum.

Gjennom henvisningene i § 15 er et stort antall straffeprosessuelle tvangsmidler samt båndlegging stilt til rådighet for påtalemyndighetens undersøkelser etter § 14, for å sikre utlevering etter § 15, jf. § 19 annet ledd, og for å sikre iverksetting av utlevering etter § 19.

Ved vurderingen av om vilkårene for å bruke tvangsmidler er oppfylt, kan den utenlandske rettsavgjørelsen som følger med utleveringsbegjæringen, legges til grunn uten ytterligere prøving av bevisene for den ettersøktes skyld, jf. § 15 første ledd annet punktum, jf. § 13. Bakgrunnen er at den anmodende stats domstoler som oftest har et bedre grunnlag for bevisbedømmelse enn de norske domstolene, jf. Straffelovrådets innstilling 1958 s. 29. I utleveringslovens forarbeider, Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 42, er det med henvisning til Straffelovrådets innstilling understreket at bestemmelsen ikke avskjærer en norsk domstol fra å foreta en selvstendig bevisvurdering. Og hvis den utenlandske rettsavgjørelsen legger til grunn et lavere beviskrav enn «skjellig grunn til mistanke», jf. straffeprosessloven § 171, følger det dessuten av rettspraksis at den norske domstolen selv må vurdere om vilkåret er oppfylt, jf. Rt. 2015 s. 42 avsnitt 18.

Når retten ikke bestemmer annet, gjelder en beslutning om å bruke tvangsmidler inntil utleve-

ringsbegjæringen er avgjort, og utlevering i tilfelle iverksatt, jf. § 15 annet ledd første punktum. Paragraf 19 annet ledd fastsetter imidlertid at en beslutning ikke kan gjelde lengre enn «4 uker fra endelig vedtak om utlevering er truffet». Før begjæringen er endelig avgjort, er det ikke et krav etter utleveringsloven at det er fastsatt en lengstefrist, jf. også Rt. 2013 s. 335 avsnitt 11. Ordlyden setter ingen ytre tidsfrist, slik at beslutningen i utgangspunktet kan gjelde frem til utleveringsbegjæringen er avgjort, jf. HR-2017-47-U avsnitt 12. Det følger derimot av § 15 annet ledd annet punktum at den ettersøkte har rett til ny prøving av fengslingen når det har gått mer enn tre uker siden beslutningen ble truffet eller sist prøvet.

Paragraf 19 annet ledd supplerer § 15 med regler om bruk av tvangsmidler for å sikre utlevering. I medhold av annet ledd første punktum kan den ettersøkte, når utlevering er endelig vedtatt og vedkommende ikke på forhånd er fengslet, pågripes og varetektsfengsles etter reglene i straffeprosessloven §§ 175 flg. eller underkastes forholdsregler som nevnt i § 188, inntil utlevering kan settes i verk. Men en beslutning om bruk av tvangsmidler kan som nevnt ikke gjelde for lengre tid enn «4 uker fra endelig vedtak om utlevering er truffet», jf. utleveringsloven § 19 annet ledd annet punktum. Ifølge Innst. O. nr. 61 (1974–75) s. 4 gjelder fristen på fire uker også når varetektsfengsling blir besluttet før vedtaket om utlevering ble truffet.

Fristen på fire uker er satt bl.a. med hensyn til utleveringskonvensjonen art. 18 nr. 4, som bestemmer at hvis den ettersøkte ikke er overtatt av den anmodende stat innen 30 dager etter datoen som ble avtalt for utleveringen, skal personen løslates, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 43–44.

Etter begjæring fra departementet kan retten beslutte at fristen skal forlenges, slik at tvangsmidler kan brukes en bestemt tid utover fire uker fra endelig vedtak om utlevering foreligger. Påtalemyndigheten fremmer departementets begjæring for retten. Vilkåret for forlengelse er at det foreligger «særlige grunner», jf. § 19 annet ledd tredje punktum. Domstolene har ifølge Ruud mfl. s. 94 ikke praktisert dette vilkåret veldig strengt.

Rettens kjennelse om bruk av tvangsmidler kan ankes etter reglene i straffeprosessloven kap. 26, jf. utleveringsloven § 19 annet ledd fjerde punktum.

#### *Tvangsmiddelbruk før mottak av utleveringsbegjæring*

Bruk av tvangsmidler før utleveringsbegjæring er mottatt er regulert i utleveringsloven § 20, jf. utleveringskonvensjonen art. 16.

Det følger av bestemmelsen at den som i en fremmed stat er siktet, tiltalt eller domfelt for en straffbar handling som kan begrunne utlevering etter utleveringsloven, kan underkastes tvangsmidler etter straffeprosessloven kap. 14, 15, 15 a, 16, 16 a, 16 b og 16 d samt båndlegging etter politiloven § 17 g i samme utstrekning som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges i Norge. Oppregningen er den samme som i utleveringsloven § 15, se foran.

Før en utleveringsbegjæring er mottatt, kan tvangsmidler bare brukes når det er begjært av den fremmede staten, jf. § 20 første ledd første punktum, eller når den fremmede staten har etterlyst personen for lovbruddet, jf. annet punktum.

Det er ikke stilt krav til begjæringen eller måten den fremsettes på, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 44. Ei heller gjelder det noe krav om at det følger en utenlandsk rettsavgjørelse med begjæringen, jf. Rt. 2004 s. 1826 avsnitt 15. I proposisjonen er det imidlertid forutsatt at staten som begjærer bruk av tvangsmidler, fremlegger bevis for skyldspørsmålet, og det er presisert at norske myndigheter ikke har noen selvstendig undersøkelsesplikt overfor den fremmede staten (s. 44). Høyesteretts ankeutvalg har lagt til grunn at det skal foretas en selvstendig prøving av om kravet til «skjellig grunn til mistanke» er oppfylt, og at det «må foreligge noe mer enn en opplysning om at utenlandske myndigheter eller en utenlandsk domstol mener det er mistankegrunnlag», jf. HR-2022-212-U, jf. Eidsivating lagmannsretts fengslingskjennelse 5. januar 2022 s. 4, HR-2019-120-U avsnitt 18 og HR-2018-1941-U.

Straffeprosessloven §§ 96 flg. om oppnevning av forsvarer gjelder tilsvarende, jf. utleveringsloven § 20 første ledd tredje punktum. Ved pågrepelse og varetektsfengsling skal den pågrepne «så vidt mulig» ha forsvarer, jf. straffeprosessloven § 98. Når pågrepelse skjer på grunnlag av internasjonal etterlysning, må det legges til grunn at det alltid skal oppnevnes forsvarer. Den pågrepne har imidlertid rett til å la seg bistå av en forsvarer etter eget valg på ethvert trinn av saken, jf. § 94. Straffeprosessloven §§ 96 flg. gir i utgangspunktet ikke krav på oppnevning av forsvarer annet enn ved pågrepelse og varetektsfengsling, men det kan være aktuelt å anvende utleveringsloven § 16 analogisk dersom det utføres ransaking mv. før utleveringsbegjæring mottas, jf. Ruud mfl. s. 99.

Rettens kjennelse om bruk av tvangsmidler kan ankes etter reglene i straffeprosessloven kap. 26, jf. utleveringsloven § 20 første ledd fjerde punktum.

Straffeprosessloven § 186 første ledd, som gir den pågrepne rett til ukontrollert samkvem med

sin offentlige forsvarer, gjelder tilsvarende, jf. § 20 første ledd femte punktum.

Når det brukes tvangsmidler etter § 20, skal påtalemyndigheten uten opphold underrette departementet, som kan beslutte at tvangsmiddelbruken skal opphøre om «det antar at det ikke er grunn til utlevering», jf. annet ledd første og annet punktum. Dersom departementet ikke uten opphold beslutter at tvangsmiddelbruken skal opphøre, skal det straks sørge for at den fremmede staten blir underrettet om beslutningen og om at den vil bli opphevd hvis utleveringsbegjæring ikke mottas så snart som mulig, jf. tredje punktum. Normalt underrettes utenlandske myndigheter gjennom Interpol. Mottas ikke utleveringsbegjæring innen *fire uker* etter at underretningen ble sendt, kan ikke lenger tvangsmidler brukes, jf. fjerde punktum. Fristen på fire uker har sammenheng med utleveringskonvensjonen art. 16 nr. 4, som fastslår at den ettersøkte kan løslates hvis utleveringsbegjæring ikke er mottatt innen 18 dager etter fengslingen, og at den midlertidige forvaringen ikke under noen omstendighet kan overstige 40 dager, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 44. I «særlige tilfelle» kan retten forlenge fristen, jf. femte punktum.

Ved beslutning om bruk av tvangsmidler kan retten sette en frist, og når retten beslutter fengsling, skal det fastsettes en bestemt tidsfrist for fengslingen etter straffeprosessloven § 185. Overfor stater som er tilsluttet utleveringskonvensjonen, må fristen være minst 18 dager, jf. art. 16 nr. 4. For å være i samsvar med fristen for å fremme formell utleveringsbegjæring, bør fristen som et utgangspunkt settes til fire uker.

#### 10.10.2.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer Grunnloven

Grunnloven § 94 uttrykker kravet om lovhjemmel, nødvendighet og forholdsmessighet ved fengsling og annen frihetsberøvelse, § 96 annet ledd lovfester uskyldspresumsjonen og § 113 stadfester kravet om lovhjemmel for myndighetenes inngrep overfor den enkelte. Anvendelse av tvangsmidler må dessuten være i overensstemmelse med de for Norge bindende traktater om menneskerettigheter, jf. § 92. Grunnlovens bestemmelser er relevante både ved utlevering og overlevering.

#### EMK

EMK art. 5 nr. 1 bokstav f tillater lovlig pågripelse eller frihetsberøvelse av personer som det treffes tiltak mot med sikte på utlevering.

#### *Pågripelse og fengsling etter mottak av utleveringsbegjæring*

Utleveringsavtalen med *Canada* art. IX fastslår at når utleveringsbegjæring er fremmet, skal den anmodede stat pågripe den ettersøkte, som deretter fremstilles for fengsling på samme måte som om pågripelsen hadde skjedd for et lovbrudd i denne staten.

#### *Pågripelse og fengsling før mottak av utleveringsbegjæring*

*Utleveringskonvensjonen* art. 16 regulerer bruk av midlertidig fengslig forvaring (varetektsfengsling) før utleveringsbegjæring og dokumentene nevnt i art. 12 er mottatt. Artikkelen angir i hvilke tilfeller varetektsfengsling kan begjæres, stiller krav til begjæringen, fremsendelsesformen og underrettelser, oppstiller frister for løslatelse, og stadfester at løslatelse kan skje til enhver tid, så lenge det treffes slike tiltak som er nødvendige for å hindre at den ettersøkte unnviker. Løslatelse kan skje dersom utleveringsbegjæring ikke mottas innen 18 dager, og fengslingstiden skal ikke under noen omstendighet overstige 40 dager.

Når konvensjonen ikke bestemmer annet, reguleres fremgangsmåten med hensyn til utlevering og midlertidig fengsling forvaring utelukkende av den anmodede stats lov, jf. art. 22. Utleveringsavtalen med *Australia* art. 23 gir uttrykk for det samme.

Avtalen med *USA* art. 12 fastslår at dersom det haster, kan det anmodes om pågripelse og midlertidig fengsling. Artikkelen stiller krav til oversendelsen og innholdet i anmodningen. Etterkommes anmodningen, skal utleveringsbegjæring fremmes innen fire uker. Den anmodende stat kan anmode om forlengelse av fengslingstiden med inntil 30 dager. Lignende regler finnes i avtalen med *Australia* art. 15. Den anmodende stat skal fremme utleveringsbegjæring «så snart som mulig», men den ettersøkte kan når som helst løslates eller fritas fra andre tvangsmidler i samsvar med den anmodede stats lov.

### *Fengsling etter vedtak om utlevering*

*Utleveringskonvensjonen* art. 18 nr. 4 begrenser adgangen til å holde den ettersøkte varetektfengslet etter at endelig vedtak om utlevering foreligger. Dersom den ettersøkte ikke overtas innen avtalt tid for utlevering, kan personen løslates når det har gått mer enn 15 dager fra dette tidspunktet. I alle fall skal den ettersøkte løslates etter 30 dager fra det avtalte tidspunktet. Unntak gjelder når det foreligger omstendigheter som ligger utenfor statenes kontroll, jf. nr. 5.

Etter utleveringsavtalen med *USA* art. 14 nr. 3 skal den ettersøkte løslates dersom utlevering ikke skjer innen avtalt tid. Avtalen med *Australia* art. 18 nr. 2 fastslår at vedkommende kan løslates dersom avhenting ikke skjer innen den fastsatte fristen.

#### 10.10.2.3 Nordisk rett

##### *Forholdet til straffeprosessloven*

Den *svenske* utleveringsloven 1957 16 §, den *finske* 1970 15 § og den *islandske* 1984 § 13 fastslår at reglene om etterforskning og tvangsmidler i straffesaker, supplerer loven så langt de passer.

##### *Tvangsmiddelbruk etter mottak av utleveringsbegjæring*

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 32, stk. 2, fastslår at tvangsmidlene i «retsplejelovens kapitel 69 om anholdelse, kapitel 70 om varetægtsfengsling, kapitel 72 om legemsindgrep, kapitel 73 om ransagning, kapitel 74 om beslaglæggelse og edition samt kapitel 75 a om andre efterforsknings-skridt» gjelder i samme omfang som i saker om forhold av tilsvarende art som forfølges i Danmark, jf. likevel § 33. Paragraf 33 gir politiet hjemmel til å fotografere og foreta fingeravtrykk med henblikk på senere identifikasjon, uten at mistanke- og strafferammekravene i retsplejeloven er oppfylt, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 126.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 16 § gir anvisning på at de alminnelige reglene om bruk av tvangsmidler i straffesaker, gjelder også i utleveringssaker. Rettens beslutning om å bruke tvangsmidler gjelder inntil saken er avgjort eller, når utleveringsbegjæringen etterkommes, til utlevering skjer. Bruk av tvangsmidler kan besluttes også etter at utlevering er innvilget. Rettens beslutninger kan ankes til Högsta domstolen uten hensyn til frister. Den som er fengslet, kan begjære at ny prøving av fengslingsspørsmålet

skal finne sted innen tre uker etter at avgjørelsen ble truffet.

Den *finske* utleveringsloven 1970 19 § gir hjemmel for politi med myndighet til pågripelse til å fengsle den ettersøkte, for å fremme undersøkelsen eller sikre utlevering. Avgjørelsen skal uten opphold meddeles retten på stedet personen fengsles, kompetent påtalemyndighet og justisdepartementet. De alminnelige reglene om fengsling skal anvendes så langt de passer. Lovens 20 § bestemmer at retten snarest skal vurdere om varetektfengslingen skal opprettholdes. Retten skal straks underrette departementet om avgjørelsen. På begjæring har den ettersøkte rett til innen to uker fra begjæringstidspunktet å få prøvd fengslingen på nytt for domstolene. Dersom departementet avslår utleveringsbegjæringen eller høyesterett kommer til at det foreligger hindringer mot utlevering, skal de beordre at den pågrepne umiddelbart løslates, jf. 21 §. Lovens 22 § gir særlige regler om klage til høyesterett over utsettelse av saken og avgjørelser om varetekt. Lovens 23 § 1 mom. bestemmer at politiet kan foreta beslag og utføre ransaking selv om et forhold av den art som er omfattet av utleveringsbegjæringen, ikke er straffbart etter finsk lov, men ville vært ansett som et lovbrudd om det hadde vært begått i Finland. Lovens 24 § gir detaljerte regler om rett til forsvarer. Lovens 31 a § bestemmer at når noen fengsles etter loven, kan vedkommende i stedet ilegges reiseforbud. I så fall gjelder reglene i tvångsmedelslagen om reseforbud og fengsling tilsvarende så langt de passer.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 § 15 bestemmer at ved undersøkelse på grunnlag av en utleveringsbegjæring, kan tvangsmidlene i straffeprosessloven anvendes på samme måte som ved etterforskning av tilsvarende straffesaker på Island. Ved avgjørelsen av om vilkårene for å bruke tvangsmidler er oppfylt, kan rettsavgjørelser som følger med utleveringsbegjæringen legges til grunn uten nærmere prøving av bevisene for den ettersøkte skyld. Tvangsmidlene kan brukes inntil det er bestemt at utlevering skal skje, og deretter inntil utlevering skjer. Dersom det er nødvendig å forlenge varetektstiden, skal dette skje ved kjennelse avsagt i et rettsmøte hvor den ettersøkte er til stede.

##### *Pågripelse og fengsling før mottak av utleveringsbegjæring*

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 53 fastslår at § 32, stk. 2, og § 33, gjelder tilsvarende når en per-

son utenfor EU og Norden er siktet, tiltalt eller domfelt for en straffbar handling som kan begrunne utlevering etter loven. Tvangsmiddelbruken skal opphøre dersom utleveringsbegjæring ikke mottas innen 30 dager fra pågripelsen. I «særlige tilfælde» kan retten forlenge fristen.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 23 § fastslår at den som i en fremmed stat er mistenkt, tiltalt eller dømt for et lovbrudd som kan medføre utlevering, på begjæring eller etterlysning fra den fremmede staten, kan pågripes eller ilegges reiseforbud eller meldeplikt på samme vilkår som i svenske straffesaker. På samme vilkår kan det også foretas beslag. En beslutning som nevnt skal uten opphold bringes inn for retten for prøving. Dersom retten kommer til at tvangsmiddelbruken kan fortsette, skal departementet underrettes. Avgjørelsen skal oppheves av departementet hvis det finner at det er hindringer mot utlevering, eller at det ikke er grunn til utlevering. Opprettholdes tvangsmiddelbruken, skal departementet varsle anmodende stat og sette en frist for å fremsette utleveringsbegjæring. Fristen kan ikke overstige 40 dager fra bruken av tvangsmiddelet ble besluttet. Når utleveringsbegjæring mottas, også hvor dette skjer etter fristen, skal departementet umiddelbart underrette den som først besluttet å bruke tvangsmidler. Rettens avgjørelse kan ikke ankes, men den ettersøkte kan begjære ny prøving av avgjørelsen innen tre uker fra tidspunktet den sist ble truffet. Innkommer ikke utleveringsbegjæring innen fristen, skal tvangsmiddelbruken opphøre. Det samme gjelder når begjæringen avslås etter 15 §. Dersom den pågrepne ikke løslates, skal begjæring om varetektsfengsling settes frem for retten senest den åttende dagen etter at riksadvokaten mottok begjæringen. Overholdes ikke fristen, skal den pågrepne umiddelbart løslates.

Den *finske* utleveringsloven 1970 31 § fastslår at på begjæring eller på grunnlag av etterlysning i en fremmed stat, kan en ettersøkt person pågripes og varetektsfengsles for forhold som kan begrunne utlevering etter loven. Reglene i 19 til 22 §§ gjelder tilsvarende. Begjæringen om pågripelse og fengsling skal være basert på en pågripelsesbeslutning eller dom som kan fullbyrdes, og kan fremmes direkte fra kompetent myndighet i den fremmede staten til en person med pågripelseskompetanse i Finland. Beslag, «husrannsak», kroppsvisitasjon og «kroppsbesiktning» kan også foretas. Justisdepartementet skal uten opphold varsles om bruken av tvangsmidler. Dersom departementet finner at det foreligger hindringer mot utlevering, skal det umiddelbart beslutte at

den pågrepne skal løslates. Foreligger det derimot ingen hindringer og tingretten ikke har bestemt at personen skal løslates, skal den fremmede staten underrettes uten opphold. Bruken av tvangsmidler kan ikke vare i mer enn 30 dager eller ved særlige omstendigheter 45 dager fra underrettelsestidspunktet, uten at utleveringsbegjæring fremmes. Fremsendes ikke begjæringen innen fristene, skal den pågrepne løslates.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 § 19 gir hjemmel for å bruke tvangsmidler overfor personer som er ettersøkt som mistenkt, tiltalt eller domfelt for et straffbart forhold som kan begrunne utlevering etter loven. Tvangsmidler kan brukes på samme måte som om den ettersøkte hadde vært tiltalt for et tilsvarende forhold på Island. Dette gjelder tilsvarende når den anmodende stat varsler at den kommer til å begjære utlevering for forholdet.

#### *Fengsling etter vedtak om utlevering*

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 38, stk. 3, bestemmer at for å sikre iverksetting av en utlevering, kan tvangsmidlene i retsplejeloven kap. 69 og 70 brukes. Fengslingen skal oppheves dersom utlevering ikke har funnet sted innen fristene i stk. 2 (se foran), men retten kan i særlige tilfeller forlenge fristen.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 20 § fastslår at når den som er besluttet utlevert er på frifot, kan vedkommende pågripes og holdes fengslet om det er nødvendig for å gjennomføre utleveringen. Anholdelsen foretas av Polismyndigheten og kan ikke overstige 48 timer.

Den *finske* utleveringsloven 1970 synes ikke å inneholde særlige regler om varetektsfengsling etter endelig vedtak om utlevering.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 § 18 gir anvisning på at når departementet har besluttet å etterkomme utleveringsbegjæringen, kan den ettersøkte pågripes dersom han ikke allerede er varetektsfengslet. Den ettersøkte kan holdes fengslet eller underkastes andre frihetsbegrensende tiltak til utlevering skjer. Tvangsmidler kan likevel som utgangspunkt ikke benyttes ut over 30 dager fra utleveringsvedtaket ble endelig.

#### *10.10.2.4 Utvalgets vurderinger*

##### *Innledning*

Utvalget foreslår å videreføre den generelle henvisningen til straffeprosesslovens regler (utleveringsloven § 14 tredje ledd), se lovutkastet § 3.

Straffeprosesslovens regler om tvangsmidler skal dermed fortsatt gjelde så langt de passer og så lenge ikke annet er bestemt i loven.

Tvangsmidler kan bare brukes når det vil være forenlig med straffeprosessloven § 170 a om forholdsmessighet, og fengsling av personer under 18 år kan ikke skje med mindre det er «tvungende nødvendig», jf. § 184 annet ledd. Frihetsberøvelse skal begrenses så langt som mulig, og oversoning unngås. Samtidig må tvangsmidler kunne anvendes i den utstrekning det er forenlig med våre folkerettslige forpliktelser og er nødvendig for å sikre effektivt internasjonalt strafferetts-samarbeid og håndheving av utleveringsreglene. Utvalget foreslår enkelte endringer i vilkårene for bruk av tvangsmidler både før og etter at formell utleveringsbegjæring er mottatt, jf. utleveringsloven §§ 15 og 20. Om rett til forsvarerbistand i utleveringssaker vises det til punkt 10.4.1 og 10.4.4 samt lovutkastet § 40.

#### *Hvilke tvangsmidler bør kunne brukes?*

Utleveringsloven henviser til enkeltkapitler i straffeprosessloven som regulerer ulike tvangsmidler. Hvorvidt tvangsmidler det ikke er uttrykkelig henvist til kan brukes, beror på en tolkning av utleveringsloven § 14 tredje ledd. Arrestordreloven har på sin side særlige regler om pågrepelse og fengsling, og inneholder i tillegg en generell henvisning til «andre straffeprosessuelle tvangsmidler». Realitetsforskjellene er antagelig begrensede, siden tvangsmidlene som ikke er uttrykkelig nevnt i utleveringsloven, neppe er særlig relevante i noen av sakstypene.

Utvalget foreslår at tvangsmidlene som kan brukes i utleveringssaker angis på samme måte som det er gjort i arrestordreloven. Det foreslås derfor å fastslå generelt at det kan brukes «straffeprosessuelle tvangsmidler» i samme utstrekning som i saker om forhold av tilsvarende art som strafforfølges i Norge, jf. lovutkastet § 37 første ledd og § 41 første ledd. Det vil omfatte bl.a. de tvangsmidlene som er nevnt ved henvisninger i dagens utleveringslov §§ 15 og 20 samt straffeprosessloven §§ 157 og 158. Båndlegging etter politiloven § 17 g er derimot ikke et straffeprosessuelt tvangsmiddel. Utvalget foreslår derfor å nevne båndlegging særskilt i lovteksten. Av hensyn til sammenhengen i lovgivningen foreslås det samme presisert i den tilsvarende paragrafen i arrestordresaker.

#### *Tvangsmiddelbruk før mottak av utleveringsbegjæring*

Før utleveringsbegjæringen er mottatt, skal det i dag (etter utleveringsloven § 20) foretas en selvstendig prøving av om det foreligger «skjellig grunn til mistanke», se ovenfor. Utvalget finner grunn til å bemerke at det på dette tidspunktet normalt ikke vil foreligge noe mer enn bare en opplysning om at utenlandske myndigheter mener det er mistankegrunnlag. Høyesterett har som nevnt ansett dette som utilstrekkelig, og lagt til grunn at norske domstoler skal foreta en selvstendig prøving av vilkåret om «skjellig grunn til mistanke» jf. bl.a. HR-2022-212-U. Som påpekt av Ruud mfl., vil en slik praksis medføre at norske myndigheter har begrensede muligheter til å følge opp utenlandske etterlysninger, med de uheldige konsekvenser det kan få for internasjonalt strafferetts-samarbeid. På denne bakgrunn stiller forfatterne spørsmål ved om loven bør endres på dette punktet (s. 98).

Det kan være utfordrende for norske domstoler å vurdere om vilkåret om «skjellig grunn til mistanke» er oppfylt *før* en utleveringsbegjæring er mottatt (utleveringsloven § 20-tilfellene). Beviskravet kan være formulert forskjellig i utenlandsk rett og i norsk rett, og det kan være uklart om kravet en annen stat har oppstilt, tilsvarende beviskravet i Norge. Når en utenlandsk domstol har vurdert mistankegrunnlaget, vil den, som Straffelovrådet fremhevet i sin innstilling fra 1958 s. 29, som oftest ha et bedre avgjørelsesgrunnlag enn norske domstoler. Derfor er utvalget av den oppfatning at bruk av tvangsmidler i slike tilfeller bør kunne besluttes uten en nærmere prøving av bevisene for den ettersøkte skyld, forutsatt at det er anmodet om det eller vedkommende er etterlyst, og det ellers fremstår som «ubetenkelig». Hensynet til et effektivt internasjonalt strafferetts-samarbeid taler for å praktisere et slikt beviskrav. Etter utvalgets syn bør norske domstoler kunne legge til grunn opplysningene i etterlysningen om en utenlandsk avgjørelse om tvangsmidler, selv om avgjørelsen baserer seg på et beviskrav som ikke nødvendigvis tilsvarende det norske kravet om «skjellig grunn til mistanke». Se nærmere om dette i punkt 8.4. Opplysningene i anmodningen om bruk av tvangsmidler eller i etterlysningen, bør altså kunne legges til grunn uten en nærmere prøving av bevisene for at den ettersøkte har begått forholdet når det fremstår som «ubetenkelig», se lovutkastet § 37 første ledd og § 41 første ledd. Det skal ikke gjelde noe krav om at det må foreligge en avgjørelse fra en domstol, men er beslutningen truffet av en annen instans, vil dette inngå i rettens vur-

dering av om det er ubetenkelig å legge avgjørelsen til grunn.

Det understrekes at det i tilfellene som omfattes av bestemmelsen vil være snakk om å bruke tvangsmidler i en begrenset periode. Dette fordi loven gir anvisning på at formell utleveringsbegjæring skal oversendes så snart som mulig og innen en fastsatt frist. Tvangsmidler kan som hovedregel bare anvendes i inntil fire uker etter pågripelsen, jf. lovutkastet § 37 tredje ledd tredje punktum.

I dag skal departementet underrettes hvis det blir besluttet å bruke tvangsmidler før den formelle utleveringsbegjæringen er mottatt, og departementet kan beslutte at tvangsmiddelbruken skal opphøre dersom det antar at det ikke er grunn til utlevering (utleveringsloven § 20 annet ledd). Utvalget foreslår å videreføre at departementet skal underrettes om pågripelser som skjer på dette stadiet av en utleveringssak, men ikke å videreføre departementets adgang til å beslutte at tvangsmiddelbruken skal opphøre. Adgangen er så vidt utvalget er kjent med ikke benyttet i praksis.

Hvem som bør underrette utenlandske myndigheter om pågripelsen, finner ikke utvalget grunn til å regulere ved lov.

#### *Tvangsmiddelbruk etter mottak av utleveringsbegjæring*

Reglene om tvangsmiddelbruk etter mottak av utleveringsbegjæring (utleveringsloven § 15) foreslås videreført i lovutkastet § 41, med bl.a. de endringer knyttet til angivelsen av tvangsmidlene som er beskrevet foran. Videre er det foreslått endringer når det gjelder prøvingen av mistankegrunnlaget: Etter at en utleveringsbegjæring er mottatt, kan den utenlandske rettsavgjørelsen som følger begjæringen som hovedregel legges til grunn uten nærmere prøving av om den ettersøkte har begått forholdet, jf. utleveringsloven § 15 og lovutkastet § 41 første ledd. Ved avgjørelsen av om vilkårene for å bruke tvangsmidler er oppfylt, bør etter utvalgets syn den rettsavgjørelsen som vedlegges utleveringsbegjæringen, fortsatt kunne legges til grunn uten nærmere prøving av bevisene. Dette bør gjelde selv om mistankegrunnlaget i den anmodende stat ikke nødvendigvis tilsvarer det norske kravet om «skjellig grunn til mistanke», se nærmere punkt 8.4 for utvalgets overordnede syn på dette spørsmålet.

#### *Tvangsmiddelbruk etter vedtak om utlevering*

Dersom en person som er besluttet utlevert, ikke er fengslet, kan det oppstå unndragelsesfare. Utleveringsloven legger i utgangspunktet opp til at den ettersøkte skal være fengslet. Paragraf 19 annet ledd gir hjemmel for pågripelse og fengsling av den som er besluttet utlevert, når vedkommende «ikke på forhånd [er] fengslet». Hvis den ettersøkte ikke har vært fengslet under saken, synes ikke bestemmelsen å gi en klar hjemmel for fengsling når det har gått mer enn fire uker fra vedtaket ble endelig. Det kan tenkes at straffeprosesslovens alminnelige regler kan gi hjemmel for nødvendige tvangsmidler, men utvalget ser det slik at det likevel er ønskelig med en klarere hjemmel for fengsling i disse tilfellene. For eksempel kan det oppstå situasjoner hvor den som skal utleveres er ilagt meldeplikt og overholder denne, men unndrar seg utlevering idet vedtaket blir endelig, for deretter å bli etterlyst og påtruffet først etter at det har gått fire uker. Utvalget går derfor inn for å innføre en bestemmelse hvoretter fengsling også kan besluttes etter at det har gått mer enn fire uker fra vedtaket ble endelig. Den nye bestemmelsen i lovutkastet § 46 tredje ledd er ment å tette det hullet som kan oppstå når den ettersøkte først påtreffes etter mer enn fire uker.

I dag kan en beslutning om bruk av tvangsmidler ikke gjelde for lengre tid enn «4 uker fra endelig vedtak om utlevering er truffet», men retten kan forlenge fristen når «særlige grunner» foreligger (utleveringsloven § 19 annet ledd). Dette foreslås videreført, men slik at fristen først skal løpe fra den som skal utleveres påtreffes dersom vedkommende unndrar seg eller hindrer utlevering. Kompetansen til å begjære forlengelse av fristen ligger etter gjeldende lov til departementet. Spørsmålet om det er behov for å nytte tvangsmidler utover fire uker, beror til dels på en påtalevurdering. Dette, sammenholdt med at det er påtalemyndigheten som faktisk fremmer departementets begjæring om forlengelse for retten også i dag, taler for at kompetansen legges til påtalemyndigheten. Det samme gjør hensynet til påtalemyndighetens uavhengighet. Utvalget foreslår derfor å overføre kompetansen til påtalemyndigheten. I lovutkastet kommer dette til uttrykk ved at formuleringen om at forlengelse kan skje etter begjæring fra departementet, ikke videreføres.

Ved utlevering til stater som er tilsluttet utleveringskonvensjonen innebærer konvensjonen art. 18 antagelig at den ettersøkte må løslates når det har gått 30 dager fra avtalt utleveringstidspunkt, jf. Rt. 2006 s. 379 avsnitt 13.

### 10.10.3 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

#### 10.10.3.1 Gjeldende rett

##### *Innledning*

Straffeprosesslovens regler om bruk av tvangsmidler kommer til anvendelse i arrestordresaker når ikke annet er bestemt i arrestordreløven, jf. arrestordreløven § 3.

Arrestordreløven har særlige regler om pågrepelse (§ 13 første og annet ledd), fengsling (§ 13 tredje og fjerde ledd, jf. første ledd) og annen bruk av tvangsmidler (§ 13 femte ledd). Løven bestemmer også at oversittelse av fristen for overlevering som utgangspunkt skal medføre løslatelse av den ettersøkte (§ 30).

##### *Pågrepelse og fengsling*

Arrestordreløven § 13 gir særlige regler om pågrepelse og fengsling, som er et utslag av forpliktelsene etter parallellavtalen til å pågripe ettersøkte personer, og til å behandle og fullbyrde en arrestordre straks, jf. art. 14, 15 og 20 nr. 1. Pågripelsesplikten er understreket i arrestordreløven § 1.

Arrestordren anses i seg selv som tilstrekkelig grunnlag for pågrepelse, og det er ikke nødvendig å vedlegge underliggende dokumenter som f.eks. pågripelsesbeslutning eller dom. Dersom påtalemyndigheten vil holde den pågrepne i varetekt, må saken bringes inn for tingretten etter straffeprosesslovens regler.

I påvente av en fullstendig arrestordre skal en etterlysning som gjelder overlevering etter arrestordreløven og som er registrert i Schengen informasjonssystem (SIS) eller annet system for etterlysning av personer, likestilles med en arrestordre, selv om den ikke inneholder alle opplysningene nevnt i arrestordreløven § 5, jf. § 25 tredje ledd. Slike etterlysninger utløser dermed i utgangspunktet en plikt til pågrepelse i påvente av fullstendig arrestordre. Løven gir ingen frist for å fremsette arrestordre, men i rundskriv G-02/2020 s. 9 og 18 uttales det at en fullstendig og oversatt arrestordre bør foreligge innen syv dager etter at den ble etterspurt.

I saker etter arrestordreløven gjelder det en «presumsjon for fengsling», jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 35. Pågrepelse og fengsling skal finne sted såfremt det ikke er åpenbart at arrestordren skal avslås eller vil bli avslått eller dersom det ikke er grunn til å frykte at den pågripne vil unndra seg eller vanskeliggjøre overleveringen, jf. § 13 tredje ledd (s. 34–35). Straffeprosessens alminnelige vilkår for fengsling kommer ikke til

anvendelse. Retten skal ikke prøve om det er «skjellig grunn til mistanke», jf. straffeprosessloven § 171.

Etter arrestordreløven § 13 første ledd første punktum skal den ettersøkte pågripes så snart som mulig når det ikke er klart at overlevering må nektes. I dette ligger det at pågrepelse ikke skal skje dersom det er klart at det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn etter §§ 6 til 8, eller det er klart at påtalemyndigheten ikke ønsker å etterkomme arrestordren fordi den vil benytte en valgfri avslagsgrunn etter § 12. Det samme gjelder når overlevering ikke er aktuelt på grunn av den ettersøktes immunitet, og hvor overlevering vil være i strid med menneskerettighetene, jf. proposisjonen s. 54.

Fengslingspresumsjonen gjelder likevel ikke når den ettersøkte er under 18 år; da bestemmer § 13 første ledd annet punktum at pågrepelse bare kan skje når det er «særleg påkravd». Vilkåret er hentet fra straffeprosessloven § 174 om pågrepelse, som § 184 om fengsling av personer under 18 år henviste til tidligere. Samme dag som arrestordreløven ble vedtatt, ble henvisningen erstattet med en selvstendig og strengere norm: «tvingende nødvendig». Proposisjonen etterlater et inntrykk av at departementet mente at vilkåret skulle anvendes på samme måte i arrestordresakene som ellers (s. 35). Dette er også lagt til grunn i rundskriv G-02/2020 s. 13. Det må altså være den strengere normen «tvingende nødvendig» som skal anvendes etter § 13.

Paragraf 13 første ledd tredje punktum fastslår uttrykkelig at straffeprosessloven § 170 a om forholdsmessighet gjelder tilsvarende. Den ettersøktes personlige forhold kan f.eks. tilsi at pågrepelse blir et for inngripende tiltak, jf. proposisjonen s. 54.

Ved pågripelsen skal den ettersøkte umiddelbart informeres om arrestordren, jf. § 13 annet ledd første punktum, jf. også straffeprosessloven § 177, og det skal oppnevnes forsvarer, jf. tredje punktum.

Den ettersøkte skal også informeres om adgangen til å samtykke til overlevering, jf. arrestordreløven § 13 annet ledd annet punktum. Et eventuelt samtykke må imidlertid gis i rettsmøte, jf. § 14 annet ledd.

Fristen for å fremstille den pågrepne for fengsling er 48 timer, jf. arrestordreløven § 13 tredje ledd annet punktum, som viser til straffeprosessloven § 183.

Dersom vilkårene for pågrepelse er oppfylt, skal retten fengsle den ettersøkte «med mindre det ikkje er grunn til å frykte for at den pågripne



vil unndra seg eller hindre overlevering, eller formålet med fengsling kan oppnåast ved tiltak etter straffeprosessloven § 188», jf. § 13 tredje ledd tredje punktum. Aktuelle tiltak (fengslingssurogater) etter straffeprosessloven § 188 er meldeplikt og innlevering av pass og eventuelt annen relevant reisedokumentasjon, jf. § 181, jf. LA-2021-12930. Retten skal legge opplysningene i arrestordren til grunn for vurderingen, «om dei ikkje openbert er urette», jf. tredje ledd fjerde punktum.

For en eventuell fengsling skal det settes en tidsfrist på inntil fire uker, jf. § 13 fjerde ledd første punktum. Fristen kan forlenges med inntil fire uker om gangen, jf. annet punktum. Når den som besluttes fengslet er under 18 år, kan fengslingen likevel ikke forlenges med mer enn to uker om gangen, jf. tredje punktum. Den samlede fengslingstiden kan ikke overstige tolv uker, med mindre det foreligger «særlige grunner», jf. fjerde punktum. Fristen på tolv uker gjelder likevel ikke hvis det foreligger en konkurrerende anmodning om utlevering etter § 29 annet ledd, eller den ettersøkte tidligere er overlevert eller utlevert, jf. femte punktum. Bakgrunnen er at det da ikke vil være mulig å avgjøre om arrestordren skal etterkommes innen fristene. I slike situasjoner gjelder fristene i straffeprosessloven § 185 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 33.

#### *Andre tvangsmidler enn pågrepelse og fengsling*

Arrestordreloven § 13 femte ledd første punktum fastslår at «[a]ndre straffeprosessuelle tvangsmidler» enn pågrepelse og fengsling, kan benyttes i samme utstrekning som i saker om tilsvarende lovbrudd i Norge. For tvangsmiddelbruken gjelder reglene i straffeprosessloven, jf. arrestordreloven § 3. Det er ikke et krav at bruk av tvangsmidler er begjært av den utstedende stat.

Femte ledd åpner for å bruke tvangsmidlene i straffeprosesslovens fjerde del og andre straffeprosessuelle tvangsmidler. I motsetning til oppstillingen i utleveringsloven §§ 15 og 20 omfatter arrestordrelovens formuleringer dermed også tvangsmidlene i straffeprosessloven kap. 16 c om sletting av opplysninger registrert i forbindelse med elektronisk kontroll, 17 om heftelse, 17 a om besøksforbud, oppholdsforbud mv., 17 c om tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet og 17 c om forbud mot kriminelle sammenslutninger. Disse tvangsmidlene fremstår imidlertid ikke som særlig relevante i utleverings- og arrestordresaker, slik at forskjellen mellom lovene neppe har noen nevneverdig praktisk betydning.

Ransaking og beslag synes å være mest praktisk, men det kan også være aktuelt f.eks. med brev- og besøksforbud, jf. RG 2013 s. 431.

Henvisningen i § 13 femte ledd annet punktum til tredje ledd fjerde punktum innebærer at retten skal legge opplysningene i arrestordren til grunn, «om dei ikkje openbert er urette».

#### *10.10.3.2 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer*

Om Grunnloven og EMK se punkt 10.10.2.2.

*Parallellavtalen* art. 14 fastslår at når den ettersøkte pågripes, skal vedkommende informeres om arrestordren og dens innhold samt om adgangen til å samtykke til overlevering. Den pågrepne skal ha rett til rettslig bistand og tolk i samsvar med den iverksettende stats lov. De samme rettighetene er nedfelt i *EUs rammebeslutning* art. 11.

Artikkel 15 forplikter den iverksettende stat til å vurdere varetektsfengsling av den pågrepne i samsvar med egen lovgivning. Den iverksettende stat kan når som helst løslate den ettersøkte midlertidig, så lenge den treffer de tiltak som er nødvendige for å hindre at personen unndrar seg rettsforfølgning. EUs rammebeslutning art. 12 gir tilsvarende regler.

Artikkel 20 angir frister for å avgjøre om en arrestordre skal etterkommes, og speiler EUs rammebeslutning art. 17. EU-domstolen har fastslått at en oversittelse av fristen for å avgjøre arrestordren etter art. 17 ikke fritar fra plikten til å avgjøre arrestordren, og ikke er til hinder for fortsatt varetektsfengsling, jf. EU-domstolens stor-kammerdom 16. juli 2015 i sak C-237/15 PPU *Lanigan* avsnitt 62 og 63. Dersom varetektsfengslingen blir uforholdsmessig og den ettersøkte må løslates, skal den iverksettende stat treffe de tiltak som er nødvendige for å hindre at personen flykter (avsnitt 63). Artikkel 26 oppstiller frister for overleveringen, og bestemmer at når de er utløpt, skal den ettersøkte løslates. EU-domstolen har tolket den tilsvarende bestemmelsen i EUs rammebeslutning art. 23 etter sin ordlyd, slik at statene er forpliktet til å løslate når fristen er oversittet, jf. dom 28. april 2022 i sak C-804/21 PPU *C og CD*. I tilknytning til art. 23 har EU-domstolen fastslått at en løslatelse på grunn av overskridelse av fristen for overlevering, heller ikke fritar fra forpliktelsen til å gjennomføre og avtale en ny frist for overleveringen, jf. dom 25. januar 2017 i sak C-640/15 *Vilkas* avsnitt 72. Fristen kan utsettes på nytt hvis det oppstår en force majeure-situasjon (avsnitt 64).

Videre har domstolen lagt til grunn at den iverksettende stat i tilfelle løslatelse av den ettersøkte som følge av oversittelse av fristen for overle-

vering, er forpliktet til å treffe enhver foranstaltning den anser nødvendig for å unngå at vedkommende unnviker, «med undtagelse af frihedsberøvende foranstaltninger», jf. *C og CD*-dommen avsnitt 75. Om «frihetsberøvende foranstaltning» («deprivation of liberty») som en motsetning til «frihedsbegrænsende foranstaltninger» («restriction of liberty») vises det til EU-domstolens dom 28. juli 2016 i sak C-294/16 PPU *JZ* avsnitt 47 flg. I avsnitt 47 uttalte EU-domstolen:

«Henset til ovenstående betragtninger, og navnlig til den sondring, der skal foretages mellem på den ene side frihedsbegrænsende foranstaltninger og på den anden side frihedsberøvende foranstaltninger, skal begrebet 'vare-tægtsfængsl[ing]' som omhandlet i artikel 26, stk. 1, [om varetektsfradrag] i rammeafgørelse 2002/584 fortolkes således, at det foruden fængsling omfatter enhver foranstaltning eller række foranstaltninger, der iværksættes over for den pågældende person, og som på grund af deres art, varighed, virkninger og gennemførelse berøver den pågældende person dennes frihed på en måde, der kan sammenlignes med en fængsling.»

For øvrig har EU-domstolen i storkammerdommen 5. april 2016 i de forente sakene C-404/15 og C-659/15 PPU *Aranyosi og Căldăraru* avsnitt 100 uttalt at det ved vurderingen av om varetektsfengsling er forholdsmessig i saker om overlevering til strafforfølgning, skal tas «behørig hensyn» til uskyldspresumsjonen.

### 10.10.3.3 Nordisk rett

Om den *danske* utleveringsloven 2020 § 32, stk. 2, og § 33, som gjelder både ved utlevering og overlevering, se punkt 10.10.2.3. Paragraf 32, stk. 3, fastslår at tvangsmidlene i retsplejelovens kap. 69 og 70 kan brukes i den utstrekning arrestordren er utstedt for et lovbrudd som kan medføre utlevering etter utleveringslovens kap. 3 om overlevering til Norden eller kap. 4 om overlevering til EU.

Den *svenske* arrestordreloven 2003 4 kap. 5 § oppstiller en fengslingspresumsjon hvoretter påtalemyndigheten skal pågripe den ettersøkte «om det inte saknas risk för att denne avviker eller på annat sätt undandrar sig ett överlämnande». Pågrepelse kan likevel ikke skje når det antas ikke å være grunnlag for overlevering. Ettersøkte som er under 18 år, kan dessuten bare pågripes når det foreligger «synnerliga skäl» (særlige grunner). Dersom det vil være tilstrekkelig å beslutte

«reseförbud» eller «anmälningsskyldighet» (meldepunkt), skal disse tiltakene tre i stedet for pågrepelse. Er det grunnlag for pågrepelse og det haster, kan polititjenestemenn eller tjenestemenn ved Tullverket eller Kustbevakningen pågripe uten pågripelsesbeslutning. Retten prøver bruken av tvangsmidler etter 6 §, jf. 5 §. Er ikke frihetsberøvelsen forholdsmessig «med hänsyn till den tid [den] har pågått och den påföljd som har utdömts eller som kan komma att utdömas om den eftersökte döms för gärningen», skal den oppheves. Når den som er besluttet overlevert er underlagt tvangsmidler, kan vedkommende begjære at ny prøving av tvangsmiddelet skjer i tingretten innen tre uker fra den sist ble besluttet, jf. 6 kap. 3 §. Dersom vedkommende er på frifot og det anses nødvendig for å gjennomføre overleveringen, kan personen frihetsberøves i inntil 48 timer, jf. 6 kap. 5 §. Lovens 6 kap. 6 § bestemmer at når den som skal overleveres er frihetsberøvet og overlevering ikke finner sted innen fristene i 6 kap. 1 eller 2 §§, eller når en arrestordre trekkes tilbake, skal vedkommende løslates.

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 16 til 19 §§ regulerer pågrepelse og fengsling. En polititjenestemann kan pågripe en ettersøkt person når det er besluttet at vedkommende skal varetektsfengsles (16 §). Uten slik beslutning kan en polititjenestemann dessuten pågripe den ettersøkte dersom iverksettingen av arrestordren ellers kan settes i fare. Retten skal beslutte varetektsfengsling når det er grunn til å frykte at iverksettingen av arrestordren ellers kan stå i fare (18 §).

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 13 gir regler om pågripelsen, og § 14 om varetekt og bruk av andre tvangsmidler. Når det foreligger en arrestordre i samsvar med § 6, skal statsadvokaten så snart som mulig beslutte pågrepelse av den ettersøkte (§ 13). Ved pågripelsen skal vedkommende informeres om arrestordren. Samtidig skal det gis informasjon om adgangen til å samtykke til overlevering, og om rettsfølgene av et samtykke. Det skal oppnevnes forsvarer. Dersom den pågrepne samtykker til overlevering og det er relevant, skal vedkommende også forespørres om samtykke til avkall på spesialitetsprinsippet. Etter § 14 skal statsadvokaten begjære den pågrepne varetektsfengslet dersom det er nødvendig av hensyn til saken. Retten skal legge informasjonen i arrestordren til grunn ved avgjørelsen av fengslingsspørsmålet, med mindre den åpenbart er uriktig. Varetekt skal ikke besluttes for mer enn fire uker, men det er adgang til forlengelse for samme periode. Når det er ansett tilstrekkelig for å unngå at den

ettersøkte unndrar seg rettsforfølgning, kan vedkommende underkastes andre og mildere tvangsmidler. Tingretten avgjør om den ettersøkte eventuelle samtykke til overlevering eller avkall på spesialitetsprinsippet kan legges til grunn. Etter at det er avsagt kjennelse om dette, kan samtykke til overlevering ikke tilbakekalles. Fristen for å anke en kjennelse om varetekt eller bruk av andre tvangsmidler er én dag, og høyesterett er ankeinstans.

#### 10.10.4 Overlevering til stater i Norden

##### 10.10.4.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 20 første til femte ledd gir regler om pågrepelse og fengsling som er særegne for nordisk arrestordre. Disse er utslag av forpliktelsene etter konvensjon om nordisk arrestordre art. 9, 10 og 14 nr. 1, jf. også arrestordreloven § 1, som understreker pågripelsesplikten.

Reglene om annen bruk av tvangsmidler (§ 20 sjette ledd) og om betydningen av oversittelse av fristen for overlevering (§ 30), er like for nordisk og nordisk-europeisk arrestordre, se derfor punkt 10.10.3.

Bestemmelsene om pågrepelse og fengsling ved nordisk-europeisk og nordisk arrestordre svarer langt på vei til hverandre. Hele § 13, med unntak av fjerde ledd om frister, gjenfinnes i § 20. Når det gjelder § 20 første ledd første, tredje og fjerde punktum, annet ledd første og tredje punktum og tredje ledd vises det til punkt 10.10.3.1 om § 13 første, annet og tredje ledd. Men det er også enkelte forskjeller, som kommer til uttrykk i § 20 første ledd annet punktum, annet ledd annet punktum, fjerde og femte ledd. I det følgende fremheves forskjellene.

Når politi eller påtalemyndighet i et annet nordisk land ber om det, før en person er etterlyst i forbindelse med en nordisk arrestordre, kan pågrepelse skje etter reglene i straffeprosessloven kap. 14, i samme utstrekning som i saker om tilsvarende lovbrudd i Norge, jf. første ledd annet punktum.

I annet ledd annet punktum, som understreker at den ettersøkte skal informeres om retten til å samtykke til overlevering, er det også bestemt at det i saker om overlevering til stater i Norden skal informeres om hvilke rettsfølger samtykke har.

Fjerde ledd fastsetter at fremstilling for tingretten med krav om fengsling kan unnlates når den ettersøkte er over 18 år og samtykker til overlevering. Dette gjelder likevel ikke dersom den ettersøkte krever rettens prøving av om vilkårene

for fengsling er til stede, eller det er forventet at overlevering ikke kan skje innen 1 uke fra pågripelsen.

Etter § 21 første ledd siste punktum kan et samtykke til overlevering trekkes tilbake inntil overlevering er gjennomført. Dersom påtalemyndigheten vil etterkomme arrestordren og den pågrepne trekker samtykket, skal vedkommende fremstilles for retten, jf. § 21 annet ledd første punktum. I slike tilfeller følger det av § 20 fjerde ledd annet punktum at fristen for å fremstille den pågrepne for retten etter tredje ledd, skal regnes fra tidspunktet kravet om domstolsprøving blir fremsatt eller samtykket til overlevering blir trukket tilbake. I dette ligger det også at den pågrepne når som helst før overlevering gjennomføres, kan kreve rettens behandling av fengslingsspørsmålet. Blir det klart at overlevering ikke kan skje innen fristen på én uke, følger det av bestemmelsen at fristen for fremstilling skal beregnes fra tidspunktet det blir klart at fristen vil bli oversittet.

For øvrig er tidsfristene for fengsling kortere etter § 20 femte ledd enn etter § 13. Ved fengsling skal det settes en tidsfrist, som ikke må overstige fire uker. Er den pågrepne under 18 år, kan fristen ikke overstige to uker. Fristene kan i begge tilfeller forlenges med inntil to uker om gangen. Den samlede fengslingstiden kan ikke overstige seks uker, med mindre det foreligger «særlege grunner». Fristene i femte ledd gjelder likevel ikke når det foreligger en konkurrerende begjæring om utlevering etter § 29 annet ledd, eller dersom den ettersøkte tidligere er overlevert fra et land utenfor Norden eller utlevert. Unntaket om at det ved konkurrerende begjæringer og videre utlevering eller overlevering skal sees bort fra fristene, knytter seg til samtlige frister, og ikke bare til den samlede fengslingstiden, slik det gjør ved nordisk-europeisk arrestordre.

##### 10.10.4.2 Folkerettslige rammer

Konvensjon om nordisk arrestordre art. 9 om informasjon som skal gis til den ettersøkte ved pågripelsen, og om rett til rettslig bistand og tolk, svarer til parallellavtalen art. 14. Artikkel 10 nr. 1 om varetektsfengsling tilsvarer parallellavtalen art. 15. Artikkel 10 nr. 2, som fastslår at til fremme av undersøkelsen og for å sikre overlevering kommer tvangsmidlene i de enkelte lands lovgivning til anvendelse, gjenfinnes ikke i parallellavtalen. Artikkel 19 angir fristene for å gjennomføre overlevering av den ettersøkte, og fastslår at vedkommende skal løslates ved uhjemlet oversittelse av

disse. Om de tilsvarende artiklene i parallellavtalen se punkt 10.10.3.2.

#### 10.10.4.3 Nordisk rett

Om *dansk* rett se punkt 10.10.2.3 og 10.10.3.3.

Den *svenske* loven om nordisk arrestordre 2011 3 kap. 6 § tilsvarer 2003-loven 4 kap. 5 §. 3 kap. 7 § 1 stk. svarer til 4 kap. 6 § 1 stk. Paragrafens 2 stk. gir derimot en særregel for nordisk arrestordre: Ved samtykke til overlevering skal den ettersøkte bare fremstilles for tingretten med krav om fengsling dersom vedkommende begjærer rettens prøving av fengslingen. Lovens 3 kap. 7 § 4 stk. svarer til 4 kap. 6 § 2 stk. Lovens 5 kap. 2 § svarer til 6 kap. 3 §, og 5 kap. 4 § svarer til 6 kap. 5 §. Lovens 5 kap. 5 § bestemmer at dersom den som skal overleveres er frihetsberøvet, og overleveringen ikke skjer innen fristen i 1 § 1 stk. eller innen fem dager fra tidspunktet fastsatt etter 1 § 2 stk., skal den ettersøkte løslates.

Den *finske* loven om nordisk arrestordre 2007 13 § regulerer «gripande», 14 § «tagande i förvar», 15 § «fortsatt förvar» og 16 § «klagomål över fortsatt förvar».

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 20 gir regler om pågripelsen, og § 21 om varetekt og bruk av andre tvangsmidler. Paragraf 20 er tilnærmet likelydende som § 13. Paragraf 21 svarer langt på vei til § 14, men med enkelte forskjeller: Varetekt skal ikke besluttes for mer enn to uker, men det er adgang til forlengelse for samme periode. Fristen gjelder likevel ikke når det foreligger konkurrerende anmodninger, eller når den ettersøkte har blitt utlevert til Island fra en stat utenfor EU og Norden. Ved nordisk arrestordre kan dessuten et samtykke til overlevering eller avkall på spesialitetsprinsippet tilbakekalles, men avkallet kan bare tilbakekalles dersom også samtykket til overlevering tilbakekalles.

### 10.10.5 Utvalgets vurderinger for overlevering

#### Innledning

Utvalget foreslår mindre justeringer i reglene om bruk av tvangsmidler i saker om overlevering. Det foreslås at de to paragrafene om tvangsmidler i saker om overlevering til stater i EU og Norden (arrestordreloven §§ 13 og 20), slås sammen til én bestemmelse. Den nye paragrafen – lovutkastet § 52 – skal gjelde ved overlevering til stater i både EU og Norden. Disse endringene er rent redaksjonelle og fordrer ingen nærmere forklaringer.

Det er i hovedsak tatt sikte på å videreføre rettstilstanden, se nærmere om denne ovenfor samt i rundskriv G-02/2020 s. 10–14 og G-12/2012 s. 21–24. Når det gjelder reglene som er særegne for bruk av tvangsmidler i saker om nordisk arrestordre, foreslår utvalget å videreføre gjeldende rett. For øvrig er det tatt sikte på enkelte klargjøringer, som kommenteres i det følgende.

Av hensyn til sammenhengen i lovgivningen foreslås det at båndlegging etter politiloven § 17 g, som ikke er et straffeprosessuelt tvangsmiddel, men som kan besluttes i utleveringssaker, også skal kunne brukes i arrestordresaker.

#### *Tvangsmiddelbruk ved løslatelse på grunn av oversittelse av fristen for overlevering*

Utvalget har fått innspill fra Kripós om at arrestordreloven ikke gir hjemmel for å bruke tvangsmidler når den ettersøkte løslates på grunn av oversittelse av fristen for overlevering, jf. arrestordreloven § 30 tredje ledd. Overleveringsplikten består som nevnt selv om fristen for overlevering er oversittet. Ved løslatelse på grunn av fristoversittelse har påtalemyndigheten i dag ikke de nødvendige virkemidler for å gjennomføre overleveringen. Overlevering kan vanskeligjøres dersom den ettersøkte ikke samtykker og nekter å samarbeide om gjennomføringen. Dette er det etter utvalgets syn grunn til å avhjelpe gjennom en klar hjemmel for tvangsmiddelbruk, som riktignok må brukes med varsomhet for ikke å komme i konflikt med de folkerettslige forpliktelsene til løslatelse fra varetektsfengsling, jf. også EU-domstolens dom 28. april 2022 i sak C-804/21 PPU C og CD avsnitt 75, omtalt foran.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å klargjøre i den nye bestemmelsen om frister for overlevering at løslatelse som følge av fristoversittelse, ikke er til hinder for bruk av de tvangsmidler som anses nødvendige for å gjennomføre overleveringen. Dette kommer til uttrykk i lovutkastet § 57 sjette ledd. I lys av EU-domstolens praksis foreslås det presisert i lovteksten at det likevel *ikke* kan benyttes varetektsfengsling.

«Varetektsfengsling» må forstås i lys av EU-domstolens praksis om «frihetsberøvende foranstaltninger», som en motsetning til «frihetsbegrensende foranstaltninger», jf. *JZ*-avgjørelsen (2016) avsnitt 47 flg. Regelen om at den ettersøkte skal løslates fra varetektsfengsel ved oversittelse av fristene for overlevering, og EU-domstolens praksis om «frihetsberøvende foranstaltninger», må etter utvalgets vurdering bety at den ettersøkte ikke kan holdes varetektsfengslet eller

underkastes tilsvarende foranstaltninger. Derimot må det være adgang til å bruke andre tvangsmidler som hindrer den ettersøkte fra å unndra seg gjennomføring av vedtaket. Etter utvalgets syn bør det derfor kunne besluttes f.eks. innlevering av pass eller meldeplikt. Dessuten må det kunne brukes tvang for å gjennomføre overleveringen, selv om tvangen kan innebære en pågrep etter norske regler og kortvarig frihetsberøvelse. Det foreslås derfor presisert at selve overleveringen kan gjennomføres med tvang, og at den ettersøkte kan pågripes for uttransportering. Reglene i lovutkastet § 52 om pågrepelse, fengsling og annen bruk av tvangsmidler bør gjelde tilsvarende så langt de passer, med de begrensninger som følger av at den ettersøkte ikke kan varetekstfengsles. Tvangsmidlene må brukes innenfor rammene av straffeprosessloven § 170 a.

#### *Pågrepelse og fengsling av personer under 18 år*

Utvalget foreslår at vilkåret for å fengsle personer under 18 år, «særleg påkravd», erstattes med «tvingende nødvendig», jf. straffeprosessloven § 184. Samme vilkår bør gjelde for fengsling. Om bakgrunnen for dette se punkt 10.10.3.1 og lovutkastet § 52 første ledd (pågrepelse) og fjerde ledd (fengsling).

## 10.11 Nærmere om beslag og overgivelse av ting

### 10.11.1 Innledning

Utlevering omtales i punkt 10.11.2 og overlevering i 10.11.3, mens utvalgets vurderinger fremgår av 10.11.4.

### 10.11.2 Utlevering

#### *10.11.2.1 Gjeldende rett*

Det kan være aktuelt å foreta beslag av gjenstander («ting») i utleveringssaker, jf. utleveringsloven §§ 15 og 20, jf. straffeprosessloven kap. 16.

Justisdepartementet kan beslutte at ting som er beslaglagt under utleveringssaken, skal overgis til myndigheten som har begjært utlevering i forbindelse med utleveringen. Ved overgivelsen skal det tas slike forbehold som det finnes grunn til å stille for å beskytte tredjemanns rett, jf. utleveringsloven § 18 tredje ledd.

Reglene om overgivelse av ting suppleres av utleveringsloven § 24, som omhandler bruk av tvangsmidler ved behandling av en anmodning fra

en annen stat om bistand i en straffesak (rettsanmodning).

#### *10.11.2.2 Folkerettslige rammer*

*Utleveringskonvensjonen* art. 20 fastslår at på anmodning fra den anmodende stat, og i den utstrekning den anmodede stats lov åpner for det, skal ting som kan tjene som bevis eller er ervervet som resultat av forbrytelsen, beslaglegges og overgis. Dette gjelder også hvor en besluttet utlevering ikke kan skje på grunn av at den ettersøkte er død eller har unnveket. Ting som kan beslaglegges eller inndras i den anmodede stat, kan midlertidig holdes tilbake i forbindelse med en pågående straffesak, eller overgis på betingelse av tilbakelevering.

Utleveringsavtalen med *Canada* art. XII fastslår at alle ting den ettersøktes besitter ved pågripelsen og som beslaglegges, skal overgis i forbindelse med utleveringen. Dette omfatter både utbytte av lovbruddet og bevis. Avtalen med *USA* art. 17 bestemmer at «alt løsøre og alle hjelpemidler, verdigjenstander og dokumenter som har sammenheng med lovbruddet», uavhengig av om de er brukt ved lovbruddet eller kan tjene som bevis, skal overgis når utleveringen gjennomføres. Overgivelsesplikten gjelder bare så langt det er forenlig med anmodede stats lov og utenforstående personers rettigheter i tingene. Den består selv om utlevering ikke kan iverksettes fordi den ettersøkte er død, forsvunnet eller unnveket. Avtalen med *Australia* art. 19 etablerer en plikt til i forbindelse med utleveringen å overgi ting som kan ha betydning som bevis eller som er ervervet ved lovbruddet utleveringsbegjæringen gjelder, i den utstrekning det er forenlig med den anmodede stats lov og på den anmodende stats anmodning. Dersom staten som overgir ting ber om det, skal tingene vederlagsfritt returneres etter at rettergangen i den anmodende stat er avsluttet. Overgivelse skal ikke skade noens rettigheter i tingene.

#### *10.11.2.3 Nordisk rett*

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 40 fastslår at retten skal beslutte at ting som er beslaglagt under saken, med forbehold om tredjepersoners eventuelle rettigheter, skal overgis til den andre staten dersom den har bedt om det, og tingen kan tjene som bevis eller stammer fra lovovertrедelsen. Den *svenske* utleveringsloven 1957 21 §, den *finske* 1970 23 § 2 mom. og den *islandske* 1984 § 18 tredje ledd fastslår videre at justisdepartementet i

forbindelse med utlevering kan bestemme at ting som er beslaglagt, skal overgis til den anmodende stat. Det kan settes slike vilkår som er nødvendige for å sikre tredjepersoners rettigheter i tingene.

### 10.11.3 Overlevering

#### 10.11.3.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 39 bestemmer at det i bestemte tilfeller skal foretas beslag i arrestordre-saker. Beslaget foretas etter reglene i straffeprosessloven kap. 16, som gjelder så langt de passer, jf. arrestordreloven § 3. Bestemmelsen kommer bare til anvendelse når det tas beslag i forbindelse med en arrestordre som kan etterkommes, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 37. Arrestordreloven suppleres av utleveringsloven § 24.

Påtalemyndigheten skal beslaglegge og overgi ting som antas å ha betydning som bevis i saken arrestordren gjelder, eller som er utbytte av det straffbare forholdet, jf. § 39 første ledd første punktum. Det samme gjelder andre ting og utbytte som kan inndras etter straffeloven §§ 67 til 73, forutsatt at den utstedende stat anmoder om det og det ville vært adgang til inndragning etter den utstedende stats lov, jf. arrestordreloven § 39 første ledd annet punktum. Om bakgrunnen for annet punktum vises det til proposisjonen s. 24.

Inndragning kan foretas enten etter anmodning fra den utstedende stat eller på eget initiativ. Plikten til å inndra av eget initiativ gjelder bare for ting påtalemyndigheten blir kjent med under etterforskningen. Påtalemyndigheten har ingen aktivitets- eller undersøkelsesplikt, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 64, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 37.

Plikten til beslag og overgivelse av ting gjelder selv om den ettersøkte er død eller forsvunnet, jf. § 39 annet ledd. Når en ting antas å ha betydning som bevis i en pågående straffesak i Norge, kan påtalemyndigheten holde tingen tilbake eller overgi den midlertidig, jf. tredje ledd. Fjerde ledd fastslår at overgivelse av ting ikke har betydning for eksisterende rettigheter i tingen, og at det kan stilles vilkår for overgivelsen når det er nødvendig for å verne om slike rettigheter.

#### 10.11.3.2 Folkerettslige rammer

*Parallellavtalen* art. 32 fastsetter at ting som kan være nødvendige som bevis eller som den ettersøkte har tilegnet seg som følge av den straffbare handlingen, etter anmodning fra den utstedende rettsmyndighet eller på eget initiativ skal beslaglegges og overgis. Plikten til overgivelse gjelder

selv om arrestordren ikke kan fullbyrdes på grunn av at den ettersøkte er død eller har flyktet. Dersom ting som det foreligger overgivelsesplikt for er beslaglagt eller inndratt, og trengs i forbindelse med en verserende straffesak, kan den iverksettende stat holde dem tilbake midlertidig eller overgi dem mot at de leveres tilbake. Eventuelle rettigheter som den iverksettende stat eller tredjeparter har i tingene, berøres ikke av en overgivelse. Når slike rettigheter foreligger, skal tingene uten omkostninger returneres så snart straffesaken er avsluttet. En tilsvarende bestemmelse finnes i *konvensjon om nordisk arrestordre* art. 25 og *EUs rammebeslutning* art. 29.

#### 10.11.3.3 Nordisk rett

Om den *danske* utleveringsloven 2020 § 40, som også gjelder ved overlevering, se punkt 10.11.2.3. Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 39 samsvarer i det vesentlige med den norske arrestordreloven § 39, og gjelder ved overlevering til stater i både EU og Norden. De *svenske* lovene om europeisk arrestordre 2003 4 kap. 7 § og nordisk arrestordre 2011 3 kap. 8 § gir anvisning på at lov (2000:562) om internasjonell rettslig hjelp i brottsmål gjelder for beslag. 2003-loven 5 kap. 6 § og 2011-loven 4 kap. 5 § fastslår at en beslutning om overgivelse av ting som er beslaglagt etter henholdsvis 4 kap. 7 § og 3 kap. 8 § 1 stk., så vidt mulig skal treffes sammen med avgjørelsen om overlevering. En beslutning etter 2011-loven 3 kap. 8 § 2 stk. skal alltid tas sammen med beslutningen om overlevering.

De *finske* lovene om europeisk arrestordre 2003 66 § og nordisk arrestordre 2007 63 § angir at lov om internasjonell rettslig hjelp i straffrettslige årenden 1994 gjelder for beslag. Videre følger det av bestemmelsene at retten ved avgjørelsen av om overlevering kan skje, kan beslutte at ting som er beslaglagt, skal overgis i samsvar med reglene i nevnte lov.

### 10.11.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at utleveringsloven § 18 tredje ledd viderefører den nordiske utleveringsloven 1961 § 14 fjerde ledd. Etter gjeldende rett er spørsmålet om overgivelse undergitt en fri prøving; det er ikke obligatorisk å overgi ting som er beslaglagt under saken, jf. Straffelovrådets innstilling 1958 s. 30. Men konvensjoner og bilaterale avtaler som etablerer en plikt til overgivelse av ting, kan snu dette utgangspunktet, jf. foran.

Det foreslås på denne bakgrunn en ny bestemmelse, som tar høyde for folkerettslige forpliktelser til overgivelse av ting, særlig utleveringskonvensjonen art. 20. Det anses ikke betenkelig å la overgivelsesplikten etter bestemmelsen gjelde overfor alle stater, siden den bare vil gjelde hvor det tas beslag i forbindelse med en utleveringsbegjæring som kan etterkommes.

Utvalget har vurdert om utleveringsloven § 18 tredje ledd bør videreføres slik den lyder, eller om det bør utformes en bestemmelse som ligner på arrestordreloven § 39. I den forbindelse har utvalget merket seg at utleveringskonvensjonen art. 20, parallellavtalen art. 32 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 25 har en rekke likhets-

trekk: Artiklene forplikter til overgivelse av bevis og utbytte, presiserer at plikten gjelder selv om den ettersøkte er død eller forsvunnet og åpner for å holde tilbake eller midlertidig overgi ting av hensyn til egen strafforfølgning. Videre fastslår de at overgivelse ikke har betydning for eksisterende rettigheter i tingene og at når det foreligger slike rettigheter, skal tingene leveres tilbake uten omkostninger. Det synes derfor hensiktsmessig at reglene gis samme oppbygging og, så langt det er mulig, innhold. Utvalget foreslår på denne bakgrunn en fellesbestemmelse for utlevering og overlevering etter mønster av arrestordreloven § 39, se lovutkastet § 70.

## Kapittel 11

# Behandlingen av saker om utlevering og overlevering til Norge

### 11.1 Innledning

---

Utlevering og overlevering av ettersøkte personer til Norge er i mindre grad enn utlevering og overlevering fra Norge undergitt norsk regulering. Dette er fordi vilkårene for utlevering eller overlevering fra en annen stat til Norge, i stor grad skjer etter reglene i den aktuelle staten. I norsk rett er det likevel gitt enkelte regler om utlevering og overlevering til Norge, se utleveringsloven § 23 og arrestordreloven kap. 7.

For å sikre en informativ og brukervennlig lov, foreslår utvalget å gi enkelte regler om utlevering og overlevering til Norge. Det er i lovutkastet bl.a. gitt regler om utstedelse og oversendelse av utleveringsbegjæringer og arrestordre (punkt 11.2). Videre gjelder spesialitetsprinsippet og forbudet mot videre utlevering og videre overlevering også når noen utleveres eller overleveres til Norge (punkt 11.3). Når noen er ønsket utlevert eller overlevert hit, kan det dessuten være behov for å anmode om transitt (punkt 11.4). Den som er utlevert eller overlevert hit, vil også måtte gis varetektsfradrag for varetekt som er utholdt i den anmodede eller iverksettende stat (punkt 11.5). Noen særlige problemstillinger oppstår også når personer er midlertidig utlevert eller overlevert til Norge på betingelse av at de skal tilbakeføres, eller når en annen stats egen statsborger eller en person som er bosatt der, er utlevert eller overlevert hit på betingelse av at personen skal tilbakeføres for å sone en straff ilagt i Norge (punkt 11.6).

### 11.2 Utstedelse og oversendelse av utleveringsbegjæringen eller arrestorden

---

#### 11.2.1 Innledning

Hvordan norske myndigheter skal gå frem ved utlevering fra fremmed stat til Norge, er i liten grad regulert i utleveringsloven, men § 23 gir en viss veiledning. I arrestordresakene er dette mer

utførlig regulert i arrestordreloven kap. 7 (§§ 32 til 38) og arrestordreforskriften.

Det er betydelige forskjeller mellom hvordan de nordiske statene har regulert utlevering og overlevering til egen stat i nasjonal lovgivning, se kap. 5 og punkt 11.2.2.3. Både omfanget av reguleringen og lovgivningsteknikken varierer. Det bemerkes også at Frankrike, Island og Nederland tilsynelatende ikke har bestemmelser om *utlevering* til de respektive statene. Danmark, Sverige og Finland har på sin side flere bestemmelser om spørsmålet. Ved *overlevering* til de respektive statene synes reguleringen generelt å være mer omfattende enn ved utlevering.

#### 11.2.2 Utlevering til Norge

##### 11.2.2.1 Gjeldende rett

###### *Innledning*

Utleveringsloven kap. IV om utlevering til Norge har én bestemmelse, § 23. At loven ikke har mer detaljerte bestemmelser om utlevering til Norge, er i forarbeidene begrunnet med at spørsmålet først og fremst reguleres av lovgivningen i staten det er aktuelt å utlevere en person fra, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 45. Norske myndigheter må derfor i utstrakt grad forholde seg til og rette seg etter de kravene fremmed stat, konvensjoner eller avtaler stiller til innholdet i en utleveringsbegjæring, opplysninger og vedlegg som må fremlegges, samt fremgangsmåten (utstedelse og oversendelse). Det er derfor vanskelig å gi detaljerte lovbestemmelser om dette.

###### *Utstedelse av utleveringsbegjæringer*

Etter utleveringsloven § 23 første ledd kan en utleveringsbegjæring bare fremmes når personen som ønskes utlevert er siktet, tiltalt eller domfelt for en straffbar handling her i riket. Bestemmelsen oppstiller ikke noe uttrykkelig krav til forholdets alvorlighet, men dette vil typisk følge av en folkerettslig avtale. I alle tilfel-



ler vil det være opp til lovgivningen den anmodede stat å avgjøre om forholdet gir grunnlag for utlevering.

Det er påtalemyndigheten som har kompetanse til å utferdige en begjæring om utlevering til Norge. Loven regulerer ikke *hvem* i påtalemyndigheten som har denne kompetansen, men i praksis er det statsadvokaten. Politiet sørger for at begjæringen med relevante vedlegg oversettes til rett språk. Når begjæringen er ferdigstilt, sendes den via riksadvokaten til Justisdepartementet med anmodning om fremsettelse til en fremmed stat.

#### *Krav til utleveringsbegjæringer*

Utleveringsloven regulerer ikke hva en utleveringsbegjæring skal inneholde eller hvilke opplysninger som må fremlegges. I Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 45 er det imidlertid presisert at de krav som stilles til en utleveringsbegjæring rettet til norske myndigheter etter § 13, vil kunne gi en viss veiledning om hvilke opplysninger mv. påtalemyndigheten må fremskaffe ved utferdigelsen av en utleveringsbegjæring fra Norge. Videre bør norsk påtalemyndighet se hen til eventuelle tilleggskrav som måtte følge av folkerettslig avtale med vedkommende stat. Er norske myndigheter kjent med at den anmodede stat oppstiller særskilt krav til begjæringens innhold etter nasjonal lov, bør også dette tas hensyn til ved utferdigelsen.

For så vidt gjelder krav til begjæringens innhold og vedlegg, vises det til § 13 annet til fjerde ledd, jf. utleveringskonvensjonen art. 12, se punkt 10.3. Det er videre vanlig å innta informasjon i begjæringen om foreldelsesfristen for forholdet etter norsk rett, og kontaktinformasjonen til kontaktpersonene i politiet. Ved utlevering til straffølgning er det hensiktsmessig å redegjøre for bevisene i saken, med mindre pågripelsesbeslutningen gjør det. Alle forholdene vedkommende ønskes utlevert for bør tas med i begjæringen. Det er ofte en tidkrevende og omstendelig prosess å innhente samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet, se punkt 11.3.

Som hovedregel bør dokumentene foreligge i original eller bekreftet avskrift (kopi). Av og til oppstiller den anmodede stat andre formkrav, og det kan være behov for å få dokumentene legalisert, apostillert eller notarialbekreftet. Formålet med å legalisere eller å få apostille på et dokument, er å gi sikkerhet for at det offentlige dokumentet er utstedt av rett myndighet i vedkommende land slik at det kan få rettsvirkning i utlandet, jf. rundskriv G-07/2017 s. 5.

Utleveringsloven regulerer ikke hvilket språk som kan benyttes. Språk reguleres i utleveringskonvensjonen art. 23, i erklæringer statene har avgitt til konvensjonen eller av eventuelle bilaterale avtaler. Dokumentene bør som den klare hovedregel oversettes til anmodede stats språk.

#### *Oversendelse av utleveringsbegjæringer*

Når Justisdepartementet mottar utleveringsbegjæringen fra påtalemyndigheten med anmodning om å fremme denne overfor fremmed stat (utleveringsloven § 23 første ledd), prøver departementet «i enhver henseende» om anmodningen bør etterkommes, jf. § 23 annet ledd første punktum. Departementet kontrollerer for det første de formelle og materielle betingelsene for utlevering. Dette innebærer en kontroll med om begjæringen oppfyller kravene som eventuelt følger av folkerettslig avtale med vedkommende stat. Departementet kan også vektlegge andre hensyn enn påtalemyndigheten, og har et selvstendig ansvar for å ivareta forholdet til den andre staten og Norges utenrikspolitiske interesser. Derimot bør departementet ikke prøve strafferettslige vurderinger som er foretatt av domstolen og påtalemyndigheten, på grunn av deres uavhengighet, jf. bl.a. Ruud mfl. s. 107. Normalt vil begjæringen fremmes i tråd med påtalemyndighetens anmodning.

Paragrafen bygger på *utleveringsloven 1908* § 23. I forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 17, presiseres det at

«departementet ikke blot skal undersøge, om de formelle og materielle betingelser for at kunne erholde udlevering er tilstede, men at det tillige skal opgjøre sig en mening om, hvorvidt der under hensyn paa den ene side til forbrydelsens betydning og paa den anden side til de sandsynlige omkostninger ved udleveringen, er rimelig grund til at fremsætte begjæringen.»

At departementet «i enhver henseende» prøver om anmodningen om å fremme begjæringen skal etterkommes, omfatter etter sin ordlyd en prøving av om det vil være forholdsmessig å fremsette begjæringen.

Når den ettersøkte oppholdssted er kjent, oversendes begjæringen til oppholdsstaten. Begjæringen skal normalt sendes via diplomatiske kanaler til myndighetene i den staten personen ønskes utlevert fra, jf. § 23 annet ledd annet punktum. I praksis betyr dette at begjæringen sendes fra Justisdepartementet til den norske ambassaden i den anmodede stat, som sender

denne videre til utenriksdepartementet i staten hvor vedkommende befinner seg. Annet ledd angir også at begjæringen kan sendes på annen måte som godtas av den anmodede stat. Overfor Schengen-statene Sveits og Liechtenstein kan anmodningen fremmes direkte overfor kompetent regjeringsdepartement, jf. Schengenkonvensjonen art. 65.

Dersom den ettersøkte oppholdssted er ukjent, starter saken normalt med en internasjonal etterlysning med anmodning om pågrepelse med sikte på utlevering. Politiet registrerer etterlysningen i Schengen informasjonssystem (SIS) og/eller Interpol. Før etterlysningen sendes ut, innhentes samtykke til dette fra statsadvokaten. Det må være avklart at utlevering vil bli begjært dersom den ettersøkte pågripes, noe som omfatter en vurdering av om norske myndigheter vil prioritere å hente vedkommende, jf. rundskriv G-19/2001 del II punkt 2.2.1 (s. 30). Før det registreres en etterlysning om pågrepelse med sikte på utlevering til strafforfølgning, innhentes det i praksis pågripelsesbeslutning fra retten, jf. straffeprosessloven § 175 annet ledd.

SIRENE-kontoret kontrollerer og effektuerer etterlysninger i SIS, mens Interpol gjør det samme i egne systemer. Det skal sendes en kopi av etterlysningen til Justisdepartementet. Departementet blir da varslet om en mulig forestående utleveringssak.

De fleste stater godtar at etterlysning med sikte på pågrepelse gjelder som formell begjæring om dette, mens enkelte stater krever at det fremsettes formell begjæring om pågrepelse og fengsling.

Dersom en ettersøkt person pågripes i utlandet på bakgrunn av en norsk etterlysning, får SIRENE-kontoret eller Interpol melding om dette. Meldingen videreformidles omgående til Justisdepartementet og det politidistriktet som har etterlyst personen. Politiet påbegynner straks arbeidet med å utferdige en formell utleveringsbegjæring med relevante vedlegg og i oversatt stand. Begjæringen sendes til staten hvor vedkommende er pågrepet etter fremgangsmåten som beskrevet over. Den pågrepne vil bli løslatt om det ikke fremmes en formell begjæring innenfor fristene i utleveringskonvensjonen art. 16 (18 til 40 dager) eller den anmodede stats nasjonale lovgivning. Fristen avbrytes ikke før formell utleveringsbegjæring innkommer til kompetent utenlandsk myndighet.

Utleveringsbegjæringen behandles og prøves i samsvar med lovgivningen i den anmodede stat. Iblant stiller den anmodede stat betingelser for å utlevere. Det vil være opp til norske myndigheter om man ønsker å godta disse.

Så snart den andre staten meddeler at begjæringen er etterkommet, må utleveringen planlegges. Planleggingen skjer normalt gjennom Interpol/SIRENE-kontoret, eller ved direkte kontakt mellom politiet i den anmodede stat og Norge. Avhenting skjer så snart som mulig. Det er normal prosedyre at norsk politi reiser og henter vedkommende til avtalt tid og på avtalt sted.

#### 11.2.2.2 Folkerettslige rammer

For oversendelse av utleveringsbegjæring og krav til begjæringen, se punkt 10.2.1 og 10.3.1 for en nærmere redegjørelse. Se også punkt 10.10 om pågrepelse og varetektsfengsling før mottak av utleveringsbegjæringen samt varetektsfengsling etter vedtak om utlevering.

#### 11.2.2.3 Nordisk rett

Utlevering til *Danmark* fra stater utenfor EU og Norden er regulert i utleveringsloven 2020 §§ 45 til 48, 50, stk. 2, 51, stk. 1, og 52. Etter §§ 45 og 46 anmoder påtalemyndigheten retten om å utstede en europeisk arrestordre både ved utlevering til strafforfølgning og straffullbyrding. Ved utlevering til strafforfølgning skal påtalemyndigheten i tillegg anmode retten om at den ettersøkte varetektsfengsles. Retten avgjør ved kjennelse om det skal utstedes en europeisk arrestordre, jf. § 47, stk. 1, første punktum. I hastesaker gir § 48 riksadvokaten kompetanse til å *etterlyse* den ettersøkte internasjonalt. Hastekompetansen kan bare benyttes der det er risiko for at den ettersøkte unnviker hvis man avventer rettens kjennelse. Anmodning etter §§ 45 eller 46 skal da inngis til retten snarest mulig og senest innen 48 timer. Utleveringsbegjæringer til stater utenfor EU og Norden utstedes av påtalemyndigheten på bakgrunn av en utstedt europeisk arrestordre og fremsendes av sentralmyndigheten etter § 31 (Rigsadvokaten), jf. § 50 annet ledd. Det kan være behov for å supplere begjæringen med flere opplysninger enn det som fremkommer av den europeiske arrestordre hvis det kreves etter avtale mellom Danmark og vedkommende stat.

I *Sverige* følger reglene om utstedelse og oversendelse av utleveringsbegjæringer fra Sverige av förordning (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott till Sverige. Påtalemyndigheten begjærer utlevering til strafforfølgning av den som er mistenkt eller tiltalt for lovbrudd i Sverige, jf. 1 §. Utleveringsbegjæringen sendes til Riksåklagaren, som avgjør om den skal sendes til justisdepartementet for fremsendelse til den andre staten. I 2 §

er det gitt nærmere regler om hva begjæringen etter 1 § bør inneholde og hvilke dokumenter den bør ledsages av. Ved utlevering til straffullbyrding beror det på den idømte reaksjonen hvem som utsteder begjæringen: Kriminalvården utsteder ved fengselsstraff, Socialstyrelsen ved råttspsykiatrisk vård, og Statens institusjonsstyrelse ved slutten ungdomsvård, jf. etter 3 §. Begjæringen skal oversendes justisdepartementet for fremsendelse til den fremmede staten. Paragraf 4 angir krav til begjæringen etter 3 §. Justisdepartementet fremsender utleveringsbegjæringen til den fremmede staten, jf. 5 §. Departementet kan begjære midlertidig fengsling i påvente av at formell utleveringsbegjæring blir utstedt. Departementet skal sørge for oversettelse av begjæringen og vedleggene. Paragraf 9 gir anvisning på at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering før en utleveringssak igangsettes.

Den *finske* utleveringsloven 1970 26 § regulerer, med enkelte unntak, det samme som den norske utleveringsloven § 23. Begjæringen skal inneholde tilsvarende opplysningene som begjæringer som sendes til Finland, jf. 27 §, jf. 13 § 2 mom. Til støtte for begjæringen skal det foretas slike undersøkelser som den fremmede stat krever for utlevering.

*Island* har ikke lovregulert utlevering til Island fra stater utenfor EU og Norden.

#### 11.2.2.4 Utvalgets vurderinger

##### Innledning

Utvalget foreslår med enkelte endringer å videreføre reglene om utstedelse og oversendelse av utleveringsbegjæringer i utleveringsloven § 23. Forslagene skal bl.a. sikre at loven er informativ og tilgjengelig, samt klargjøre hvilke oppgaver påtalemyndigheten og Justisdepartementet skal utføre, se lovutkastet § 61.

##### Utstedelse av utleveringsbegjæringer

Etter utleveringsloven § 23 første ledd har påtalemyndigheten kompetanse til å utstede utleveringsbegjæringer. Etter utvalgets syn taler de beste grunner for å videreføre denne kompetansehjemmelen. Påtalemyndigheten har kjennskap til saken og er nærmest til å vurdere om den bør prioriteres. Den er også uavhengig i den enkelte sak og kan ikke instrueres, jf. straffeprosessloven § 55. Det knytter seg derfor heller ingen betenkeligheter til å videreføre gjeldende rett.

Utvalget foreslår videre å lovfeste rettens rolle i utleveringssakene; en utleveringsbegjæring til

strafforfølgning kan ikke utstedes før det foreligger en rettslig pågripelsesbeslutning, jf. straffeprosessloven § 175 annet ledd. Tilsvarende foreslår utvalget at det ved utlevering til straffullbyrding må foreligge en rettskraftig dom på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon. Dette skaper klarhet for brukeren.

Det bemerkes samtidig at norske myndigheter også før det er utstedt en formell utleveringsbegjæring kan registrere en etterlysning i SIS/Interpol med anmodning om pågrepelse for utlevering. Dette er også den vanlige fremgangsmåten i praksis, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 42. I utleveringssakene er det retten som avgjør pågrepelse, jf. straffeprosessloven § 175 annet ledd, men i hastesaker kan påtalemyndigheten selv utstede pågripelsesbeslutningen før det sendes ut en internasjonal etterlysning, jf. § 175 første ledd. På denne måten skiller utleveringssakene seg fra arrestordresaker, hvor det klare utgangspunktet er at arrestordren må være utstedt før den ettersøkte etterlyses.

Utvalget har også vurdert om det bør reguleres hvilket *nivå* i påtalemyndigheten som skal ha kompetanse til å utferdige en utleveringsbegjæring. I praksis er det statsadvokaten som avgjør dette. Det synes ikke nødvendig å lovfeste hvem som har denne kompetansen, se tilsvarende vurdering i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 43 om arrestordresaker. Utvalget legger til grunn at det bør gis nærmere regler i forskrift om hvem som kan utferdige en utleveringsbegjæring. Hvem som kan utstede en arrestordre eller nordisk arrestordre, er regulert i arrestordreforskriften, og en slik regulering foreslås opprettholdt. På denne bakgrunn anbefaler utvalget at det også reguleres i forskrift hvem i påtalemyndigheten som kan utferdige en utleveringsbegjæring, jf. straffeprosessloven § 62.

Paragraf 23 gir i liten grad anvisning på *når* påtalemyndigheten kan utferdige en utleveringsbegjæring. Finner påtalemyndigheten at begjæring «bør» fremsettes, anmoder den departementet om å sørge for dette. Hva som ligger i «bør», er ikke nærmere omtalt i loven eller forarbeidene. Eventuelle konvensjonsgrunnlag vil kunne gi veiledning, herunder krav til strafferamme og eventuelt idømt reaksjon. Det er videre presisert i rundskriv G-19/2001 del II punkt 2.2.1 (s. 30) at før politiet *etterlyser* en person internasjonalt, må statsadvokatens samtykke innhentes, og det må være klart at vedkommende vil bli begjært utlevert hvis vedkommende pågripes i utlandet på bakgrunn av en norsk etterlysning. Veiledningen er likevel begrenset, og utvalget går derfor inn for

å gi noen nærmere retningslinjer for når det er grunnlag for å igangsette en utleveringssak:

En utleveringssak kan være både kostnads-, ressurs- og tidkrevende. Saken kan også være svært inngripende for den det gjelder. En internasjonal etterlysning vil kunne begrense muligheten vedkommende har til å reise, og vedkommende risikerer også å bli underkastet tvangsmidler i forbindelse med saksbehandlingen i den anmodede stat. Utleveringsinstituttet er ikke myntet på rent bagatellmessige forhold. En utleveringssak bør derfor bare igangsettes hvis hensynet til sakens alvor begrunner dette. Det kan ta lang tid å få utlevert en person, slik at det bør utvises tilbakeholdenhet med å etterlyse personer med sikte på utlevering dersom det må antas at det bare vil bli idømt noen måneders fengsel.

Utvalget antar at påtalemyndigheten også i dag normalt avveier de ulike hensynene som gjør seg gjeldende før en sak iverksettes, men utvalget finner likevel grunn til å presisere at påtalemyndigheten skal påse at det er *forholdsmessig* å igangsette en utleveringssak. Dette er i samsvar med en anbefaling fra Europarådets ministerkomité (No. R (80) 7, 27. juni 1980), som oppfordret statene til å gjøre en vurdering av hvorvidt det vil være forholdsmessig å initiere en utleveringssak. Vurderingen skal, i tråd med dagens praksis, normalt foretas før vedkommende etterlyses internasjonalt og senest ved utstedelsen av utleveringsbegjæringen.

#### *Krav til utleveringsbegjæring*

Krav til utformingen av utleveringsbegjæring er ikke regulert i utleveringsloven, og utvalget har vurdert om det bør gis regler om dette. Hensynet til forutberegnelighet og brukervennlighet taler for. I tillegg foreslår utvalget detaljerte regler om krav til arrestordre, se punkt 11.2.3. Hensynet til rettslikhet kan tale for en tilsvarende regulering i utleveringssakene.

På den annen side kan de folkerettslige rammene begrunne ulik detaljgrad. Mens en arrestordre alltid skal inneholde de samme type opplysninger, vil kravene til en utleveringsbegjæring avhenge av eventuell folkerettslig avtale samt intern lovgivning i den anmodede stat. I utleveringssaker kan det derfor være behov for å undersøke hvilke krav som stilles i den enkelte sak, og en lovregulering vil da gi begrenset veiledning. Videre bemerker utvalget at utleveringsloven § 23 har hatt en kortfattet utforming i over 100 år, og at bestemmelsen har fungert godt i praksis. På denne bakgrunn foreslår utvalget ikke å innføre

detaljregler om krav til utleveringsbegjæringens innhold og vedlegg.

Samtidig vil det være nærliggende at norske myndigheter ser hen til lovutkastet § 38, om krav til utleveringsbegjæring til Norge, ved utferdigelsen av en utleveringsbegjæring, særlig hvis anmodede stat er part i utleveringskonvensjonen. Utvalget minner også om at den enkelte stat kan ha tatt forbehold til konvensjonen, og påtalemyndigheten bør derfor undersøke på Europarådets nettsider om særskilte formkrav gjør seg gjeldende i den enkelte sak. Dette vil kunne spare norske myndigheter for etterarbeid. Er ikke den anmodede stat part i en utleveringskonvensjon og ligger fjernt fra Norge geografisk, må det undersøkes om staten oppstiller særskilte formkrav, herunder krav om legalisering, apostillering, mv., jf. rundskriv G-19/2001 del II punkt 2.2.4 (s. 32).

#### *Oversendelse av utleveringsbegjæring*

Utvalget går inn for å videreføre utgangspunktene i utleveringsloven § 23 første og annet ledd om oversendelse av en utleveringsbegjæring. Påtalemyndigheten skal som den klare hovedregel anmodede departementet om å fremsette begjæringen til den andre staten. Etter at departementet har gått gjennom begjæringen, er utgangspunktet at denne settes frem på diplomatisk vei eller på annen måte som godtas av vedkommende stat. Utvalget foreslår likevel enkelte endringer, særlig knyttet til hva departementet skal kontrollere før begjæringen fremsettes.

Utleveringsloven § 23 første ledd åpner for unntak fra hovedregelen om at påtalemyndigheten skal anmode departementet om å sette frem begjæringen dersom en annen fremgangsmåte er avtalt med annen stat. Det foreligger i dag ingen slik avtale. Unntaket er i alle tilfeller lite praktisk, og utvalget foreslår ikke å videreføre dette, slik at anmodningen *skal* rettes til departementet.

Etter utleveringsloven § 23 annet ledd første punktum skal departementet «i enhver henseende» prøve om anmodningen fra påtalemyndigheten om å sette frem en begjæring bør etterkommes. Utvalget foreslår å begrense hva departementet skal prøve. Både påtalemyndigheten, som utferdiger utleveringsbegjæringene, og domstolen, som har avsagt dom i saker om utlevering til fullbyrding og utsteder pågripelsesbeslutning, er uavhengige. Dette innebærer at departementet ikke kan overprøve beslutningen om å fremsette en utleveringsbegjæring. Tilsvarende er lagt til grunn i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov s. 352

ved utstedelse av anmodninger om rettslig bistand til en annen stat.

Utvalget bemerker videre at påtalemyndigheten i alle tilfeller er nærmere enn departementet til å vurdere forholdsmessigheten av å igangsette en utleveringssak, herunder hensynet til sakens alvor og kostnader som vil påløpe i anledning saken. Å begrense departementets prøving vil også være en kodifisering av dagens praksis; departementet fremmer som regel begjæringen i samsvar med påtalemyndighetens anmodning. På denne bakgrunn foreslår utvalget å begrense departementets prøvingskompetanse sammenlignet med det dagens ordlyd legger opp til. Heller ikke øvrige strafferettslige vurderinger som gjøres, skal departementet overprøve.

Samtidig foreslår utvalget at departementet skal gjennomgå begjæringen og kontrollere at den er i samsvar med eventuell overenskomst med vedkommende stat. For det første skal departementet påse at begjæringen oppfyller formkravene som måtte følge av avtale med den anmodede stat. Oppdager departementet at begjæringen ikke er utferdiget i samsvar med kravene etter folkerettslige avtale eller lovgivningen i vedkommende stat, bør dette påpekes og påtalemyndigheten gis anledning til å rette begjæringen.

Videre skal departementet i spesielle tilfeller kunne vurdere også øvrige hensyn, f.eks. forholdet til den andre staten og utenrikspolitiske interesser.

Etter utleveringsloven § 23 annet ledd annet punktum skal begjæringen settes frem på diplomatisk vei eller på annen måte som godtas av den anmodede stat. Å sende begjæringen via diplomatiske kanaler er den normale prosedyren etter utleveringskonvensjonen og bilaterale avtaler Norge er part i. Bestemmelsen gir tilstrekkelig fleksibilitet, ved at alternative prosedyrer kan benyttes hvis den andre staten godtar dette.

Det synes ikke naturlig å gi detaljerte regler om oversendelsesmåten. Hvorvidt staten krever at begjæringen fremsendes per bud eller post, eller om den godtar at begjæringen sendes elektronisk eller per telefaks, vil variere fra stat til stat. Det er derfor begrenset hva som kan gis av lover og regler om dette. Norske myndigheter må imidlertid påse at begjæringen oversendes på en måte som er forenlig med norsk rett, herunder krav til personvern mv.

### 11.2.3 Overlevering til Norge

#### 11.2.3.1 Gjeldende rett

##### *Innledning*

I arrestordreløven og arrestordreforskriften er overlevering til Norge mer utførlig regulert enn i utleveringslovens bestemmelse om utlevering til Norge. Bestemmelsene om nordisk og nordisk-europeisk arrestordre er dels like, og dels forskjellige, fordi vilkårene og prosedyrene for overlevering er ulike i konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen. Utstedelse av og krav til nordisk-europeisk arrestordre er regulert i arrestordreløven § 32, jf. § 5, mens tilsvarende regulering for nordisk arrestordre er gitt i § 33, jf. § 5. Oversendelse av arrestordrer er regulert felles i § 34, med supplerende bestemmelser i arrestordreforskriften §§ 1, 3 og 5.

##### *Utstedelse av nordisk-europeiske arrestordrer*

Arrestordreløven § 32 gir regler om utstedelse av nordisk-europeiske arrestordrer, og legger utstedelseskompetansen til påtalemyndigheten. Arrestordreforskriften § 5 presiserer at slike arrestordrer utstedes av statsadvokaten.

Nordisk-europeiske arrestordrer kan også utstedes til de nordiske EU-statene (Danmark, Finland og Sverige) og Island, men de anses og behandles i så fall som nordiske arrestordrer, jf. arrestordreløven § 4 bokstav c.

Ønsker påtalemyndigheten en person overlevert til strafforfølgning, må handlingen ha en strafferamme på fengsel i ett år eller mer for at det kan utferdiges en arrestordre for forholdet, jf. § 32 første ledd første punktum. Før arrestordren utferdiges av påtalemyndigheten, er det i utgangspunktet et krav om at det foreligger en rettslig beslutning om pågrepelse for den aktuelle handlingen.

For å utferdige en arrestordre som gjelder straffullbyrding må det foreligge en rettskraftig dom på fengsel eller annen frihetsberøvelse i minst fire måneder. Med «anna fridomstap» menes strafferettslig særreaksjon. Kravet til strafferamme trenger ikke å være oppfylt, og det må heller ikke foreligge en rettslig pågripelsesbeslutning. Dommen utgjør pågripelsesgrunnlaget. Krav til strafferamme eller idømt reaksjon gjelder tilsvarende ved overlevering fra Norge til stater i EU utenfor Norden, se punkt 8.3.

Gjelder arrestordren soning av resttid, er det lengden av den opprinnelig idømte frihetsstraff som er avgjørende for om vilkåret om fire måneders fengsel eller annen frihetsberøvelse er opp-

fylt, og ikke resttiden, jf. RG 2010 s. 1560, som gjaldt en utleveringssak.

Paragraf 32 annet ledd gjør unntak fra kravet om at det må foreligge en rettslig pågripelsesbeslutning før det utstedes en arrestordre etter første ledd første punktum (strafforfølgning). Bestemmelsen får bare anvendelse dersom det er fare ved opphold, og er myntet på hastetilfeller hvor den ettersøkte f.eks. er på flukt. I så fall kan en skriftlig pågripelsesbeslutning fra påtalemyndigheten tre i stedet for rettens beslutning. Pågripelsesbeslutningen skal snarest mulig legges frem for retten for godkjenning, noe som i praksis betyr påfølgende virkedag.

Tredje ledd regulerer aksessorisk overlevering, se punkt 8.3. Arrestordren kan også omfatte forhold som ikke oppfyller krav til strafferamme eller reaksjon etter første ledd såfremt ett av forholdene gjør det. Ved overlevering til strafforfølgning er det etter ordlyden tilstrekkelig at det foreligger en pågripelsesbeslutning fra retten for ett av forholdene, men beslutningen må da gjelde et forhold som oppfyller strafferammekravet i første ledd første punktum. Aksessorisk overlevering reguleres ikke av parallellavtalen, og enkelte stater kan nekte overlevering for slike mindre alvorlige forhold.

#### *Utstedelse av nordiske arrestordrer*

Arrestordreløven § 33 oppstiller vilkårene for og regulerer kompetansen til å utstede nordiske arrestordrer. Bestemmelsen legger kompetansen til påtalemyndigheten, jf. første ledd. Arrestordreforskriften § 3 presiserer at slike arrestordrer i utgangspunktet utstedes av politijurister med utvidet påtalekompetanse etter straffeprosessloven § 67 tredje ledd annet punktum. Unntak gjelder hvis handlingen som ligger til grunn for arrestordren kan straffes med fengsel i mer enn ti år eller rammes av straffeløven kap. 17 (vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser) eller §§ 104 (krigsforbrytelse mot eiendom og sivile rettigheter), 105 (krigsforbrytelse mot humanitære innsatser eller kjennemerker), 108 (forbund om og tilskynding til folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse), 109 (overordnet ansvar), 135 (terrorfinansiering) eller 136 (oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger). I slike tilfeller skal det innhentes samtykke fra statsadvokaten, jf. arrestordreforskriften § 3 annet ledd.

Arrestordreløven § 33 første ledd fastsetter at det kan utstedes en nordisk arrestordre hvis den ettersøkte med skjellig grunn kan mistenkes for å

ha begått en straffbar handling som kan medføre fengsel. Det fremgår ikke av loven at det i tillegg må være utferdiget en pågripelsesbeslutning. I Prop. 137 LS (2010–2011) s. 43 synes det imidlertid å være forutsatt at påtalemyndigheten selv må gjøre dette før arrestordren kan utstedes. I alle tilfeller må vilkårene for pågripelse være oppfylt ved utferdigelsen av en arrestordre, ettersom denne innebærer en avgjørelse om pågripelse. Påtalemyndigheten må følgelig vurdere om vilkårene for pågripelse er oppfylt, jf. straffeprosessloven §§ 170 a og 174, i tillegg til kravet om skjellig grunn til mistanke.

Ved utstedelse av en nordisk arrestordre om overlevering til straffullbyrding må det foreligge en rettskraftig dom på fengsel eller annen frihetsstraff, jf. arrestordreløven § 33 første ledd annet punktum.

Paragraf 33 tredje ledd bestemmer at § 32 tredje ledd første punktum om aksessorisk overlevering gjelder tilsvarende, jf. også konvensjon om nordisk arrestordre art. 2 nr. 2.

#### *Krav til nordisk-europeiske arrestordrer*

Arrestordreløven § 32 fjerde ledd gir regler om utformingen av og krav til innholdet i arrestordren, og viser til § 5. Se punkt 10.3.2.1 om § 5. Arrestordren skal i samsvar med § 5 føres på skjema som er inntatt som vedlegg til arrestordreforskriften, jf. arrestordreforskriften § 1. Et riktig og fullstendig utfylt arrestordreskjema, skal gi grunnlag for den iverksettende stat til å treffe beslutning om pågripelse, varetekt og overlevering. Det skal ikke være nødvendig å vedlegge underliggende dokumenter, med mindre det kan bidra til å identifisere vedkommende, typisk foto og fingeravtrykk.

Hvis forholdet kan straffes med fengsel i minst tre år og omfattes av oppregningen («positivlisten») i arrestordreforskriften § 7, skal norske myndigheter opplyse om dette. I så fall trenger ikke den iverksettende stat å vurdere kravet til dobbel straffbarhet.

Arrestordren skal være skrevet på eller oversatt til et offisielt språk i den iverksettende stat, eller til et språk denne staten har godtatt, jf. § 32 femte ledd. Hvilke språk det enkelte land godtar, fremgår av statenes erklæringer til parallellavtalen. Norske myndigheter må selv besørge oversettelse.

I normaltillfellene vil den ettersøkte pågripes på bakgrunn av en etterlysning vedlagt den originale arrestordren. Før overleveringsprosessen kan igangsettes, må arrestordren imidlertid over-

settes til et språk den iverksettende stat godtar. Fristen for når en fullstendig og oversatt arrestordre bør eller skal foreligge, varierer fra stat til stat, se nedenfor.

#### *Krav til nordiske arrestordre*

Paragraf 33 annet ledd viser til § 5 for så vidt gjelder utformingen av og innhold i arrestordren, se punkt 10.3.2. Arrestordren kan skrives på norsk, svensk, dansk eller engelsk.

#### *Oversendelse av arrestordre*

Arrestordreloven § 34 regulerer oversendelse av nordiske og nordisk-europeiske arrestordre fra Norge og tilsvarer § 25 om oversendelse av arrestordre til Norge, se punkt 10.2.2.

Etter § 34 første ledd første punktum skal arrestordren registreres i SIS eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold, i praksis Interpol. Etterlysning i SIS vedlagt den originale arrestordren vil være den praktiske hovedregelen i de tilfeller norske myndigheter ikke vet hvor vedkommende befinner seg.

Når den ettersøkte har kjent oppholdssted, kan arrestordren «i tillegg» sendes direkte til myndigheten som har kompetanse til å fullbyrde arrestordren, jf. § 34 annet ledd. Til tross for den klare ordlyden gir forarbeidene uttrykk for at en slik fremsendelse kan skje *i stedet for* gjennom SIS, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 62. Oversendelse til stater i Norden kan skje direkte til lokal kompetent myndighet eller nasjonalt kontaktpunkt.

Ettersom det i en overgangsperiode – før SIS II ble tatt i bruk – ikke var mulig å registrere i SIS alle de opplysninger som § 5 krever, følger det av § 34 første ledd annet punktum at disse så snart som mulig skal ettersendes til kompetent myndighet i oppholdsstaten. Forholdet mellom første og annet punktum synes noe uklart. Ordlyden gjør ikke unntak fra kravet om at arrestordren skal vedlegges, da annet punktum knytter seg til selve *etterlysningen* i SIS. Bestemmelsen må imidlertid leses i lys av parallellavtalen art. 12 nr. 3 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 8 nr. 3 siste punktum, hvor det bestemmes at en etterlysning som ikke er vedlagt alle opplysninger som beskrevet i rammeverkene, skal likestilles med en arrestordre inntil den iverksettende stat mottar originalen. Regelen antas derfor å regulere tilfeller hvor arrestordren *ikke* vedlegges etterlysningen i SIS, slik at etterlysningen i seg selv utgjør et selvstendig grunnlag for pågripelse mv.

Pågripes en ettersøkt person på bakgrunn av en norsk etterlysning uten at arrestordren er vedlagt, oppstiller ikke bestemmelsen noen frist for når den denne må fremsettes. De enkelte statene har imidlertid satt egne frister for å oversende fullstendige arrestordre. Fristene varierer fra 2 til 20 dager.

Før det registreres en etterlysning utenfor Norden, skal det innhentes samtykke fra statsadvokaten, jf. rundskriv G-02/2020 s. 41. Dersom saken gjelder overlevering til strafforfølgning fra en stat utenfor Norden, må det innhentes rettslig pågripelsesbeslutning, jf. § 32 første ledd.

#### *11.2.3.2 Folkerettslige rammer*

Se punkt 10.2.2.2 og 10.3.2.2 for en nærmere omtale av *parallellavtalen* art. 11 (arrestordrens innhold og form), 12 (oversendelse av arrestordre) og 13 (detaljerte prosedyrer for oversendelse av arrestordre) samt *konvensjon om nordisk arrestordre* art. 7 (den nordiske arrestordres innhold og form) og 8 (fremsendelse av nordisk arrestordre). Om kravet til strafferamme eller idømt reaksjon se punkt 8.3.2.2 og 8.3.3.2.

Kravet til kompetent rettsmyndighet («judisiell myndighet») og effektiv domstolskontroll av arrestordren («effektiv domstolsbeskyttelse») etter parallellavtalen art. 9, som tilsvarer EUs rammebeslutning art. 6, er omtalt i punkt 4.8.2.

#### *11.2.3.3 Nordisk rett*

Ved overlevering til *Danmark* fra stater i EU gjelder utleveringsloven 2020 §§ 45 til 49 om utstedelse, oversendelse og krav til arrestordren. Se punkt 11.2.2.3. Lovens § 50, stk. 1, og § 51, stk. 2, gir anvisning på en forenklet prosedyre for *utstedelse* av nordiske arrestordre.

Overlevering til *Sverige* fra stater i EU utenfor Norden er regulert i förordning (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Utstedelse av arrestordre til strafforfølgning og straffullbyrding er regulert i henholdsvis 3 og 4 §§. Paragraf 5 gir uttrykk for et forholdsmessighetsprinsipp for når en arrestordre kan utstedes. Arrestordren skal utferdiges på skjemaet vedlagt EUs rammebeslutning, jf. 6 §. Arrestordre registreres av politiet i Schengen informasjonssystem (SIS) eller et annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold, jf. 7 § 1 stk. Er det kjent hvilket land den ettersøkte oppholder seg i, kan arrestordren sendes direkte til den iverksettende myndighet i vedkommende stat. I så tilfelle

skal påtalemyndigheten sørge for oversettelse og oversendelse etter 11 §, samt sende en kopi av arrestordren til politiet, jf. 7 § 2 stk.

Overlevering til Sverige fra stater i Norden er regulert i förordning (2012:556) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. Den har bestemmelser om utstedelse, utforming og oversendelse av nordiske arrestordre i 3 til 8 §§.

Overlevering til *Finland* fra stater i EU utenfor Norden reguleres i loven om europeisk arrestordre 2003 3 kap. Lovens 53 § angir krav til strafferamme eller idømt straff før det kan utferdiges en arrestordre. Påtalemyndigheten er tillagt kompetansen til å utstede arrestordre, jf. 54 §. Reglene om krav til og oversendelse av utgående arrestordre svarer til kravene som gjelder for innkomne arrestordre, jf. 56 §, jf. 14 §. Arrestordren skal sendes gjennom SIS eller tilsvarende system eller, hvis den ettersøktes oppholdssted er kjent, direkte til kompetent myndighet i den iverksettende stat eller gjennom internasjonale kontaktkanaler, jf. 55 §.

Loven om nordisk arrestordre 2007 50 til 53 §§ regulerer overlevering til Finland fra stater i Norden. Bestemmelsene omhandler i det vesentlige det samme som nevnte bestemmelser i loven om europeisk arrestordre.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 regulerer overlevering til Island på tilsvarende måte som den norske arrestordreloven.

#### 11.2.3.4 Utvalgets vurderinger

##### Innledning

Parallellavtalen art. 3, 9, 11, 12 og 13 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 2, 7 og 8 legger klare rammer for utvalgets vurderinger. Arrestordreloven synes i stor grad å gjennomføre Norges folkerettslige forpliktelser på en egnet måte. Utvalget foreslår derfor å videreføre §§ 32 til 34, men likevel med enkelte endringer. Se lovutkastet §§ 62 til 64. Endringsforslagene skal sikre at norsk rett er i samsvar med EU-domstolens praksis, sørge for en reell og effektiv mulighet for norske myndigheter til å handle i hastetilfelle og for at norsk regulering er i overenstemmelse med parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre. Utvalget anbefaler ellers at enkelte spørsmål fortsatt reguleres i forskrift, herunder hvilket nivå i påtalemyndigheten som har kompetanse til utstede en arrestordre eller nordisk arrestordre.

##### Utstedelse av arrestordre

Utvalget har vurdert om *kompetansen* til å utstede arrestordre bør legges til domstolen i stedet for påtalemyndigheten. En slik løsning vil klart oppfylle EU-domstolens krav til effektiv domstolskontroll og uavhengig judisiell myndighet. Det vises også til at Danmark i sin utleveringslov fra 2020 flyttet kompetansen til å utstede en europeisk arrestordre fra justisministeren til domstolene. Den tidligere danske ordning var ikke forenlig med EU-domstolens tolkning av EUs rammebeslutning art. 6 nr. 1, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 96.

Etter utvalgets syn synes det likevel mest fornuftig å videreføre gjeldende rett. I Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til lovendringer for gjennomføring av parallellavtalen (desember 2009) s. 34 flg. foreslo departementet å legge kompetansen til påtalemyndigheten, og det kom ikke innvendinger mot dette i høringsrunden. Dette ble fulgt opp i Prop. 137 LS (2010–2011). Fra norsk side har man følgelig vurdert det som hensiktsmessig at arrestordre utstedes av påtalemyndigheten. Utvalget presiserer videre at påtalemyndigheten har kjennskap til saken og er nærmest til å vurdere om denne skal prioriteres. Norge har også fått på plass nødvendige lovendringer for å sikre og understreke påtalemyndighetens uavhengighet fra den utøvende makt, jf. straffeprosessloven § 55. Den norske kompetansefordelingen er, i motsetning til den tidligere danske ordningen, forenlig med EU-domstolens praksis om uavhengig judisiell myndighet.

Utvalget foreslår at det gis nærmere regler om hvem i påtalemyndigheten som har kompetanse til utstede arrestordre i forskrift til loven, og da slik at dette fortsatt skal gjøres av statsadvokaten.

Det kan reises spørsmål om den norske ordningen fullt ut tilfredsstillende kravet om *effektiv domstolskontroll* av arrestordren ved overlevering til strafforfølgning. For å fjerne tvil om at den norske ordningen oppfyller kravet, foreslår utvalget å lovfeste at retten, i tillegg til å utstede en pågripelsesbeslutning, skal ta stilling til om det er *forholdsmessig* å utstede arrestordren i den enkelte sak, jf. lovutkastet § 62 første ledd. Retten må avveie hensynet til sakens art og alvorlighet mot de konsekvenser som inngrepet må antas å få for den ettersøkte.

Utvalget finner ikke grunn til å lovfeste en ankerett over pågripelsesbeslutningen. Etter straffeprosessloven § 53, jf. Rt. 1995 s. 1258, er det i dag adgang til ny prøving og eventuell omgjøring av en pågripelsesbeslutning. Utvalget antar at omgjøringmulighet er tilstrekkelig til å sikre kravet om effektiv domstolskontroll.



Arrestordreløven § 32 annet ledd om påtalemyndighetens kompetanse til å utstede pågripelsesbeslutninger i hastesaker foreslås endret. Det synes uklart om hjemmelen i tilstrekkelig grad ivaretar formålet om rask behandling hvor det er fare ved opphold. Bestemmelsen gjør tilsynelatende *ikke* unntak fra kravet om at det må *utstedes* en arrestordre, jf. § 32 annet ledd, jf. første ledd, noe som kan være tidkrevende. I Ruud mfl. s. 237 uttales det imidlertid at unntaket får anvendelse hvis «den ettersøkte er på flukt og kan rekke å unngå fra det sted i utlandet hvor han er observert, før arrestordren foreligger». Uttalelsen gir inntrykk av at det ikke er nødvendig å utstede en arrestordre i disse tilfellene på grunn av hasteelementet. Utvalget antar derfor at bestemmelsen i praksis medfører at den ettersøkte kan *etterlyses* uten at det er utstedt en arrestordre.

Bestemmelsen sikrer heller ikke rask behandling i saker som gjelder straffullbyrding. Også da kan det foreligge behov for å gjøre unntak fra kravet om at det må utstedes en arrestordre, f.eks. der en som er dømt for å ha begått alvorlig kriminalitet rømmer fra fengsel, og det er fare for at vedkommende forlater landet.

For å sikre at norske myndigheter unntaksvis – i hastetilfeller – kan etterlyse en person uten at det også utstedes en arrestordre, foreslår utvalget at påtalemyndigheten kan beslutte å *etterlyse* vedkommende i SIS eller gjennom Interpol *uten* at det utstedes og vedlegges en arrestordre, jf. lovutkastet § 62 annet ledd første punktum. Forslaget sikrer formålet med arrestordresystemet; å hindre straffrihet for lovbrøyttere som forflytter seg over landegrensene. Dette er i samsvar med dansk rett, hvor riksadvokaten er gitt tilsvarende hastekompetanse.

Gjelder hastesaken strafforfølgning, må det ligge en pågripelsesbeslutning til grunn for etterlysningen. Av hensyn til hasteelementet foreslår utvalget at påtalemyndigheten gis kompetanse til å utstede en skriftlig pågripelsesbeslutning i disse spesielle sakene, se lovutkastet § 62 annet ledd annet punktum. Påtalemyndighetens pågripelsesbeslutning skal snarest mulig bringes inn for retten for godkjenning, dvs. påfølgende virkedag. Retten skal da prøve om vilkårene for pågripelse er til stede, samt vurdere om det er forholdsmessig å utstede arrestordren. Dersom vilkårene ikke er til stede, skal etterlysningen straks tilbakekalles. Gjelder forholdet straffullbyrding, utgjør den rettskraftige dommen grunnlaget for etterlysningen.

Det hefter tvil om en etterlysning i seg selv utløser plikter for den andre staten, bl.a. til pågri-

pelse. Parallellavtalen art. 12 nr. 2 synes å forutsette at arrestordren skal vedlegges etterlysningen. Utvalget mener derfor at når hastekompetansen benyttes, bør påtalemyndigheten snarest mulig utstede en arrestordre og legge denne inn i SIS eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold, eller fremsende den til kompetent myndighet i staten hvor den ettersøkte oppholder seg.

Ettersom parallellavtalen ikke har bestemmelser om aksessorisk overlevering, har utvalget til sist vurdert om arrestordreløven § 32 tredje ledd første punktum skal videreføres. De beste grunner taler for dette. En rekke stater har regler om aksessorisk overlevering. Bestemmelsen vil derfor ha praktiske følger; godtar iverksettende stat overlevering for aksessoriske forhold, kan strafforfølgning skje uten hinder av spesialitetsprinsippet, se lovutkastet § 62 tredje ledd første punktum. Utvalget bemerker at tilsvarende adgang foreslås videreført ved overlevering fra Norge, se punkt 8.3.2.4.

Ved aksessorisk overlevering til strafforfølgning er det etter § 32 tredje ledd annet punktum tilstrekkelig at pågripelsesbeslutningen er utstedt for ett av forholdene. Det er imidlertid tvilsomt om arrestordren oppfyller kravet til effektiv domstolskontroll hvis pågripelsesbeslutningen som ligger til grunn for arrestordren ikke omfatter alle forhold som den ettersøkte ønskes overlevert for. I rundskriv G-02/2020 s. 39 fremholdes det at pågripelsesbeslutningen bør omfatte alle forholdene man ønsker å strafforfølge for fordi det kan være usikkert om den iverksettende stat godtar en slik pågripelsesbeslutning. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse om at pågripelsesbeslutningen må omfatte alle forholdene arrestordren gjelder, jf. lovutkastet § 62 tredje ledd annet punktum.

#### *Utstedelse av nordiske arrestordrer*

Arrestordreløven § 33 krever ikke at det utferdiges en pågripelsesbeslutning før det utstedes en nordisk arrestordre som gjelder strafforfølgning. Dette synes likevel forutsatt i Prop. 137 LS (2010–2011) s. 43. Konvensjon om nordisk arrestordre art. 7 nr. 2 krever på sin side at det utstedes en pågripelsesbeslutning ved aksessorisk overlevering. Tilsvarende må gjelde også ellers. For å bringe bestemmelsen på linje med konvensjonen og forutsetningene i forarbeidene, foreslår utvalget at påtalemyndigheten må utferdige pågripelsesbeslutning *før* det utstedes en arrestordre til de nordiske landene om overlevering til strafforfølgning. Se lovutkastet § 63 første ledd.

I forlengelsen av dette går utvalget inn for at det ved utstedelse av en nordisk arrestordre for aksessoriske forhold er tilstrekkelig at påtalemyndigheten utferdiger en pågripelsesbeslutning for ett forhold som oppfyller kravet til strafferamme, se § 63 annet ledd og motsetningsvis for arrestordrer ovenfor.

Til sist foreslår utvalget å gi påtalemyndigheten tilsvarende mulighet til å beslutte etterlysning i hastetilfellene uten at det er utstedt en nordisk arrestordre, som den som foreslås ved utstedelse av arrestordrer til stater i EU utenfor Norden, se § 63 annet ledd ovenfor.

#### *Krav til arrestordrer og nordiske arrestordrer*

For så vidt gjelder arrestordreloven § 32 fjerde og femte ledd og § 33 annet ledd, finner ikke utvalget grunn til å foreslå realitetsendringer, se lovutkastet § 62 fjerde og femte ledd og § 63 tredje ledd. Bestemmelsene gjennomfører parallellavtalen art. 11 og konvensjon om nordiske arrestordre art. 7 på en egnet måte. Det er begrensede muligheter til å foreslå endringer under henvisning til Norges folkerettslige forpliktelser.

#### *Oversendelse av arrestordrer og nordiske arrestordrer*

At arrestordren kan registreres i SIS eller annet system for etterlysninger etter arrestordreloven § 34 første ledd, er i tråd med parallellavtalen art. 12 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 8, og foreslås videreført. Etter § 34 annet ledd kan arrestordren «i tillegg» sendes direkte til kompetent myndighet i staten vedkommende befinner seg. Tilsynelatende må arrestordren registreres i SIS eller Interpol uavhengig av om den også sendes direkte. Hverken parallellavtalen eller konvensjon om nordisk arrestordre krever dette. Utvalget foreslår at arrestordrer skal kunne sendes gjennom SIS eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold, eller direkte til den myndigheten i oppholdsstaten som er kompetent til å motta den, eller på begge måter. Se lovutkastet § 64 første ledd.

Arrestordreloven § 34 første ledd annet punktum forutsetter at norske myndigheter kan registrere en etterlysning i SIS uten å legge ved den originale arrestordren. Unntaket ble som nevnt gitt fordi det i en overgangsperiode ikke var teknisk mulig å legge inn alle opplysninger som kreves etter parallellavtalen art. 11 nr. 1 eller konvensjon om nordisk arrestordre art. 7 nr. 1 i SIS. I SIS II er det imidlertid mulig å legge arrestordren

som vedlegg til etterlysningen, og arrestordren vil inneholde alle påkrevde opplysninger etter rammeverkene. Etter utvalgets forståelse får unntaket derfor ikke lenger anvendelse, jf. også parallellavtalen art. 12 nr. 3 og konvensjon om nordiske arrestordre art. 8 nr. 3 siste punktum. Unntaket foreslås av den grunn ikke videreført. Det er likevel foreslått å gi påtalemyndigheten kompetanse til i hastetilfeller å etterlyse en person uten at det også er utstedt en arrestordre, se § 64 annet ledd og nærmere om dette foran.

## **11.3 Spesialitetsprinsippet, videre utlevering og videre overlevering**

### **11.3.1 Utlevering til Norge**

#### *11.3.1.1 Innledning*

Spesialitetsprinsippet og forbudet mot videre utlevering og videre overlevering ved utlevering og overlevering *fra* Norge er behandlet i punkt 9.2. For en mer utførlig redegjørelse for reglene enn det som er gitt i punktet her, og for en presentasjon av de relevante folkerettslige rammene, vises det til nevnte punkt.

#### *11.3.1.2 Gjeldende rett*

Hverken spesialitetsprinsippet eller forbudet mot videre utlevering eller videre overlevering er regulert i utleveringsloven ved utlevering *til* Norge fra annen stat. Norge er imidlertid forpliktet til å respektere begrensningene som ligger i prinsippene gjennom folkerettslige avtaler Norge er part i og antagelig også etter folkerettslig sedvanerett. I den enkelte utleveringssak kan en annen stat også stille betingelser i forbindelse med utlevering, herunder knyttet til prinsippene. Disse betingelsene må normalt aksepteres og overholdes før utlevering kan finne sted. I arrestordreloven § 28 femte ledd er dette presisert. Bestemmelsen regulerer norske myndigheters adgang til å videre overlevere en person som tidligere er utlevert til Norge.

For at spesialitetsprinsippet skal få anvendelse må forholdet norske myndigheter ønsker å rettsforfølge ha skjedd *før* utleveringen hit fant sted, og det må gjelde et *annet forhold* enn utlevering skjedde for.

Får prinsippene anvendelse og ønsker norske myndigheter å gå utenfor utleveringens «spesialitet», må det vurderes om vernet spesialitetsprinsippet eller forbudet mot videre utlevering eller videre overlevering gir, har bortfalt. Dette vil være

tilfellet hvis vedkommende har unnlatt å forlate Norge, selv om personen i 45 dager har hatt mulighet til det, eller frivillig har returnert etter først å ha reist ut.

I andre tilfeller må norske myndigheter fremsette anmodning om samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet, videre utlevering eller videre overlevering til kompetent myndighet i den anmodede stat for å gå utenfor rammene av den opprinnelige utleveringen. Hvordan anmodningen skal fremsendes og hva den skal inneholde, fremgår ikke av utleveringsloven. Praksis er imidlertid at anmodningen uformes som en ordinær utleveringsbegjæring. Når det innhentes samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet, gis personen i tillegg anledning til å uttale seg om de nye forholdene. Uttalelsen vedlegges samtykkeanmodningen, jf. utleveringskonvensjonen art. 14 nr. 1 bokstav a.

#### 11.3.1.3 Nordisk rett

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 51 forutsetter at danske myndigheter må respektere spesialitetsprinsippet. Bestemmelsen regulerer hvem som har kompetanse til å fremsette begjæring om samtykke til utvidet strafforfølgning eller straffullbyrding overfor staten som har utlevert den etter søkte. Den er taus om når samtykke må innhentes. Dette beror på hvilket internasjonalt hjemmelsgrunnlag som regulerer utlevering mellom Danmark og den aktuelle staten, og eventuelle vilkår fastsatt i forbindelse med utleveringen.

I *Sverige* følger det av förordning (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott till Sverige 5 b § at en person kan samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet eller videre utlevering, såfremt dette fremkommer av en internasjonal avtale som er bindende for Sverige.

I *Finland* reguleres begrensningene som ligger i spesialitetsprinsippet og forbudet mot videre utlevering ved utlevering til Finland uttrykkelig i utleveringsloven 1970 30 §, jf. 12 § 1 mom.

*Island* har ingen regulering av spesialitetsprinsippet eller forbudet mot videre utlevering ved utlevering til Island.

#### 11.3.1.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å regulere spesialitetsprinsippet og forbudet mot videre utlevering og videre overlevering ved utlevering fra en stat utenfor EU og Norden til Norge, jf. lovutkastet §§ 66, 67 og 68. Det er etter utvalget syn uheldig at det ikke fremgår av utleveringsloven at norske myndig-

heter må respektere utleveringens «spesialitet». Prinsippene er internasjonalt anerkjente og godt innarbeidet i utleveringsretten. En omtale av prinsippene vil også kunne virke som en påminnelse for norske myndigheter om hva som følger av folkeretten.

Utvalget har vurdert *hvordan* prinsippene skal reguleres, herunder om det er tilstrekkelig å regulere når norske myndigheter må innhente samtykke fra den anmodede stat eller om det også er hensiktsmessig å gi uttrykk for at prinsippene gjelder med mindre et lovfestet unntak får anvendelse.

På den ene siden må norske myndigheter respektere begrensningene som ligger i prinsippene under henvisning til folkerettslige forpliktelser og folkerettslig sedvanerett. Det kan derfor synes overflødig å gjenta utgangspunktene med tilhørende unntak i loven.

På den annen side bør forholdet til folkeretten synliggjøres, og det er ønskelig at loven er informativ og tydeliggjør sentrale prinsipper i utleveringsretten. Etter utvalgets syn er det tungvint om praktikerne må gå til forarbeidene, litteraturen eller folkerettslige avtaler for å gjøres kjent med hvilke forpliktelser Norge må etterleve ved utlevering hit. En tydelig omtale av prinsippene vil også bidra til rettslikhet ved utlevering til og fra Norge. Hensynet til samordning med arrestordreglene taler også for en tilsvarende regulering for utleverings sakene. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at norske myndigheter må respektere spesialitetsprinsippet og forbudet mot videre utlevering eller videre overlevering, med mindre ett eller flere av de klassiske unntakene gjør seg gjeldende. I tilfeller der unntak ikke kommer til anvendelse, må norske myndigheter fremme anmodning om samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet, videre utlevering eller videre overlevering overfor den anmodede stat for å gå utenfor utleveringens «spesialitet».

Utvalget har vurdert om krav til samtykkeanmodning skal undergis detaljerte regler, men har ikke funnet grunn til det. Selv om hensynet til forutberegnelighet og brukervennlighet taler for en slik regulering, vil det variere hvilke krav den anmodede stat stiller, og en detaljert lovregulering vil derfor gi begrenset veiledning. Anmodningen bør imidlertid som utgangspunkt svare til en ordinær utleveringsbegjæring, og det er naturlig å se hen til lovutkastet § 38 ved utferdigelsen av anmodningen. Gjelder anmodningen samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet, skal anmodningen i tillegg så vidt mulig være ledsaget av en forklaring fra vedkommende, jf. utleveringskonvensjonen art. 14 nr. 1 bokstav a.

Forklaringen skal som hovedregel avgis til en judisiell myndighet, men er norske myndigheter kjent med at den andre staten godtar politiavhør, er dette tilstrekkelig. Hvis den ettersøkte nekter å forklare seg, eller den anmodede stat ikke krever vedlagt en slik forklaring, kan den utelates.

Hvem som har kompetanse til å anmode om samtykket og hvordan anmodningen skal oversendes til den annen stat, bør etter utvalgets syn følge reglene for en ordinær utleveringsbegjæring, noe som er en videreføring av gjeldende rett og gjenspeiles nå i lovutkastet.

Til sist bemerker utvalget at den anmodede stat også kan stille andre betingelser i forbindelse med utlevering til Norge. Utvalget foreslår å tydeliggjøre at utvidet strafforfølgning eller straffullbyrding, videre utlevering eller videre overlevering ikke skal skje i strid med eventuelle betingelser en annen stat har stilt for utlevering til Norge, se lovutkastet §§ 66 syvende ledd, 67 sjette ledd og 68 sjette ledd.

### 11.3.2 Overlevering til Norge

#### 11.3.2.1 Gjeldende rett

##### *Spesialitetsprinsippet*

Arrestordreloven § 36 omhandler spesialitetsprinsippet ved overlevering fra stater i EU og Norden til Norge. Første og annet ledd gjelder nordisk-europeiske arrestordrer, mens tredje og fjerde ledd omhandler nordiske arrestordrer. Femte ledd gir felles regler for begge sakstypene.

Første ledd slår fast hovedregelen om at norske myndigheter ikke kan strafforfølge eller fullbyrde straff mot den overleverte personen for *andre* straffbare forhold begått før overleveringen fant sted enn det arrestordren omfattet. Hva som utgjør det samme eller et annet forhold kan noen ganger være vanskelig å slå fast. Vurderingen etter arrestordreloven beror på de samme momentene som etter utleveringsloven, se punkt 9.2.1.2.

Annet ledd lister opp en rekke unntak fra hovedregelen.

Den overleverte personen kan etter overlevering til Norge samtykke i unntak fra spesialitetsprinsippet for bestemte straffbare forhold begått før overleveringen fant sted, jf. annet ledd bokstav a. Forutsetningen er at samtykke avgis i retten, og at det protokolleres og vedtas.

Etter bokstav b kan vedkommende i den iverksettende stat, før overlevering finner sted, samtykke til å bli overlevert til Norge og samtidig gi avkall på vernet spesialitetsprinsippet gir, se tilsva-

rende arrestordreloven § 14 annet ledd ved overlevering *fra* Norge.

I bokstav c og d angis de klassiske unntakene fra spesialitetsprinsippet. Har den ettersøkte unnlatt å forlate Norge, enda vedkommende i 45 dager har hatt mulighet til dette, eller returnerer etter først å ha reist ut, får ikke spesialitetsprinsippet anvendelse.

Dersom det nye forholdet bare kan straffes med bot, gjøres det unntak etter bokstav e. Det er strafferammen i straffebudet som er avgjørende, ikke straffutmålingspraksis.

Til sist kan staten som overleverte den ettersøkte på anmodning gi samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet, jf. bokstav f.

Tredje ledd fastsetter hovedregelen for nordiske arrestordrer om at den som er overlevert som utgangspunkt kan strafforfølges eller få straff fullbyrdet mot seg for andre forhold begått før overleveringen fant sted enn overlevering skjedde for. Unntak gjelder hvis det i den iverksettende stat foreligger et forhold som nevnt i arrestordreloven § 8 første ledd bokstav a til h eller det foreligger et forhold som nevnt i bokstav i (avgjørelse i stat i EU eller Schengen av samme forhold) eller j (behandling eller avgjørelse i internasjonal eller overnasjonal domstol av same forhold), jf. bokstav a.

Videre gjelder det unntak etter bokstav b: Er forholdet helt eller delvis begått i den nordiske staten som overleverte personen, og forholdet ikke er straffbart etter lovgivningen der, kan ikke norske myndigheter gå utenfor overleveringens «spesialitet» uten samtykke fra staten.

Selv om tredje ledd bokstav b i utgangspunktet er til hinder for å holde den ettersøkte strafferettslig ansvarlig for andre forhold begått før overleveringen, kan dette likevel skje hvis vedkommende selv samtykker til strafforfølgning for andre straffbare forhold før eller etter overlevering, eller vedkommende har hatt mulighet til å forlate Norge i 45 dager uten å benytte anledningen, eller returnerer etter først å ha forlatt riket, jf. fjerde ledd.

Femte ledd bestemmer at begjæring om samtykke etter annet ledd bokstav f eller tredje ledd bokstav b skal sendes til kompetent myndighet i iverksettende stat i samsvar med § 32 (nordisk-europeisk arrestordre) eller § 33 (nordisk arrestordre).

##### *Videre overlevering*

Arrestordreloven § 28 regulerer adgangen til *videre overlevering* av en person som tidligere er overlevert eller utlevert til Norge. Reglene får

bare anvendelse dersom forholdet er begått før overleveringen fant sted.

Paragraf 28 første ledd første punktum fastslår hovedregelen om at en person som er overlevert til Norge på grunnlag av en nordisk arrestordre, fritt kan overleveres videre til en annen nordisk stat for et straffbart forhold begått før overleveringen hit. Annet punktum bestemmer når en person som er overlevert til Norge på bakgrunn av en nordisk arrestordre kan videre overleveres til en stat i EU utenfor Norden. Dette kan skje hvis vilkårene i annet ledd bokstav a, c, d eller e er oppfylt, se nedenfor.

Annet ledd regulerer adgangen til videre overlevering til stater i EU og Island av en person som er overlevert til Norge på bakgrunn av en nordisk-europeisk arrestordre. Utgangspunktet er at dette ikke kan skje med mindre det foreligger et eller flere unntak hjemlet i bokstav a til e. Etter bokstav a kan den ettersøkte i retten skriftlig samtykke til videre overlevering *eller* til strafforfølgning for forholdet.

Samtykker den ettersøkte til overleveringen og til unntak fra spesialitetsprinsippet i den iverksettende stat, kan vedkommende senere fritt overleveres videre, jf. bokstav b. Det er altså avkall på spesialitetsprinsippet som gir grunnlag for videre overlevering. Bokstav b kommer ikke til anvendelse der vedkommende er overlevert fra en nordisk stat og senere begjæres overlevert til en stat i EU utenfor Norden, jf. første ledd annet punktum. Bakgrunnen er at konvensjon om nordisk arrestordre ikke har noe tilsvarende unntak som parallellavtalen.

Bokstav c og d gjelder de klassiske unntakene. Har vedkommende frivillig oppholdt seg i Norge i 45 dager etter endelig å ha blitt løslatt, eller vedkommende returnerer etter først å ha forlatt riket, gjelder ikke forbudet mot videre overlevering.

Etter bokstav e kan staten som overleverte den ettersøkte til Norge samtykke til at videre overlevering finner sted.

Tredje ledd knytter seg til annet ledd bokstav e. Hvis norske myndigheter mottar en arrestordre mot en person som tidligere er overlevert til Norge og det ikke foreligger et unntak etter bokstav a til d, skal påtalemyndigheten sende anmodning om samtykke til videre overlevering til kompetent myndighet i den iverksettende stat. Anmodningen skal utformes i samsvar med § 32 som gjelder utferdigelse av en nordisk-europeisk arrestordre.

Har staten som overleverte personen til Norge stilt særlige vilkår, kan ikke videre overlevering skje i strid med disse, jf. fjerde ledd.

Femte ledd regulerer videre overlevering der den ettersøkte først er *utlevert* til Norge. Om og når Norge kan videre overlevere vedkommende beror på eventuelle vilkår som er stilt for utleveringen, eller på bestemmelser i eventuell utleveringsavtale mellom den anmodede stat og Norge. Det må innhentes samtykke til videre utlevering fra den anmodede stat med mindre et av de klassiske unntakene får anvendelse. Kreves det samtykke fra den staten som utleverte den ettersøkte, skal påtalemyndigheten umiddelbart sørge for at anmodning om samtykke blir sendt, jf. femte ledd annet punktum. Bestemmelsen får anvendelse også når utleveringen skjedde fra en EU-stat før parallellavtalen trådte i kraft.

Behandlingen og avgjørelsen av en arrestordre som omfattes av § 28, følger vanlige regler for overlevering, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 61.

#### *Videre utlevering*

Arrestordreloven § 37 første ledd fastsetter at en person som er overlevert til Norge på grunnlag av en nordisk-europeisk arrestordre, ikke uten samtykke fra vedkommende stat kan utleveres videre for et forhold begått før overleveringen fant sted, med mindre annet følger av overleveringsvedtaket.

Etter annet ledd er utgangspunktet at en person som er overlevert til Norge fra en nordisk stat som hovedregel ikke kan videre utleveres til en stat utenfor EU og Norden. Vedkommende selv, eller staten som overleverte vedkommende til Norge (jf. § 36 annet ledd bokstav f), kan imidlertid samtykke i videre utlevering. Unntak gjelder også dersom vedkommende frivillig forblir i Norge i minst 45 dager, eller frivillig returnerer til Norge etter først å ha forlatt landet, jf. henvisningene til § 36 annet ledd bokstav c og d.

Tredje ledd fastslår at en anmodning om videre utlevering avgjøres av departementet etter utleveringsloven.

#### *11.3.2.2 Nordisk rett*

Om *dansk* rett, se punkt 11.3.1.3.

Ved overlevering fra en stat i EU utenfor Norden til *Sverige*, kan vedkommende samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet etter förordning (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder 16 §. Den regulerer også hvordan svenske myndigheter skal gå frem for å innhente samtykke fra den iverksettende stat, jf. 17 §. Reguleringen er tilsvarende i nordiske saker, jf. förordning (2012:566) om över-

lämnande till Sverige enligt en nordisk arrestordersorder 15 til 17 §§.

*Finland* regulerer spesialitetsprinsippet og forbudet mot videre overlevering på tilsvarende måte som EUs rammebeslutning art. 27 og 28, jf. loven om europeisk arrestordre 2003 58, 61 og 62 §§. For så vidt gjelder overlevering fra en stat i Norden til Finland, svarer den finske reguleringen i det vesentlige til konvensjon om nordisk arrestordre art. 23 og 24, jf. loven om nordisk arrestordre 2007 55, 58 og 59 §§.

Den *islandske* reguleringen av spesialitetsprinsippet, videre utlevering og videre overlevering svarer i det vesentlige til reguleringen i den norske arrestordreloven.

### 11.3.2.3 Utvalgets vurderinger

#### Innledning

Utvalget går i det vesentlige inn for å videreføre arrestordreloven §§ 28 (videre overlevering), 36 (spesialitetsprinsippet) og 37 (videre utlevering), se lovutkastet §§ 66, 67 og 68. Parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre legger klare føringer for utvalgets vurderinger. Utvalget mener arrestordreloven regulerer prinsippene på en egnet måte. Bestemmelsene gjennomfører Norges forpliktelser etter parallellavtalen art. 30 og 31 samt konvensjon om nordisk arrestordre art. 23 og 24, og synliggjør forholdet til folkeretten. Dette bidrar til å gjøre regelverket tilgjengelig og informativt, og sikrer at norske myndigheter og lovens øvrige brukere enkelt kan orientere seg i hvilke folkerettslige forpliktelser som må etterleves ved utlevering eller overlevering hit.

Utvalget foreslår likevel en del mindre justeringer, primært for å harmonisere *formkravene* i tilfeller hvor den ettersøkte kan *samtykke* til unntak fra spesialitetsprinsippet eller videre utlevering eller videre overlevering. Det bemerkes i den anledning generelt at dersom den ettersøkte er under 18 år og har anledning til å samtykke som nevnt over, har også vedkommendes verge partsrettigheter i saken, jf. straffeprosessloven § 83.

#### Spesialitetsprinsippet

Regelen i arrestordreloven § 36 annet ledd bokstav a om at samtykke til avkall på spesialitetsprinsippet, etter at overlevering hit har funnet sted på bakgrunn av en *nordisk-europeisk arrestordre*, skal avgis i retten, er i tråd med parallellavtalen art. 30 nr. 3 bokstav f og foreslås videreført. Etter parallellavtalen er det videre et krav om at avkallet ned-

tegnes i samsvar med den utstedende stats nasjonale lovgivning. Det må gå klart frem at vedkommende har gitt avkall på spesialitetsprinsippet frivillig, vel vitende om konsekvensene. For å oppfylle kravene og harmonisere formkravene for samtykke til og fra EU-stater, foreslår utvalget at avkallet skal nedtegnes i rettsmøte med forsvarer til stede etter at retten har informert den ettersøkte om virkningene av å gi slikt avkall, jf. § 66 tredje ledd. Se tilsvarende krav i punkt 10.6.2.4 ved samtykke til avkall på spesialitetsprinsippet *før* overlevering har funnet sted. Det må være notoritet om at ettersøkte har gitt avkall på spesialitetsprinsippet med forsvarer til stede etter å ha blitt informert på et språk vedkommende forstod om konsekvensene av å gi slikt avkall. Hvordan notoriteten sikres, herunder ved protokollasjon, standard skjema eller lignende, er ikke avgjørende.

Ved overlevering til Norge på bakgrunn av en *nordisk arrestordre* etter arrestordreloven § 36 fjerde ledd er ikke samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet underlagt formkrav, i tråd med konvensjon om nordisk arrestordre art. 23 nr. 2 bokstav b. Selv om konvensjonen ikke oppstiller noen formkrav, mener utvalget harmoniserings- og systemhensyn taler for at samtykke i disse situasjonene bør underlegges tilsvarende formkrav som etter lovutkastet § 53 annet ledd om samtykke til overlevering til stater i Norden. Samtykket skal derfor avgis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til stede etter at den ettersøkte er informert om virkningene av å samtykke, jf. lovutkastet § 66 femte ledd. Dette vil sikre notoritet og ivareta den ettersøktes rettssikkerhet. Se nærmere om begrunnelsen for formkravene i punkt 10.6.3.4.

#### Videre overlevering

Arrestordreloven § 28 annet ledd bokstav a regulerer den ettersøktes samtykke til videre overlevering til en stat i EU eller Island etter at overlevering hit har funnet sted på bakgrunn av en *nordisk-europeisk arrestordre*. Samtykke skal gis skriftlig i retten. Regelen bygger på parallellavtalen art. 31 nr. 2 bokstav b, og er nærmest likelydende med art. 30 nr. 3 bokstav f. For å harmonisere formkravene for samtykke i overleveringsaker overfor stater i EU utenfor Norden, foreslår utvalget at samtykket skal nedtegnes og gis på tilsvarende måte som beskrevet ovenfor under spesialitetsprinsippet, jf. lovutkastet § 68 tredje ledd.

Er den ettersøkte overlevert til Norge på bakgrunn av en *nordisk arrestordre*, kan vedkommende i retten skriftlig samtykke til videre overlevering til en stat i EU utenfor Norden, jf. arrestordreloven § 28 første ledd annet punktum. Konvensjon om nordisk arrestordre art. 24 nr. 2 er taus om formkrav, men sier at samtykke skjer i henhold til reglene i den utstedende stats lovgivning. For å sikre harmoni og en helhetlig regulering, foreslår utvalget at samtykket skal avgis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til stede, etter at vedkommende er informert om virkningene av å gi dette jf. lovutkastet § 68 femte ledd.

Utvalget bemerker videre at arrestordreloven § 28 annet ledd bokstav a er utslag av parallellavtalen art. 31 nr. 2 bokstav b, men at bestemmelsen i dag er utformet annerledes enn avtalen. Etter parallellavtalen må den ettersøktes samtykke knytte seg til «overlevering til en annen [...] stat i medhold av en arrestordre». Artikkelen 31 nr. 2 bokstav b krever tilsynelatende at samtykket konkret skal angi både det forholdet det skal overleveres for, og staten det skal overleveres til, jf. Ruud mfl. s. 226. Paragraf 28 annet ledd bokstav a åpner derimot opp for at den ettersøkte kan samtykke til strafforfølgning for forholdet, uten at det er presisert hvilket land overleveringen skal skje til. Selv om bestemmelsen også i dag må tolkes i lys av Norges folkerettslige forpliktelser, jf. arrestordreloven § 2, slik at et samtykke til strafforfølgning trolig ikke er tilstrekkelig, går utvalget inn for å bringe unntaket i samsvar med parallellavtalen. Etter lovutkastet § 68 annet ledd bokstav a kan vedkommende nå kun samtykke til videre overlevering og ikke til strafforfølgning for forholdet. Med det forutsetter bestemmelsen at samtykket må gis i tilknytning til en arrestordre som er utstedt fra en annen stat enn den iverksettende stat.

#### Videre utlevering

En person som er overlevert til Norge på bakgrunn av en *nordisk arrestordre* kan videre utleveres til en stat utenfor EU og Norden hvis vedkommende samtykker til dette etter at overlevering hit har funnet sted, jf. arrestordreloven § 37 annet ledd, jf. konvensjon om nordisk arrestordre art. 24 nr. 2 bokstav a. Hverken loven eller konvensjonen oppstiller formkrav for å avgis et gyldig samtykke. For å harmonisere samtykketilfellene foreslår utvalget også her at samtykket må avgis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til

stede, etter at vedkommende er informert om virkningene av å gi dette, se lovutkastet § 67 fjerde ledd.

Arrestordreloven § 37 angir ikke hvordan anmodning om samtykke til videre utlevering skal fremmes overfor den iverksettende stat. Utvalget mener dette bør tydeliggjøres, og foreslår å lovfeste at anmodningen skal utstedes og oversendes på tilsvarende måte som en arrestordre eller nordisk arrestordre, se lovutkastet § 67 femte ledd.

## 11.4 Transittanmodninger fra Norge

### 11.4.1 Innledning

Ved utlevering eller overlevering til Norge, kan det være behov for transitt via en annen stat, og dermed nødvendig å anmode om tillatelse til transitt. Hverken utleveringsloven eller arrestordreloven har bestemmelser som regulerer transittanmodninger fra Norge.

Utlevering omtales i punkt 11.4.2, mens overlevering omtales i 11.4.3 og 11.4.4. Utvalgets vurderinger fremgår av punkt 11.4.5.

Transittanmodninger *til* Norge omtales i punkt 12.2.

### 11.4.2 Utlevering til Norge

#### 11.4.2.1 Gjeldende rett

Dersom en person skal utleveres til Norge fra en stat utenfor EU og Norden, via en stat utenfor EU og Norden, er praksis at påtalemyndigheten utarbeider en anmodning om samtykke til transitt, som Justisdepartementet sender til transittstatens myndigheter. En transittanmodning til en stat utenfor EU og Norden skal i utgangspunktet følge de samme prosedyrene som en utleveringsbegjæring, jf. utleveringskonvensjonen art. 21 nr. 1 og 3.

Ved utlevering til Norge fra en stat utenfor EU og Norden, via en stat i EU eller Norden, gjelder prosedyrene for transitt etter parallellavtalen så langt de passer, jf. parallellavtalen art. 28 nr. 5. Utgangspunktet er at påtalemyndigheten sender transittanmodningen til transittstatens myndigheter (på samme måte som ved overlevering fra stater i EU utenfor Norden, se nedenfor).

#### 11.4.2.2 Folkerettslige rammer

Se omtalen av folkerettslige rammer om transitt i forbindelse med utlevering *fra* Norge i punkt 12.2.2.2.

#### 11.4.2.3 Nordisk rett

De nordiske statene har ikke lovbestemmelser som direkte regulerer utgående transittanmodninger i sine utleveringslover.

### 11.4.3 Overlevering til Norge fra stater i EU utenfor Norden

#### 11.4.3.1 Gjeldende rett

Overleveres en person til Norge fra en stat i EU utenfor Norden, via en stat i EU eller Norden, er utgangspunktet at påtalemyndigheten anmoder transittstaten om samtykke. Transittstaten plikter å tillate transitt, så lenge visse opplysninger er gitt, jf. parallellavtalen art. 28 nr. 1.

#### 11.4.3.2 Folkerettslige rammer

Se omtalen av folkerettslige rammer om transitt i forbindelse med overlevering *fra* Norge i punkt 12.2.3.2.

#### 11.4.3.3 Nordisk rett

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 70 § bestemmer at om en ettersøkt skal transporteres til Finland via en annen EU-medlemstat, skal kompetent myndighet anmode om tillatelse til transporten. Anmodningen skal inneholde de samme opplysningene og sendes på samme måte som innkommende transittanmodninger, jf. 69 §.

### 11.4.4 Overlevering til Norge fra stater i Norden

#### 11.4.4.1 Gjeldende rett

Ved overlevering til Norge fra en stat i Norden, via en annen stat i Norden, kreves ikke særskilt tillatelse til transitt, jf. konvensjon om nordisk arrestordre art. 21.

#### 11.4.4.2 Folkerettslige rammer

Se omtalen av folkerettslige rammer om transitt i forbindelse med overlevering *fra* Norge i 12.2.4.2.

#### 11.4.4.3 Nordisk rett

Etter den *finske* loven om nordisk arrestordre 2007 66 § 2 mom. behøver kompetent myndighet i Finland ikke å be om tillatelse til transitt når en

ettersøkt person skal transporteres fra en nordisk stat til Finland over eller via en annen nordisk stat.

### 11.4.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett med hensyn til utstedelse av transittanmodninger ved utlevering og overlevering til Norge. Utvalget har vurdert om kompetanse- og saksbehandlingsregler om dette bør lovreguleres. Folkerettslige avtaler kan bl.a. gi regler for utformingen av transittanmodningen og hvilke opplysninger som skal gis, jf. f.eks. utleveringskonvensjonen art. 21 og parallellavtalen art. 28. Hva som kreves vil likevel ofte avhenge av hva transittstaten krever, og dette kan variere mellom ulike stater. Utvalget har derfor kommet til at det ikke er hensiktsmessig å ha egne lovbestemmelser om utstedelse av transittanmodninger. Ved utforming av en transittanmodning til en stat i EU er det grunn til å se hen til lovutkastet § 72 annet ledd, som gjelder transittanmodninger til Norge ved overlevering mellom to stater i EU eller mellom Island og en stat i EU.

## 11.5 Varetektsfradrag

---

### 11.5.1 Innledning

Varetektsfradrag går ut på at tiden en person har vært frihetsberøvet i anledning en sak, skal komme til fradrag i straffen som senere skal utmåles eller allerede er utmålt. Varetektsfradrag er dermed potensielt en *virkning* av en utlevering eller overlevering. Fradraget beregnes etter reglene i straffeloven § 83.

Når en person utleveres eller overleveres *til* Norge, oppstår det spørsmål om det skal gjøres fradrag i straffen som utmåles eller er utmålt her, for tiden den ettersøkte har vært frihetsberøvet i utlandet på grunn av utleveringsbegjæringen eller arrestordren.

Ved utlevering og overlevering *fra* Norge står den anmodende eller utstedende stat overfor spørsmålet om det skal gjøres fradrag for varetekt som er utholdt i Norge. I disse tilfellene kan Norge være folkerettslig forpliktet til å opplyse om frihetsberøvelser som har skjedd her i anledning utleverings- eller arrestordresaken. Etter at en utlevering fra Norge er gjennomført, skal påtalemyndigheten underrette Justisdepartementet om antall dager den utleverte har vært berøvet friheten på grunn av utleveringsbegjæringen. I tråd med utleveringskonvensjonen art. 18 nr. 3 varsler departementet deretter den



anmodende stat om dette, jf. rundskriv G-19/2001 del II punkt 3.2.5 (s. 45).

Med hjemmel i utleveringsloven § 12 annet ledd kan departementet dessuten stille som vilkår for en utlevering at varetekt som er utholdt her, skal komme til fradrag ved utmåling av straff i den anmodende stat.

## 11.5.2 Utlevering til Norge

### 11.5.2.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven har ingen regler om varetektsfradrag. Varetekt som den ettersøkte har utholdt i utlandet som følge av en utleveringsbegjæring fra Norge, skal komme til fradrag i straff som utmåles etter at vedkommende er utlevert hit, jf. straffeloven § 83.

### 11.5.2.2 Folkerettslige rammer

Det følger av *utleveringskonvensjonen* art. 18 nr. 3 at den anmodende stat skal underrette den anmodende stat om tiden den ettersøkte har vært berøvet friheten på grunn av utleveringen. Artikkelen forutsetter at utholdt varetekt skal komme til fradrag i utmålt straff. Det samme er forutsatt i avtalen med *Australia* art. 18 nr. 3.

### 11.5.2.3 Nordisk rett

I forarbeidene til den *danske* utleveringsloven 2020 fremgår det at tiden den utleverte har vært frihetsberøvet i utlandet, skal komme til fradrag ved soning i Danmark når utlevering eller overlevering skjer for straffullbyrding, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 97 og 137. Varetektsfradraget skal beregnes etter reglene i den danske straffeloven § 86, stk. 1.

## 11.5.3 Overlevering til Norge

### 11.5.3.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven har regler om varetektsfradrag i § 35, som gjelder for overlevering til Norge fra stater både i EU og Norden. Bestemmelsen bygger på parallellavtalen art. 29 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 22.

Dersom en person overleveres til straffullbyrding i Norge, skal det gjøres fradrag i straffen for tiden vedkommende i anledning saken har vært frihetsberøvet i den iverksettende stat, jf. § 35 første punktum. Av annet punktum følger at det samme gjelder ved overlevering til Norge for

strafforfølgning, dersom den som overleveres, idømmes fengselsstraff her.

### 11.5.3.2 Folkerettslige rammer

Det følger av *konvensjon om nordisk arrestordre* art. 22 nr. 1 og *parallellavtalen* art. 29 nr. 1 at alle varetektsperioder som er en følge av iverksettningen av en arrestordre, skal trekkes fra i den samlede tiden som skal sones i den utstedende stat som følge av en idømt frihetsstraff eller annen frihetsberøvelse. Alle opplysninger om hvor lenge den ettersøkte har vært varetektsfengslet på grunnlag av arrestordren, skal oversendes fra den iverksettende stat til den utstedende stat når overleveringen finner sted, jf. begge artiklene nr. 2. Artiklene speiler EUs rammebeslutning art. 26 nr. 1, som bestemmer at det skal gjøres fradrag for enhver periode den ettersøkte har vært «varetægtsfængslet» på grunn av iverksettningen av arrestordren. EU-domstolens dom 28. juli 2016 i sak C-294/16 PPU/JZ bidrar til å klargjøre bestemmelsen. EU-domstolen presiserte først at bestemmelsen bare etablerer et minimumsnivå av beskyttelse av den ettersøktes grunnleggende rettigheter (avsnitt 45). I avsnitt 57 uttalte EU-domstolen så at bestemmelsen skal forstås slik

«at foranstaltninger såsom husarrest i ni timer i løbet af natten kombineret med en overvågning af den pågældende person ved hjælp af en elektronisk fodlænke, med en pligt til dagligt eller flere gange ugentligt at give møde på en politistation på nærmere angivne tidspunkter og med et forbud mod at ansøge om udstedelse af rejsedokumenter til udlandet, henset til arten, varigheden, virkningerne og gennemførelsen af disse foranstaltninger set under ét, i princippet ikke er begrænsende i et sådant omfang, at de har en frihedsberøvende virkning, der kan sammenlignes med den, som følger af fængsling, og således kan anses for 'varetægtsfængsl[ing]' i den nævnte bestemmelses forstand, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.»

Avgjørelsen må ifølge Ruud mfl. s. 241 bety at den enkelte staten står fritt til å vurdere om fengslingsurogater skal anses som en frihetsberøvelse som skal gi grunnlag for fradrag.

### 11.5.3.3 Nordisk rett

Om *dansk* rett se punkt 11.5.2.3.

I *svensk* rett er det f.eks. gitt regler om varetektsfradrag i forskriftene om overlevering fra Sverige til EU (2003:1179), Norden (2012:565) og Storbritannia (2021:713). Det følger av forskriftene at den svenske påtalemyndigheten skal underrette den utstedende stat om frihetsberøvelser som har skjedd i Sverige på grunn av arrestordrene, jf. henholdsvis 20 §, 15 § og 3 kap. 12 §, jf. avtalen mellom Storbritannia og EU art. 624.2.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 35 svarer til den norske arrestordreloven § 35.

I de *finske* lovene om europeisk arrestordre 2003 67 § 1 mom. og nordisk arrestordre 2007 64 § 1 mom. fremgår det at domstolen skal gjøre fradrag for frihetsberøvelser som er en følge av arrestordren, i en eventuell straff som den overleverte idømmes i Finland. Når en overlevering skjer for straffullbyrding, skal den ansvarlige ved regionfengselet sørge for at det blir gjort slikt fradrag, jf. begge paragrafene 2 mom. Varetektsfradraget skal beregnes etter reglene i 6 kap. 13 § i den finske straffeloven, jf. begge paragrafene 1 og 2 mom.

#### 11.5.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget anser det som en selvfølge at varetekt som er utholdt i utlandet som en følge av en norsk utleveringsbegjæring, arrestordre eller nordisk arrestordre, skal komme til fradrag hvis det er utmålt eller senere skal utmåles straff i Norge for forholdet som ligger til grunn for saken. Etter utvalgets syn bør dette komme klart til uttrykk i loven, også for utleveringenes del. Utvalget foreslår derfor en fellesbestemmelse om varetektsfradrag, som skal gjelde for alle utleveringer og overleveringer som skjer til Norge, se lovutkastet § 65.

### 11.6 Tilbakeføring av personer som er utlevert eller overlevert til Norge

#### 11.6.1 Innledning

Utlevering eller overlevering kan skje midlertidig (punkt 10.7). Videre kan en utlevering eller overlevering gjøres betinget av at den ettersøkte returneres for soning etter at strafforfølgingen den skjedde for, er gjennomført (se særlig punkt 8.9). I begge tilfeller er det forutsatt en retur av den som ble utlevert eller overlevert, som ofte kalles en «tilbakeføring». Tilbakeføringen gjennomføres ved at personen blir sendt fra staten utlevering eller overlevering skjedde til og tilbake til staten den skjedde fra.

Utlevering omtales i punkt 11.6.2, mens overlevering omtales i 11.6.3. Utvalgets vurderinger fremgår av punkt 11.6.4.

#### 11.6.2 Utlevering til Norge

##### 11.6.2.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven har ingen regler om tilbakeføring av personer som er utlevert til Norge og forutsatt tilbakeført.

##### 11.6.2.2 Folkerettslige rammer

Utleveringskonvensjonen art. 6 gir statene rett til å nekte utlevering av egne statsborgere, og bestemmer at statene ved erklæring kan definere «statsborgere» i konvensjonens betydning. Konvensjonen har ikke regler om utlevering av egne borgere på betingelse av tilbakeføring. Artikkel 19 nr. 2 åpner imidlertid for midlertidig utlevering på vilkår som fastsettes ved avtale mellom statene.

##### 11.6.2.3 Utenlandsk rett

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 52 fastslår at en person som er frihetsberøvet i utlandet og midlertidig utlevert eller overlevert til Danmark for strafforfølging, skal tilbakeføres når strafforfølgingen er avsluttet. Den gjennomfører utleveringskonvensjonen art. 19 nr. 2, EUs rammebeslutning art. 18 og 24 nr. 2 samt konvensjon om nordisk arrestordre art. 20 nr. 2, jf. Lovforslag nr. L 78 (2019–20) s. 99–101. Med mindre annet er avtalt, skal personen være frihetsberøvet «under utleveringen». Ordlyden omfatter transporten til stedet hvor vedkommende skal frihetsberøves, selve oppholdet og transporten tilbake til den andre staten. Retten avgjør på begjæring fra påtalemyndigheten om personen skal frihetsberøves. De alminnelige reglene om siktede og forsvareren (retsplejeloven kap. 66) kommer til anvendelse. Retten skal sette en frist for frihetsberøvelsen, som kan forlenges. Personen kan bare underkastes tiltak som anses nødvendige for å sikre frihetsberøvelsens formål og opprettholdelse av orden og sikkerhet på stedet hvor den skjer. Frihetsberøvelsen kan skje i «arresthus», jf. retsplejeloven § 770, stk. 2.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 26 a § fastslår at når en person er utlevert til Sverige for strafforfølging på betingelse av tilbakeføring, skal Polismyndigheten sørge for at tilbakeføring skjer. Det følger av paragrafen at hvis personen ikke er frihetsberøvet og det anses nødvendig for å gjen-

nomføre tilbakeføringen, kan Polismyndigheten holde vedkommende i varetekt i inntil 48 timer. Bestemmelsene synes å omfatte «samtlige former av återförande till den andra staten, såväl efter s.k. tillfällig utlämning som när en person ska återföras med anledning av att han eller hon har utlämnats till Sverige på villkor att en eventuell frihetsberövande påföljd som personen döms till i Sverige ska få verkställas i den andra staten», jf. Prop. 2016/17:57 s. 67–68. Närmere regler er gitt i förordning (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott till Sverige 9 a og 9 c §§.

Den *finske* utleveringsloven 1970 30 § 1 mom. fastslår at ved utlevering til Finland, skal betingelsene som er stilt i utleveringsvedtaket iakttas.

Den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 68 første ledd fastslår at den som er midlertidig utlevert til Tyskland på betingelse om tilbakeføring, skal tilbakeføres til avtalt tid, med mindre personen frafaller retten til tilbakeføring. Dersom det anses nødvendig for å sikre tilbakeføring, kan personen pågripes og fengsles etter annet og tredje ledd.

### 11.6.3 Overlevering til Norge

#### 11.6.3.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 38 første ledd fastslår at når en ettersøkt person er overlevert til Norge på betingelse av tilbakeføring etter at strafforfølgning er gjennomført her, skal påtalemyndigheten sørge for tilbakeføringen. Bestemmelsen gjelder ved overlevering fra stater i både EU og Norden. Lov om nordisk arrestordre 2008 hadde ingen tilsvarende bestemmelse.

I de spesielle motivene til § 38 er det henvist til parallellavtalen art. 8 nr. 3, jf. arrestordreloven § 15 annet ledd (EU) og § 22 annet ledd (Norden). Paragrafene fastslår at det som betingelse for å overlevere en norsk statsborger eller person bosatt i Norge til strafforfølgning, kan bestemmes at personen skal tilbakeføres for å sone en eventuell dom i Norge. Paragraf 38 regulerer motsatt situasjon, dvs. at en annen stat stiller en slik betingelse overfor Norge.

Det er overfor utvalget stilt spørsmål ved om § 38 gjelder også ved tilbakeføring etter midlertidig overlevering til Norge, jf. parallellavtalen art. 27 nr. 2 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 20 nr. 2 (dvs. motsatt av § 31, som regulerer midlertidig overlevering fra Norge).

Paragraf 38 gjelder tilbakeføring «etter at strafforfølgninga er gjennomført», mens parallellavtalen art. 27 nr. 2 åpner for midlertidig overlevering til

både strafforfølgning og straffullbyrding. Dette, sammenholdt med henvisningene i motivene, kan tyde på at departementet har hatt parallellavtalen art. 8 nr. 3-tilfellene i tankene.

Med henvisning til art. 8 nr. 3 er det i forarbeidene uttalt at «[v]ilkåret om tilbakeføring utgjør i disse tilfelle eit tilstrekkeleg rettsleg grunnlag for tilbakeføring til soning; det er ikkje i desse tilfella nødvendig med sak om soningsoverføring», jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 63. I rundskriv G-02/2020 s. 42 er dette nyansert ved at det uttales at det «i utgangspunktet» ikke er nødvendig med soningsoverføringssak. En soningsoverføringssak kan nemlig være påkrevd etter reglene i staten personen skal tilbakeføres til, jf. Ruud mfl. s. 248.

Når noen overleveres til Norge på betingelse av tilbakeføring, skjer tilbakeføring enten med hjemmel i arrestordreloven § 38, overføringsloven 1991 (EU) eller lov om fullbyrding av nordiske straffedommer 1963 (Norden), jf. Grøstad s. 225 og 229.

For eksempel har Nederland ved erklæring til parallellavtalen art. 7 nr. 2 knyttet tilbakeføringen av egne statsborgere og tilsvarende personer til overføringskonvensjonen. I slike tilfeller må norsk påtalemyndighet kontakte Kriminalomsorgsdirektoratet, som kan gi garanti for tilbakeføring og soningsoverføring, jf. ovennevnte rundskriv s. 42.

Annet ledd fastslår at når den som skal tilbakeføres ikke er fengslet på forhånd, kan personen *pågripes og fengsles* hvis det anses nødvendig for å få gjennomført tilbakeføringen. Reglene i straffeprosessloven § 175 flg. om pågripelse og fengsling gjelder for saksbehandlingen, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 64.

Avgjørelse om fengsling kan ikke gjelde for lengre tid enn ti dager hvis tilbakeføringen skal skje til en stat i EU, og bare fem dager når den skal skje til en nordisk stat. Dersom særlige omstendigheter gjør det umulig å tilbakeføre innen fristene, kan fengslingen forlenges med inntil ti dager i førstnevnte tilfelle, og fem dager i sistnevnte tilfelle.

Arrestordreloven § 40 gir i tillegg regler om midlertidig overføring av den ettersøkte for avhør i den utstedende stat, se punkt 10.7. Det er ikke gitt regler om slike overføringer til Norge.

#### 11.6.3.2 Folkerettslige rammer

*Parallellavtalen* art. 8 nr. 3 og *konvensjon om nordisk arrestordre* art. 6 fastslår at når en arrestordre om overlevering til strafforfølgning gjelder en statsborger eller person bosatt i den iverksettende stat, kan overlevering gjøres betinget av at perso-

nen, etter å ha blitt hørt, bringes tilbake for å sone frihetsstraffen eller frihetsberøvelsen avsagt i utstedende stat.

Artiklene speiler *EUs rammebeslutning* art. 5 nr. 3. Det følger av EU-domstolens praksis at den ettersøkte må tilbakeføres så snart som mulig etter at det foreligger endelig avgjørelse, jf. dom 11. mars 2020 i sak C-314/18 *SF* avsnitt 54.

Parallellavtalen art. 27 nr. 2 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 20 nr. 2 (midlertidig overlevering), og parallellavtalen art. 21 (midlertidig overføring), er omtalt i punkt 10.7.3.2.

### 11.6.3.3 Utenlandsk rett

Om *dansk* rett se punkt 11.6.2.3.

Den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 8 kap. 1 § og nordisk arrestordre 2011 7 kap. 1 § fastslår at når en person er overlevert til Sverige for strafforfølgning på betingelse av tilbakeføring, skal Polismyndigheten sørge for at tilbakeføring skjer. Det følger av paragrafene at hvis personen ikke er frihetsberøvet og det anses nødvendig for å gjennomføre tilbakeføringen, kan Polismyndigheten holde vedkommende i varetekt i inntil 48 timer. Nærmere regler er gitt i forskrifter av 2003 14 § (EU) og 2012 13 og 14 §§ (Norden).

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 59 § og nordisk arrestordre 2007 56 § fastslår at ved overlevering til Finland, skal betingelsene som er stilt i overleveringsvedtaket iakttas. I sistnevnte lov er betingelser om tilbakeføring for soning nevnt uttrykkelig, og i lovens forarbeider understrekes det at reglene gjelder ved både betinget overlevering av egne borgere og bosatte og ved midlertidig overlevering, jf. RP 51/2007 rd s. 26–27.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 38 tilsvarer den norske arrestordreloven § 38.

Den *nederlandske* arrestordreloven 2004 § 48 fastslår at betingelsene som den iverksettende stat har stilt for overlevering i samsvar med EUs rammebeslutning, er bindende for enhver person og ethvert organ som utøver offentlig myndighet i Nederland.

Reglene i den *tyske* loven om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 68 (se punkt 11.6.2.3), gjelder også overfor stater i EU (§ 78 første ledd) og Island og Norge (§ 98 annet ledd).

### 11.6.4 Utvalgets vurderinger

Utleveringsloven regulerer hverken tilbakeføring etter midlertidig utlevering eller etter utlevering av egne borgere til Norge på betingelse om tilba-

keføring for soning. Etter utvalgets syn taler hensynet til klarhet, forutberegnelighet og sammenheng i lovgivningen for at også tilbakeføring av personer som er *utlevert* til Norge, reguleres. Der som noen utleveres til Norge under slike forutsetninger, påligger det uansett norske myndigheter å sørge for at tilbakeføring skjer. At utvalget foreslår å åpne for utlevering av norske borgere på betingelse av tilbakeføring for soning, jf. lovutkastet § 17 annet ledd, er videre et argument for at også motsatt situasjon bør reguleres. Selv om utvalget ikke er kjent med at det er uttrykt behov for regulering av disse situasjonene i utleveringssaker, taler de nevnte hensyn og lovkravet for at det gis klare regler også her. Regler om tilbakeføring i utleveringssaker er dessuten gitt bl.a. i Danmark, Sverige, Finland og Tyskland.

Når det gjelder utformingen av lovutkastet viser utvalget til at de folkerettslige rammeverkene har likhetstrekk som muliggjør felles regulering for utlevering og overlevering. Utvalget har vurdert både modellen i arrestordreloven § 38 og en bestemmelse som fastsetter generelt at betingelser som er stilt av andre stater, skal iakttas. Utvalget mener hensynet til klarhet og tilgjengelighet taler for gjeldende modell, og har derfor utformet en bestemmelse med utgangspunkt i § 38, men som skal gjelde i både utleverings- og arrestordresaker, jf. lovutkastet § 69.

Utvalget foreslår å klargjøre at den nye bestemmelsen skal gjelde både når Norge får utlevert personer til strafforfølgning på betingelse av tilbakeføring for soning, ved overlevering hit av et annet lands egne statsborgere og bosatte personer på betingelse av tilbakeføring for soning, ved midlertidig utlevering og overlevering samt midlertidig overføring til Norge.

Videre er det etter utvalgets syn behov for å klargjøre hjemlene for pågripelse og fengsling i tilbakeføringssituasjonene.

Arrestordreloven § 38 annet ledd hjemler pågripelse og fengsling når den som skal tilbakeføres, ikke er «fengsla på førehand». Løslates vedkommende etter strafforfølgningen i Norge, kan det reises spørsmål om personen kan pågripes og fengsles på nytt i medhold av § 38. Selv om personen som overleveres til Norge normalt vil være varetektsfengslet på eget grunnlag, ser utvalget at det kan være hensiktsmessig at hjemmelen formuleres klarere enn i dag.

Etter forslaget skal det ikke være tvil om at tvangsmidler, såfremt de alminnelige vilkårene er oppfylt, kan brukes også når den som skal tilbakeføres, har vært fengslet og senere er løslatt. Hjemmelsgrunnlaget er ment å dekke tilfeller både

hvor den som skal tilbakeføres, er fengslet på forhånd, og hvor personen ikke er det.

Utvalget har funnet grunn til å foreslå ulike hjemler for tvangsmiddelbruk når noen er utlevert eller overlevert til Norge på betingelse om tilbakeføring for soning og der vedkommende er midlertidig utlevert, overlevert eller overført til Norge.

I tilbakeføring for soning-tilfellene bør pågrepelse og fengsling kunne besluttes når det er nødvendig for å overholde tilbakeføringsplikten eller betingelse stilt av den andre staten. Dersom påtalemyndigheten ønsker å holde personen varetektsfengslet, bør vedkommende fremstilles for retten med krav om fengsling etter reglene i straffeprosessloven § 183. Tvangsmidler bør etter dette kunne brukes når det anses som nødvendig for å få gjennomført en tilbakeføring og det er forenlig med kravene i straffeprosessloven § 170 a. Det bør etter utvalgets syn ikke gjelde noen fengslingspresumsjon i disse tilfellene.

Når noen er midlertidig utlevert eller overlevert til Norge, vil det være stilt skriftlige betingelser for den midlertidige utleveringen. Det bør derfor etter utvalgets syn være hjemmel for pågrepelse, og det bør gjelde en fengslingspresumsjon, jf. lovutkastet § 52 fjerde ledd første og annet punktum, som det foreslås å henvise til i bestemmelsen. Det betyr at dersom påtalemyndigheten ønsker å holde personen fengslet, skal vedkommende fremstilles for tingretten med krav om fengsling etter reglene i straffeprosessloven

§ 183. Retten skal beslutte fengsling med mindre det «ikke er grunn til å frykte at den pågrepne vil unndra seg eller hindre overleveringen, eller formålet med fengslingen kan oppnås ved tiltak etter straffeprosessloven § 188». Personen skal ikke holdes fengslet hvis noe annet er avtalt med den andre staten.

Etter utvalgets syn bør reglene som foreslås å gjelde ved midlertidig utlevering og overlevering også gjelde tilsvarende ved midlertidig overføring, jf. parallellavtalen art. 21 nr. 1 bokstav b, dvs. i motsatt situasjon av lovutkastet § 60. Hjemlene vil dekke transporten til stedet hvor vedkommende skal fengsles, oppholdet i Norge og selve gjennomføringen av tilbakeføringen til den andre staten.

Arrestordreloven § 38 annet ledd angir frister for pågrepelse og fengsling med sikte på tilbakeføring. Det antas at fristene begynner å løpe idet selve tilbakeføringen skal skje. For midlertidig utlevering, overlevering og overføring er den foreslåtte hjemmelen for pågrepelse og fengsling som nevnt ment å dekke hele perioden fra personen utleveres eller overleveres til Norge, til vedkommende er returnert i samsvar med forutsetningene. De folkerettslige rammeverkene synes ikke å kreve at det settes noen bestemt frist for fengslingen i disse tilfellene. Slike frister vil heller ikke passe særlig godt i de øvrige tilbakeføringstilfellene, bl.a. fordi det kan være påkrevd med sak om soningsoverføring etter den andre statens rett. Det foreslås derfor ikke å videreføre fristene.

## Kapittel 12

### Andre spørsmål

#### 12.1 Konkurrerende anmodninger

##### 12.1.1 Innledning

Den ettersøkte kan på samme tid være anmodet utlevert eller overlevert til ulike stater. Dersom vilkårene for utlevering eller overlevering er oppfylt for flere av anmodningene, oppstår spørsmålet om hvilken anmodning som skal gis fortrinn. Det kan foreligge konkurrerende anmodninger i form av konkurrerende utleveringsbegjæringer, konkurrerende arrestordrer eller en eller flere utleveringsbegjæringer og en eller flere arrestordrer som gjelder samme person. Arrestordren kan komme fra en stat i EU eller i Norden. Anmodningene kan gjelde samme eller ulike lovbrudd.

Utleveringsloven har ingen bestemmelse om konkurrerende utleveringsbegjæringer. I tråd med den generelle kompetansen etter utleveringsloven § 18 til å avgjøre om en utleveringsbegjæring skal etterkommes, avgjør Justisdepartementet hvilken begjæring som eventuelt skal etterkommes.

Arrestordreloven regulerer konkurrerende anmodninger i § 29. Første ledd fastsetter at dersom det foreligger flere arrestordrer som gjelder samme person, avgjør påtalemyndigheten hvilken som skal etterkommes. Foreligger det i tillegg til en eller flere arrestordrer en utleveringsbegjæring fra en stat utenfor Norden og EU, fatter departementet avgjørelse, jf. annet ledd. Tredje ledd angir momenter som skal vektlegges i vurderingen.

Utlevering eller overlevering kan ikke skje før det foreligger rettskraftig kjennelse fra retten om at vilkårene er oppfylt. Dette gjelder med unntak av tilfeller hvor den ettersøkte etter en nordisk arrestordre samtykker til overlevering. Domstolen skal imidlertid ikke avgjøre hvilken av anmodningene som skal gis fortrinn hvis det foreligger konkurrerende anmodninger.

Utlevering omtales i punkt 12.1.2, mens overlevering omtales i 12.1.3. Utvalgets vurderinger fremgår av punkt 12.1.4.

##### 12.1.2 Utlevering

###### 12.1.2.1 Gjeldende rett

###### Bakgrunn

*Utleveringsloven 1908* regulerte konkurrerende utleveringsbegjæringer i §§ 7 og 8. Lovens § 7 gjaldt tilfeller hvor flere stater hadde framsatt utleveringsbegjæring for *samme* lovbrudd. Fortrinnet skulle da som regel gis til den staten hvor lovbruddet var begått. Hvis lovbruddet var begått i flere stater, skulle fortrinnet gis til staten hvor hovedhandlingen var begått. Utleveringsbegjæringer fra flere stater for *ulike* lovbrudd var regulert i § 8. I slike tilfeller skulle fortrinnet som hovedregel gis til den staten Norge først hadde mottatt anmodning fra.

*Den nordiske utleveringsloven 1961* hadde i § 8 en bestemmelse om hvilke hensyn det skulle legges vekt på ved avgjørelsen av konkurrerende utleveringsbegjæringer fra flere nordiske stater. Etter første ledd skulle det «tas hensyn særlig til arten av og tiden og stedet for den eller de straffbare handlinger, tiden for begjæringene og vedkommende persons statsborgerforhold og bopel». Det kunne settes vilkår om at lovbyteren senere skulle utleveres videre til en annen nordisk stat som hadde fremmet utleveringsbegjæring, jf. annet ledd. Ved konkurrerende begjæringer fra en nordisk og en ikke-nordisk stat skulle 1908-loven gjelde, jf. Ot.prp. nr. 18 (1959–60) s. 13.

Ved utarbeidelsen av *utleveringsloven 1975* kom departementet til at en fast regel om hvilken utleveringsbegjæring som skal gis fortrinn når det er framsatt begjæring fra flere stater, neppe burde opprettholdes, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 23–24. Departementet uttalte at avgjørelsen i slike tilfelle så vidt mulig burde skje på grunnlag av en samlet vurdering av hvor strafforfølgningen mest naturlig bør skje. En regel om dette var det imidlertid liten grunn til å ta inn i loven. Departementet uttalte også at bestemmelsen i den nordiske utleveringsloven § 8 «til dels er unødvendig, og dels kan virke mindre heldig», jf. proposisjonen s. 50.

### Nærmere om avgjørelsen ved konkurrerende utleveringsbegjæringer

Utleveringsloven har ingen bestemmelse om konkurrerende utleveringsbegjæringer, dvs. tilfeller hvor flere stater har begjært utlevering av samme person, enten for samme eller forskjellige lovbrudd. Departementet avgjør hvilken anmodning som eventuelt skal etterkommes, i tråd med departementets generelle kompetanse til å avgjøre utleveringsbegjæringer, jf. utleveringsloven § 18.

Som nevnt fremgår det av Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 23–24 at avgjørelsen «så vidt mulig [bør] skje på grunnlag av en samlet vurdering av hvor strafforfølgningen mest naturlig bør skje». Utleveringskonvensjonen art. 17 regulerer konkurrerende begjæringer:

«Begjæres utlevering samtidig av flere stater, enten for samme forbrytelse eller for forskjellige forbrytelser, skal den anmodede stat treffe sin beslutning idet den tar hensyn til alle foreliggende omstendigheter og spesielt til forbrytelsenes relative alvorlige karakter og stedet for deres utførelse, de respektive begjæringers datering, vedkommende persons nasjonalitet og muligheten for senere utlevering til en annen stat.»

Etter departementets praksis er dette sentrale momenter i vurderingen. Også andre momenter er relevante, bl.a. foreldelse, om begjæringene omfatter flere forhold, om de gjelder strafforfølgning eller fullbyrding av dom og hvor alvorlig straff som eventuelt er idømt.

I Rt. 2007 s. 1130 og Rt. 2007 s. 1453 kom henholdsvis Høyesteretts kjæremålsutvalg og Høyesterett i avdeling til at vilkårene for utlevering av en kroatisk statsborger til Kroatia og Serbia var oppfylt. Departementet fattet vedtak om utlevering til Serbia. Det ble bl.a. sett hen til at utlevering til statsborgerlandet ville sperre for senere videre utlevering til Serbia, at den serbiske begjæringen gjaldt det mest alvorlige forholdet og påtalemyndighetens anbefaling, jf. Ruud mfl. s. 92.

Dersom det foreligger konkurrerende begjæringer for ulike lovbrudd og vilkårene er oppfylt for begge begjæringene, kan det være aktuelt å gi forhåndssamtykke til eventuell videre utlevering til den andre staten.

#### 12.1.2.2 Folkerettslige rammer

Utleveringskonvensjonen art. 17 regulerer konkurrerende begjæringer, se ovenfor.

Utleveringsavtalene med *Australia* og *USA* har bestemmelser om konkurrerende utleveringsbegjæringer i henholdsvis art. 11 og art. 16. Ifølge disse skal den anmodende stat avgjøre hvilken av statene personen skal utleveres til etter en helhetsvurdering der det tas hensyn til alle forhold. Begge bestemmelsene gir en ikke-uttømmende angivelse av momenter det skal legges vekt på. Avtalen med *Canada* har ingen bestemmelse om konkurrerende begjæringer.

#### 12.1.2.3 Nordisk rett

Mens Danmark og Island ikke har egne bestemmelser om konkurrerende utleveringsbegjæringer, har Finland og Sverige slike egne bestemmelser.

Det *danske* Justitsministeriet har opplyst at praksis i Danmark er at Rigsadvokaten avgjør hvilken av flere konkurrerende utleveringsbegjæringer som skal gis forrang.

I både Finland, Island og Sverige er det justisdepartementet som har kompetansen til å avgjøre hvilken av flere konkurrerende utleveringsbegjæringer som eventuelt skal etterkommes:

Den *finske* utleveringsloven 1970 25 § 1 mom. fastsetter at justisdepartementet skal avgjøre hvilken begjæring som skal etterkommes under hensyn til «brottets beskaffenhet, tiden och platsen för brottet, framställningarnas tidsföljd, personens nationalitet och hemvist samt övriga omständigheter som inverkar på saken». Gjelder begjæringene ulike lovbrudd, kan det settes vilkår om videreutlevering, jf. 2 mom.

Den *islandske* utleveringsloven § 17 tilsvarer i stor grad den norske utleveringsloven § 18 første ledd; departementet har kompetansen til å avgjøre utleveringsbegjæringer.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 13 § samsvarer i betydelig grad med den finske utleveringsloven 25 §. Det er regjeringen som avgjør hvilken utleveringsbegjæring som skal gis fortrinn, jf. 15 §.

#### 12.1.3 Overlevering

##### 12.1.3.1 Gjeldende rett

###### Bakgrunn

Arrestordreløven § 29 gjennomfører parallellavtalen art. 19 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 15. Bestemmelsen viderefører lov om nordisk arrestordre 2008 § 14, med den endring at bestemmelsen gjelder både ved nordisk-europeiske og nordiske arrestordrer.

Bakgrunnen for utformingen av arrestordreloven § 29 fremgår av Prop. 137 LS (2010–2011) s. 38. Departementet viste til parallellavtalen art. 19. Dersom det foreligger flere arrestordrer som gjelder den samme personen, skal beslutningen om hvilken arrestordre som skal fullbyrdes, fattes av den iverksettende rettsmyndighet, jf. art. 19 nr. 1. Kommer en arrestordre i konflikt med en utleveringsbegjæring fra en tredjestat, skal beslutningen fattes av den kompetente myndighet hos den iverksettende stat, jf. nr. 3. I proposisjonen på s. 38 presiseres det at i sistnevnte tilfelle er det opp til den enkelte stat å avgjøre hvilken myndighet som skal treffe valget mellom arrestordren og utleveringsbegjæringen. Avgjørelsen kunne dermed treffes av departementet.

Det fremgår av proposisjonen s. 38 at riksadvokaten under høringen av utkastet til lov om nordisk arrestordre påpekte at avgjørelsen av hvilket krav som skal etterkommes bygger på et skjønn som særlig er knyttet til hva som gir best resultat i kampen mot kriminalitet. Riksadvokaten mente denne vurderingen naturlig hører hjemme hos den utøvende makten, og foreslo at avgjørelsen skulle legges til departementet, heller enn domstolene. Departementet sluttet seg til vurderingene, men la kompetansen til å velge mellom konkurrerende nordiske arrestordrer til påtalemyndigheten. I proposisjonen fulgte departementet opp dette, se arrestordreloven § 29.

#### *Nærmere om arrestordreloven § 29*

Arrestordreloven § 29 første ledd bestemmer at dersom det foreligger flere arrestordrer, enten flere nordiske, flere nordisk-europeiske eller en eller flere av hver, skal påtalemyndigheten avgjøre hvilken som skal etterkommes. I forarbeidene er det forutsatt at avgjørelsen skal treffes av det nivået i påtalemyndigheten som har kompetanse til å ta ut tiltale i den mest alvorlige saken, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 61. Kompetansereglene gitt i forskrift kan avvike fra dette. Arrestordreloven § 2 tredje ledd og § 4 tredje ledd fastsetter at statsadvokaten har avgjørelseskompetansen når det foreligger to eller flere konkurrerende arrestordrer. Dersom kompetansen til å avgjøre arrestordren er lagt til departementet etter arrestordreloven §§ 9 eller 10, avgjør departementet hvilken av de konkurrerende arrestordre som skal etterkommes.

Foreligger det en eller flere arrestordrer og en utleveringsbegjæring fra en stat utenfor EU og Norden, følger det av arrestordreloven § 29 annet ledd at departementet skal avgjøre hvilken

anmodning som skal etterkommes. Saken skal sendes via statsadvokaten og riksadvokaten til departementet, jf. arrestordreloven § 2 tredje ledd og § 4 tredje ledd. For nærmere om saksbehandlingen se proposisjonen s. 61.

I disse sakene vil det ikke være mulig å overholde fristene om saksbehandlingstid i arrestordreloven §§ 14 og 21. Påtalemyndigheten må derfor straks underrette den utstedende stat om forsinkelsen, jf. § 14 femte ledd og § 21 femte ledd, jf. proposisjonen s. 61. Det skal også opplyses om årsaken til forsinkelsen, jf. rundskriv G-02/2020 s. 17 og parallellavtalen art. 20 nr. 4.

Arrestordreloven § 29 tredje ledd angir hvilke momenter det skal legges vekt på i vurderingen av hvilken anmodning som skal etterkommes. Bestemmelsen bygger på parallellavtalen art. 19 nr. 1 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 15 nr. 1. Listen er ikke uttømmende. jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 61.

Arrestordreloven § 29 må også tolkes i lys av praksis fra EU-domstolen, som har gitt føringer for hvilken anmodning som skal gis forrang i nærmere bestemte situasjoner. I storkammerdommen 6. september 2016 i sak C-182/15 *Petruhhin* slo EU-domstolen fast at når en EU-stat som ikke selv utleverer egne borgere til tredjeland, mottar en begjæring om utlevering til strafforfølgning av en annen EU-borger til et slikt tredjeland, skal det innledes en konsultasjonsprosedyre med den etter søktes hjemland. Utsteder hjemlandet en arrestordre, skal den gis forrang foran utleveringsbegjæringen (avsnitt 48–50). Se nærmere om *Petruhhin*-avgjørelsen samt storkammerdommen 2. april 2020 i sak C-897/19 PPU *Ruska Federacija* i punkt 4.8.

Rundskriv G-02/2020 s. 35 viser til at også andre momenter enn de nevnt i tredje ledd vil kunne være relevante, f.eks. hvor langt strafforfølgningen har kommet i de enkelte landene og når de ulike forholdene foreldes etter de utstedende staters rett. Det uttales også at det i mange tilfeller vil være hensiktsmessig å prioritere anmodninger om utlevering eller overlevering til strafforfølgning foran anmodninger om fullbyrding av dom.

I teorien vises det til at andre relevante momenter kan være bl.a. hensynet til avviklingen av straffesaker, om noen av arrestordrene gjelder strafforfølgning med flere medtiltalte, statsborgerskap og humanitære hensyn. Normalt skal det ikke legges vekt på hva den ettersøkte selv ønsker, da man ikke kan velge hvor man vil bli strafforfulgt, jf. om dette og nærmere om vurderingen Ruud mfl. s. 230.



Dersom en arrestordre konkurrerer med et krav fra Den internasjonale straffedomstolen (ICC), skal sistnevnte etterkommes, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 61.

### 12.1.3.2 Folkerettslige rammer

Reguleringen i *parallellavtalen* art. 19 av avgjørelseskompetansen når det foreligger konkurrerende anmodninger, er omtalt i punkt 12.1.3.1. Både i tilfeller der det foreligger flere arrestordre som gjelder den samme personen (nr. 1), og tilfeller hvor en arrestordre kommer i konflikt med en utleveringsbegjæring fra en tredjestat (nr. 3), skal det foretas en konkret helhetsvurdering, med vekt på visse angitte hensyn. Det skal bl.a. tas hensyn til

«alle omstendigheter, særlig åsted for de straffbare handlingene og deres relative alvorlighetsgrad, datoer for arrestordrene og hvorvidt ordrene er utstedt med henblikk på rettsfølging eller fullbyrdelse av frihetsstraff eller annen frihetsberøvelse.»

Når en arrestordre konkurrerer med en utleveringsbegjæring, skal det også tas hensyn til omstendigheter som er nevnt i en eventuell folkerettslig avtale som kommer til anvendelse, jf. nr. 3.

Parallellavtalen art. 19 svarer til *EUs rammebehandling* art. 16.

*Konvensjon om nordisk arrestordre* art. 15 nr. 1 bestemmer at dersom det foreligger flere nordiske arrestordre som gjelder den samme personen, skal avgjørelsen om hvilken arrestordre som skal fullbyrdes, fattes av den iverksettende judicielle rettsmyndighet. Kommer en nordisk arrestordre i konflikt med en europeisk arrestordre eller utleveringsbegjæring fra en tredjestat eller en EU-medlemsstat, skal avgjørelsen fattes av den kompetente myndighet i den iverksettende stat, jf. nr. 2. I forarbeidene til lov om nordisk arrestordre 2008, Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 23, er det presisert at man etter konvensjonen i sistnevnte tilfeller står fritt til å velge hvilken myndighet som skal avgjøre hvilken begjæring som skal etterkommes, slik at avgjørelsen kan treffes av departementet. I begge tilfeller skal det foretas en helhetsvurdering, med vekt på visse angitte hensyn. Det er de samme momentene som i *parallellavtalen* art. 19 nr. 1. I tilfeller hvor en arrestordre konkurrerer med en utleveringsbegjæring skal det også tas hensyn til omstendigheter som er nevnt i en eventuell folkerettslig avtale som kommer til anvendelse.

### 12.1.3.3 Nordisk rett

Når det gjelder den nordiske arrestordrelovgivningen, er kompetansen til å avgjøre hvilken av flere konkurrerende krav som skal etterkommes noe ulik i de nordiske statene.

Den *danske* utleveringsloven 2020 har ikke egne bestemmelser om konkurrerende anmodninger. Det danske Justitsministeriet har opplyst at praksis er at dersom det foreligger flere arrestordre fra en stat i EU eller Norden som gjelder samme person, avgjør domstolene, på bakgrunn av en innstilling fra Rigsadvokaten, hvilken som skal gis forrang. Det samme gjelder dersom det foreligger en eller flere utleveringsbegjæringer og en eller flere arrestordre.

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 34 § 1 mom. bestemmer at ved konkurrerende anmodninger fra EU-stater, avgjør domstolen hvilken stat personen skal overleveres til. Bestemmelsen fastsetter at domstolen skal legge vekt på alle omstendigheter i saken og angir momenter det særskilt skal legges vekt på. Foreligger det anmodning både fra en stat i EU og fra en stat utenfor EU og Norden mot samme person, til samme tid, ligger avgjørelseskompetansen hos justisdepartementet, jf. 3 mom. Loven om nordisk arrestordre 2007 31 § svarer til 2003-loven 34 § hva gjelder nordisk arrestordre.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 29 bestemmer at når det foreligger flere arrestordre som gjelder samme person, avgjør statsadvokaten hvilken som skal etterkommes. Dersom det foreligger en utleveringsbegjæring i tillegg til en eller flere arrestordre, er det departementet som avgjør hvilken som skal etterkommes. Tredje ledd angir momenter som skal vektlegges i vurderingen.

Den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 fastsetter at dersom det foreligger konkurrerende arrestordre, skal sakene prøves i sammenheng i den tingretten som skal behandle den først innkomne saken, jf. 5 kap. 4 § 1 stk. Bestemmelsens 2 stk. regulerer tilfeller der det kommer inn en ny arrestordre etter at retten har fattet avgjørelse om overlevering, men før avgjørelsen er rettskraftig. I slike tilfeller kan ankeinstansen beslutte at tingretten skal prøve sakene i sammenheng. Momenter det særlig skal legges vekt på i vurderingen fremgår av stk. 3. Loven om nordisk arrestordre 2011 har en tilsvarende regulering i 4 kap. 6 § hva gjelder nordisk arrestordre. Avgjørende for hvilket regelsett som kommer til anvendelse er om den først innkomne arrestordren er europeisk eller nordisk. Dersom det pågår en utle-

veringssak, skal denne avgjøres før overleverings-saken behandles, jf. 2003-loven 5 kap. 5 § og 2011-loven 4 kap. 7 §. I praksis er det i slike tilfeller dermed regjeringen som avgjør hvilken anmodning som skal gis fortrinn.

#### 12.1.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om den nye loven bør ha en bestemmelse som eksplisitt regulerer tilfeller der det foreligger flere utleveringsbegjæringer som gjelder samme person.

Som det fremgår ovenfor valgte man ved utarbeidelsen av utleveringsloven ikke å videreføre de tidligere bestemmelsene om konkurrerende utleveringsbegjæringer. Departementet uttalte at en fast regel om hvilken utleveringsbegjæring som skal gis fortrinn, neppe burde opprettholdes. Det ble vist til at avgjørelsen i slike tilfelle så vidt mulig bør skje på grunnlag av en samlet vurdering av hvor strafforfølgningen mest naturlig bør skje. En regel om dette var det liten grunn til å ta inn i loven, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 23–24.

Begrunnelsen i forarbeidene for ikke å ha en regel om dette i loven, er ikke lenger treffende. Uttalelsen ble gitt på et tidspunkt da det i alle tilfeller var departementet som skulle treffe avgjørelsen, og det sentrale var at det ikke var nødvendig med en egen bestemmelse som regulerte *valget mellom flere begjæringer*. Dette er endret med innføringen av arrestordresystemet, idet avgjørelseskompetansen ved konkurrerende anmodninger nå varierer, se ovenfor. Arrestordreloven regulerer i dag tilfeller der det foreligger konkurrerende arrestordrer og tilfeller der en eller flere arrestordrer konkurrerer med en utleveringsbegjæring. Dette tilsier at også den tredje situasjonen – konkurrerende utleveringsbegjæringer – bør reguleres i loven. Eksplisitt regulering av dette vil bidra til klarhet, og gi veiledning til den som anmodes utlevert eller kreves overlevert samt til myndighetene som behandler saken. Det kan i tillegg være en fordel å signalisere overfor andre stater hvordan slike situasjoner er regulert. Utvalget viser også til at både Finland og Sverige har egne bestemmelser om konkurrerende utleveringsbegjæringer.

Utvalget foreslår etter dette å lovfeste at departementet har avgjørelseskompetansen ved konkurrerende utleveringsbegjæring, noe som er en kodifisering av gjeldende praksis (lovutkastet § 44 tredje ledd og § 71 første ledd).

Videre foreslår utvalget at den nye loven skal ha én felles bestemmelse om konkurrerende

anmodninger, som gjelder både ved utlevering og overlevering, jf. lovutkastet § 71.

Utvalget går inn for å videreføre kompetansereglene i arrestordreloven § 29 første og annet ledd; ved konkurrerende arrestordrer (fra en stat i EU eller Norden) avgjør påtalemyndigheten hvilken som skal etterkommes (lovutkastet § 55 og § 71 annet ledd), mens departementet har avgjørelseskompetansen når det foreligger en eller flere arrestordrer og en utleveringsbegjæring mot den ettersøkte (lovutkastet § 56 første ledd bokstav c og annet ledd og § 71 tredje ledd).

Etter utvalgets syn er det hensiktsmessig å angi i loven momenter det bl.a. skal legges vekt på ved vurderingen av hvilken arrestordre eller utleveringsbegjæring som skal etterkommes. Paragraf 17 fjerde ledd innebærer at det bl.a. skal legges vekt på stedet for og karakteren av de straffbare forholdene, når utleveringsbegjæringene eller arrestordrene er utstedt, og om de gjelder strafforfølgning eller fullbyrding av dom. Forslaget bygger på momenter angitt i utleveringskonvensjonen art. 17, parallellavtalen art. 19 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 15.

## 12.2 Transitt

### 12.2.1 Innledning

Utleveringsloven § 22 regulerer transitt gjennom Norge ved utlevering mellom to andre stater, med mindre transitten omfattes av arrestordreloven § 41.

Arrestordreloven § 41 regulerer transitt ved overlevering mellom to nordiske stater (første ledd), overlevering mellom to EU-stater og mellom en EU-stat og Island (annet ledd), og utlevering fra en stat utenfor EU og Norden til en stat i EU eller til Island (tredje ledd). Bestemmelsen bygger på parallellavtalen art. 28 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 21.

Tilfeller der Norge anmoder om tillatelse til transitt ved utlevering eller overlevering *til* Norge omtales i punkt 11.4.

### 12.2.2 Utlevering til stater utenfor EU og Norden

#### 12.2.2.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven § 22 fastslår at departementet kan samtykke i at en person som utleveres fra en fremmed stat til en annen fremmed stat, føres over norsk statsområde (transitt), såfremt ikke bestemmelsene i § 2 eller §§ 4 til 6 ville være til

hinder for at det skjedde utlevering fra Norge til vedkommende fremmede stat for handlingen.

Bestemmelsen regulerer transitt gjennom Norge ved utlevering til en stat utenfor EU og Norden.

Departementet har etter ordlyden en valgfri adgang til å samtykke til transitt. Hovedregelen etter utleveringskonvensjonen art. 21 er at transitt gjennom en av statspartenes territorier *skal* tillates, jf. nr. 1. Norge er dermed i utgangspunktet forpliktet til å samtykke til transitt ved anmodning fra stater som er part i konvensjonen.

Hverken loven eller forarbeidene gir nærmere veiledning om hva som skal anses som transitt eller norsk statsområde. Det kan særlig oppstå uklare situasjoner i tilknytning til sjøterritoriet og luftterritoriet. For transitt gjennom luftterritoriet med fly har utleveringskonvensjonen detaljerte regler i art. 21 nr. 4. Se nærmere om dette i Ruud mfl. s. 103 og 253.

Etter utleveringsloven § 22 kan samtykke til transitt ikke gis dersom § 2 om forbud mot utlevering av norske statsborgere, § 4 om militært lovbrudd, § 5 om politisk lovbrudd eller § 6 om fare for forfølgelse ville være til hinder for utlevering fra Norge til staten utleveringen skal skje til. Dette er i tråd med utleveringskonvensjonen art. 21, som i nr. 1, 2 og 6 åpner for unntak fra hovedregelen om at transitt skal tillates.

#### 12.2.2.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* art. 21 gjelder både transitt ved utlevering mellom parter til konvensjonen og ved utlevering fra en stat som ikke er part i konvensjonen til en stat som er det. Hovedregelen er at transitt gjennom en statsparts territorium skal tillates dersom staten personen skal utleveres til fremsetter begjæring om dette. Etter art. 21 nr. 1 skal begjæringen fremsettes som angitt i art. 12 nr. 1. Dokumentene som fremgår av art. 12 nr. 2, dvs. de samme dokumentene som skal medfølge en utleveringsbegjæring, skal vedlegges, jf. art. 21 nr. 3.

Som nevnt åpner utleveringskonvensjonen art. 21 nr. 1, 2 og 6 for unntak. Konvensjonen art. 21 nr. 2 viser til art. 6, som fastsetter at den enkelte stat kan definere hvem som skal anses som statsborgere etter konvensjonen. Norge har avgitt erklæring om å kunne nekte utlevering av personer som er statsborger av eller har fast bopel i Norge eller en av de andre nordiske statene. Norske myndigheter *kan* nekte transitt av slike personer. Transitt av norske borgere *må* derimot nektes, jf. utleveringsloven § 2.

Utleveringskonvensjonen art. 21 nr. 5 fastsetter at en stat kan erklære at den bare vil tillate transitt av en person på de vilkår som kreves oppfylt for utlevering, eller på noen av disse vilkårene. Norge har ikke avgitt slik erklæring.

Etter utleveringskonvensjonen art. 24 nr. 2 skal omkostninger påløpt som følge av transitt gjennom territoriet til en stat som er anmodet om å tillate transitt, bæres av den anmodende stat.

Utleveringsavtalen med *USA* art. 18 regulerer transitt over norsk eller amerikansk territorium av en person som skal utleveres fra en tredjestat til den andre avtaleparten. Transitt ved utlevering fra en av partene til en tredjestat, faller utenfor bestemmelsen. Bestemmelsen innebærer at transitt skal tillates dersom tre vilkår er oppfylt: transittstaten er underrettet på forhånd om reiseruten, de som ledsager den utleverte har med seg original eller bekreftet kopi av beslutningen om utlevering og transitten ikke vil komme i strid med lovgivningen i transittstaten.

Avtalen med *Australia* art. 22 gjelder transitt av en person som utleveres fra en tredjestat gjennom en av avtalepartenes territorium til den andre avtaleparten. Begjærer en avtalepart slik transitt, skal den andre avtaleparten i utgangspunktet tillate dette, i henhold til sin lovgivning. Bestemmelsen åpner for at avslagsgrunner som etter avtalen gjelder ved utlevering, også kan påberopes ved transitt. Avtalens art. 23 fastsetter at transitt gjennom en avtaleparts territorium skal reguleres utelukkende av denne statens lovgivning.

Avtalen med *Canada* har ingen bestemmelse om transitt.

Ved transitt gjennom Norge ved utlevering til Sveits eller Liechtenstein, supplerer Schengenregelverket utleveringskonvensjonen med forenklede saksbehandlingsregler. Etter *Schengenkonvensjonen* art. 65 nr. 1 kan en begjæring om transitt fremmes via diplomatiske kanaler eller mellom departementene som den enkelte stat har utpekt. Dette er for Norges del Justisdepartementet.

#### 12.2.2.3 Nordisk rett

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 54, stk. 1, bestemmer at riksadvokaten kan tillate at en person som utleveres fra en fremmed stat til en annen fremmed stat føres gjennom riket, såfremt bestemmelsene i §§ 6 (fare for forfølgelse, torturforbudet, Danmarks internasjonale forpliktelser), 18 (utlevering av danske borgere til strafforfølgning), 19 (utlevering til strafforfølgning), 24 (militært lovbrudd) eller 25 (politisk lovbrudd) ikke ville være til hinder for at det skjedde utlevering

fra Danmark for den aktuelle handlingen. Paragraf 54, stk. 5, fastslår at § 32, stk. 2 og 3, og § 33, som regulerer bruk av tvangsmidler, gjelder tilsvarende ved transitt, se nærmere om §§ 32 og 33 i punkt 10.10.

Etter den *finske* utleveringsloven 1970 33 § 1 mom. gir justisdepartementet samtykke til transitt gjennom Finland for en person som utleveres fra en fremmed stat til en annen, såfremt personen ikke er finsk statsborger. En finsk borger kan transporteres gjennom Finland hvis vedkommende utleveres til en stat i Norden eller EU og vilkårene for utlevering etter henholdsvis loven om nordisk arrestordre 2007 eller europeisk arrestordre 2003 er oppfylt, jf. 2 mom. Etter 3 mom. skal en anmodning om transitt av en person som utleveres til en ikke-nordisk stat fremsettes på diplomatisk vei, med mindre annet følger av overenskomst med den fremmede staten.

Den *islandske* utleveringsloven 1984 har ingen bestemmelse om transitt. Transittanmodninger behandles av justisdepartementet.

Den *svenske* utleveringsloven 1957 regulerer transitt i 26 og 26 b §§. Etter 26 § 1 stk. kan justisministeren gi samtykke til transitt gjennom Sverige, såfremt det ikke gjelder en svensk statsborger og det ikke ellers foreligger spesielle grunner som taler mot det. Politiet kan tilbakeholde den som utleveres i inntil 48 timer, dersom det er nødvendig for å gjennomføre transporten, jf. 2 stk. Bestemmelsens 3 stk. slår fast at ved transitt ved utlevering til en stat i EU eller Norden gjelder loven om europeisk arrestordre 2003 8 kap. 2 §. Lovens 26 b § regulerer transitt med fly.

#### 12.2.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre gjeldende rett i utleveringsloven § 22 med noen redaksjonelle endringer og presiseringer, se lovutkastet § 72 første ledd. Det foreslås én fellesbestemmelse for transitt, se nærmere om videreføring av arrestordreloven § 41 nedenfor.

Som det fremgår av punkt 8.9 foreslår utvalget å åpne for utlevering av norsk statsborger etter en konkret vurdering når visse vilkår er oppfylt. Utvalget har vurdert om det også burde åpnes for at departementet kan tillate at en norsk borger som utleveres fra en fremmed stat til en annen fremmed stat, kan føres over norsk territorium (transitt via Norge). Man kan se for seg at departementet skal kunne gi slik tillatelse dersom vilkårene for utlevering av personen fra Norge er oppfylt, jf. lovutkastet § 17. Utvalget

foreslår at det ikke åpnes for dette. Transittanmodninger må behandles raskt, og det vil være vanskelig å få klarlagt om vilkårene i § 17 er oppfylt så raskt som behandlingen av transittanmodningen krever.

Lovutkastet § 72 første ledd viderefører at departementet ikke kan tillate transitt dersom personen er norsk statsborger eller bestemmelsene om fare for forfølgelse (§ 6), politisk lovbrudd (§ 18) eller militært lovbrudd (§ 19) ville være til hinder for at det skjedde utlevering fra Norge til vedkommende fremmede stat for forholdet. I tillegg fastsetter bestemmelsen eksplisitt at det samme gjelder hvis § 5 om menneskerettigheter ville være til hinder for utlevering. Dette er ment som en presisering av gjeldende rett.

Hverken utleveringsloven eller arrestordreloven har særlige regler om bruk av tvangsmidler i forbindelse med transitt i Norge. Det antas at det f.eks. kan være behov for tvangsmiddelbruk i situasjoner hvor den ettersøkte forsøker å unndra seg overføringen, eller dersom det oppstår tekniske problemer med et fly i forbindelse med mellomlanding i Norge. For å dekke et antatt behov og klargjøre hjemmelsspørsmålet, foreslås det at bestemmelsene om tvangsmiddelbruk i utleverings- og arrestordresaker gis tilsvarende anvendelse ved transitt så langt de passer, se lovutkastet § 72 femte ledd. En slik løsning er også valgt i den danske utleveringsloven.

### 12.2.3 Overlevering til stater i EU utenfor Norden

#### 12.2.3.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 41 annet ledd gjelder transitt over norsk territorium i tilfeller der en ettersøkt overleveres på grunnlag av en arrestordre mellom to EU-stater eller mellom en EU-stat og Island, unntatt overleveringer mellom to nordiske stater. Etter ordlyden omfattes ikke overlevering fra Island til en EU-stat, men dette må anses som en inkurie, jf. Ruud mfl. s. 253. Bestemmelsen gjennomfører parallellavtalen art. 28 nr. 1.

Annet ledd første punktum fastsetter at departementet skal gi samtykke til at personen føres over norsk territorium dersom norske myndigheter har mottatt opplysninger om identiteten og statsborgerskapet til den ettersøkte, den straffbare handlingens art og rettslig karakteristikk, og omstendighetene rundt handlingen, herunder tid og sted. Parallellavtalen forutsetter at overleveringen skjer på grunnlag av en arrestordre. Det må derfor også foreligge opplysninger

om eksistensen av en arrestordre, jf. parallellavtalen art. 28 nr. 1 bokstav b og rundskriv G-02/2020 s. 37.

Annet ledd annet og tredje punktum gir særregler for transitt som gjelder norske statsborgere. Plikten til å tillate transitt gjelder ikke overfor en EU-stat som ikke overleverer egne borgere til Norge, jf. annet punktum. Ut fra gjensidighetsbetraktninger kan slik transitt nektes. Transitt av en norsk borger fra en slik stat og til en stat som overleverer egne borgere til Norge, følger derimot hovedregelen i annet ledd første punktum. Det kan stilles vilkår for å gi samtykke ved alle transitter av norske borgere, jf. tredje punktum og rundskrivet s. 38.

Hverken loven eller forarbeidene gir en nærmere beskrivelse av hva som skal anses som transitt eller hva som skal regnes som norsk territorium. For nærmere om dette se Ruud mfl. s. 103 og 253.

#### 12.2.3.2 Folkerettslige rammer

*Parallellavtalen* art. 28 nr. 1 bestemmer at hver stat skal tillate transitt via sitt territorium av en person som overleveres, forutsatt at den har fått visse opplysninger. I tillegg til opplysningene som er oppregnet i arrestordreloven § 41 annet ledd, skal det gis opplysninger om at det foreligger en arrestordre. En stat som i samsvar med art. 7 nr. 2 har avgitt erklæring om at den ikke overleverer egne borgere, eller at egne borgere bare vil bli overlevert på visse vilkår, kan nekte transitt av egne borgere via sitt territorium eller gjøre transitten betinget av at vilkårene er oppfylt.

Artikkel 28 nr. 2 og 3 gir nærmere prosessuelle regler for fremsettelse av transittanmodninger. Det er forutsatt at hver stat utpeker en myndighet som er ansvarlig for å motta transittanmodninger og nødvendig dokumentasjon. I Norge er dette Justisdepartementet. Etter art. 28 nr. 4 gjelder avtalen ikke ved lufttransport uten planlagt mellomlanding. Foretas det en uplanlagt mellomlanding, skal opplysningene i nr. 1 gis.

Parallellavtalen art. 28 bygger på *EUs rammebeslutning* art. 25.

#### 12.2.3.3 Nordisk rett

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 54, stk. 2, bestemmer at riksadvokaten kan gi tillatelse til transitt ved overlevering til en annen stat i EU eller Norden hvis visse opplysninger er mottatt. Bestemmelsen gjennomfører ellers innholdsmessig *EUs rammebeslutning* art. 25. Som nevnt gir § 54, stk. 5, hjemmel for bruk av tvangsmidler.

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 regulerer transitt i 69 til 72 §§. Etter 69 § 1 mom. gir justisdepartementet, i samsvar med utleveringsloven 1970 33 §, tillatelse til transitt over finsk territorium av en person som utleveres (fra en stat i eller utenfor EU) til en EU-stat, hvis departementet har mottatt visse opplysninger. Bestemmelsens 2 og 3 mom. gir særregler om transitt av en finsk borger, mens 4 mom. fastsetter at transittanmodningen kan sendes til justisdepartementet på enhver måte som gjør det mulig å få en «skriftlig uppteckning».

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 41 annet ledd har en lignende regulering som den norske arrestordreloven § 41 annet ledd.

Etter den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 8 kap. 2 § 1 stk. skal politimyndigheten gi samtykke til transitt gjennom Sverige, dersom dette begjæres for en person som overleveres på grunnlag av en arrestordre eller utleveres til en annen EU-medlemsstat, Island eller Norge. Politimyndigheten skal også sette eventuelle vilkår for transitten. Politiet kan tilbakeholde den som utleveres i inntil 48 timer, dersom det er nødvendig for å gjennomføre transporten, jf. 2 stk. Bestemmelsens 3 og 4 stk. gjelder tilbakeholdelse ved uplanlagte mellomlandinger.

#### 12.2.3.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre arrestordreloven § 41 annet ledd.

Det foreslås likevel enkelte redaksjonelle endringer, se lovutkastet § 72 annet ledd. Bestemmelsen fastsetter at den gjelder ved overlevering mellom to stater i EU eller mellom Island og en stat i EU, og fanger nå etter sin ordlyd også opp overlevering fra Island til en stat i EU.

For at norske myndigheter skal være forpliktet til å gi tillatelse til transitt i tilfeller som nevnt over, må den anmodende stat gi opplysninger som nevnt i arrestordreloven § 41 annet ledd. I tillegg foreslår utvalget at det skal fremgå av ordlyden at norske myndigheter må ha mottatt opplysninger om at det foreligger en arrestordre. Dette er i tråd med parallellavtalen art. 28 nr. 1 bokstav b og anses som en presisering av gjeldende rett.

Videre foreslås det at bestemmelsene om tvangsmiddelbruk i utleverings- og arrestordre-saker gis tilsvarende anvendelse ved transitt så langt de passer, jf. lovutkastet § 72 femte ledd og se nærmere om begrunnelsen for dette i punkt 12.2.2.4.

## 12.2.4 Overlevering til stater i Norden

### 12.2.4.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 41 første ledd regulerer transport over norsk territorium av en ettersøkt som skal overleveres mellom to andre nordiske stater. Bestemmelsen fastsetter at den som blir overlevert fra Sverige, Danmark, Finland eller Island til en av disse statene, kan føres over norsk territorium uten særskilt samtykke. Den viderefører lov om nordisk arrestordre 2008 § 22 uten endringer, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 64. Bestemmelsen svarer til den nordiske utleveringsloven 1961 § 18 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 21.

### 12.2.4.2 Folkerettslige rammer

Konvensjon om nordisk arrestordre art. 21 fastsetter at personer som skal overleveres fra et nordisk land til et annet nordiske land, uten særskilt tillatelse kan føres over eller gjennom et eller flere av de øvrige nordiske land.

### 12.2.4.3 Nordisk rett

Ved overlevering fra et nordisk land til et annet nordisk land, kan ettersøkte føres over transittstatens territorium uten særskilt samtykke, jf. den *danske* utleveringsloven 2020 § 54, stk. 4, den *finske* loven om nordisk arrestordre 2007 66 § 1 mom., den *islandske* arrestordreloven 2016 § 41 første ledd og den *svenske* loven om nordisk arrestordre 2011 7 kap. 2 § 1 stk.

Som nevnt gir den *danske* loven § 54, stk. 5, hjemmel for bruk av tvangsmidler. Etter den *svenske* loven om nordisk arrestordre 2011 7 kap. 2 § 2 stk. kan den som utleveres tas i forvaring av politiet i opptil 48 timer, dersom det er nødvendig for at transporten skal kunne gjennomføres.

### 12.2.4.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre arrestordreloven § 41 første ledd, se lovutkastet § 72 tredje ledd.

Det foreslås at bestemmelsene om tvangsmiddelbruk i utleverings- og arrestordresaker gis tilsvarende anvendelse ved transitt så langt de passer, se punkt 12.2.2.4.

## 12.2.5 Utlevering til stater i EU eller Norden

### 12.2.5.1 Gjeldende rett

Arrestordreloven § 41 tredje ledd regulerer transitt over norsk territorium av personer som skal utleveres fra en stat utenfor EU og Norden til en EU-stat eller Island på grunnlag av en utleveringsbegjæring. Etter bestemmelsen gjelder annet ledd tilsvarende i disse tilfellene. Bestemmelsen gjennomfører parallellavtalen art. 28 nr. 5.

### 12.2.5.2 Folkerettslige rammer

Parallellavtalen art. 28 nr. 5 fastsetter at når en transitt gjelder en person som skal utleveres fra en tredjestat til en stat som er part i avtalen, gjelder art. 28 så langt den passer. Også særreglene for transitt av norske statsborgere kan dermed anvendes i slike tilfeller.

### 12.2.5.3 Nordisk rett

Den *danske* utleveringsloven 2020 § 54, stk. 3, bestemmer at ved utlevering til en annen stat i EU eller Norden fra en stat utenfor Norden og EU, skal det i tillegg til opplysningene nevnt i stk. 2 gis opplysning om hvorvidt det foreligger en utleveringsbegjæring. Som nevnt gir stk. 5 hjemmel for bruk av tvangsmidler.

Den *islandske* arrestordreloven 2016 § 41 tredje ledd har en lignende regulering som den norske arrestordreloven § 41 tredje ledd.

Den *finske* loven om europeisk arrestordre 2003 69 til 72 §§ og den *svenske* loven om europeisk arrestordre 2003 8 kap. 2 § er omtalt i punkt 12.2.3.3.

### 12.2.5.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget går inn for å videreføre arrestordreloven § 41 tredje ledd, se lovutkastet § 72 fjerde ledd.

Det foreslås at bestemmelsene om tvangsmiddelbruk i utleverings- og arrestordresaker gis tilsvarende anvendelse ved transitt så langt de passer, se punkt 12.2.2.4.

## 12.3 Utleveringsavtaler med andre stater

### 12.3.1 Gjeldende rett

#### 12.3.1.1 Innledning

*Utleveringsloven* § 26 gjelder traktater om bl.a. utlevering. Første ledd gir Kongen fullmakt til å inngå overenskomst med fremmed stat om plikt til utlevering på bestemte vilkår, som ikke må stride mot utleveringsloven. Etter annet ledd er det adgang til utlevering uten hensyn til utleveringsloven i det omfang Norge er forpliktet til det etter overenskomst inngått før loven trådte i kraft. Tredje ledd fastslår at utlevering kan skje selv om Norge ikke har plikt til det etter traktat med en annen stat.

Bestemmelsen regulerer også annen retts hjelp i straffesaker, som ikke omfattes av utvalgets mandat.

I motsetning til utleveringsloven har *arrestordreloven* ingen bestemmelse om folkerettslige avtaler, men derimot en generell folkerettsreservasjon i § 2.

#### 12.3.1.2 Nærmere om utleveringsloven § 26

Bakgrunnen for utleveringsloven § 26 første ledd om inngåelse av traktater fremgår av Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 20–21 og 47–48. Utleveringsloven 1908 hadde ikke noen regel tilsvarende fullmaktsregelen i § 26 første ledd, men det var lagt til grunn at Kongen kunne inngå utleveringstraktater som innebar plikt til utlevering. Prinsippet både i utleveringsloven 1908 og gjeldende lov har vært at norske myndigheter står fritt ved vurderingen av om en utleveringsbegjæring skal etterkommes, selv om lovens vilkår for utlevering er oppfylt. Utleveringsavtaler Norge er part i kan derimot medføre en plikt til utlevering når visse vilkår er oppfylt. Dermed kan forvaltningens skjønsmessige adgang til å nekte utlevering være avskåret ved traktat, jf. proposisjonen s. 24. Siden en utleveringsavtale om plikt til utlevering derfor ville bryte med et vesentlig prinsipp i loven, fant man at denne burde gi en uttrykkelig hjemmel for å inngå en slik avtale, jf. proposisjonen s. 47. Hjemmelen er benyttet bl.a. til å inngå de bilaterale utleveringsavtalene med USA 1977 og Australia 1985.

Ordlyden i § 26 første ledd omfatter både bilaterale og multilaterale avtaler. I Justisdepartementets høringsutkast til loven var det inntatt et krav om at slike avtaler skulle bygge på gjensidighet. For å unngå praktiske vansker med inngåelse av nye avtaler, ble dette strøket i det endelige lovfor-

slaget, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 47. På bakgrunn av innvendinger fra Utenriksdepartementet uttalte Justisdepartementet at det ikke bør gjelde noe krav om at statene etter en avtale er forpliktet etter de samme vilkår, selv om det vil være naturlig at det søkes en tilnærmet likhet i vilkårene.

Etter § 26 første ledd må overenskomster Kongen inngår etter lovens ikrafttreden ikke være i strid med loven. Men en avtale som fastsetter strengere vilkår enn det som følger av loven, vil ikke stride mot bestemmelsen, jf. proposisjonen s. 47.

Noen av utleveringslovens bestemmelser gir Kongen uttrykkelig hjemmel til å inngå avtaler som ikke er i samsvar med loven, se § 3 annet ledd og § 5 første ledd. Også andre bestemmelser gir adgang til å fravike loven ved overenskomst med fremmed stat, se bl.a. § 4, § 10 tredje ledd, § 13 første og femte ledd samt § 23 første ledd.

Inngåelse av utleveringsavtaler er i praksis normalt blitt ansett som en sak av viktighet som krever statsrådsbehandling, jf. Grunnloven § 28. Kongens kompetanse til å inngå slike avtaler kan ikke delegeres. Mindre endringer av eksisterende avtaler (f.eks. avtaler med enkeltstater om utfyllende bestemmelser) er imidlertid blitt gjennomført ved departementsvedtak. Inngåelse av både bilaterale og multilaterale utleveringsavtaler er ofte blitt ansett som en sak av særlig stor viktighet og dermed forelagt Stortinget etter Grunnloven § 26 annet ledd. Det gjelder f.eks. utleveringskonvensjonen, utleveringsavtalen med USA, konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen.

Ifølge utleveringsloven § 26 annet ledd kan utlevering skje i det omfang Norge har plikt til det etter overenskomst med fremmed stat inngått før utleveringsloven trådte i kraft. Dette innebærer at forpliktelsene etter bl.a. utleveringskonvensjonen 1957 og utleveringsavtalen med Canada 1873 kan gå foran utleveringslovens bestemmelser ved eventuell motstrid. De øvrige folkerettslige avtalene som Norge var bundet av før utleveringsloven trådte i kraft, er avløst av nyere avtaler. Bestemmelsen innebærer imidlertid ikke at en folkerettslig avtale kan være en selvstendig hjemmel for utlevering. Utlevering må ha grunnlag i loven, jf. legalitetsprinsippet og Rt. 2007 s. 1130 avsnitt 19.

Etter tredje ledd kan utlevering skje selv om det ikke foreligger plikt til dette etter avtale Norge har inngått med vedkommende fremmed stat om spørsmålet. I noen stater følger det av lovgivningen at utlevering bare kan finne sted på grunnlag av folkerettslig forpliktende avtale med den staten det skal utleveres til. Regelen i tredje ledd får betydning når det ikke foreligger noen avtale om

utlevering mellom Norge og den anmodende stat. Også i slike tilfeller er det adgang til utlevering, jf. Ruud mfl. s. 142. Videre får bestemmelsen betydning når det foreligger en avtale som gir adgang, men plikt til utlevering, dvs. når avtalens vilkår for utlevering er mer restriktive enn loven. I Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 48 ble det forutsatt at regelen skulle gjelde både for utleveringsavtaler inngått før og etter at utleveringsloven trådte i kraft.

### 12.3.2 Nordisk rett

Den *danske* utleveringsloven 2020 har ingen bestemmelse tilsvarende den norske utleveringsloven § 26, mens den *islandske* utleveringsloven 1984 § 25 synes å tilsvare den norske lovregelen. Etter de avsluttende bestemmelsene i den *finske* utleveringsloven 1970 skal en overenskomst med fremmed stat som gjaldt ved lovens ikrafttredelse, fortsette å gjelde, selv om den avviker fra loven. Det samme følger av overgangsreglene i den *svenske* utleveringsloven 1957.

### 12.3.3 Utvalgets vurderinger

Etter utvalgets syn bør regelen i utleveringsloven § 26 første ledd videreføres. Kongen bør kunne inngå avtaler om plikt til utlevering som ikke strider mot den nye loven. Videre foreslår utvalget å videreføre prinsippet om at norske myndigheter i utgangspunktet står fritt ved vurderingen av om en utleveringsbegjæring skal etterkommes, selv om lovens vilkår for utlevering er oppfylt, se punkt 10.5.2. Det som er uttalt i de spesielle motivene til § 26 i Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 47–48, gjør seg derfor fortsatt gjeldende. Siden avtaler som medfører en plikt til utlevering når visse vilkår er oppfylt, bryter med lovens utgangspunkt, mener utvalget at loven bør gi en uttrykkelig hjemmel for å inngå en slik avtale.

Utvalget ser derimot ikke grunn til å opprettholde regelen i § 26 annet ledd om overenskomster inngått før lovens ikrafttredelse. Denne bestemmelsen anses overflødig ved siden av den generelle folkerettsreservasjonen utvalget foreslår, jf. lovutkastet § 2.

Regelen i § 26 tredje ledd bør videreføres. Norge bør fortsatt kunne utlevere selv om vi ikke er folkerettslig forpliktet til det. Det er langvarig praksis for dette, og det kan bidra til internasjonal kriminalitetsbekjempelse. Siden lovgivningen i noen stater krever en folkerettslig avtale for å kunne utlevere, er det klargjørende å fastslå uttrykkelig at dette ikke er tilfellet etter norsk rett.

I den nye bestemmelsen om utleveringsavtaler med andre stater har utvalget ikke beholdt henvisningene til «annen rettshjelp i straffesaker» og «annen hjelp i straffesaker» i § 26 første og tredje ledd. Som nevnt foran følger det av utvalgets mandat at bestemmelsene i utleveringsloven kap. V om annen rettshjelp ikke skal tas med i utvalgets forslag, se punkt 2.2. Bakgrunnen er at Straffeprosessutvalget i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov har foreslått å oppheve utleveringsloven kap. V om annen rettshjelp og endre utleveringsloven § 26, og å innta reglene om internasjonalt samarbeid i ny straffeprosesslov del 4, jf. s. 90–91 og 349–350.

Utvalgets foreslåtte bestemmelse om utleveringsavtale med annen stat, lovutkastet § 73, gjelder ved utlevering. Utvalget foreslår ikke tilsvarende regler for overlevering. Arrestordreloven har ingen slik bestemmelse. Dersom det skulle oppstå behov for å inngå avtale om utlevering med stater som i dag er omfattet av arrestordre-systemet, antas det at bestemmelsen vil gi hjemmel for dette. Utvalget antar at overlevering ikke er aktuelt med mindre det foreligger plikt til det etter avtale.

## 12.4 Endring av folkerettslige rammer

### 12.4.1 Bilaterale utleveringsavtaler og Europarådets utleveringskonvensjon med tilleggsprotokoller

Utvalget mener det er grunn til å se nærmere på om Norge bør reforhandle noen av de bilaterale utleveringsavtalene. Særlig utleveringsavtalen med Canada er utdatert på en rekke punkter. Det bør også sees nærmere på om Norge bør oppdatere noen av erklæringene som er gitt til utleveringskonvensjonen og de to første tilleggsprotokollene. For eksempel er erklæringen om at utleveringskonvensjonen ikke skal gjelde ved utlevering til Danmark, Finland eller Sverige, fordi utlevering til disse statene er regulert av ensartet lovgivning, utdatert. Det vil være naturlig å ta en gjennomgang av Norges forbehold og erklæringer på et senere tidspunkt i lovgivningsprosessen, i lys av hva departementet foreslår med hensyn til nytt regelverk om utlevering og arrestordre.

### 12.4.2 Konvensjon om nordisk arrestordre og parallellavtalen

De delene av utvalgets lovutkast som gjelder overlevering til stater i EU og Island gjennomfører parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrest-



ordre. Utvalget har lagt vekt på en lojal gjennomføring av avtalene og har lagt til grunn at det ikke er aktuelt å reforhandle dem. Det er relativt kort tid siden lovgiver vurderte hvordan avtalene hensiktsmessig kunne gjennomføres i norsk rett, og hvilke erklæringer Norge skulle avgi, se Prop. 137 LS (2010–2011), Innst. 68 L (2011–2012) og Lovvedtak 19 (2011–2012). Utvalget har konsentrert seg om å oppdatere og klargjøre det norske regelverket i tråd med rettsutviklingen som har funnet sted, og å foreslå lovtekniske justeringer. Ved utformingen av reglene og prosedyrene for overlevering er det lagt vekt på å effektivisere systemet, samtidig som det har vært essensielt at hensynene til rettssikkerhet og menneskerettighetene ivaretas.

## 12.5 Fordeling av utgifter mellom statene

### 12.5.1 Innledning

Utlevering omtales i punkt 12.5.2, mens overlevering omtales i 12.5.3. Utvalgets vurderinger fremgår av punkt 12.5.4.

### 12.5.2 Utlevering

#### 12.5.2.1 Gjeldende rett

Utleveringsloven har ingen bestemmelse om utgiftsfordeling mellom statene. I praksis dekker norske myndigheter utgifter som påløper på norsk territorium som følge av en utlevering, mens alle andre utgifter dekkes av den anmodende stat. Dette er i samsvar med utleveringskonvensjonen art. 24 nr. 1.

Utleveringsloven 1908 hadde en bestemmelse om omkostninger. Etter § 24 kunne Kongen under forutsetning av gjensidighet, bestemme at omkostninger påløpt som følge av en utleveringsbegjæring, helt eller delvis ikke skulle kreves erstattet av den begjærende staten. Tidligere var utgangspunktet etter folkeretten at den staten som fremsatte en utleveringsbegjæring, pliktet å erstatte den utleverende statens utgifter ved utleveringen. Men etter hvert ble statene enige om gjensidig å frafalle krav på erstatning for slike utgifter, bortsett fra utgifter ved transport utenfor den utleverende stats grenser. Dette var i tråd med de fleste av Norges utleveringsavtaler jf. Ot.prp. nr. 26 (1906–07) s. 17.

Den nordiske utleveringsloven 1961 videreførte ikke utleveringsloven 1908 § 24. Under de nordiske drøftelsene var det enighet om at «utgif-

ter i forbindelse med saken før utleveringen skal bæres av det land der de er påløpt, men at prinsippet kan modifiseres når praktiske grunner taler for det», jf. Ot.prp. nr. 18 (1959–60) s. 15, med videre henvisning til Straffelovrådets innstilling 1958 s. 31.

I forarbeidene til utleveringsloven 1975, Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 48, presiseres det at man i lovutkastet ikke har «tatt opp omkostningsbestemmelsene i utleveringslovens § 24».

#### 12.5.2.2 Folkerettslige rammer

*Utleveringskonvensjonen* art. 24 regulerer fordeling av omkostninger («expenses») mellom statene. Etter nr. 1 skal omkostninger påløpt på den anmodede stats territorium som følge av utlevering, bæres av denne staten. Dette betyr at den anmodende stat ikke kan kreve refusjon av utgifter påløpt på eget territorium fra den anmodende stat. Det er antatt at slike omkostninger i utgangspunktet også omfatter utgifter i form av erstatning for uberettiget forfølgning og varetekt dersom utleveringsbegjæringen blir trukket, eller ikke tatt til følge, jf. Ruud mfl. s. 112.

Konvensjonen omtaler ikke transportomkostninger uttrykkelig. Men det følger av art. 24 nr. 1 at den anmodede stat skal dekke kostnadene den har med transport innenfor eget territorium til avtalt overleveringssted, som ofte er flyplassen. Den anmodende stat skal derimot bekoste transporten av den utleverte fra stedet som er avtalt for selve utleveringen, dvs. fra der hvor personen stilles til rådighet for den anmodende stat. Staten som begjærer utleveringen må også dekke utgifter med å oversette utleveringsbegjæringen med vedlegg og eventuelle dokumenter som mottas fra den anmodede stat i forbindelse med utleveringen, jf. Ruud mfl. s. 93 og 105. Etter art. 24 nr. 2 skal omkostninger påløpt som følge av transitt gjennom territoriet til en stat som er anmodet om å tillate transitt, bæres av den anmodende stat.

Etter utleveringsavtalen med *USA* art. 19 nr. 2 skal alle utgifter ved oversettelse av dokumenter og overføringen av den som skal utleveres, betales av den anmodende stat. Ifølge avtalen med *Australia* art. 21 nr. 3 skal utgifter til transport fra avtalt avgangssted på den anmodede stats territorium (jf. art. 18 nr. 1) dekkes av den anmodende stat. Det følger av begge avtalene at den anmodede stat som hovedregel ikke skal kunne reise noe økonomisk krav mot den anmodende stat på grunn av pågrep, fengsling, forvaring, forhør og utlevering av den begjærte personen. Avtalen med *Canada* har en bestemmelse om utgifter i

art. XIII, som antas å være uten praktisk betydning i dag.

### 12.5.2.3 Nordisk rett

Ingen av de nordiske statene har bestemmelser om fordeling av utgifter mellom den anmodende og anmodede stat i sine utleveringslover.

## 12.5.3 Overlevering

### 12.5.3.1 Gjeldende rett

Heller ikke arrestordreloven har noen bestemmelse om utgiftsfordeling mellom statene. Norske myndigheter dekker i praksis utgifter som påløper på norsk territorium som følge av en overlevering fra Norge, mens alle andre utgifter dekkes av den utstedende stat. Dette er i samsvar med parallellavtalen art. 33.

### 12.5.3.2 Folkerettslige rammer

Etter *parallellavtalen* art. 33 nr. 1 skal utgifter («expenses») som påløper på territoriet til den iverksettende stat ved gjennomføringen av en arrestordre, dekkes av denne staten. Når Norge er iverksettende stat innebærer dette at norske myndigheter skal dekke alle utgifter som påløper her i landet frem til overlevering på avtalt sted, jf. rundskriv G-02/2020 s. 37. Alle andre utgifter skal dekkes av den utstedende stat, jf. art. 33 nr. 2. Bestemmelsen svarer til *EUs rammebeslutning* art. 30. *Konvensjon om nordisk arrestordre* har ingen tilsvarende bestemmelse.

I Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til lovendringer for gjennomføring av parallellavtalen (desember 2009) uttales det på s. 36 at art. 33 om utgifter er av en slik art at den ikke krever lovregulering.

### 12.5.3.3 Nordisk rett

Blant de nordiske statene er det bare Finland som har regler om utgiftsfordeling mellom statene i sine arrestordrelover, jf. lovene om europeisk arrestordre 2003 68 § og nordisk arrestordre 2007 65 §.

## 12.5.4 Utvalgets vurderinger

Etter utvalgets syn er det ikke behov for å foreslå lovbestemmelser om fordeling av utgifter som påløper ved utlevering eller overlevering mellom statene. Spørsmål om utgiftsfordeling angår de

involverte myndighetene og reguleres av internasjonale avtaler. Hverken i forbindelse med den nordiske utleveringsloven, utleveringsloven eller arrestordreloven ble det ansett å være behov for å innta en bestemmelse som i utleveringsloven 1908. Med unntak av de finske arrestordrelovene har heller ikke de andre nordiske statene bestemmelser om dette i sine utleverings- eller arrestordrelover.

## 12.6 Særlig om soningsoverføring

### 12.6.1 Gjeldende rett

#### *Reglene om soningsoverføring*

Den som er begjært utlevert eller krevd overlevert, kan det også være aktuelt å overføre til samme eller en annen stat for å sone en idømt reaksjon i samme eller en annen sak. I slike tilfeller kan det oppstå spørsmål om forholdet til reglene om soningsoverføring («overføring»).

Soningsoverføring går ut på at en domfelt person overføres fra domsstaten til en annen stat, normalt hjemstaten, for å sone en ilagt reaksjon. Overføring til en stat domfelte har tilknytning til, er som regel hensiktsmessig for domfeltes sosiale rehabilitering, og derfor ønskelig.

Overføring mellom Norge og stater i Norden reguleres av lov 15. november 1963 nr. 15 om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. og forskrift 3. desember 1963 nr. 1. Loven bygger bl.a. på overenskomst 8. mars 1948 mellom Norge, Danmark og Sverige om anerkjennelse og fullbyrding av dommer i straffesaker, og er resultat av et nordisk lovsamarbeid.

Overføring mellom Norge og stater utenfor Norden reguleres av lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte (overføringsloven). Loven regulerer fire grunnlag for soningsoverføring i del A: Overføringskonvensjonen 21. mars 1983 med tilleggsprotokoll 18. desember 1997 (kap. II §§ 3 til 8), gyldighetskonvensjonen 28. mai 1970 (kap. III §§ 9 til 11), generelle bilaterale soningsoverføringsavtaler (kap. IV § 12) og *ad hoc*-avtaler (kap. IV § 13).

Overføringskonvensjonen og gyldighetskonvensjonen utgjør de viktigste grunnlagene for overføring. Konvensjonene er gjengitt i overføringsloven del B og C, og anvendes direkte. Norge har ellers inngått *bilaterale soningsoverføringsavtaler* med Latvia, Litauen, Romania og Thailand, jf. overføringsloven § 12. Overfor stater som hverken er tilsluttet konvensjonene eller en forutgående bilateral soningsoverføringsavtale,

kan overføring skje etter avtale i den enkelte sak (*ad hoc-avtaler*), jf. § 13. Avtalekompetansen etter § 13 er tillagt Justisdepartementet i arrestordresaker, og slik avtale kan inngås når det foreligger «særlige grunner».

Avgjørelser om strafferettslige reaksjoner som omfattes av *overføringskonvensjonen*, kan fullbyrdes etter konvensjonens regler, jf. overføringsloven § 3. Overføring krever domfeltes samtykke, og statene må være enige om overføringen, jf. konvensjonen art. 3 nr. 1 bokstav d og f. Konvensjonen gir bare hjemmel for overføring til domfeltes hjemstat, og synes å kreve en fysisk overføring av domfelte, jf. s. 2 i den forklarende rapporten til tilleggsprotokollen til konvensjonen. Konvensjonen er ratifisert eller tiltrådt av 68 stater.

Konvensjonen suppleres av tilleggsprotokollen dersom begge statene er tilsluttet den, jf. overføringsloven § 3 annet punktum. Etter tilleggsprotokollen er domfeltes samtykke ikke nødvendig hvis den domfelte ved å flykte fra domsstaten har unndratt seg soning av dommen overføringen gjelder, eller i forbindelse med dommen er besluttet utvist eller lignende fra domsstaten, jf. henholdsvis art. 2 og 3. Tilleggsprotokollen er ratifisert eller tiltrådt av 40 stater.

Europarådet vedtok 22. november 2017 en endringsprotokoll til tilleggsprotokollen. Denne endrer bl.a. art. 2 nr. 1, slik at vilkåret om flukt erstattes av et krav om at den domfelte må ha flyktet eller på annen måte returnert til hjemlandet med kjennskap om enten en pågående straffesak mot vedkommende i domslandet (bokstav a) eller at det er avsagt en dom mot personen (bokstav b). Protokollen endrer også art. 3. Endringsprotokollen er ratifisert eller tiltrådt av åtte stater. Norge har undertegnet protokollen, men foreløpig ikke ratifisert den.

Schengenkonvensjonen 1990 del III kap. 5 (art. 67 til 69) har også regler om overføring. Disse utfyller overføringskonvensjonen, jf. art. 67. En konvensjonsstat som har dømt en annen konvensjonsstats borger til frihetsstraff eller en annen frihetsberøvende reaksjon, kan be hjemstaten overta soningen hvis vedkommende har unndratt seg straffen ved å flykte til hjemstaten, jf. art. 68 nr. 1. Overføringen krever ikke domfeltes samtykke. Overføringskonvensjonen får tilsvarende anvendelse, jf. art. 69.

Avgjørelser om strafferettslige reaksjoner som omfattes av *gyldighetskonvensjonen*, kan fullbyrdes etter konvensjonens regler, jf. overføringsloven § 9. Overføring krever ikke domfeltes samtykke, men statene må være enige om overføringen. Konvensjonen omfatter overføring av flere

former for straffereaksjoner, og krever domstolsbehandling.

Som det fremheves på s. 2 i den forklarende rapporten til overføringskonvensjonen, har gyldighetskonvensjonen to store svakheter: Konvensjonen er ratifisert av et begrenset antall stater (23 stater), og prosedyrene er ikke egnet til å sikre raske overføringer.

Inntil nylig har gyldighetskonvensjonen hatt betydning først og fremst for overføring av andre straffereaksjoner enn frihetsstraff, fordi dommer på frihetsberøvelse også omfattes av overføringskonvensjonen, jf. Ruud s. 240.

I motsetning til overføringskonvensjonen krever ikke gyldighetskonvensjonen noen fysisk overføring av domfelte, jf. forutsetningen i art. 5 bokstav a.

Norge er ikke tilknyttet *EUs rammebeslutning om soningsoverføring 2008* (2008/909/JIS), se punkt 12.6.2. Rammebeslutningen gjelder dermed ikke ved overføringer mellom Norge og stater i EU som ledd i arrestordresaker.

#### *Soningsoverføring og utlevering*

Soningsoverføring og utlevering er en sjelden kombinasjon. Bakgrunnen for dette er bl.a. at Norge, i likhet med de fleste andre stater, har et absolutt forbud mot utlevering av egne statsborgere. Utleveringskonvensjonen sier heller ikke noe om soningssted, slik parallellavtalen gjør.

Utlevering og overføring kan i enkelte tilfeller være aktuelt hvis den ettersøkte er ilagt en lang straff. Anmodes det om overføring til en stat utenfor Norden, er dette bare aktuelt hvis det gjenstår minst seks måneder til domfelte har sonet to tredjedeler av straffen, jf. overføringskonvensjonen art. 3 nr. 1 bokstav c. Behandlingen av både utleveringsbegjæringen og søknaden om overføring kan medføre at det gjenstår for kort tid å sone, slik at overføring er utelukket.

Utleveringsloven § 11 første ledd bestemmer at en person som soner en dom i Norge, i utgangspunktet ikke kan utleveres før vedkommende løslates eller utskrives fra fengselet eller anstalten. Vedkommende kan likevel utleveres til straffefølgning på vilkår om tilbakeføring til Norge etter straffefølgning i utlandet, jf. annet ledd. Midlertidig utlevering («utlåning») er behandlet i punkt 10.7.

#### *Soningsoverføring og overlevering*

Soningsoverføring og overlevering er en vanligere kombinasjon enn overføring og utlevering.

Dette henger sammen med at arrestordre-systemet i større grad enn den tradisjonelle utleveringslovgivningen legger opp til overlevering av egne borgere, med mulighet for at den domfelte kan sone en eventuell straffedom i hjemlandet.

Reglene om overlevering av egne borgere og personer som er bosatt i Norge til stater henholdsvis i EU og Norden har en side til både overføringslovens regler om soningsoverføring og lov om fullbyrding av nordiske straffedommer.

Etter arrestordreloven § 12 annet ledd (EU) og § 19 første ledd bokstav a, jf. § 12 annet ledd (Norden), kan overlevering av norsk borger og person bosatt i Norge til straffullbyrding nektes dersom Norge forplikter seg til å fullbyrde den utenlandske dommen. Bestemmelsene gjennomfører henholdsvis parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav f, som speiler EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre 2002 art. 4 nr. 6, og konvensjon om nordisk arrestordre art. 5 nr. 5.

Etter arrestordreloven § 15 annet ledd (EU) og § 22 annet ledd (Norden) kan overlevering av norsk borger og person bosatt i Norge til straffølgning gjøres betinget av at vedkommende tilbakeføres til Norge for soning av den utenlandske dommen. Bestemmelsene gjennomfører henholdsvis parallellavtalen art. 8 nr. 3, som speiler EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre art. 5 nr. 3, og konvensjon om nordisk arrestordre art. 6.

EU-domstolens praksis knyttet til EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre art. 4 nr. 6 og art. 5 nr. 3 har betydning for praktiseringen av bestemmelsene i arrestordreloven. Om praksisen vises det til punkt 12.6.2.

Påtalemyndigheten avgjør både om en arrestordre som gjelder en norsk borger eller en person bosatt i Norge, skal avslås mot at Norge påtar seg å fullbyrde den utenlandske dommen, og om overlevering skal gjøres betinget av tilbakeføring til Norge for soning. Unntaksvis er det departementet som treffer avgjørelsen, jf. arrestordreloven §§ 9, 10 og 29.

Formålet med arrestordreloven §§ 12, 15, 19 og 22 er å tilrettelegge for at soning skjer der det er mest hensiktsmessig av hensyn til den domfeltes sosiale rehabilitering. I Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53 og 56 er det nærmere omtalt når en person har slik *tilknytning* til Norge at soning bør skje her. Om §§ 12 og 19 uttales det på s. 54:

«Det er ikkje meininga at verken norsk statsborgarskap eller busetnad her i landet i seg sjølv skal vere tilstrekkeleg grunn til at ein arrestordre til straffullbyrding vert avslått.

Tvert imot bør avslag berre skje om personen har sterk og aktuell tilknytning til landet, noko som ikkje utan vidare er tilfellet verken for norske borgarar eller personar busette her. Ein kan tenkje seg personar som har behalde sitt norske statsborgarskap, men som har budd fleire år eller mesteparten av livet i utlandet. Det er neppe nokon grunn til at desse skal gjennomføre straffa her. På den andre sida kan ein tenkje seg personar som aldri er blitt norske statsborgarar, men som har budd her mesteparten av livet og har familie og nettverk her. I slike tilfelle kan bruk av denne avslagsgrunnen vere riktig. Ved vurderinga må ein også sjå hen til kva slags straff det er tale om å fullbyrde; dette er særleg aktuelt kor dommen går ut på anna tap av fri domen enn fengsel. Lengda på straffa er også relevant. Er den ettersøkte under 18 år, må det avgjerande vere barnet sitt beste.»

Om §§ 15 og 22 uttales det på s. 56:

«Om det skal stillast slikt vilkår må vurderast konkret. Ikkje minst må dette vurderast nøye dersom den ettersøkte er under 18 år. Generelt vil det elles vere slik at jo sterkare tilknytning den ettersøkte har til Noreg, jo meir nærliggande er det å stille vilkår om tilbakeføring for soning. Er den som skal overleverast norsk statsborgar, bør utgangspunktet være at det stillast vilkår som nemnd. Men har vedkommande budd i den staten han skal overleverast til over lengre tid, kan hende i fleire år, er dette likevel ikkje gitt. For borgarar som er busett her vil det vere av vesentleg tyding om personen skal overleverast til den staten han er statsborgar av eller til ein annan stat. Generelt vil det også ha tyding kor lang straff det er tale om å sone – dette gjeld anten den ettersøkte er norsk statsborgar eller berre er busett her.»

Den ettersøkte og kriminalomsorgen skal gis anledning til å uttale seg før påtalemyndigheten avslår arrestordren eller gjør overleveringen betinget, jf. arrestordreloven § 12 tredje ledd, § 19 annet ledd, jf. § 12 tredje ledd, § 15 annet ledd annet punktum og § 22 annet ledd annet punktum.

Hva *den ettersøkte* skal uttale seg om, fremgår ikke av arrestordreloven, men i proposisjonen s. 54 uttales det imidlertid at soning i Norge i praksis bare er aktuelt når den ettersøkte ønsker det.

Den ettersøkte bør også gis anledning til å uttale seg når arrestordren etterkommes, såfremt

spørsmålet ikke er belyst under saksbehandlingen, jf. rundskriv G-02/2020 s. 31.

Er den ettersøkte under 18 år, bør også verge, og eventuelt barnevernet (eller andre med forutsetninger for det, jf. rundskrivet), gis anledning til å uttale seg, jf. proposisjonen s. 57. Ifølge rundskrivet vil hensynet til barnets beste være det avgjørende i disse tilfellene, jf. Grunnloven § 104 annet ledd. Grunnloven § 104 annet ledd bestemmer imidlertid at hensynet til barnets beste skal være «et grunnleggende hensyn» ved handlinger og avgjørelser som berører barn, jf. FNs barnekonvensjon art. 3 nr. 1.

Før vedtak om overlevering kan treffes, må norske myndigheter også innhente en aksept (uttalelse) fra den utstedende stat om at en eventuell dom kan sones i Norge, jf. rundskriv G-02/2020 s. 34. Det er i dag politiadvokaten/statsadvokaten som må avklare dette med den utstedende stat, jf. Riksadvokatens rutiner RA-2021-520 (overlevering fra Norge) punkt 2.7. Dersom uttalelse er gitt i selve arrestordren, er det ikke nødvendig å innhente slik aksept. I andre tilfeller kan aksepten innhentes via SIRENE (Kripes) eller direkte fra utenlandsk myndighet, jf. Grøstad s. 237. Noen stater lovgivning stenger for at deres egne statsborgere kan sone straffer i utlandet.

Hva *kriminalomsorgen* skal uttale seg om, kan hverken utledes fra arrestordreloven eller forarbeidene. I rundskriv G-02/2020 s. 31 fremgår det imidlertid at det særlig må bes om kriminalomsorgens uttalelse om hvorvidt norske myndigheter kan forplikte seg til eventuelt å fullbyrde dommen. Ruud mfl. s. 188 uttaler om dette:

«En uttalelse om at det er grunnlag for å sone dommen i Norge er en betingelse for at dommen kan sones her, da det er kriminalomsorgen (unntaksvis Justisdepartementet) som kan forplikte norske myndigheter til å gjennomføre en soningsoverføringsprosess [...]. Erklærer kriminalomsorgen at det ikke foreligger grunnlag for at dommen kan sones her i landet, kan arrestordren følgelig ikke avslås etter § 12 annet ledd. Gir Kriminalomsorgen derimot uttalelse om at dommen kan sones i Norge, må påtalemyndigheten vurdere konkret om arrestordren bør avslås.»

Det er etter dette særlig spørsmålet om hvorvidt det er *hjemmel for soning* i Norge, påtalemyndigheten skal innhente en uttalelse om fra kriminalomsorgen. Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler seg ikke om hvorvidt overføring faktisk kan gjennomføres, ettersom dette krever samtykke fra

begge statene og normalt også fra den domfelte. Uttalelse fra kriminalomsorgen innhentes bare når det er aktuelt at dommen skal sones i Norge, jf. Riksadvokatens rutiner RA-2021-520 (overlevering fra Norge) punkt 2.7.

Kriminalomsorgen er organisert i tre nivåer: Kriminalomsorgsdirektoratet, fem regionale kontorer samt fengslene, overgangsboligene og friomsorgskontorene. I saker om overlevering til stater i EU etter arrestordreloven §§ 12 og 15, skal Kriminalomsorgsdirektoratet uttale seg. Kriminalomsorgens regionale kontorer uttaler seg i saker om overlevering til stater i Norden etter arrestordreloven §§ 19 og 22, jf. rundskriv G-02/2004 (delegeringsvedtak 21. juli 2004). Saker som omfattes av forskrift om fullbyrding av nordiske straffedommer §§ 40 til 42 skal likevel forelegges for Justisdepartementet, jf. nevnte delegeringsvedtak og rundskriv G-12/2012 s. 20.

Utvalget har forstått saksgangen slik: Dersom hverken overføringskonvensjonen, gyldighetskonvensjonen eller forutgående bilaterale avtaler gir hjemmel for overføring, sender Kriminalomsorgsdirektoratet saken til Justisdepartementet for en vurdering av om overføringsloven § 13 får anvendelse. Departementet vurderer deretter om det foreligger «særlige grunner», jf. § 13. Vurderingen blir i praksis ofte sammenfallende med vurderingen av om arrestordreloven § 12 annet ledd kommer til anvendelse. I tilfeller hvor departementet kommer til at vilkåret er oppfylt, returneres saken til påtalemyndigheten, som må innhente samtykke fra domslandet og den domfelte.

Dersom påtalemyndigheten beslutter å avslå arrestordren etter arrestordreloven § 12 annet ledd, må saken sendes tilbake til departementet, gitt at vilkårene for overføring foreligger (dvs. at domslandet og den domfelte samtykker til overføringen). Departementet treffer deretter vedtak om at overføringsloven § 13 kommer til anvendelse, og at dommen kan fullbyrdes i Norge i medhold av bestemmelsen.

Soning i Norge av en straffereaksjon ilagt ved en utenlandsk dom krever hjemmel i norsk lov, jf. Grunnloven § 94 første ledd første punktum. Hjemmel for soning av utenlandske dommer i Norge etableres etter reglene om soningsoverføring.

I rettsteorien er det lagt til grunn at arrestordreloven § 12 annet ledd og § 15 annet ledd neppe gir hjemmel for soning av utenlandske dommer i Norge (Ruud mfl. s. 186 og 204 samt Grøstad s. 252). Det er i disse sakene overføringsloven som eventuelt kan gi hjemmel for soningsoverføring.

Overføringskonvensjonen synes å kreve fysisk overføring av domfelte til staten hvor dommen skal fullbyrdes, unntatt i tilfellene der Schengenkonvensjonen art. 68 kommer til anvendelse (jf. art. 67, se ovenfor), og krever at soning er påbegynt. Konvensjonen kan derfor ikke brukes i arrestordreloven § 12-tilfellene ettersom bestemmelsen regulerer situasjoner hvor den domfelte befinner seg i Norge. Tilleggsprotokollen åpner derimot for overføring uten fysisk overføring av den domfelte, men bare når vedkommende har flyktet fra eller er utvist fra domslandet, jf. henholdsvis art. 2 og 3. Slike situasjoner vil sjelden komme på spissen, og protokollen har derfor liten praktisk betydning for arrestordreloven § 12.

I § 12-tilfellene synes det ellers ikke å være andre hjemler for overføring enn gyldighetskonvensjonen og overføringsloven § 13, jf. Grøstad s. 252. Gyldighetskonvensjonen har fått større betydning etter at reglene om nordisk-europeisk arrestordre trådte i kraft, fordi den også kan gi grunnlag for overføring når den domfelte befinner seg her i landet. Generelle bilaterale soningsoverføringsavtaler kan også gi hjemmel i disse tilfellene, jf. overføringsloven § 12.

Etter arrestordreloven § 15 finner det sted en fysisk overføring av den domfelte. Overføringskonvensjonen antas derfor å gi hjemmel for overføring i disse tilfellene, jf. Grøstad s. 241 og forutsetningsvis Ruud mfl. s. 204.

Dersom en nordisk arrestordre avslås etter arrestordreloven § 19 første ledd bokstav a eller overlevering gjøres betinget etter § 22 annet ledd, kommer lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. til anvendelse, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 32. Overføring kan i disse tilfellene skje selv om den domfelte allerede befinner seg i Norge, jf. lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. § 3 første ledd siste punktum. Gjelder den utenlandske dommen en særreaksjon, får overføringsloven anvendelse.

## 12.6.2 Folkerettslige rammer

### Innledning

I tillegg til overføringskonvensjonen, gyldighetskonvensjonen, Schengenkonvensjonen og de bilaterale soningsoverføringsavtalene som det er redegjort for foran, er det flere konvensjoner og avtaler som regulerer soningsoverføring og overlevering, eller har bestemmelser om dette.

### *Parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre*

*Parallellavtalen* art. 5 nr. 1 bokstav f gir statene adgang til å innføre en obligatorisk eller valgfri avslagsgrunn for overlevering til fullbyrding av en frihetsstraff eller annen frihetsberøvelse av den som «oppholder seg i», «er borger av» eller «bosatt i» den iverksettende stat, hvis denne staten forplikter seg til å fullbyrde straffen i samsvar med sin nasjonale lovgivning. Norge har ikke avgitt erklæring om at overlevering uten videre skal nektes i disse tilfellene, jf. art. 5 nr. 2.

*Konvensjon om nordisk arrestordre* art. 5 nr. 5 åpner for å avslå en nordisk arrestordre om overlevering til fullbyrding av en straffedom eller en annen frihetsberøvende reaksjon, når den etter søkte «oppholder seg», er «statsborger i» eller «bosatt i» den iverksettende stat, og denne staten forplikter seg til å fullbyrde reaksjonen i samsvar med sin nasjonale lovgivning.

*EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre 2002* art. 4 nr. 6 oppstiller en valgfri avslagsgrunn som svarer til de to ovennevnte artiklene. I dom 29. juni 2017 i sak C-579/15 *Popławski* avsnitt 22 presiserte EU-domstolen at det vil være i strid med art. 4 nr. 6 å avslå en arrestordre uten at dommen også faktisk fullbyrdes. Denne forutsetningen ble gjentatt i dom 13. desember 2018 i sak C-514/17 *Sut* avsnitt 35 og storkammerdommen 24. juni 2019 i sak C-573/17 *Popławski II* avsnitt 100.

*Parallellavtalen* art. 8 nr. 3 gir adgang til å stille vilkår for overlevering til strafforfølgning av den som er «borger av» eller «bosatt i» den iverksettende stat om at vedkommende, etter å ha blitt hørt, skal bringes tilbake til den iverksettende stat for å sone frihetsstraffen eller frihetsberøvelsen som er idømt i den utstedende stat.

*Konvensjon om nordisk arrestordre* art. 6 gir adgang til å stille vilkår om tilbakeføring for soning ved overlevering til strafforfølgning av den som er «statsborger i» eller «bosatt i» den iverksettende stat.

EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre art. 5 nr. 3 regulerer betinget overlevering og svarer til *parallellavtalen* art. 8 nr. 3 og *konvensjon om nordisk arrestordre* art. 6. En betinget overlevering skal angis tydelig av den iverksettende stat, og når det er mulig skal den utstedende og iverksettende stat enes om detaljene rundt en slik betingelse før overlevering beslutes, jf. EUs håndbok om europeisk arrestordre s. 35. Dersom den utstedende stat vet at den ettersøkte er borger av eller bosatt i den iverksettende stat, kan

den utstedende stat samtykke til tilbakeføring allerede i arrestordren.

I dom 11. mars 2020 i sak C-314/18 *SF* avsnitt 54 viste EU-domstolen til rammebeslutningen om soningsoverføring 2008, og la til grunn at tilbakeføring etter art. 5 nr. 3 skal skje snarest mulig etter at dommen er endelig. Tilbakeføringen kan likevel skje senere dersom «konkrete grunde, der vedrører overholdelsen af den pågældende persons ret til forsvar eller retsplejehensyn, gør det nødvendigt, at denne er til stede i den udstedende medlemsstat, indtil der er truffet endelig afgørelse i de øvrige processuelle trin i forbindelse med straffesagen vedrørende den lovovertrædelse, der ligger til grund for den europæiske arrestordre» (avsnitt 62).

Om EU-domstolens praksis knyttet til tilknytningsvurderingen og «staying in»- og «resident»-begrepene i EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre art. 4 nr. 6 og 5 nr. 3, vises det i hovedsak til punkt 8.9.3.1. I sammenhengen her fremheves bare at det i vurderingen etter art. 4 nr. 6 skal gjøres en samlet vurdering av en rekke objektive forhold som kjennetegner den ettersøkte situasjon, herunder også vedkommendes økonomiske tilknytning til den iverksettende stat, jf. storkammerdommen 17. juli 2008 i sak C-66/08 *Kozłowski* avsnitt 48 og 54 og storkammerdommen 5. september 2012 i sak C-42/11 *Lopes Da Silva Jorge* avsnitt 43 og 58.

#### *EUs rammebeslutning om soningsoverføring 2008*

EUs rammebeslutning om soningsoverføring 2008 regulerer overføring mellom statene i EU. Den erstatter bl.a. gyldighetskonvensjonen, overføringskonvensjonen med tilleggsprotokoll og Schengenkonvensjonen, i den utstrekning konvensjonene ville kommet til anvendelse mellom medlemsstatene i EU, jf. art. 26 nr. 1. Rammebeslutningen berører derimot ikke konvensjonenes anvendelse mellom EU-stater og tredjestater. Norge er ikke tilsluttet rammebeslutningen.

Rammebeslutningen forenkler og effektiviserer prosessen rundt soningsoverføringer sammenlignet med bl.a. overføringskonvensjonens og gyldighetskonvensjonens regler. Den innfører frister for saksbehandlingen og forplikter i større grad til gjensidig anerkjennelse av dommer. Statene må som utgangspunkt motta egne borgere og, etter nærmere kriterier, personer bosatt i medlemsstaten, til soning av dommer avsagt i andre medlemsstater. En beslutning om overføring skal som hovedregel foreligge innen 90 dager etter mottak av anmodningen, og overføringen skal

gjennomføres senest 30 dager etter at overføring er godtatt i fullbyrdingsstaten.

Rammebeslutningen kommer til anvendelse når domfelte befinner seg i utstedelsesstaten eller fullbyrdingsstaten, jf. art. 3 nr. 2. I stedet for å utstede en europeisk arrestordre for å få overlevert domfelte til soning av straffen i domsstaten, kan rammebeslutningen dermed brukes til å fullbyrde dommen i staten der den domfelte bor eller oppholder seg. Artikkel 25 gir rammebeslutningen anvendelse ved fullbyrding av straffereaksjoner på grunnlag av en europeisk arrestordre i tilfellene som omfattes av EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre art. 4 nr. 6 og 5 nr. 3.

#### **12.6.3 Utenlandsk rett**

*Danmark* kan nekte utlevering og overlevering av egne borgere og personer som har fast bopel i Danmark til straffullbyrding i og utenfor EU og Norden, hvis straffen i stedet fullbyrdes i Danmark, jf. utleveringsloven 2020 § 7, stk. 2. Utlevering og overlevering av egne borgere og personer som har fast bopel i Danmark til strafforfølgning i og utenfor EU og Norden, kan gjøres betinget av tilbakeføring for soning, jf. stk. 1.

*Sverige* overleverer ikke egne borgere til straffullbyrding i EU og Norden dersom de ber om at straffen fullbyrdes i Sverige, jf. henholdsvis loven om europeisk arrestordre 2003 2 kap. 6 § 1 stk. og nordisk arrestordre 2011 2 kap. 6 § 1 stk. Dersom borgeren på handlingstidspunktet har vært fast bosatt i den utstedende stat i minst to år, skal soningen skje i Sverige når personen ber om det og personlige forhold eller noen annen særlig grunn taler for at straffen sones der, jf. 2 kap. 6 § 2 stk., jf. 1 stk. (EU), og 2 kap. 6 § 2 stk., jf. 1 stk. (Norden). Overlevering av utlendinger som på handlingstidspunktet har vært fast bosatt i Sverige i minst to år til straffullbyrding i Norden, kan ikke skje hvis personen ber om soning i Sverige og personlige forhold eller noen annen særlig grunn taler for at straffen sones der, jf. 2 kap. 6 § 3 stk. (Norden). Overlevering av egne borgere til strafforfølgning i EU kan, dersom borgeren ber om soning i Sverige, bare skje dersom den utstedende stat gir garantier om tilbakeføring, jf. 3 kap. 2 § 1 stk. (EU). Dersom borgeren på handlingstidspunktet har vært fast bosatt i den utstedende stat i minst to år, kan overlevering skje uten garantier om tilbakeføring, dersom ikke vedkommendes personlige forhold eller noen annen særlig grunn taler for at straffen sones i Sverige, jf. 2 stk.

*Finland* overleverer ikke egne borgere til straffullbyrding i EU og Norden, jf. henholdsvis

lov om europeisk arrestordre 2003 5 § 4 mom. og nordisk arrestordre 2007 4 § 4 mom. Overlevering av personer som har fast bopel i Finland til straffullbyrding i EU og Norden, kan nektes hvis vedkommendes personlige forhold eller noen annen særlig grunn taler for at straffen sones i Finland, jf. 6 § 6 mom. (EU) og 5 § 4 mom. (Norden). Overlevering av egne borgere til strafforfølgning i EU og Norden, skal gjøres betinget av tilbakeføring for soning, jf. 8 § 1 mom. (EU) og 7 § 1 mom. (Norden). Finland kan gjøre overlevering av personer som har fast bopel i Finland til strafforfølgning i EU og Norden, betinget av tilbakeføring for soning, dersom personlige forhold eller noen annen særlig grunn taler for at straffen sones i Finland, jf. 8 § 2 mom. (EU) og 7 § 2 mom. (Norden). Arrestordrelovene krever i de omtalte tilfellene at den ettersøkte ber om å få sone straffen i Finland.

*Island* kan nekte å overlevere egne borgere og personer som er bosatt eller oppholder seg på Island til straffullbyrding mot å forplikte seg til selv å fullbyrde straffen, jf. arrestordreloven 2016 § 10 første ledd bokstav c (EU) og § 19 første ledd bokstav a, jf. § 10 første ledd bokstav c (Norden). Overlevering av egne borgere og bosatte til strafforfølgning i EU og Norden, kan gjøres betinget av tilbakeføring for soning, jf. § 27 første ledd.

*Frankrike* utleverer ikke egne borgere til stater utenfor EU og Norden, jf. straffeprosessenloven 1957 § 696-2 og § 696-4 nr. 1. Paragraf 695-53 presiserer at det samme gjelder overfor stater som ikke er medlem av EU, men som har inngått overleveringsavtale med EU. Norge tilhører denne kategorien. Etter § 695-24 nr. 2 kan overlevering til straffullbyrding nektes hvis den ettersøkte er fransk borger eller bosatt i Frankrike og avgjørelsen kan fullbyrdes i Frankrike, jf. § 728-31 (jf. EUs rammebeslutning 2008). Paragraf 695-32 fastsetter at overlevering av franske borgere og personer som har vært fast bosatt i Frankrike de siste fem årene, kan gjøres betinget av tilbakeføring til Frankrike for soning.

*Nederland* kan gjøre utlevering av egne borgere til strafforfølgning betinget av tilbakeføring for soning, jf. utleveringsloven 1967 § 4 annet ledd. Overlevering av egne borgere til strafforfølgning kan gjøres betinget av tilbakeføring for soning dersom det er grunnlag for å sone straffen i Nederland, jf. arrestordreloven 2004 § 6 første ledd. Første ledd gjelder tilsvarende for utlendinger som uavbrutt har oppholdt seg lovlig i Nederland i minst fem år, såfremt utlendingen kan strafforfølges i Nederland for handlingene arrestorden gjelder og ikke forventes å miste retten til

opphold som følge av en reaksjon ilagt etter overleveringen, jf. tredje ledd. Nederland kan nekte overlevering av egne borgere til straffullbyrding mot å overta soningen, jf. § 6 a første ledd. Paragraf 6 a første til åttende ledd gjelder etter niende ledd tilsvarende for utlendinger som oppfyller visse fastsatte kriterier.

*Tyskland* overleverer egne borgere til strafforfølgning i EU bare mot garanti om tilbakeføring for soning, og bare hvis handlingen har tilstrekkelig tilknytning til den utstedende stat, jf. lov om internasjonal rettslig bistand i straffesaker 1982 § 80 første ledd første punktum. Overlevering av egne borgere til strafforfølgning i EU kan bare skje dersom vedkommende samtykker overfor en dommer, jf. tredje ledd. Overlevering til strafforfølgning i EU av utlendinger som har fast bopel i Tyskland kan nektes hvis overlevering av tyske borgere ikke kunne skjedd etter § 80 første og annet ledd, jf. § 83 b annet ledd nr. 1. Overlevering til straffullbyrding i EU av utlendinger som har fast bopel i Tyskland, kan nektes om utlendingen ikke samtykker overfor en dommer og personen har berettigede interesser i å sone straffen i Tyskland, jf. § 83 b annet ledd nr. 2. Paragraf 80 gjelder ikke ved overlevering til og fra Norge og Island, jf. § 98 annet ledd.

*Storbritannia* utleverer egne borgere til stater i og utenfor EU forutsatt at de øvrige vilkårene i loven er oppfylt, jf. utleveringsloven 2003, se punkt 8.9.2.3.

#### 12.6.4 Utvalgets vurderinger

##### *Innledning*

Når det gjelder soningsoverføring og overlevering, går utvalget i hovedsak inn for å videreføre arrestordreloven §§ 12, 15, 19 og 22, se lovutkastet §§ 26 og 33. Se nærmere punkt 8.9.3.4 om overlevering av norsk statsborger og person bosatt i Norge.

Utvalget foreslår dermed å videreføre at overlevering til straffullbyrding kan nektes hvis den ettersøkte er norsk statsborger eller bosatt i Norge, og straffen i stedet fullbyrdes i Norge. Videre foreslår utvalget å videreføre at overlevering til strafforfølgning kan gjøres betinget av at den som overleveres, tilbakeføres for å sone en eventuell dom her.

Innspill utvalget har fått fra lovens brukere tyder på at saksbehandlingen kan og bør forenkles, særlig i tilfellene som behandles etter overføringsloven § 13. I disse sakene tas det i realiteten stilling til de samme forholdene tre ganger; først



av påtalemyndigheten ved vurderingen av om en arrestordre skal avslås, deretter av departementet i forbindelse med vurderingen av om overføringsloven § 13 kan komme til anvendelse, og til slutt av departementet ved vedtaket om at § 13 kommer til anvendelse og dommen kan fullbyrdes her, se punkt 12.6.1. Utvalget ser det slik at saksbehandlingen her kan forenkles. Dette kan skje ved en justering av praksis, og krever ikke lovendring.

#### *Den ettersøktes uttalelse*

Når det er aktuelt å avslå en arrestordre mot en forpliktelse til å fullbyrde reaksjonen eller å gjøre overlevering betinget av tilbakeføring, skal påtalemyndigheten i dag innhente en uttalelse fra den ettersøkte. Et alternativ til en ordning der det innhentes uttalelse fra den ettersøkte, er å kreve at den ettersøkte samtykker til eller ber om å sone her. Sverige og Finland har en slik ordning. Etter utvalgets syn bør derimot dagens ordning med at både den ettersøkte og kriminalomsorgen gis adgang til å uttale seg, videreføres i den nye loven. Ordningen er innarbeidet og er så vidt utvalget er kjent med ikke kritisert. Utvalget foreslår imidlertid å klargjøre i hvilke tilfeller og på hvilket tidspunkt det skal innhentes uttalelser, hvem som skal innhente uttalelser, hvem som skal uttale seg og hva uttalelsene skal gjelde.

Soningsoverføring til Norge er i de fleste tilfeller bare aktuelt dersom den ettersøkte samtykker. Sammenhengen mellom reglene om soningsoverføring og overlevering tilsier etter utvalgets syn derfor at den ettersøkte bør oppfordres til å uttale seg om hvorvidt vedkommende vil samtykke til soningsoverføring når det antas at vilkårene for soning her er oppfylt.

#### *Den ettersøktes tilknytning til Norge og den utstedende stat*

Dersom den ettersøkte er norsk statsborger eller bosatt i Norge, skal påtalemyndigheten vurdere personens tilknytning til Norge og den utstedende stat ved avgjørelsen av om overleveringen bør gjøres betinget eller nektes.

Norsk statsborgerskap eller bosted i Norge skal ikke i seg selv være tilstrekkelig til at overlevering kan nektes eller gjøres betinget. Utvalget går inn for å opprettholde dagens krav om «sterk og aktuell tilknytning» til Norge. I tillegg til momentene som er trukket frem i Prop. 137 LS (2010–2011), mener utvalget, i lys av EU-domstolens praksis, at også den ettersøktes økonomiske forbindelser bør kunne vektlegges. Videre mener

utvalget at språklig tilknytning bør kunne være et relevant moment, om enn av begrenset betydning. Hensynet til barnets beste må, slik utvalget ser det i lys av Grunnloven § 104, kunne vektlegges ikke bare hvis den ettersøkte er mindreårig, men også når vedkommende har mindreårige barn. Etter utvalgets syn bør den ettersøktes uttalelse derfor også belyse vedkommendes tilknytning til Norge og den utstedende stat, herunder f.eks. botid, familieforhold, arbeid og eventuelle andre forhold av betydning. Momentene er rekapitulert i merknadene til lovutkastet § 26.

Som det følger av EU-domstolens praksis og Prop. 137 LS (2010–2011), er varigheten av den ettersøktes opphold i Norge av betydning ved tilknytningsvurderingen. Utvalget har vurdert å si noe om hvilken lengde et opphold minst bør ha, for at kravet skal være oppfylt. Sverige og Nederland oppstiller lengdekrav i sin lovgivning, se punkt 12.6.3. Noe slikt absolutt krav har utvalget ikke funnet det hensiktsmessig å stille. Men det er på den annen side ønskelig å gi noe mer veiledning for vurderingen enn dagens rettskilder gir:

I den samlede helhetsvurderingen som skal foretas, finner utvalget det naturlig å søke en viss veiledning i tersklene som er oppstilt i avtaler om soningsoverføring og i statsborgerloven 10. juni 2005 nr. 51. I soningsoverføringsavtalen med Romania 2010 art. 1 bokstav f er staten der den domfelte «bor» definert som staten der vedkommendes bor og har hatt lovlig opphold uavbrutt i minst fem år og hvor personen vil beholde permanent oppholdstillatelse. Avtalene med Latvia og Litauen 2011 bestemmer begge i art. 4 nr. 1 bokstav c at dersom den domfeltes tilknytning er basert på fast bosted, skal vedkommende ha vært sammenhengende lovlig bosatt i den andre avtalestaten i minst fem år og ha permanent oppholdstillatelse der. Utvalget antar at det også kan være relevant å se hen til statsborgerloven § 7. Bestemmelsen gir den som på vedtakstidspunktet oppfyller nærmere vilkår, herunder har til sammen åtte års opphold i riket i løpet av de siste elleve årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet, rett til norsk statsborgerskap.

Generelt ser utvalget det slik at jo nærmere den ettersøkte er å oppfylle kravene etter soningsoverføringsavtalene og statsborgerloven, jo mer taler for at hjemlene for soning her benyttes. Har den ettersøkte en sterk og aktuell tilknytning også til den andre staten, vil det imidlertid tale mot at dommen skal sones her i landet. I slike situasjoner er det naturlig å vektlegge øvrige momenter, som om personen har sin familie i Norge eller i den andre staten.

Dersom den ettersøkte er utvist herfra, bør det etter utvalgets syn ikke besluttes soning i Norge. Et utvisningsvedtak som ikke er endelig, vil ikke nødvendigvis sperre for soning her, men bør være et moment ved vurderingen av tilknytning til Norge.

En forutsetning for å nekte overlevering eller gjøre overlevering betinget, er at den ettersøkte har en viss tid igjen å sone. Overføring fra stater utenfor Norden vil som nevnt bare være aktuelt når det på tidspunktet det anmodes om overføring gjenstår minst seks måneder til den domfelte har sonet to tredjedeler av straffen, jf. overføringskonvensjonen art. 3 nr. 1 bokstav c. Både behandlingen av arrestordren og søknaden om overføring kan i praksis medføre at det gjenstår for kort tid å sone, slik at overføring vil være utelukket. Påtalemyndigheten må derfor se hen til soningsforløpet i den enkelte sak.

#### *Kriminalomsorgens uttalelse*

Kriminalomsorgen skal bare uttale seg dersom soning i Norge er aktuelt. Påtalemyndigheten skal bare innhente uttalelse fra kriminalomsorgen når det er avklart at den ettersøkte ønsker å sone her, at den utstedende stat aksepterer at dommen sones her, og kravet om tilknytning antas å være oppfylt, jf. RA-2021-520 (overlevering fra Norge) punkt 2.7.

Etter EU-domstolens praksis er det et vilkår at den utenlandske dommen faktisk sones i Norge, se punkt 12.6.2. Kriminalomsorgen bør etter utvalgets syn derfor uttale seg om hvorvidt det er faktisk og rettslig grunnlag for å sone en utenlandsk dom i Norge. Hva uttalelsen skal gjelde, hvordan den skal utformes og hvilket nivå i kriminalomsorgen som skal uttale seg, kan presiseres nærmere i forskrift, rundskriv eller retningslinjer.

Utvalget antar at påtalemyndigheten kan nyttiggjøre seg av kriminalomsorgens sakkunnskap og praksis om soningsoverføring i større grad enn den gjør i dag. Etter utvalgets syn er det derfor ønskelig at kriminalomsorgen uttaler seg ikke bare om det rettslige grunnlaget for en soningsoverføring, men også om overføring bør skje i den enkelte sak. Herunder bør kriminalomsorgen oppfordres til å uttale seg om hvorvidt det ville vært aktuelt med soningsoverføring dersom saken hadde vært en ordinær overføringssak. Dette kan sikre en mer enhetlig praksis.

Utvalget finner også grunn til å understreke viktigheten av at det etableres rutiner for oppfølging og faktisk soning etter at overlevering er nektet mot en forpliktelse til å fullbyrde straffen her,

og etter at en overlevering er gjort betinget av tilbakeføring. Nærmere rutiner vil klargjøre fremgangsmåtene og ansvarsfordelingen, og slik sikre at soning skjer i samsvar med EU-domstolens praksis.

#### *Hjemler for soningsoverføring*

Utvalget ser det som en generell utfordring at hjemmelsspørsmålene hverken er klargjort i gjeldende lov eller forarbeider. Av rundskriv G-12/2012 s. 19 fremgår det at lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. gjelder i saker om nordisk arrestordre. Noe tilsvarende er ikke uttalt i rundskrivet om nordisk-europeisk arrestordre.

Utvalget understreker at den nye loven ikke i seg selv gir hjemmel for soning i Norge. Soningsoverføring må fortsatt forankres i reglene om overføring av domfelte. Det betyr at overføringslovens regler gjelder ved overføring til og fra stater i EU, og at lov om fullbyrding av nordiske straffedommer kommer til anvendelse overfor de nordiske statene.

#### *Endring av overføringsloven § 13*

Utvalget finner ellers grunn til å bemerke at overføringsloven § 13, som gir hjemmel for å inngå *ad hoc*-avtaler når det foreligger «særlige grunner», ikke passer særlig godt i utleverings- og arrestordresaker. I bestemmelsens forarbeider er det uttalt at det er «nærmest en smakssak om man nevner humanitære hensyn spesielt» i tillegg til særlige grunner, og at det uansett er «klart at det oftest vil være slike hensyn som begrunner overføringen», jf. Ot.prp. nr. 41 (1999–2000) s. 22. I utleverings- og arrestordresakene er det ikke nødvendigvis humanitære hensyn som normalt begrunner overføringen. Utvalget anbefaler derfor at det gis en særregel for utleverings- og arrestordresaker, se utvalgets forslag til endring av overføringsloven § 13, jf. lovutkastet § 75 om endringer i andre lover.

Overføringsloven oppstiller ikke uttrykkelig noe krav til dobbel straffbarhet. Det gjør imidlertid overføringskonvensjonen art. 3 nr. 1 bokstav e, noe som innebærer at overføringer etter overføringsloven del A kap. II, jf. del B, fordrer dobbel straffbarhet. Dette gjelder også i tilfeller hvor dobbel straffbarhet ikke kreves etter arrestordreloven § 7, jf. arrestordreforskriften § 6. Etter utvalgets syn vil det være uheldig om kravet til dobbel straffbarhet stenger for overføring i et tilfelle hvor arrestordregelverket tilsier at overlevering bør skje i kombinasjon med overføring. Det synes imidlertid ikke å være adgang til å lempe på kra-

vet som gjelder ved overføringer etter overføringsloven kap. II, siden dette følger av konvensjonen. Derfor blir denne forskjellen mellom regelsettene et argument som taler for norsk tilslutning til EUs rammebeslutning om soningsoverføring 2008, jf. nedenfor. Artikkel 7 i rammebeslutningen unntar en rekke lovbrudd fra kravet til dobbel straffbarhet, og samsvarer med positivlisten i arrestordrelovgivningen. En tilslutning til rammebeslutningen vil dermed sikre at kravet til dobbel straffbarhet praktiseres likt etter begge regelsettene.

Lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. krever ikke dobbel straffbarhet. Men hvis forholdet ikke er straffbart i Norge, vil dette inngå i vurderingen etter lovens § 17 annet punktum av om anmodningen om overføring bør etterkommes, jf. Innstilling fra Straffelovrådet om fullbyrdelse av nordiske dommer på straff m.v. 1962 s. 16.

Bilaterale soningsoverføringsavtaler (overføringsloven § 12) og *ad hoc*-avtaler (§ 13) kan åpne for overføring uten dobbel straffbarhet.

#### *Særlig om EUs rammebeslutning om soningsoverføring 2008*

Norge er ikke tilsluttet EUs rammebeslutning om soningsoverføring. Fra norsk side har det derimot vært uttrykt et ønske om en tilslutningsavtale til den, jf. bl.a. Prop. 82 LS (2010–2011). I proposisjonen ble det vist til at «hensynet til å praktisere det samme regelverk som EUs medlemsland benytter, og hensynet til å overføre flere utenlandske domfelte til sine hjemland», talte for en slik avtale (s. 12).

Utvalget viser til at EUs rammebeslutning om europeisk arrestordre 2002 og soningsoverføring 2008 er knyttet sammen. Uten tilknytning til rammebeslutningen om soningsoverføring mangler Norge et helt sentralt og viktig virkemiddel. Rammebeslutningen er etter utvalgets syn langt bedre egnet enn dagens regelverk til å realisere reglernes formål. Dette er ikke minst fordi gyldighetskonvensjonen har fått større betydning etter innføringen av arrestordreglene, med de vesentlige svakhetene denne konvensjonen har, se punkt 12.6.1. Utvalget anbefaler derfor at det arbeides videre for en norsk tilslutningsavtale til rammebeslutningen.

## 12.7 Forholdet til utlendingslovgivningen

### 12.7.1 Gjeldende rett

#### 12.7.1.1 Innledning

Når en utlending begjæres utlevert eller overlevert fra Norge, kan det oppstå spørsmål om forholdet til *utlendingsloven* (lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her). Det er ingen lovregler som regulerer forholdet mellom saker etter utleverings- eller arrestordreløven og utlendingsloven. Men særlig i forvaltningspraksis har det utviklet seg visse retningslinjer. Vanligvis avgjøres en søknad om asyl før en sak om utlevering eller overlevering, mens utleverings- eller overleveringsspørsmålet avgjøres før et vedtak om bortvisning eller utvisning gjennomføres.

Forholdet mellom de to regelsettene har betydning av hensyn til Norges internasjonale forpliktelser – både avtalene om utlevering og arrestordre, menneskerettskonvensjonene, særlig EMK, og flyktningkonvensjonen. Videre ivaretar utleverings- og utlendingslovgivningen ulike hensyn.

En rekke vedtak etter utlendingsloven kan innebære utreiseplikt og dermed reise spørsmål om forholdet til utleveringslovgivningen:

Utlendingsmyndighetene kan vedta *bortvisning* av en utlending når det foreligger en bortvisningsgrunn etter utlendingsloven § 17, jf. § 18. Vedtak om bortvisning treffes av politiet eller Utlendingsdirektoratet (UDI). Rettsvirkningen er at utlendingen blir nektet innreise eller må forlate riket, men vedtaket medfører ikke forbud mot fremtidig innreise, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 406.

Selv om det ikke treffes noe formelt vedtak om bortvisning, kan en utlending som får avslag på en søknad om oppholdstillatelse ha plikt til å forlate riket. Det følger av at vedkommende ikke har noe annet gyldig grunnlag for videre opphold, jf. proposisjonen s. 407.

*Utvisning* av utlendinger reguleres i utlendingsloven kap. 8 (§§ 66 til 72). Etter § 66 kan en utlending uten oppholdstillatelse bl.a. utvises ved grovt eller gjentatte brudd på utlendingsloven. En utlending kan også utvises i en rekke nærmere angitte tilfeller der vedkommende er idømt straff eller en særreaksjon i utlandet eller i Norge. Et utvisningsvedtak medfører plikt til å forlate riket, og UDI fastsetter samtidig et tidsbegrenset eller varig innreiseforbud. Som hovedregel innebærer et utvisningsvedtak fra norske utlendingsmyndigheter også et innreiseforbud i hele Schengen-

området, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 282. Det gjelder særlige regler for bortvisning og utvisning av utlendinger som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen, jf. utlendingsloven kap. 13 §§ 121 til 124. Videre er det en særregel i § 126 om utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Vedtak om rett til oppholdstillatelse for utlending som trenger *beskyttelse (asyl)* treffes av UDI etter utlendingsloven kap. 4 (§§ 28 til 37). Etter § 28 første ledd bokstav a skal en utlending som er i riket eller på norsk grense etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av en i loven angitt forfølgelsesgrunn, jf. flyktningkonvensjonen art. 1 A og protokoll 31. januar 1967. Etter § 28 første ledd bokstav b gjelder det samme dersom utlendingen står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet. En utlending som anerkjennes som flyktning etter første ledd, har rett til asyl, jf. annet ledd.

Etter utlendingsloven § 73, om *absolutt vern mot utsendelse*, kan en utlending ikke sendes til et område der vedkommende ville være i en situasjon som nevnt i § 28 første ledd. Bestemmelsen gjenspeiler *non refoulement*-prinsippet i flyktningkonvensjonen art. 33 nr. 1. Det gjelder noen unntak i tilfeller der grunnlaget for beskyttelse følger av § 28 første ledd bokstav a; forbudet gjelder ikke dersom utlendingen er utelukket fra beskyttelse etter § 31, eller utlendingen med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet eller har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunn. Paragraf 73 annet ledd gir et absolutt vern mot å bli sendt til et område der man står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. § 28 første ledd bokstav b.

Ifølge utlendingsloven kap. 5 (§ 38) kan UDI også gi oppholdstillatelse når det foreligger *sterke menneskelige hensyn* eller når utlendingen har *særlig tilknytning* til riket.

Til slutt nevnes at det også kan oppstå spørsmål om forholdet mellom utleverings- eller arrestordreloven og *statsborgerloven* (lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap), se f.eks. nedenfor om Rt. 2015 s. 155 hvor behandlingen av søknad om statsborgerskap ble stilt i bero i påvente av utleveringssaken. Dersom en utlending får norsk statsborgerskap, kan det være til hinder for senere utlevering, se punkt 8.9. På den annen side kan straffbare handlinger begått i Norge eller

utlandet få betydning ved erverv samt tap av statsborgerskap, herunder tilbakekall.

### 12.7.1.2 Nærmere om rettskildene

Som nevnt inneholder gjeldende *lovgivning* ingen generelle bestemmelser om forholdet mellom saker etter utleverings- eller arrestordreloven og utlendingsloven, hverken om de materielle vurderingene eller hvilke vedtak som bør treffes først.

*Forarbeidene* inneholder derimot uttalelser av interesse. I proposisjonen som lå til grunn for den nordiske utleveringsloven 1961, drøftes forholdet til den daværende fremmedloven 1956. I Ot.prp. nr. 18 (1959–60) heter det på s. 3–4:

«Som fremholdt i Straffelovrådets innstilling side 10, er det åpenbart at personer, etterlyst i hjemlandet for straffbare handlinger, må være blitt sendt tilbake dit i langt større utstrekning enn antallet av formelle utleveringsbegjæringer viser. Som det fremgår av opplysningene fra politihold, har utleveringsspørsmålet de nordiske land imellom stort sett vært behandlet som et rent politianliggende. Dels har utlevering skjedd uten noe egentlig rettslig grunnlag, dels synes det som om fremmedlovgivningen – og da fortrinnsvis rettsinstituttene avvisning og utvisning – har vært anvendt i utleveringsøyemed. Se nærmere om dette Straffelovrådets innstilling side 11–14. Som der anført skal imidlertid utleveringsinstituttet tjene strafforfølgningen i andre land mens fremmedlovgivningen har til oppgave å beskytte oppholdslandet mot uønskede utlendinger. Prinsipielt sett er det således et klart skille mellom de interesser som på den ene side utleveringslovgivningen og på den annen side fremmedlovgivningen skal tjene, men i praksis vil det i mange tilfelle være slik at et lands ønske om å bli kvitt en person faller sammen med et annet lands ønske om å få tak i ham. *Fordi fremmedlovgivningens regler om avvisning og utvisning er langt mindre strenge i sine krav til vilkår og behandlingsmåte, har det erfaringsmessig vist seg nærliggende å benytte fremmedloven selv om hensikten i virkeligheten har vært å tjene utleveringsformål. Det er imidlertid ingen akseptabel ordning at et rettsinstitutt benyttes til fremme av andre oppgaver enn dem vedkommende rettsregler er satt til å løse.* En slik fremgangsmåte innebærer en utglidning, og vil i mange tilfelle være et tegn på at de rettsregler som gjelder på området, er foreldet eller lite egnet ellers. Dette må sies å være tilfellet for

gjeldende retts vedkommende når det dreier seg om utlevering mellom de nordiske land. Systemet har i praksis vist seg å være for tungrodd.» (Kursivert her.)

Også forarbeidene til utleveringsloven 1975 drøfter forholdet til fremmedloven. I Ot.prp. nr. 30 (1974–75) uttales det på s. 12–13:

«Prinsipielt er det en klar forskjell mellom formålet med utlevering, og formålet med de forføyninger som fremmedloven gir anvisning på for å nekte utlendinger adgang til landet eller utvise utlendinger som allerede oppholder seg her. Utlevering skjer prinsipielt for å imøtekomme et annet lands interesser i strafforfølgning for et lovbrudd. Forføyninger etter fremmedloven (se lov 27 juli 1956 om utlendingers adgang til riket, særlig kap. V om avvisning, bortvisning og utvisning) skjer derimot prinsipielt i landets egen interesse i å sikre seg mot eller bli kvitt uønskete utlendinger. Både på grunn av de forskjellige formål, og fordi det ved en utlevering alltid vil være spørsmål om strafforfølgning i et annet land for et alvorlig lovbrudd, er utlevering avhengig av strengere vilkår og undergitt en mer omstendelig saksbehandling enn forføyninger etter fremmedloven. I praksis vil imidlertid en annen stats interesser i utlevering ofte falle sammen med oppholdsstatens interesse i å bli kvitt vedkommende person, slik at vilkårene både for utlevering og forføyninger etter fremmedloven vil være til stede samtidig. *I praksis har det vært diskutert om en bør eller kan gå fram etter fremmedloven også når utleveringsformålet er dominerende. Dette er det tatt prinsipielt avstand fra, se drøftelsene i innstillingen 29 mai 1958 fra Straffelovrådet om utlevering for straffbare handlinger til Danmark, Finland, Island og Sverige.*» (Kursivert her.)

Straffelovrådets innstilling fra 1958, som de to proposisjonene viste til, fremhevet på s. 14 at det prinsipielt er et klart skille mellom interessene som fremmedlovgivningen og utleveringsretten skal tjene, selv om det i mange tilfelle kan være slik at «et lands interesse i å bli kvitt en person faller sammen med det annet lands interesse i å få ham». Etter Straffelovrådets syn kunne det «ikke gi noen akseptabel løsning å bruke fremmedloven, spesielt ikke dens avvisningsbestemmelser, når den forføyning det er tale om reelt sett er utlevering».

Også de spesielle motivene i Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 32–33 er av interesse. Bemerkningene til utkastet § 6 om vern mot utlevering ved bl.a. risiko for politisk forfølgelse viste til at flyktningkonvensjonen art. 33 om vern mot tilbakesendelse (*non refoulement*) var inkorporert i fremmedloven, særlig § 17 tredje ledd. Departementet fremholdt så at utleveringsloven ikke burde gi en svakere beskyttelse for utlendingen enn fremmedloven, men til dels heller gi en mer omfattende beskyttelse, siden utlevering ikke kunne skje «hvor det er i landets egen interesse å bli kvitt vedkommende», jf. fremmedlovens § 17 tredje ledd annet punktum (fare for rikets sikkerhet eller endelig dom for særlig alvorlig forbrytelse). I slike tilfeller burde saken vurderes som en utvisningssak etter fremmedloven, slik at det kunne bli spørsmål om utvisning selv om det ikke var adgang til utlevering. Se nærmere om problemstillingen Ruud s. 177–179.

Forarbeidene til utlendingsloven 1988 og utlendingsloven 2008 inneholder ingen generell drøftelse av forholdet mellom utleverings- eller arrestordrelovgivningen og utlendingslovgivningen, men nevner enkelte berøringspunkter: I NOU 1983: 47 Ny fremmedlov s. 87 ble det bl.a. pekt på at det i praksis har vært diskutert om man bør eller kan gå frem etter fremmedloven når utleveringsformålet er det dominerende, og at det i Straffelovrådets innstilling fra 1958 prinsipielt er tatt avstand fra dette (jf. foran). Av interesse er også Ot.prp. nr. 46 (1986–87) s. 83 og 85 og NOU 2004: 20 Ny utlendingslov s. 296. Forarbeidene til lovene om arrestordre 2008 og 2012 er tause.

Mer veiledning enn lovforarbeidene gir *Justisdepartementets tre rundskriv* om praktiseringen av utleveringslovgivningen. Det første gjelder *utleveringsloven*, se rundskriv G-19/2001. Her fremgår det at en sak om utlevering skal gå foran en sak om utvisning når vilkårene etter begge lover er oppfylt samtidig, jf. del II kap. 5 (s. 47):

«Forholdet mellom utlendingsloven og utleveringsloven er ikke direkte løst i lovverket. I en del tilfeller er både *vilkårene* etter utlendingsloven og etter utleveringsloven *oppfylt samtidig*. I disse tilfellene skal sakene behandles etter *utleveringsloven*, ikke etter utlendingsloven.

Det er svært viktig at man av hensyn til internasjonale forpliktelser unngår at en person som er begjært utlevert utvises eller bortvises og sendes ut av landet, uten at de formelle prosedyrene for utlevering er fulgt. Av hensyn til den staten som begjærer utlevering,

må det derfor påses at et eventuelt utvisnings- eller bortvisningsvedtak ikke effektueres så lenge utleveringsbegjæringen ikke er avgjort. Den staten som begjærer utlevering, kan også være en annen enn den staten man vurderer å utvise til.

Dersom den som begjæres utlevert er dømt for straffbare forhold i Norge og soner for dette forholdet, kan han ikke utleveres før han skal løslates, jf. utleveringsloven § 11. Utleverings-saken stilles i disse tilfellene i bero inntil vedkommende har sonet ferdig. Også i disse tilfellene kan det være aktuelt å utvise den som begjæres utlevert, og det må også her påses at vedkommende ikke utvises før utleveringsbegjæringen er avgjort.» (Kursivert her.)

Det andre rundskrivet – G-12/2012 om *nordisk arrestordre* – synes å forutsette at en sak om overlevering på grunnlag av en nordisk arrestordre har forrang fremfor en utvisningssak, jf. s. 6:

«Overlevering innebærer overføring av en person som er siktet, tiltalt eller domfelt i en straffesak. Overlevering må ikke forveksles med utvisning etter utlendingsloven, som innebærer at vedkommende ikke lenger er ønsket i Norge av norske myndigheter, for eksempel dersom vedkommende har begått straffbare forhold her i riket. Etter konvensjon om nordisk arrestordre har Norge *en folkerettslig forpliktelse til å etterkomme en arrestordre fra et annet nordisk land med mindre en av avslagsgrunnene i konvensjonen er oppfylt.*» (Kursivert her.)

Ifølge det tredje rundskrivet – G-02/2020 om *nordisk-europeisk arrestordre* – har en arrestordre forrang foran et utvisningsvedtak, jf. s. 6:

«Overlevering innebærer overføring av en person som er siktet, tiltalt eller domfelt i en straffesak fra iverksettende stat til utferdigende stat. Overlevering må ikke forveksles med utvisning etter utlendingsloven, som innebærer at vedkommende ikke lenger er ønsket i Norge av norske myndigheter, for eksempel dersom vedkommende har begått straffbare forhold her i riket. *En arrestordre har forrang foran et utvisningsvedtak.* Etter parallellavtalen har Norge en folkerettslig forpliktelse til å etterkomme en arrestordre fra et land innenfor EU, med mindre en av avslagsgrunnene i avtalen er oppfylt.» (Kursivert her.)

Av interesse er også *UDIs retningslinjer*, publisert 11. september 2000, og sist endret 28. november 2019. De er basert på kontakt med Justisdepartementet (Sivilavdelingen) og tar sikte på å samordne behandlingen av saker om bortvisning, utvisning og utlevering. I RUDI 2000-021 Utleveringssaker og saker om bortvisning og utvisning – rutiner mellom UDI og JD (ved utleveringsbegjæring fra en stat som ikke er tilsluttet utleveringskonvensjonen) fastslås det bl.a. at vedtak om bortvisning eller utvisning ikke skal effektueres så lenge en utleveringssak ikke er avgjort. Dersom det begjæres utlevering av en person som har fått asyl, vil departementet vurdere å avslå en begjæring fra vedkommendes hjemland, samt stille vilkår som forhindrer utlevering dit hvis begjæringen kommer fra tredjeland. Det er også retningslinjer om informasjonsutveksling, som suppleres i RUDI 2000-028 Saker om bortvisning eller utvisning når utlendingen er eller vert kravd utlevert.

*Rettspraksis* har belyst noen spørsmål om forholdet mellom utleveringslovgivningen og utlendingsloven:

I Rt. 2009 s. 705 hadde Utlendingsnemnda besluttet å utvise en polsk borger grunnet grov narkotikakriminalitet i Norge. Høyesterett kom til at utvisningen ikke ville være uforholdsmessig (avsnitt 63–68). Det var ikke avgjørende at tingretten tidligere hadde funnet at det ville stride mot grunnleggende humanitære hensyn å utlevere ham til Polen på grunn av en tidligere straffedom der (avsnitt 7–8, 31 og 66).

Rt. 2010 s. 40 gjaldt utlevering til Kosovo av en etnisk serber med asyl i Norge, siktet for krigsforbrytelser. Høyesterett fastslo at det ikke gjelder særlige krav for utlevering av utlendinger som har fått asyl (avsnitt 16). Siktede mister ikke sin asylstatus ved at det konstateres at vilkårene for utlevering er til stede eller ved et eventuelt vedtak om utlevering. Hvis vilkårene for utlevering finnes å være oppfylt, og tilbakekall anses hensiktsmessig, må det treffes eget vedtak om tilbakekall av asylstatus (avsnitt 21). Høyesterett kom til at vilkårene for utlevering forelå. Utleveringsloven § 6 om politisk forfølgelse var ikke til hinder for utleveringen (avsnitt 19–20 og 30 flg.) Avgjørende var forholdene på tidspunktet for utleveringsavgjørelsen, ikke da det ble innvilget asyl (avsnitt 36).

Rt. 2015 s. 155 dreide seg om utlevering til Rwanda av en mann derfra som var tiltalt for folke mord og forbrytelse mot menneskeheten. Han hadde oppholdt seg som flyktning i Norge siden 1999, hadde søkt om norsk statsborgerskap og oppfylte på søknadstidspunktet kravet om syv års

botid i Norge, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e. Søknaden ble stilt i bero grunnet mistanken rettet mot ham. Vilkårene for utlevering ble ansett oppfylt (avsnitt 10 og 79–80).

I *rettsteorien* er forholdet mellom utleverings- og arrestordreloven og utlendingslovgivningen behandlet av Tønnesen s. 2.219–2.223 og 7.83, Mathisen s. 39–41, Ruud s. 177–179 og 201, Ruud mfl. s. 36–37 og Grøstad s. 246–247. Fremstillingene bygger på og utdyper rettskildene nevnt foran.

### 12.7.1.3 Nærmere om gjeldende rett

På bakgrunn av rettskildematerialet kan gjeldende rett om utlevering og overlevering på den ene siden og bortvisning og utvisning på den annen side oppsummeres slik:

Utlevering og overlevering skjer for å imøtekomme en annen stats interesser i strafforfølgning, mens *bortvisning* og *utvisning* etter utlendingsloven er en reaksjon mot utlendinger som vil ta eller har tatt ulovlig opphold i Norge eller har brutt vilkårene for opphold her, f.eks. ved straffbare forhold. Når både utleverings- og utlendingslovgivningen kan benyttes overfor samme person, ble det tidlig tatt prinsipiell avstand fra å bruke fremmedloven når utleveringsformålet var det dominerende, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 12–13, og tilsvarende gjelder for utlendingsloven 2008. Formuleringene synes å ta sikte på situasjonen hvor forholdet som ligger til grunn for bortvisning eller utvisning, er det samme som i utleveringssaken. Hovedbegrunnelsen har vært at utleveringslovgivningen stiller strengere vilkår og har grundigere saksbehandling, jf. at det er spørsmål om strafforfølgning i en annen stat. Når vilkårene etter begge regelsett er oppfylt, skal derfor utleverings- eller arrestordresaken ha forrang, jf. henholdsvis rundskriv G-19/2001 del II kap. 5 (s. 47) og G-02/2020 s. 6, samt bl.a. Ruud mfl. s. 36–37 og Grøstad s. 246–247. I praksis innebærer dette at utleverings- eller overleverings-spørsmålet vanligvis avgjøres før et vedtak om bortvisning eller utvisning gjennomføres.

Hvis vilkårene for bortvisning eller utvisning er oppfylt, men ikke for utlevering eller overlevering, kan bare utlendingsloven anvendes. Utlevering kan, i motsetning til utvisning, ikke være begrunnet i oppholdsstatens egen interesse i å hindre utlendingers uønskede opphold i Norge, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 33, f.eks. grunnet overtredelser av utlendingsloven eller straffelovgivningen.

Når det gjelder forholdet til asyl og opphold på humanitært grunnlag, er rettstilstanden i korte trekk slik:

Dersom en utlending som har *søkt asyl* i Norge, begjæres utlevert eller overlevert, må norske myndigheter vurdere konkret om utleverings- eller overleveringssaken skal bringes inn for retten eller stilles i bero til asylsøknaden er avgjort. Spørsmålet om vilkårene for utlevering eller overlevering er oppfylt, kan avhenge av utfallet av asylsøknaden, og i så fall blir vanligvis den rettslige prøvingen utsatt inntil asylsøknaden er avgjort, jf. Grøstad s. 246–247 (om situasjonen der utlendingen begjæres utlevert til samme stat som vedkommende har søkt beskyttelse mot). Som nevnt der vil påtalemyndigheten i praksis gjerne konferere med departementet før begjæringen stilles i bero. Det må vurderes konkret om siktede skal pågripes, eller om også fengslingsspørsmålet skal stilles i bero til søknaden er avgjort eller retten har funnet at vilkårene for utlevering er oppfylt.

At en person er *innvilget asyl*, er ikke i seg selv til hinder for at vedkommende kan utleveres eller overleveres. Det må i slike tilfeller foretas en konkret vurdering av om det er forhold som sperrer for utlevering nå, f.eks. etter utleveringsloven § 6 om forfølgelse og § 7 om grunnleggende humanitære hensyn. Utlevering eller overlevering kan skje til *andre stater* enn den utlendingen flyktet fra, men det kan da være aktuelt å sette som vilkår at personen ikke blir utlevert videre til hjemstaten, eventuelt at norske myndigheter må samtykke til slik utlevering. Utlevering eller overlevering til *staten vedkommende flyktet fra* er bare aktuelt dersom forholdene der har endret seg i tilstrekkelig grad. Denne vurderingen skal skje på grunnlag av forholdene på avgjørelsestidspunktet i utleveringssaken, ikke på det tidspunkt da det ble gitt asyl, jf. Rt. 2010 s. 40. Se også Ruud mfl. s. 36–37 og Grøstad s. 246.

At en person er gitt opphold på *humanitært grunnlag* i medhold av bestemmelsene i utlendingsloven kap. 5, taler ikke i seg selv mot utlevering. Det må foretas en konkret selvstendig vurdering av spørsmålet om utlevering eller overlevering, jf. Ruud mfl. s. 37.

### 12.7.2 Folkerettslige rammer

Norges folkerettslige forpliktelser kan tilsi at utlevering eller overlevering gjennomføres fremfor eller før eventuell utvisning eller bortvisning av samme person. Etter *utleveringskonvensjonen* art. 1 er hovedregelen at Norge har plikt til å etterkomme en utleveringsbegjæring i henhold til

bestemmelsene i konvensjonen. Det samme gjelder våre *bilaterale utleveringsavtaler*. Også etter *parallellavtalen* og *konvensjon om nordisk arrestordre* er vårt land forpliktet til å etterkomme en arrestordre med mindre avtalen gir adgang til avslag.

Dersom en utleveringsbegjæring eller arrestordre gjelder en utlending som har søkt om eller er innvilget asyl i Norge, må vurderingen skje innenfor de rammer som følger av *flyktningkonvensjonen*, *EMK*, *SP* og *FNs torturkonvensjon*, se nærmere punkt 4.3 om menneskerettskonvensjoner og 8.6 om fare for forfølgelse. EMK regulerer som utgangspunkt ikke statenes valg mellom utlevering og utvisning, heller ikke en atypisk utlevering, men inngrepet må ikke være i strid med enkeltbestemmelser som art. 3 (forbud mot tortur mv.) eller art. 5 (frihetsberøvelse), jf. storkammerdommen *Öcalan mot Tyrkia* (GC), 12. mai 2005, avsnitt 86–89, se nærmere punkt 4.3.

### 12.7.3 Nordisk rett

*Dansk, finsk, islandsk og svensk* utleverings- og arrestordrelovgivning har ingen generelle regler om forholdet til utlendingslovgivningen. Av interesse er ellers den svenske Prop. 2010/11: 158 til loven om nordisk arrestordre 2011 (s. 61):

«Vad beträffar Migrationsverkets synpunkt att det skulle vara fördelaktigt med närmare handläggningsregler när den eftersökte är asylsökande kan konstateras att detta är en fråga som omfattar hela utlämningsområdet. Regeringen ser ingen möjlighet att inom ramen för det aktuella lagstiftningsprojektet analysera det eventuella behovet av en sådan reglering.»

Noen stater har i sin utlendingslovgivning visse bestemmelser som regulerer vedtak etter de to regelsettene, se f.eks. den svenske utlänningslagen 2005 12 kap. 8 a, 8 b og 21 §§.

### 12.7.4 Utvalgets vurderinger

Som nevnt foran har gjeldende rett ingen generelle bestemmelser om forholdet mellom vedtak etter henholdsvis utleverings- eller arrestordreloven og utlendingslovgivningen. Forarbeidene gir begrenset veiledning. Derimot gir rundskriv og forvaltningspraksis noen holdepunkter for hvilke sakstyper som bør prioriteres eller gis forrang når det oppstår spørsmål om å treffe vedtak både etter

utlendingsloven og utleverings- eller arrestordreloven.

Utvalget har vurdert om disse spørsmålene bør reguleres i forslaget til utleverings- og arrestordrelov. Hensynet til klarhet, likebehandling og forutsigbarhet kunne tale for å utforme regler eller retningslinjer om hvordan forvaltningen skal håndtere de ulike situasjoner som kan oppstå i praksis. Hvis slike bestemmelser kan utformes slik at de gir tilstrekkelig veiledning, kan de være nyttige for organene som håndhever regelsettene og gi større forutberegnelighet for den som er begjært utlevert eller overlevert. Slik regulering kan også bidra til å sikre etterlevelse av Norges internasjonale forpliktelser.

På den annen side illustrerer de foreliggende rettskildene at det kan oppstå mange ulike situasjoner ved samordning etter utleverings- eller arrestordreloven og utlendingslovgivningen. Dessuten vil det ofte bli lagt stor vekt på de konkrete omstendighetene i hver enkelt sak. Begge disse forholdene, som også fremgår av opplysninger utvalget har innhentet om forvaltningspraksis, tilsier at det er vanskelig å gi generelle prioritets- eller forrangsregler. Utvalget er derfor kommet til at spørsmålene om forholdet mellom de to regelsettene ikke er godt egnet for regulering i lovs form. I samme retning trekker det at ingen av de andre nordiske landene har slike lovregler.

Utvalget mener likevel at det bør vurderes å gi mer detaljerte og samlede retningslinjer som et supplement til forvaltningspraksis, særlig for situasjoner som ofte oppstår i praksis. Utarbeidelsen av slike retningslinjer vil være arbeidskrevende og gå utover rammene for denne utredningen. Utvalget vil derfor bare gi noen overordnede bemerkninger og retningslinjer:

Det sier seg selv at hvis vilkårene for bortvisning eller utvisning er oppfylt, men ikke for utlevering eller overlevering, kan bare utlendingsloven anvendes.

Når vilkårene etter begge regelsett er oppfylt, er det et spørsmål om en *bortvisnings- eller utvisningssak* skal gis forrang fremfor en sak om utlevering eller overlevering. Argumentet mot å bruke utvisning eller bortvisning i disse tilfellene, har vært at reglene i utlendingslovgivningen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar interessene til personen som skal utvises eller utleveres, eventuelt overleveres. Det er mulig at dette var et viktig argument tidligere, men dagens utlendingslov pålegger myndighetene å sikre utlendingens behov for beskyttelse, jf. bl.a. formålsbestemmelsen i utlendingsloven § 1 tredje ledd og vernet mot utsendelse i § 73, og inneholder mange saks-



behandlingsgarantier. Også hensynet til effektivitet og at personen bør være kortest mulig frihetsberøvet i Norge, kan tilsi at utleverings- eller overleveringssaken ikke alltid prioriteres.

På den annen side er det viktig å se hen til at Norge kan være folkerettslig forpliktet til å prioritere utleveringen eller overleveringen. At en begjæring om utlevering eller overlevering etterkommes, kan også være den eneste måten den begjærende staten kan få tak i personen på. Dette gjelder særlig dersom personen er borger av en annen stat enn den begjærende staten. Et annet argument for å prioritere utlevering eller overlevering, er at personen i slike saker også er beskyttet av spesialitetsprinsippet; vedkommende skal i utgangspunktet ikke settes under strafforfølgning eller straffullbyrding for en annen straffbar handling enn den anmodningen om utlevering eller overlevering gjelder. Hensynet til våre folkerettslige forpliktelser, samt at lovbrudd strafforfølges og fullbyrdes, kan derfor tilsi at utlevering eller overlevering gjennomføres først.

Etter utvalgets syn bør en person ikke bortvises eller utvises når utleveringsformålet er det dominerende. Det vil ofte være tilfellet når forholdet som ligger til grunn for begjæringen om utlevering eller overlevering, også danner grunnlaget for den eventuelle bortvisningen eller utvisningen. Å benytte utlendingsloven i slike tilfeller, vil fremstå som en såkalt atypisk eller fordekt utlevering. Mange av de samme hensynene nevnt foran gjør seg imidlertid gjeldende også når det er ulike forhold som ligger til grunn for mulige vedtak etter de to regelsettene. Etter utvalgets syn bør effektivering av et vedtak om bortvisning eller utvisning som utgangspunkt derfor fortsatt utsettes til etter at utleverings- eller overleveringssaken er avgjort. Det er imidlertid ingenting i veien for at sakene behandles parallelt i sine respektive spor.

Også når det gjelder situasjonen der en person har søkt asyl, er *innvilget asyl* eller er gitt opphold på *humanitært grunnlag* i Norge, mener utvalget at gjeldende rett bør videreføres, jf. redegjørelsen under punkt 12.7.1.3.

Utvalget har ellers fått opplyst at informasjonsutvekslingen mellom de ulike forvaltningsorganene som behandler saker etter utleverings- eller arrestordreloven og utlendingslovgivningen – bl.a. departementene, UDI og politiet – tidvis oppleves som utilstrekkelig. Det fremstår uklart om eventuell manglende informasjonsflyt kan tilskrives utilstrekkelige hjemler eller er av mer praktisk art. Utvalget har ikke tilstrekkelig grunnlag

for å vurdere dette nærmere, men peker på problemstillingen.

## 12.8 Forholdet til annen lovgivning

### 12.8.1 Straffeprosessloven

Straffeprosessloven (lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker) regulerer behandlingen av straffesaker. Loven har bl.a. regler om partene i slike saker, herunder også plikter og rettigheter for disse, bruk av tvangsmidler, anke over kjennelser og beslutninger samt bevis.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er det foreslått en ny straffeprosesslov. Det fremgår av Utleverings- og arrestordreutvalgets mandat at ettersom saksbehandlingen i utleverings- og arrestordresaker i stor grad baserer seg på straffeprosesslovens regler, skal utvalget se hen til gjeldende straffeprosessordning så vel som Straffeprosessutvalgets forslag.

Det følger av *utleveringsloven* § 14 tredje ledd at når *ikke annet er bestemt* i loven, kommer reglene i straffeprosessloven til anvendelse. Dette må likevel leses med den begrensningen at straffeprosessloven gjelder for påtalemyndighetens og domstolenes saksbehandling, fordi departementets behandling i utgangspunktet følger forvaltningslovens regler (se punkt 12.8.2). *Arrestordreloven* § 3 bestemmer på lignende måte at dersom *ikke annet er bestemt* i loven, gjelder straffeprosesslovens regler, *så langt de passer*.

Straffeprosessloven kap. 6 inneholder regler om påtalemyndigheten. Av særlig betydning i utleverings- og arrestordresaker er § 55. Bestemmelsen lovfester *påtalemyndighetens uavhengighet* ved behandlingen av den enkelte straffesak, presiserer at ingen kan instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker eller omgjøre påtaleavgjørelser, og understreker at påtalemyndighetens tjenestemenn skal opptre objektivt i hele sin virksomhet. Hvem som tilhører påtalemyndigheten, er regulert i §§ 55 a flg. Kongen i statsråd kan gi nærmere regler om *ordningen av påtalemyndigheten*, jf. § 62. Reglene har betydning bl.a. for utstedelse av utleveringsbegjæringer, arrestordrer eller nordiske arrestordrer og for kompetansefordelingen ellers i arrestordresaker, jf. arrestordreloven §§ 2 til 5.

Utleveringsloven bruker begrepene «*siktet*» og «*tiltalt*», som bygger på straffeprosessloven § 82 (siktet) og kap. 7 (tiltalt). Hvorvidt en ettersøkt person er siktet, har betydning for avbrytelsen av foreldelsesfristen etter straffeloven § 88, jf. straffe-

prosessloven § 82 (se punkt 8.13). Når det gjelder den ettersøkte rettigheter, vises det særlig til reglene om *forsvareren* (kap. 9), og om *rett til informasjon* ved pågripelse, jf. § 177.

Det er også straffeprosessloven som etablerer det primære rettsgrunnlaget for *bruk av tvangsmidler* i utleverings- og arrestordresaker. Et viktig og generelt prinsipp følger av § 170 a, som bestemmer at tvangsmidler bare kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og at de ikke kan brukes om det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep (se punkt 10.10).

Straffeprosessloven § 462 a regulerer tilfellet der en person er utlevert eller overlevert til Norge for straffullbyrding på grunnlag av en dom som omfatter flere handlinger, og utlevering eller overlevering etter loven i den fremmede statens rett bare kan skje for noen av dem. I slike tilfeller skal retten etter begjæring fra påtalemyndigheten fastsette straff for handlingene utlevering eller overlevering kan skje for.

Den generelle henvisningen til straffeprosesslovens regler omfatter ikke bare lovens bestemmelser om fremgangsmåten ved sakens undersøkelse, men også om ansvar i anledning saken, så langt de passer, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 41, jf. straffeprosessloven kap. 31.

### 12.8.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven (lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker) får i utgangspunktet anvendelse for Justisdepartementets, kriminalomsorgens og andre forvaltningsorganers virksomhet, jf. § 1.

Påtalemyndighetens og domstolenes saksbehandling i utleverings- og arrestordresaker reguleres derimot i hovedsak av straffeprosessloven, jf. utleveringsloven § 14 tredje ledd og arrestordreloven § 3, se punkt 12.8.1. Forvaltningsloven gjelder ikke domstolenes virksomhet, jf. forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav a.

Forvaltningsloven gjelder heller ikke for saker forvaltningsorganet selv behandler eller avgjør i medhold av rettspleielovene, herunder straffeprosessloven og domstolloven, jf. oppregningen i § 4 første ledd bokstav b. Utleveringsloven og arrestordreloven er ikke med i denne oppregningen og anses derfor ikke som rettspleielover. Dermed kommer forvaltningsloven til anvendelse i utleverings- og arrestordresaker.

Da forvaltningslovens ikrafttredelseslov ble vedtatt i 1969 ble det lagt til grunn at forvaltningslovens saksbehandlingsregler burde gjelde i den

begrensede utstrekning de kommer inn i saker etter *utleveringsloven*, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–69) s. 59. Dette innebar at loven skulle gjelde når departementet tok stilling til om en utleveringsbegjæring fra en fremmed stat skulle etterkommes, og når departementet avgjorde om en anmodning fra påtalemyndigheten om å begjære noen utlevert til Norge, skulle tas til følge.

Etter forslaget i proposisjonen ville klagerett til Kongen være hjemlet i forvaltningsloven § 28. Det syntes klart for departementet at en klage burde gis oppsettende virkning for at klagebehandlingen skulle ha noen hensikt, og det ble foreslått å lovregulere dette i utleveringsloven, jf. § 18 fjerde ledd.

Utleveringsloven legger oppgaver til departementet bl.a. i § 14 (innledende behandling), § 18 (avgjørelse), § 19 (tvangsmidler etter endelig vedtak om utlevering), § 20 annet ledd (tvangsmidler før utleveringsbegjæring er fremsatt), § 22 (transitt) og § 23 (utlevering til Norge).

Ved *utlevering fra Norge* foretar departementet bl.a. en innledende prøving av om utleveringsbegjæringen er fullstendig, og om det på grunnlag av begjæringen og medfølgende opplysninger er klart at begjæringen må avslås, jf. utleveringsloven § 14 første ledd. Beslutningen treffes uten at saken forelegges den som er begjært utlevert, jf. Justis- og politidepartementets høringsnotat om forslag til ny utleveringslov (februar 1974) s. 26, som lå til grunn for proposisjonen. Departementet kan innhente ytterligere opplysninger i tillegg til det materialet den fremmede staten har oversendt, men det foreligger ingen plikt til dette, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 41. Dersom departementet ikke avslår begjæringen straks, sendes saken til påtalemyndigheten, jf. § 14 annet ledd. Beslutningen om å sende saken til påtalemyndigheten er ikke et forvaltningsvedtak som gir siktede formell klagerett, jf. Mathisen, note 45 til § 14 annet ledd i Rettsdata, sist hovedrevidert 24. juni 2022.

Forvaltningslovens regler bl.a. om inhabilitet (kap. II), undersøkelses- og informasjonsplikt (§ 17), partsinnsyn (§§ 18 flg.), begrunnelse (§§ 24 og 25), klage og omgjøring (kap. VI) og utsatt iverksetting (§ 42) gjelder i utgangspunktet for departementets vedtak i saker om utlevering.

Når det ved kjennelse er endelig avgjort at lovens vilkår for utlevering foreligger, skal påtalemyndigheten snarest mulig sende sakens dokumenter til departementet, som avgjør om utleveringsbegjæringen skal etterkommes, jf. utleveringsloven § 18 første ledd. Departementet har rett og plikt til å sørge for at saken er fullstendig

opplyst før avgjørelsen treffes, og må ta eventuelle nye opplysninger i betraktning ved vurderingen av om utlevering skal skje, jf. forvaltningsloven § 17, jf. HR-2016-1490-U avsnitt 14–15.

Avgjørelsen etter utleveringsloven § 18 første ledd anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b for så vidt vedtaket gjelder rettighetene eller pliktene til den som begjæres utlevert. Dersom departementet etterkommer begjæringen helt eller delvis, må det treffes et skriftlig enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 23. Vedtaket må oppfylle kravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25. Dersom det settes vilkår (betingelser) etter utleveringsloven § 12, må disse fremgå av vedtaket. Vedtaket meddeles den som er begjært utlevert ved at det sendes til påtalemyndigheten, som sørger for at vedkommende underrettes om vedtaket. I forbindelse med underrettelsen skal vedkommende spørres om klageretten frafalles, jf. rundskriv G-19/2001 del II punkt 3.2.3 (s. 43).

Departementets vedtak om å etterkomme en utleveringsbegjæring etter utleveringsloven § 18 første ledd kan påklages etter forvaltningsloven § 28. Klageretten tilligger parter og andre med rettslig klageinteresse. Påtalemyndigheten og staten som har begjært utlevering, anses ikke som parter. Klagefristen er tre uker, jf. forvaltningsloven § 29. Klageinstans er Kongen i statsråd. Klagen sendes til departementet, som forbereder saken for endelig avgjørelse av Kongen i statsråd. Dersom departementet kommer til at klagen bør tas til følge, kan vedtaket omgjøres uten at saken forelegges statsråd. Utvalget har i punkt 10.5.2.4 foreslått å fjerne adgangen til å klage til Kongen i statsråd.

Forvaltningsloven § 28 fjerde ledd første punktum gir Kongen hjemmel til å fastsette klageregler for særskilte saksområder som utfyller eller avviker fra reglene i forvaltningsloven kap. VI. Forskrift som begrenser klageretten eller som ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser, kan bare gis når «tungtveiende grunner» taler for det, jf. fjerde ledd annet punktum. Med hjemmel i fjerde ledd ble det i forvaltningslovsforskriften (forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven) § 26 bokstav b fastsatt at det ikke skal være klagerett til Kongen over vedtak etter utleveringsloven § 25 (midlertidig overføring for avhør som vitne eller fremstilling til konfrontasjon). Avgjørelsesmyndigheten departementet hadde etter utleveringsloven § 25, har senere blitt flyttet til statsadvokaten, jf. lov 22. juni 2012 nr. 52 om endringer i utleveringsloven m.m. Forskriftsbestemmelsen er derfor uten betydning i dag.

Klage på vedtak om utlevering har oppsettende virkning, jf. utleveringsloven § 18 fjerde ledd. Utlevering kan derfor ikke gjennomføres før vedtaket i klagesaken foreligger. Er den etter søkte varetektsfengslet, kan fengslingen forlenges inntil endelig avgjørelse foreligger og utleveringen iverksettes, jf. § 15 annet ledd.

I saker om *utlevering til Norge* avgjør departementet om påtalemyndighetens anmodning om å fremme en utleveringsbegjæring til en fremmed stat, bør etterkommes, jf. utleveringsloven § 23. Departementet vurderer om begjæringen oppfylder de formelle kravene, herunder kravet til oversettelse. Normalt vil departementet fremme begjæringen i samsvar med anmodningen, jf. rundskriv G-19/2001 del II punkt 2.1 (s. 28) og Prop. 137 LS (2010–2011) s. 42.

Også *arrestordreloven* legger noen avgjørelser til departementet, se bl.a. § 9 tredje ledd (politisk lovbrudd), § 10 annet ledd (norsk statsborger) og § 29 annet ledd (konkurrerende anmodninger). Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder tilsvarende i saker etter arrestordreloven der departementet skal treffe vedtak etter loven.

I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov er det lagt frem forslag til ny lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

### 12.8.3 Offentleglova

Offentleglova (lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd) gjelder i utgangspunktet for Justisdepartementets, kriminalomsorgens og andre offentlige organers behandling av en utleverings- eller arrestordre-sak, jf. offentliglova § 2 første ledd bokstav a. Loven gjelder derimot ikke for påtalemyndighetens og domstolenes behandling av disse sakene, jf. offentliglova § 2 fjerde ledd første og tredje punktum.

Offentleglova gjelder ikke for gjøremål som andre organer enn domstolene har etter rettspleielovene («rettsstellovene») i egenskap av å være rettspleieorgan («rettsstellorgan»), jf. § 2 fjerde ledd annet punktum, jf. første punktum. Kongen kan gi forskrifter om hvilke lover som skal regnes som rettspleielover, og om at enkelte gjøremål etter rettsstellovene likevel skal være omfattet av loven, jf. fjerde ledd siste punktum. Offentlegforskrifta (forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentliglova) § 3 regner opp hvilke lover som skal anses som rettspleielover etter offentliglova § 2 fjerde ledd. Utleveringsloven og arrestordreloven er ikke med i oppregningen og anses derfor ikke som rettspleielover. Dermed kommer offent-

leglova til anvendelse ved departementets behandling av utleverings- og arrestordresaker.

Mange av dokumentene departementet mottar i utleveringssakene har vært behandlet etter rettspleielovene. Dette innebærer at dokumentene har falt inn under unntaksreglene i offentleglova § 2 fjerde ledd ved behandlingen hos påtalemyndigheten og domstolene. Når dokumentene kommer til departementet, behandles de samme dokumentene etter reglene om dokumentinnsyn i offentleglova.

Utvalget er ikke kjent med at det har vært foretatt noen prinsipiell vurdering av om offentleglova bør komme til anvendelse når departementet, som siste instans, behandler utleveringssaker som på tidligere stadier har vært behandlet etter rettspleielovene. At saksdokumentenes status endres i forbindelse med overprøving, fremstår ikke som opplagt. Utvalget har ikke hatt tid til å se nærmere på spørsmålet, men tilrår at det utredes nærmere.

#### 12.8.4 Andre lover

##### *Innledning*

Om forholdet til overføringsloven og lov om fullbyrding av nordiske straffedommer se punkt 12.6. Om utlendingsloven og statsborgerloven se punkt 12.7. Om SIS-loven se punkt 4.6.2.

##### *Straffeløven*

Straffeløven (lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff) er av betydning i utleverings- og arrestordresaker bl.a. ved at den må anvendes ved vurderingen av om et forhold oppfyller kravet til dobbel straffbarhet og strafferamme eller ville vært foreldet.

Arrestordreløven § 39 første ledd annet punktum, som gjelder beslag og overgivelse av ting, viser til reglene om inndragning i straffeløven §§ 67 til 73. Det er ellers f.eks. straffeløvens regler om *kriminell lavalder* (§ 20 første ledd), som er avgjørende for om utlevering eller overlevering skal nektes etter utleveringsloven eller arrestordreløven § 8 første ledd bokstav b og § 18, jf. § 8 første ledd bokstav b (se punkt 8.11). Videre er det straffeløvens regler om *foreldelse* (kap. 15)

som avgjør om utlevering eller overlevering skal nektes etter utleveringsloven § 9 eller arrestordreløven § 8 første ledd bokstav k (se punkt 8.13). I flere sammenhenger er også straffeløvens regler om *jurisdiksjon* (§§ 4 flg.) av betydning, f.eks. ved spørsmålet om avslagsgrunnene i arrestordreløven § 8 første ledd bokstav k eller i § 19 første ledd bokstav b skal anvendes (se punkt 8.17).

Ved *utlevering eller overlevering til Norge* kommer dessuten straffeløven § 83 om *varetektsfra- drag* til anvendelse.

##### *Domstolloven*

Domstollovens (lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene) regler om adgangen til lukkede dører gjelder når det holdes muntlige forhandlinger i utleveringssaker, jf. utleveringsloven § 17 første ledd annet punktum. Løven har også regler bl.a. om beregning av frister og forkynning, som får betydning i både utleverings- og arrestordresaker.

##### *Politoløven*

Politoløven (lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet) § 17 g gir hjemmel for *båndlegging*. Båndlegging er et tiltak utenfor etterforskning som går ut på båndlegging av formuesgoder («at eieren mv. fratras råddigheten over et formuesgode i en viss periode», jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) s. 52). Det er ikke lenger et straffeprosessuelt tvangsmiddel, jf. Prop. 100 L (2018–2019) s. 79. Utleveringsloven § 15 bestemmer at båndlegging i samme utstrekning som i saker angående lovbrudd av tilsvarende art som forfølges i Norge, kan anvendes til fremme av undersøkelsen og for å sikre utlevering. Og dersom kompetent myndighet i den fremmede staten ber om det før utleveringsbegjæringen er fremsatt, kan båndlegging anvendes i samme utstrekning som i saker angående lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket. Forutsetningen er at vedkommende i fremmed stat er siktet, tiltalt eller domfelt for en straffbar handling som kan begrunne utlevering etter utleveringsloven, jf. utleveringsloven § 20 (se punkt 10.10).

## Kapittel 13

# Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets forslag til utleverings- og arrestordlov berører bl.a. personer som er ettersøkt med sikte på utlevering eller overlevering, politi- og påtalemyndigheten, forsvarere, domstolene, Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og kriminalomsorgen.

Den foreslåtte loven er samlet sett antatt å medføre besparelser for det offentlige. Med «besparelser» menes her forskjellen mellom utgiftene som vil påløpe ved en gjennomføring av forslaget og utgifter knyttet til en videreføring av gjeldende regelverk; det siktes ikke til differansen mellom tidligere års utgifter og forventet utgiftsnivå de kommende år.

Når det gjelder *utlevering av lovbrøyttere fra Norge til stater utenfor EU og Norden*, foreslår utvalget flere endringer som kan effektivisere saksbehandlingen, samt redusere utgiftene og saksbehandlingstiden, uten at det går på bekostning av ettersøktes rettssikkerhet.

Gjeldende regelverk legger opp til at domstolene skal avgjøre om vilkårene for utlevering er oppfylt, før Justisdepartementet – dersom vilkårene er oppfylt – avgjør hvorvidt utlevering skal skje. I praksis foregår det en dobbeltbehandling av vilkårene for utlevering i retten og i departementet. Utvalget foreslår at departementet skal kunne legge rettens vurdering av om vilkårene for utlevering er oppfylt til grunn, uten at det må foretas en selvstendig prøving. Dette vil redusere vurderingstemaene for departementet og være tids- og ressursbesparende.

Videre foreslår utvalget bl.a. å fjerne den ettersøktes adgang til å klage over departementets vedtak om utlevering (lovutkastet § 44); klager som praktisk talt aldri fører frem. Klagefristen etter gjeldende regelverk er tre uker, og klagen behandles av Kongen i statsråd. Opphevelse av klageadgangen medfører at vedtak om utlevering blir endelig på et tidligere tidspunkt enn etter gjeldende regelverk, slik at utlevering kan gjennomføres raskere. Dette betyr også at den ettersøkte vil tilbringe kortere tid i varetekt, noe som vil medføre mindre utgifter for kriminalomsorgen.

Samtidig vil forslaget være besparende for departementet, som forbereder klagesaker for Kongen i statsråd, og for statsrådet, som ikke lenger må avgjøre klagen. Med utvalgets forslag vil det heller ikke påløpe utgifter til advokatbistand i klageomgangen.

Utvalget foreslår også at retten skriftlig kan ta stilling til om vilkårene for utlevering er oppfylt når det vil være «ubetenkelig» (lovutkastet § 42). Skriftlig behandling kan påskynde saksbehandlingen i situasjoner hvor hverken hensynet til sakens opplysning eller til den ettersøktes rettssikkerhet tilsier at det holdes rettsmøte. En slik behandlingsform vil i seg selv virke ressurs- og prosessbesparende – den vil innebære bortfall av reiseutgifter og andre utgifter som påløper ved gjennomføring av rettsmøter – og kan i tillegg være ønskelig for den ettersøkte, f.eks. når vedkommende har avgitt samtykke til utlevering.

Utvalgets forslag om å innføre en begrenset adgang til utlevering av norsk statsborger (lovutkastet § 17) kan medføre en økning i antall begjæringer om utlevering av norsk borger. Slike begjæringer kan avslås uten nærmere vurdering etter gjeldende regelverk. Etter forslaget skal det foretas en konkret vurdering av om begjæringen kan og bør etterkommes. På den ene siden kan prøvingen medføre merarbeid bl.a. for politi- og påtalemyndigheten, domstolene og departementet. Utlevering av norsk borger kan etter forslaget nektes dersom straffen som er ilagt ved den utenlandske dommen som begjæringen bygger på i stedet fullbyrdes i Norge. I slike situasjoner vil det finne sted en soningsoverføring, noe som vil medføre økte utgifter for kriminalomsorgen. På den annen side kan norske myndigheter være forpliktet til å innlede strafforfølgning i Norge hvis utlevering nektes på grunn av norsk statsborgerskap (*aut dedere aut judicare*, som betyr «enten utlevere eller strafforfølge»). Dette kan medføre at noen store og ressurskrevende straffesaker må behandles i Norge. Utvalgets forslag åpner for at disse sakene i stedet kan irettesføres i staten som har begjært utlevering av en norsk borger. I slike

tilfeller vil utlevering medføre reduserte utgifter til norsk etterforskning og rettsbehandling, noe som også vil redusere utgifter til varetektsfengsling og annet som følger med rettergangen.

Videre foreslås adgangen til å anmode om forlengelse av fireukersfristen for å benytte tvangsmidler etter at et endelig vedtak om utlevering foreligger, overført fra departementet til påtalemyndigheten (lovutkastet § 46 tredje ledd). Siden det også etter gjeldende regelverk er påtalemyndigheten som fremmer anmodningen om fristforlengelse for retten, vil overføringen bare medføre at det er påtalemyndigheten som også skal utarbeide anmodningen om forlengelse av fristen. Det vil sjelden være behov for å utsette fristen for tvangsmiddelbruk utover fire uker, og det legges derfor til grunn at forslaget vil ha svært begrensede konsekvenser.

Gjeldende regelverk om *overlevering av lovbrøyttere mellom Norge og stater i EU og Norden* foreslås i hovedsak videreført. Utvalget har ikke utarbeidet noen forslag som i nevneverdig grad vil endre arrestordresystemet. Fordi en klageadgang til Kongen i statsråd harmonerer dårlig med målsettingen om at arrestordresaker skal behandles

raskt, og som en konsekvens av at det foreslås å oppheve adgangen til å påklage departementets vedtak om utlevering til Kongen i statsråd, foreslår utvalget at klageadgangen til Kongen skal fjernes også når det er departementet som avgjør en arrestordre (lovutkastet § 56). Klageadgangen har liten praktisk betydning i disse tilfellene.

Også i arrestordresaker gis det adgang til å avgjøre om vilkårene for overlevering er oppfylt uten rettsmøte når det er «ubetenkelig» (lovutkastet § 54). Skriftlig behandling i arrestordresaker kan være ressursbesparende, ikke minst fordi det er mange flere arrestordresaker enn utleveringsaker.

Loven skal legge til rette for en rettssikker og mer effektiv behandling av saker om utlevering og overlevering av lovbrøyttere. Innføring av et nytt regelverk om utlevering og overlevering av lovbrøyttere vil imidlertid gjøre det påkrevd å oppdatere rutinebeskrivelser og rundskriv samt tilpasse arbeidsmåter og eventuelle arbeidsverktøy. Det må forventes at det vil påløpe utgifter til opplæring og kompetansehevende tiltak. Slike utgifter kan antagelig dekkes innenfor gjeldende budsjett-rammer.

## Kapittel 14

# Merknader til de enkelte paragrafene

### Til kapittel 1 Alminnelige bestemmelser

#### Til § 1 Virkeområde

*Paragrafen* angir lovens virkeområde. Den bygger på § 1 i utleveringsloven og i arrestordreloven.

Loven gjelder utlevering og overlevering av ettersøkte personer mellom Norge og andre stater, jf. *første ledd*. Den gjennomfører utleveringskonvensjonen og dens første og annen tilleggsprotokoll, parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre.

*Annet ledd* fastsetter at personer som oppholder seg i Norge og er siktet, tiltalt eller domfelt for et straffbart forhold i en *stat utenfor EU og Norden*, kan *utleveres* til vedkommende stat etter reglene i loven her. Hvorvidt en utleveringsbegjæring skal eller kan avslås, avhenger av om det foreligger en folkerettslig avtale med den aktuelle stat, og hvilke rammer denne eventuelt setter for avslag. Der det ikke foreligger en folkerettslig forpliktelse til utlevering, kan utlevering nektes på ethvert grunnlag. I alle tilfeller må lovens vilkår for utlevering være oppfylt for at utlevering kan skje.

*Tredje ledd* angir de to øvrige hovedkategoriene av stater: *stater i EU utenfor Norden* (EU-statene unntatt Danmark, Finland og Sverige) og *stater i Norden*. Overfor disse statene er Norge folkerettslig forpliktet til å pågripe og overlevere ettersøkte personer etter henholdsvis parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre. Plikten gjelder likevel bare så langt ikke noen av lovens grunnlag for å nekte overlevering kommer til anvendelse.

*Fjerde ledd* gir uttrykk for at loven også regulerer utlevering og overlevering til Norge. Det er gitt bestemmelser om dette i kap. 8, herunder om norske myndigheters utstedelse av utleveringsbegjæringer, arrestordrer og nordiske arrestordrer, jf. § 4.

#### Til § 2 Forholdet til folkeretten

*Paragrafen* fastsetter at loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller

følger av avtale med annen stat. Den viderefører folkerettsreservasjonen i arrestordreloven § 2 og utvider denne til å gjelde også for utlevering. Bestemmelsen tar opp i seg utleveringsloven § 26 annet ledd. Se utredningen kap. 7.

Formålet med bestemmelsen er å sikre at loven blir anvendt i samsvar med folkerettslige regler Norge er bundet av. Bestemmelsen innebærer at ved motstrid mellom folkeretten og loven, går folkeretten foran, med mindre legalitetsprinsippet er til hinder for dette.

Bestemmelsen gjelder alle folkerettslige regler Norge er bundet av, enten de følger av folkerettslig sedvanerett eller av multilaterale eller bilaterale avtaler (traktater, konvensjoner, overenskomster, protokoller mv.). Særlig viktig i denne sammenheng er utleveringskonvensjonen, parallellavtalen, konvensjon om nordisk arrestordre og Norges bilaterale utleveringsavtaler. Også EMK og SP er sentrale. Det vises for øvrig til redegjørelsen for folkerettslige rammer for utlevering og overlevering i utredningen kap. 4. Loven må også anvendes i samsvar med folkerettslige begrensninger om immunitet og privilegier, se punkt 10.8.

Tilsvarende folkerettsreservasjoner finnes bl.a. i straffeprosessloven § 4, straffeloven § 2 og tvisteloven § 1-2.

#### Til § 3 Forholdet til straffeprosessloven

*Paragrafen* fastsetter at straffeprosesslovens regler gjelder så langt de passer dersom ikke annet er bestemt i loven her. Den viderefører utleveringsloven § 14 tredje ledd og arrestordreloven § 3. Se punkt 12.8.1.

#### Til § 4 Definisjoner

*Paragrafen* inneholder definisjoner. Den bygger på arrestordreloven § 4, og har ikke noe motstykke i utleveringsloven. Se punkt 6.6.

*Bokstav a* og *b* definerer to regelsett: utlevering og overlevering, jf. § 1. Både utlevering og

overlevering er benevnelse for overføring av ettersøkte personer fra oppholdsstaten til en annen stat med sikte på strafforfølgning eller straffullbyrding (jf. bokstav f og g). Med «utlevering» menes slik overføring mellom Norge og stater utenfor EU og Norden, mens med «overlevering» menes tilsvarende mellom Norge og stater i EU eller Norden.

*Bokstav c* definerer en «utleveringsbegjæring» som en begjæring om utlevering, jf. bokstav a og § 1 annet ledd, dvs. en anmodning fra en stat utenfor EU og Norden til Norge om utlevering av en ettersøkt person, eller en tilsvarende begjæring motsatt vei. En «arrestordre» er en rettsavgjørelse – for enkelhets skyld benevnt som et krav – fra en stat i EU utenfor Norden om pågrep og overlevering av en ettersøkt person, eller et tilsvarende krav fra Norge til en slik stat, jf. *bokstav d*. I lovens kap. 7 og 9 er «arrestordre» brukt som fellesbetegnelse på arrestordre og nordiske arrestordre, med mindre noe annet fremgår av bestemmelsene i kapitlene. Arrestordren utstedes i samsvar med parallellavtalen eller EUs rammebeslutning. EU-statene kan bruke arrestordreskjemaet som er vedlagt parallellavtalen, det europeiske arrestordreskjemaet som hører til EUs rammebeslutning 2002 eller skjemaet som ble endret ved 2009-rammebeslutningen. «Nordisk arrestordre» brukes om det samme mellom statene i Norden, og utstedes i samsvar med konvensjon om nordisk arrestordre med tilhørende skjema. En arrestordre fra en stat i Norden skal anses som en nordisk arrestordre selv om et av de andre skjemaene er benyttet, jf. *bokstav e*.

*Bokstav f* og *g* definerer «strafforfølgning» og «straffullbyrding». En utleveringsbegjæring, arrestordre eller nordisk arrestordre skal angi ett av to formål: Den ettersøkte skal utleveres eller overleveres enten for å bli strafforfulgt (strafforfølgning), eller for å fullbyrde en idømt frihetsberøvende reaksjon (straffullbyrding). Begrepene omfatter de alminnelige straffer, men også reaksjoner som ilegges utilregnelige lovbrøyttere.

*Bokstav h* definerer «den ettersøkte» som personen en utleverings- eller arrestordresak gjelder.

## Til kapittel 2 Felles vilkår for utlevering og overlevering fra Norge

### Til § 5 Menneskerettighetene

*Paragrafen* fastsetter at utlevering eller overlevering ikke kan skje dersom det vil være i strid med EMK med endringer og tilleggsprotokoller som gjelder som norsk lov, eller andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av. Den viderefø-

rer arrestordreloven § 8 annet ledd og § 18, jf. § 8 annet ledd, jf. parallellavtalen art. 1 nr. 3, men har et videre anvendelsesområde. Bestemmelsen er utvidet til også å gjelde for utlevering og omfatter i tillegg til EMK også andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av. Se punkt 8.5.

Utvidelsene innebærer neppe noen reell endring av gjeldende rett. Det følger allerede av menneskerettsloven §§ 2 og 3, utleveringsloven § 14 tredje ledd, jf. straffeprosessloven § 4, og arrestordreloven § 2 at utlevering eller overlevering som vil være i strid med menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, ikke kan skje.

Utlevering og overlevering kan komme i strid med EMK art. 2 (retten til liv), art. 3 (forbud mot tortur), art. 6 (retten til rettferdig rettergang), art. 8 (rett til privat- og familieliv) og art. 14 (forbud mot diskriminering). Andre av konvensjonens artikler kan også være aktuelle. Bestemmelsen omfatter i tillegg andre konvensjoner som er inkorporert i norsk rett, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3, og andre menneskerettskonvensjoner Norge er folkerettslig forpliktet til å overholde.

Hva som kreves for at det skal foreligge konvensjonsbrudd, må vurderes i lys av den til enhver tid gjeldende praksis fra EMD. Også avgjørelser fra EU-domstolen er av betydning. Se nærmere punkt 4.3 om EMDs praksis og 4.8 om EU-domstolens praksis. EU-statene er tilsluttet EMK, og det er en presumsjon for at de handler i tråd med konvensjonen. For å kunne nekte overlevering på grunn av motstrid med EMK, må det foreligge konkrete holdepunkter for at en gjennomføring av overleveringen vil komme i strid med konvensjonen, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 52.

Lovutkastet har egne bestemmelser om visse krenkelser av EMK, jf. §§ 16 og 24 om fraværdom og § 25 om livstidsstraff. Utlevering eller overlevering til livstidsstraff eller dødsstraff som vil være i strid med EMK art. 3, kan ikke skje. Se bl.a. punkt 8.7 om fraværdom, 8.8 om livstidsstraff og 9.3 om dødsstraff.

### Til § 6 Fare for forfølgelse

*Paragrafen* fastsetter at utlevering eller overlevering ikke kan skje dersom det må antas å være alvorlig fare for at den ettersøkte vil bli utsatt for forfølgelse på grunn av en av de angitte forfølgelsesgrunnene. Se punkt 8.6.

Bestemmelsen bygger bl.a. på utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 2 og parallellavtalen art. 1 nr. 4. Den viderefører utleveringsloven § 6, med noen endringer. Bestemmelsen gjelder nå også ved overlevering. Videre vises det i stedet for



«rase» til «avstamning», og «tilhørighet til en spesiell sosial gruppe» er inntatt som en forfølgelsesgrunn. Sistnevnte omfatter bl.a. kjønn og seksuell orientering. Justeringene er ikke ment å endre gjeldende rett.

Avslagsgrunnen oppstiller fire vilkår. Beviskravet, «*det må antas å være*», innebærer at det i utgangspunktet må foreligge objektive holdpunkter for at den ettersøkte vil bli utsatt for forfølgelse. Risikokravet innebærer at det må være *alvorlig fare* for forfølgelse. Det kreves ikke sannsynlighetsovervekt for at ettersøkte virkelig vil bli forfulgt. Avgjørende må være om risikoen er reell. Det må være alvorlig fare for forfølgelse *på grunn av en av de angitte forfølgelsesgrunnene*. Dessuten må det ettersøkte risikerer, være *forfølgelse* som har alvorlig karakter. Ved vurderingen av grunnlaget for forfølgelse og hva som skal anses å utgjøre forfølgelse, er det naturlig å se hen til de tilsvarende begrepene i flyktningkonvensjonen (jf. art. 1 A og art. 33) og utlendingsloven (jf. §§ 29 og 30).

#### *Til § 7 Kriminell lavalder*

*Paragrafen* fastsetter at utlevering eller overlevering ikke kan skje dersom den ettersøkte på handlingstidspunktet var under kriminell lavalder etter norsk lov. Den viderefører arrestordreløven § 8 første ledd bokstav b og § 18, jf. § 8 første ledd bokstav b, og gjennomfører art. 4 nr. 3 i parallellavtalen og i konvensjon om nordisk arrestordre. Bestemmelsen har ikke noe motstykke i utleveringsloven, men den lovfester en avslagsgrunn som gjelder ved utlevering også i dag. Se punkt 8.11.

Den kriminelle lavalderen i Norge er 15 år, jf. straffeloven § 20 første ledd. Så lenge de øvrige nordiske statene opprettholder den samme lavalderen, er bestemmelsen uten praktisk betydning overfor disse statene.

#### *Til § 8 Amnesti*

*Paragrafen* fastsetter at utlevering eller overlevering ikke kan skje dersom det i Norge er gitt amnesti for det samme forholdet. Den viderefører arrestordreløven § 8 første ledd bokstav a og § 18, jf. § 8 første ledd bokstav a, og gjennomfører art. 4 nr. 1 i parallellavtalen og i konvensjon om nordisk arrestordre samt Schengenkonvensjonen art. 62 nr. 2. Se punkt 8.14.

Avslagsgrunnen kommer bare til anvendelse når Norge har hatt jurisdiksjon til å strafforfølge

forholdet utleverings- eller arrestordresaken gjelder.

Er den ettersøkte i Norge idømt straff og benådet for forholdet, kommer § 14, § 22 eller § 32, jf. § 22, til anvendelse.

#### *Til § 9 Behandling eller avgjørelse av samme forhold i internasjonal eller overnasjonal domstol*

*Paragrafen* fastsetter at utlevering eller overlevering ikke kan skje dersom behandling eller endelig avgjørelse i en internasjonal eller overnasjonal domstol er til hinder for videre strafforfølgning for forholdet utleverings- eller arrestordresaken gjelder. Den viderefører arrestordreløven § 8 første ledd bokstav j og § 18, jf. § 8 første ledd bokstav j. Det er et krav at reaksjonen, i tilfelle domfellelse, er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes. Bestemmelsen har ikke noe motstykke i utleveringsloven, men den lovfester en avslagsgrunn som gjelder ved utlevering også i dag. Se punkt 8.12.4.

#### *Til § 10 Strafforfølgning for samme forhold i Norge*

*Paragrafen* oppstiller en valgfri avslagsgrunn for det tilfellet at den ettersøkte er under strafforfølgning i Norge for det samme forholdet utleverings- eller arrestordresaken gjelder, jf. *første ledd*. Den viderefører arrestordreløven § 12 første ledd bokstav a og § 19, jf. § 12 første ledd bokstav a, og gjennomfører utleveringskonvensjonen art. 8, parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav b og konvensjon om nordisk arrestordre art. 5 nr. 1. Se punkt 8.12.4.

Bestemmelsen har ikke noe motstykke i utleveringsloven. Den innebærer at det nå fremgår uttrykkelig av loven at utlevering kan nektes dersom det er innledet strafforfølgning for det samme forholdet i Norge («konkurrerende strafforfølgning»). Dette er en presisering av adgangen departementet har til å nekte utlevering i slike tilfeller, med mindre Norges folkerettslige avtaler er til hinder for det, jf. f.eks. utleveringsavtalen med USA art. 7 nr. 1.

Dersom forholdet kan strafforfølges i både Norge og en annen stat, beror det på en hensiktsmessighetsvurdering hvor forfølgningen bør finne sted. I denne vil det bl.a. være relevant hvor langt saken har kommet, i hvilken stat bevisene er lettest tilgjengelig og eventuelle vitner befinner seg, om saken er en del av et større sakskompleks som forfølges i én av statene, og hva hensynet til den ettersøkte tilsier, jf. Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 16, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53–54.

Når det er grunn til det, må norske myndigheter undersøke om det pågår strafforfølgning i Norge som kan være til hinder for utlevering eller overlevering.

Den ettersøkte skal få anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes, jf. *annet ledd*.

*Til § 11 Avgjørelse av samme forhold utenfor Norden, EU og Schengen*

*Paragrafen* oppstiller en valgfri avslagsgrunn for forhold som er rettskraftig avgjort i en stat utenfor Norden, EU og Schengen, og som for utleverings-sakenes del ikke omfattes av § 14 annet ledd. Den viderefører arrestordreløven § 12 første ledd bokstav b og § 19 første ledd bokstav a, jf. § 12 første ledd bokstav b, og gjennomfører parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav e og konvensjon om nordisk arrestordre art. 5 nr. 3. Bestemmelsen har ikke noe motstykke i utleveringsloven, men lovfester en regel som er i tråd med utleveringskonvensjonen art. 9 nr. 4 og Schengenkonvensjonen art. 58 og departementets adgang til å nekte utlevering der ikke folkeretten er til hinder for det. Se punkt 8.12.4.

*Første ledd første punktum* fastslår at utlevering eller overlevering kan nektes for forhold som norsk påtalemyndighet har «kjennskap til» at den ettersøkte er rettskraftig dømt eller frifunnet for i en stat utenfor Norden, EU og Schengen (dvs. Schengen-statene Sveits og Liechtenstein). Er den ettersøkte dømt, gjelder det et tilleggskrav om at reaksjonen må være fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes.

Ved overlevering skal avgjørelser i stater utenfor Norden, EU og Schengen vurderes etter bestemmelsen her, mens avgjørelser innenfor disse områdene skal bedømmes etter § 22 eller § 32, jf. § 22. Hva gjelder utlevering, omfatter ikke bestemmelsen avgjørelser fra alle stater utenfor Norden, EU og Schengen; den er avgrenset mot § 14 annet ledd, dvs. stater utenfor Norden, EU og Schengen som er tilsluttet utleveringskonvensjonen eller avgjørelser i disse stater som går inn under straffeløven § 8 første ledd, jf. *annet punktum*.

Om den konkrete vurderingen i arrestordresaker vises det til Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) s. 32, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 53:

«Hvorvidt strafforfølgning skal tas opp på nytt, vil bero på en rekke forhold, bl.a. forbrytelsens alvor og karakter, om prosessen var tilfredsstillende utført og hvor streng straff som var idømt i tilfelle fallende dom. Etter departemen-

tets syn vil det i første rekke være myndighetene i den stat som utferdiger arrestordren som skal foreta denne avveiningen. Det kan imidlertid tenkes tilfeller hvor norske myndigheter likevel bør avslå en arrestordre på dette grunnlag, for eksempel fordi den ettersøkte har vært bosatt i Norge i lang tid, og det synes klart at han eller hun tidligere har sonet en passende straff.»

Dette skal fortsatt legges til grunn i arrestordresaker. I utleveringssaker bør norske myndigheter imidlertid foreta en selvstendig vurdering, hvor de utenlandske myndigheters avveininger vil inngå som en del av avgjørelsesgrunnlaget.

*Annet ledd* gir den ettersøkte rett til å uttale seg før avgjørelse treffes.

### Til kapittel 3 Særlige vilkår for utlevering fra Norge

*Til § 12 Dobbel straffbarhet, strafferamme og reaksjon. Aksessoriske forhold*

*Paragrafen* regulerer hvilke forhold som kan begrunne utlevering og viderefører med enkelte endringer utleveringsloven § 3. Den angir krav til dobbel straffbarhet, norsk strafferamme og lengden av idømt frihetsberøvelse ved utlevering til fullbyrding av dom og gjennomfører utleveringskonvensjonen art. 2 nr. 1. Bestemmelsen regulerer også aksessoriske forhold. Se punkt 8.2.1 og 8.3.1.

Det er et grunnvilkår at forholdet utleveringsbegjæringen gjelder er straffbart i den anmodende stat og etter norsk rett.

Direkte angir bestemmelsen bare visse krav til straffbarhet etter norsk lov. Kravet om at forholdet også må være straffbart i den anmodende stat, utledes indirekte av § 1 annet ledd. Ved vurderingen av om forholdet er straffbart i den anmodende stat, kan norske myndigheter i utgangspunktet legge til grunn opplysningene fra utenlandsk myndighet.

Når det gjelder innholdet i vilkåret om at «forholdet, eller et tilsvarende forhold», kan straffes etter norsk lov, vises det til punkt 8.2.1. Der fremgår det bl.a. at utvalget har foreslått å klargjøre at også utilregnelige lovbrøtere kan utleveres, og at norsk jurisdiksjon ikke skal inngå i kravet til dobbel straffbarhet. Begrepet «strafforfølgning» er i bestemmelsen forutsatt å omfatte også rettsforfølgning av utilregnelige, jf. lovutkastet § 4 bokstav f.

*Første ledd første punktum* fastslår at utlevering til strafforfølgning eller strafffullbyrding bare kan

skje når forholdet, eller et tilsvarende forhold, etter norsk lov kan straffes med fengsel i ett år eller mer. Dette er en endring sammenlignet med utleveringsloven § 3 første ledd, som krever fengsel i mer enn ett år. Kravet til strafferamme må være oppfylt på handlings- så vel som utleverings-tidspunktet.

Første ledd *annet punktum* bestemmer at utlevering til straffullbyrding forutsetter at dommen lyder på fengslesstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon av minst fire måneder, eller at det med hjemmel i dommen er besluttet eller kan besluttes slik reaksjon. Det er den idømte reaksjonens lengde som er avgjørende, ikke resttiden som gjenstår å sone, jf. ordlyden «lyder på». En begjæring om utlevering til fullbyrding av fengselsstraff på seks måneder, hvor det gjenstår to måneder å sone, kan ikke avslås med hjemmel i bestemmelsen her.

Kravet til strafferamme gjelder også ved utlevering til fullbyrding av dom. Det sikrer at utlevering bare skjer i saker av et visst alvor. Dette er en videreføring av gjeldende rett, men kravet fremgår nå uttrykkelig av ordlyden, jf. «krever i tillegg».

*Annet ledd* regulerer aksessorisk utlevering og viderefører med én endring utleveringsloven § 3 tredje ledd. Bestemmelsen fastslår at utlevering til strafforfølgning eller fullbyrding av dom for flere forhold kan skje selv om kravet til strafferamme eller lengden av idømt frihetsberøvende reaksjon i første ledd bare er oppfylt for ett av forholdene, såfremt de øvrige forholdene er straffbare etter norsk lov (krav til dobbel straffbarhet). Etter utleveringsloven § 3 var det i tillegg et krav om at de aksessoriske forholdene kunne medføre fengselsstraff eller anbringelse i anstalt i både anmodende stat og Norge.

*Tredje ledd* viderefører utleveringsloven § 3 annet ledd og gir Kongen hjemmel til å inngå avtaler om utlevering med lavere krav til strafferamme eller ilagt reaksjon enn fastsatt i første ledd.

#### *Til § 13 Mistankegrunnlag*

*Paragrafen* regulerer hvilke krav som stilles til mistankegrunnlaget mot den ettersøkte ved utlevering. Den viderefører i det vesentlige utleveringsloven § 10 første og tredje ledd. Ved utlevering til strafforfølgning foreslås det endringer sammenlignet med utleveringsloven § 10 annet ledd. Se punkt 8.4.1.

*Første ledd* gjelder krav til bevis for mistanke ved utlevering til straffullbyrding, og bestemmer

at utlevering skal nektes når det er særlig grunn til å tro at dommen som ligger til grunn for begjæringen, ikke bygger på en riktig vurdering av om den ettersøkte har begått forholdet. Norske myndigheter skal i utgangspunktet legge til grunn vurderingen i den utenlandske dommen uten nærmere prøving.

Hva som utgjør en særlig grunn, må vurderes konkret. Det sentrale er om det er forhold som sår tvil om riktigheten av vurderingen i den utenlandske dommen av om den ettersøkte har begått forholdet. En særlig grunn kan være at rettergangen som ledet frem til dommen ikke ivaretok grunnleggende rettssikkerhetskrav, jf. EMK art. 6. Foregikk rettergangen på et språk domfelte ikke forstod, uten tilgang på tolk, vil dette kunne foranledige en mer omfattende prøving av mistankegrunnlaget. Er grunnlaget for begjæringen en fraværdom, kommer i stedet § 16 til anvendelse.

*Annet ledd* regulerer krav til mistankegrunnlaget ved utlevering til strafforfølgning. *Første punktum* fastsetter at det i den anmodende stat må være avsagt beslutning om pågrep eller fengsling, eller en tilsvarende beslutning med samme virkning, som bygger på en vurdering av om den ettersøkte har begått forholdet. Med «tilsvarende beslutning» siktes det til en beslutning som har karakter av frihetsberøvelse, jf. Rt. 2009 s. 594 avsnitt 30–37. Det er også tilstrekkelig at det er tatt ut tiltalebeslutning. Beslutningen må være avsagt i samsvar med den anmodende stats lov, men trenger ikke nødvendigvis være fattet av en domstol. Det kreves ikke at norske myndigheter inngående vurderer hvorvidt reglene i den anmodende stat er fulgt. I alminnelighet vil en beslutning som nevnt innbefatte en vurdering om at det foreligger skjellig grunn til mistanke eller et annet kvalifisert mistankegrunnlag mot den ettersøkte.

Er vilkårene i første ledd oppfylt, bestemmer annet ledd *annet punktum* at vurderingen den utenlandske myndighet har gjort, kan legges til grunn uten ytterligere prøving fra norske myndigheter. Forutsetningen er at den andre staten har funnet at det foreligger skjellig grunn til mistanke eller nært opp til dette. Hvorvidt vurderingen kan legges til grunn, beror på en konkret helhetsvurdering. Det er i samsvar med gjeldende praksis særlig relevant om den anmodende stat står Norge nær, rettslig og politisk. Er det grunn til å ha tillit til at beslutningen er avsagt av en uavhengig domstol som har vurdert at det foreligger mistanke av kvalifisert styrke, er det normalt ikke grunn til å foreta noen nærmere prøving av mistanken mot den ettersøkte.

*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 prøvingsplikt, 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 fornøftig. Det bør ikke være avgjørende hvilket mistankenivå den fremmede stat opererer med eller hvilken formulering som er brukt, så lenge mistanken er tilstrekkelig kvalifisert.

Krav til mistankegrunnlag gjelder for både objektive og subjektive vilkår for straff. Hovedregelen må imidlertid modifiseres noe for personlige forutsetninger for skyld, idet også utilregnelige personer kan utleveres, se punkt 8.2.

Dersom den ettersøkte er begjært utlevert for flere forhold, må krav til bevis være oppfylt for hvert enkelt forhold.

*Tredje ledd* gir adgang til å inngå avtale med annen stat som gjør unntak fra kravet om prøving etter første og annet ledd.

#### *Til § 14 Avgjørelse av samme forhold i Norge eller annen stat*

*Paragrafen* gjelder forbud mot dobbeltstraff. Den regulerer betydningen av at det i Norge foreligger dom, forelegg eller annen endelig avgjørelse av det samme forholdet, og at det i andre stater som er tilsluttet nærmere bestemte folkerettslige avtaler foreligger dom for det samme forholdet. Bestemmelsen viderefører utleveringsloven § 8 og lovfester at endelige avgjørelser som er til hinder for videre strafforfølgning for samme forhold, er til hinder for utlevering, jf. utleveringskonvensjonen art. 9. Se punkt 8.12.4.

*Første ledd* gjelder endelige avgjørelser av det samme forholdet i Norge. Det følger av bestemmelsen at utlevering ikke kan skje for forhold som den ettersøkte er rettskraftig dømt eller frifunnet for i Norge. Dette omfatter bl.a. *rettskraftige dommer*. Både dom på straff og overføring til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg er omfattet. *Rettskraftige (vedtatte) forelegg* omfattes også.

At det i Norge foreligger *henleggelse* eller *påtaleunnlatelse* for forholdet, er til hinder for videre strafforfølgning dersom den ettersøkte har vært siktet for forholdet og det ikke foreligger

omstendigheter som nevnt i straffeprosessloven § 74 henholdsvis første ledd første punktum eller sjette ledd (henleggelse), eller i annet, tredje, fjerde eller sjette ledd (påtaleunnlatelse). Hvilke avgjørelser som er til hinder for utlevering, må forstås i lys av EU-domstolens praksis, se punkt 8.12.3 og 8.12.4.

Sperrende virkning har også godkjent avtale fra mekling i konfliktråd, som ikke er vesentlig misligholdt, individuelt tilpasset plan fra oppfølging i konfliktråd og individuelt tilpasset ungdomsplan fra ungdomsoppfølging i konfliktråd.

Etter første ledd gjelder det ikke et krav om at reaksjonen eller dommen er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes.

*Annet ledd* gjelder rettskraftig dom («final judgement») for det samme forholdet i visse andre stater. Utlevering kan ikke skje dersom det foreligger rettskraftig dom for forholdet i en annen stat enn den anmodende stat, forutsatt at denne andre staten er tilsluttet utleveringskonvensjonen eller forholdet går inn under straffeloven § 8 første ledd bokstav a til c. Sistnevnte viser til tilfeller der det i utlandet er avsagt en endelig dom som går inn under lov 25. mars 1977 nr. 22 om overføring av strafforfølgning fra eller til annet europeisk land (jf. konvensjon 15. mai 1972 om overføring av straffesaker), lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte (jf. gyldighetskonvensjonen og overføringskonvensjonen) eller «internasjonal avtale innenfor Schengensamarbeidet» (jf. Schengenkonvensjonen). Leddet innebærer en viss utvidelse sammenlignet med utleveringsloven § 8 tredje ledd. Avgjørelser i andre stater enn de som omfattes av bestemmelsen her, skal vurderes etter § 11. Paragraf 11 oppstiller en valgfri avslagsgrunn som kommer til anvendelse dersom det samme forholdet er endelig avgjort i en stat utenfor Norden, EU og Schengen-området, som ikke omfattes av bestemmelsen her.

«Rettskraftig dom» i annet ledd omfatter i utgangspunktet ikke at det er gitt påtaleunnlatelse eller at strafforfølgning er innstilt i utlandet, men bestemmelsen bør av hensyn til dobbeltstraffreglens karakter tolkes i lys av EU-domstolens praksis.

Det er et tilleggsvilkår etter annet ledd at den ettersøkte enten ble frifunnet, domfelt uten at det ble fastsatt noen reaksjon, eller domfelt og reaksjonen er fullbyrdet eller under fullbyrding, eller reaksjonen eller den delen av den som ikke er fullbyrdet, er bortfalt etter domslandets regler. «Bortfalt» omfatter f.eks. at forholdet er foreldet, eller at personen er benådet eller det er gitt amnesti.

*Tredje ledd* viderefører unntakene i utleveringsloven § 8 tredje ledd annet punktum, jf. utleveringskonvensjonen art. 9 nr. 3, Norges erklæring etter Schengenkonvensjonen art. 55 nr. 1 bokstav a, b og c samt straffeloven § 8 første ledd nr. 1 og 2.

Når det er grunn til det, må norsk påtalemyndighet undersøke om det foreligger avgjørelser i Norge som er til hinder for utlevering. Norske myndigheter har derimot ikke plikt til av eget tiltak å undersøke om det i utlandet er avsagt dom eller truffet andre avgjørelser som avskjærer videre strafforfølgning for samme forhold.

#### *Til § 15 Foreldelse*

*Paragrafen* regulerer foreldelse og viderefører utleveringsloven § 9, jf. utleveringskonvensjonen art. 10 og Schengenkonvensjonen art. 62 nr. 1. Se punkt 8.13.1.

*Første ledd første punktum* fastsetter at utlevering ikke kan skje hvis adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding «ville vært» foreldet etter norsk lov. Ordlyden klargjør at det skal vurderes om forholdet ville vært foreldet hvis det hadde vært strafforfulgt eller pådømt i Norge. Det skal dermed foretas en teoretisk vurdering av foreldesspørsmålet, herunder av om skritt som er foretatt i den utenlandske saken, ville avbrutt foreldelsesfristen hvis de hadde vært foretatt i Norge. Den konkrete vurderingen av om adgangen til enten strafforfølgning eller straffullbyrding ville vært foreldet etter norsk lov, foretas etter reglene i straffeloven kap. 15.

*Første ledd annet punktum* gjør unntak for situasjoner hvor siktelsen, tiltalen eller domfellelsen gjelder folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse og har en strafferamme på 15 år eller mer. Dersom en slik forbrytelse ikke var foreldet 7. mars 2008, følger det av straffeloven § 91 at den ikke foreldes. Folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser som har en strafferamme på 15 år eller mer og var foreldet før 8. mars 2008, kan gi grunnlag for utlevering i medhold av annet punktum. Om bakgrunnen for regelen vises det til Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 66–67 og 350. Utlevering etter annet punktum er likevel avskåret til stater som er tilsluttet utleveringskonvensjonen. Overfor disse kan utlevering ikke skje dersom forholdet er eller ville vært foreldet etter den anmodende eller anmodede stats rett, jf. konvensjonen art. 10.

*Annet ledd* gir en særregel om avbrytelse av foreldelsesfristen og viderefører utleveringsloven § 9 tredje punktum, jf. Schengenkonvensjonen

art. 62 nr. 1. Er utleveringsbegjæringen fremmet av en stat som deltar i Schengen-samarbeidet, skal den anmodende stats bestemmelser komme til anvendelse med hensyn til avbrytelse og suspensjon av foreldelsesfristen. Særregelen gjelder ikke overfor Schengen-stater som er tilsluttet parallellavtalen eller konvensjon om nordisk arrestordre. I dag får den derfor bare anvendelse overfor Sveits og Liechtenstein. Av informative grunner er de to statene nevnt i lovteksten i stedet for «en stat som deltar i Schengensamarbeidet». Det er ikke tilsett realitetsendringer.

#### *Til § 16 Fraværdom*

*Paragrafen* regulerer utlevering til fullbyrding av en fraværdom. Den har ingen direkte parallell i utleveringsloven, men tar opp i seg deler av utleveringsloven § 10 og gjennomfører utleveringskonvensjonens annen tilleggsprotokoll art. 3. Se punkt 8.7.1.

*Første punktum* fastsetter at utlevering til fullbyrding av fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon idømt i fravær av den ettersøkte ikke kan skje, med mindre retten til rettferdig rettergang var ivaretatt eller det er gitt forsikring om at den ettersøkte har krav på å få saken behandlet på nytt med rett til å være til stede.

Hva som kreves for at retten til rettferdig rettergang var ivaretatt, må vurderes i lys av den til enhver tid gjeldende praksis fra EMD. Også avgjørelser fra EU-domstolen er av interesse, da avgjørelsene bygger på EMDs praksis. Dersom rettergangen ikke var i tråd med EMK art. 6, kan utlevering bare skje hvis den anmodende stat forsikrer at den ettersøkte har krav på å få saken behandlet på nytt med rett til å være til stede. Det er ingen automatikk i at det skjer en fornyet prøving i den anmodende stat selv om det avgis en slik forsikring. Den ettersøkte velger selv om vedkommende vil begjære ny behandling av saken. Dersom vedkommende begjærer en fornyet prøving av sakens realitet, må imidlertid den anmodende stat etterkomme begjæringen og gjennomføre ny rettergang. Den anmodende stat vil derimot ikke være forpliktet til dette hvis den ettersøkte avstår fra å fremsette en begjæring som nevnt. Se omtale av sentrale avgjørelser fra EMD og EU-domstolen i punkt 8.7.1.2 og 8.7.2.2.

*Annet punktum* fastsetter at forsikring som nevnt i første punktum skal foreligge før retten avgjør om vilkårene for utlevering er oppfylt. Påtalemyndighetens må ved sin forberedelse av saken vurdere om retten til rettferdig rettergang er ivaretatt og eventuelt innhente forsikring før saken

bringes inn for rettslig prøving. Det er opp til retten å vurdere om det foreligger en tilstrekkelig forsikring.

#### *Til § 17 Norsk statsborger*

*Paragrafen* regulerer utlevering av norsk statsborger. Etter utleveringsloven 1975 § 2 gjelder et absolutt forbud mot utlevering av norske statsborgere. Se nærmere om begrunnelsen for forslaget om å oppheve det absolutte forbudet i punkt 8.9.2.

*Første ledd* angir vilkår for utlevering av norsk statsborger til *strafforfølgning*. Det er et *grunnvilkår* at hensynet til strafforfølgingen taler for at forfølgingen skjer i den anmodende stat. Det må foretas en konkret vurdering av mulighetene for og det hensiktsmessige i å gjennomføre en straffesak mot personen i Norge, sammenlignet med å utlevere personen, jf. også plikten etter utleveringskonvensjonen art. 6 nr. 2 til å vurdere strafforfølgning i Norge ved nektelse av utlevering. Normalt vil det være best og enklest at saken gjennomføres i den staten hvor lovbruddet er begått. Også hensynet til bevisførselen vil normalt tilsi at den gjennomføres der. Dette gjelder særlig når de viktigste bevisene, som bl.a. sentrale vitner, befinner seg i den andre staten.

Etter *bokstav a* kan utlevering skje dersom den ettersøkte har en *særlig tilknytning* til den anmodende stat, noe som beror på en konkret vurdering. Dersom den ettersøkte har eller har hatt bopel i den anmodende stat, vil vedkommende ofte ha en særlig tilknytning til landet. Tilsvarende vil familiære, økonomiske, kulturelle eller språklige bånd kunne innebære at det foreligger en særlig tilknytning. Personer med dobbelt statsborgerskap vil normalt ha en særlig tilknytning til det andre statsborgerlandet, men det må alltid foretas en vurdering av den reelle tilknytningen.

Ifølge *bokstav b* kan utlevering skje dersom forholdet, eller et tilsvarende forhold, etter norsk lov kan straffes med fengsel i mer enn 6 år. Bestemmelsen åpner for utlevering av norsk borger i tilfeller der det dreier seg om *de mest alvorlige lovbrudd*, selv om ettersøkte ikke har en særlig tilknytning til den anmodende stat.

Domstolene vurderer om vilkårene for utlevering etter første ledd er oppfylt. I tillegg vurderer domstolene på vanlig måte om de alminnelige vilkårene for utlevering er oppfylt, jf. § 42 første ledd.

Dersom retten kommer til at vilkårene er oppfylt, skal departementet foreta en konkret vurdering av om den norske statsborgeren skal utleveres eller ikke. Vurderingen er i utgangspunktet

underlagt departementets skjønn, jf. § 44 tredje ledd. Departementet skal særlig vurdere forholdet til menneskerettighetene og den ettersøktes rettssikkerhet, og eventuelt innhente garantier og stille betingelser for utleveringen. Rettssikkerhetshensyn kan i mange tilfelle tale for utlevering; en straffesak blir normalt best opplyst i staten hvor lovbruddet er begått. Ivaretagelse av den ettersøktes grunnleggende rettssikkerhetsgarantier forutsetter imidlertid at vedkommende får en rettferdig rettergang innen *rimelig tid*. Det bør derfor også vurderes å stille betingelser om at saken avvikles med en viss hurtighet.

*Annet ledd* gjelder *betinget utlevering* av norsk statsborger. Departementet kan gjøre utlevering av norsk statsborger til strafforfølgning betinget av at vedkommende tilbakeføres for å sone i Norge. Adgang til å stille slik betingelse følger også av § 20 annet ledd, slik at dette er en presisering som synliggjør adgangen til å stille den aktuelle betingelsen.

*Tredje ledd* oppstiller vilkår for utlevering av norsk statsborger til *straffullbyrding*. Slik utlevering forutsetter at enten vilkåret i første ledd bokstav a eller b er oppfylt, og vurderingen er tillagt domstolene. Finner domstolen at vilkåret i bokstav a eller b er oppfylt, skal departementet foreta en konkret vurdering av om den norske statsborgeren skal utleveres eller ikke, på tilsvarende måte som etter første ledd.

*Fjerde ledd* angir en *valgfri avslagsgrunn*. Departementet kan nekte utlevering av norsk statsborger til straffullbyrding dersom straffen i stedet fullbyrdes i Norge.

Hvorvidt det skal stilles betingelse etter annet ledd eller en utleveringsbegjæring skal avslås etter fjerde ledd, må vurderes konkret, jf. § 44 tredje ledd.

Norsk statsborgerskap er i seg selv ikke tilstrekkelig grunn til å stille betingelser eller nekte utlevering etter annet eller fjerde ledd. Dette er i utgangspunktet mest aktuelt dersom den ettersøkte har en sterk og aktuell tilknytning til Norge, noe som beror på en samlet vurdering. Paragraf 26 første og tredje ledd, som gjelder ved overlevering, har lignende bestemmelser. Flere av de samme momentene vil være relevante ved departementets vurdering i forbindelse med utlevering. Det vises til merknadene til § 26.

*Femte ledd* bestemmer at dersom det er aktuelt å gjøre utleveringen betinget etter annet ledd eller nekte utlevering etter fjerde ledd, skal den ettersøkte få anledning til å uttale seg om hvorvidt vedkommende ønsker å sone i Norge. Dersom vedkommende ønsker å sone her, skal kriminal-

omsorgen anmodes om å uttale seg om hvorvidt det er faktisk og rettslig grunnlag for soning i Norge. Det må også avklares med den anmodende stat om denne aksepterer at dommen sones i Norge.

Soning i Norge vil etter dette bare være aktuelt når kravet om tilknytning er oppfylt, den ettersøkte ønsker å sone her, anmodende stat aksepterer at soning skjer her og det er hjemmel for soning i Norge. Se for øvrig merknadene til den lignende bestemmelsen i § 26 fjerde ledd.

*Videre utlevering* av norsk statsborger reguleres av § 20 første ledd bokstav b og § 47. Se punkt 9.2.1.

Et mindretall (Grøstad, Haug og Stoltenberg) foreslår en bestemmelse om grunnleggende humanitære hensyn (§ x) og har følgende merknad:

*Til § x Grunnleggende humanitære hensyn*

*Paragrafen* viderefører utleveringsloven § 7, se punkt 8.10.1. Bestemmelsen svarer til et forbehold Norge har tatt til utleveringskonvensjonen art. 1. Etter forbeholdet skal utlevering kunne avslås av humanitære grunner dersom utleveringen må antas å ville medføre uforholdsmessig alvorlige følger for vedkommende, særlig på grunn av hans alder, helsetilstand eller andre personlige forhold.

Vilkåret om at det må foreligge *grunnleggende* humanitære hensyn er ment å vise at det bare kan være aktuelt å nekte utlevering av humanitære grunner i *spesielle unntakstilfelle*. Det er ikke tilstrekkelig at utlevering vil få betydelige følger for den ettersøkte – utlevering er et alvorlig inngrep som i alminnelighet vil få slike følger for vedkommende.

Bestemmelsen videreføres uten realitetsendringer. Det må følgelig foretas en konkret helhetsvurdering. Av konkrete forhold det særlig skal legges vekt på, angir ordlyden den ettersøkte alder, helsetilstand og andre personlige forhold. Oppregningen er ikke uttømmende. Uttrykket «andre personlige forhold» omfatter hele den ettersøkte sosiale situasjon, inkludert vedkommendes tilknytning til Norge. Videre er det grunn til å legge vekt på lovbruddets grovhet og hvor lang tid det er siden det ble begått, samt arten og lengden av straffen den ettersøkte kan idømmes eller skal sone.

De personlige forholdene som taler mot utlevering, må i noen grad veies mot interessen den andre staten har i utleveringen. Det kan f.eks. være aktuelt å nekte utlevering i saker som gjelder lovbrudd som ligger langt tilbake i tid og etter norske vurderinger gjelder relativt bagatellmes-

sige forhold, og det samtidig foreligger personlige forhold som alvorlig sykdom. Dersom det dreier seg om et alvorlig lovbrudd, er det normalt ikke grunn til å nekte utlevering, selv om personlige forhold taler mot utlevering.

Det må vurderes om det i stedet for å avslå utleveringsbegjæringen, er tilstrekkelig å stille betingelser etter § 20 annet ledd og innhente garantier fra den anmodende stat, se punkt 9.3. Det bør også vurderes om det foreligger tungtveiende humanitære grunner av en art som tilser at utleveringen bør utsettes midlertidig, jf. § 46 annet ledd.

*Til § 18 Militært lovbrudd*

*Paragrafen* fastsetter at utlevering for et militært lovbrudd bare kan skje når forholdet er straffbart som nevnt i § 12 første ledd etter ikke-militær straffelovgivning, såfremt ikke annet er bestemt i avtale med annen stat. Den viderefører utleveringsloven § 4 og samsvarer med utleveringskonvensjonen art. 4. Se punkt 8.16.

*Til § 19 Politisk lovbrudd*

*Paragrafen* gjelder utlevering for politisk lovbrudd og viderefører utleveringsloven § 5. Den bygger på utleveringskonvensjonen art. 3 nr. 1 og 3. Se punkt 8.15.1.

Det er foretatt en mindre endring ved at utleveringsloven § 5 første ledd annet punktum er flyttet til et nytt tredje ledd. Formålet med den endrede plasseringen er å presisere at bestemmelsen om at Kongen kan inngå avtale med annen stat om at bestemte typer lovbrudd ikke skal anses som politiske, gjelder i relasjon til bestemmelsene i både første og annet ledd.

*Til § 20 Betingelser som kan stilles (spesialitetsprinsippet mv.)*

*Paragrafen* angir betingelser som departementet kan stille for utlevering, og gir hjemmel for å stille ytterligere betingelser som det i den enkelte sak finner grunn til. Den viderefører langt på vei utleveringsloven § 12, jf. særlig utleveringskonvensjonen art. 11 (dødsstraff), 14 (spesialitetsprinsippet), 15 (videre utlevering) og 18 nr. 3 (varetektsfradrag). Se punkt 9.2.1, 9.3 og 11.5.

Adgangen til å stille betingelser og innholdet i disse påvirkes av Norges folkerettslige avtaler. Det er ikke nødvendig å stille betingelser som nevnt i *første ledd* overfor stater som er folkerettslig forpliktet til å etterleve disse, jf. «kan». Der den anmodende stat ikke har slik forpliktelse, er

utgangspunktet at betingelsene skal stilles. Bestemmelsen kodifiserer det som har vært departementets praksis etter utleveringsloven.

*Bokstav a* viderefører utleveringsloven § 12 første ledd bokstav a nr. 1 til 3 (spesialitetsprinsippet). At den ettersøkte ikke kan holdes straffettslig ansvarlig for noe annet straffbart forhold begått før utleveringen enn utlevering skjer for, innebærer at vedkommende ikke kan rettsforfølges, dømmes eller frihetsberøves, med mindre det foreligger en unntakshjemmel som nevnt i bokstav a nr. 1 til 3. Spesialitetsprinsippet er imidlertid ikke til hinder for å etterforske nye forhold. For at den utleverte i 45 dager skal ha hatt «mulighet» til å forlate staten vedkommende ble utlevert til, kan det hverken foreligge fysiske eller faktiske utreisehindringer. Dersom vedkommende f.eks. holdes i varetekt, ikke får utstedt reisedokumenter, er innlagt på sykehus eller mangler økonomisk evne, er ikke vilkåret oppfylt. Fristen regnes fra hindringen opphørte.

*Bokstav b* viderefører utleveringsloven § 12 første ledd bokstav b, jf. bokstav a (videre utlevering).

*Bokstav c* angir at det kan stilles betingelse om at dødsstraff ikke kan fullbyrdes mot den utleverte, og viderefører utleveringsloven § 12 første ledd bokstav d. Er det risiko for at dødsstraff vil bli fullbyrdet mot den ettersøkte, må det innhentes tilfredsstillende garantier for at slik fullbyrding ikke vil skje.

*Bokstav d* har ikke noe motstykke i utleveringsloven, men har sammenheng med utleveringskonvensjonen art. 18 nr. 3. Etter bestemmelsen kan det stilles som betingelse at det skal gis varetektsfradrag for tiden den utleverte har vært frihetsberøvet i Norge i anledning utleveringssaken. Bestemmelsen får anvendelse ved utlevering både til straffullbyrding og strafforfølgning, forutsatt at det er utmålt eller skal utmåles straff.

*Annet ledd* gir hjemmel til å stille ytterligere betingelser som departementet finner grunn til. Bestemmelsen viderefører utleveringsloven § 12 annet ledd. Eksempler på betingelser det kan være aktuelt å stille, fremgår av punkt 9.3.1.

Utleveringsloven § 12 første ledd bokstav c og § 21 tredje ledd er ikke foreslått videreført. Overfor stater som ikke er tilsluttet utleveringskonvensjonen vil det imidlertid kunne være aktuelt å stille betingelser knyttet til provisoriske og ekstraordinære domstoler i medhold av annet ledd.

#### **Til kapittel 4 Særlige vilkår for overlevering fra Norge til stater i EU utenfor Norden**

*Til § 21 Dobbel straffbarhet, strafferamme og reaksjon. Aksessoriske forhold*

*Paragrafen* regulerer krav til dobbel straffbarhet, strafferamme i den utstedende stat ved overlevering til strafforfølgning og idømt reaksjon ved overlevering til straffullbyrding, og inneholder regler om aksessoriske forhold. Den viderefører arrestordreloven §§ 6 og 7 med redaksjonelle endringer, og gjennomfører parallellavtalen art. 3. Se punkt 8.2.2 og 8.3.2.

*Første ledd* viderefører arrestordreloven § 7 første ledd. Her fastslås hovedregelen om at forholdet, eller et tilsvarende forhold, må være straffbart både i den utstedende stat og etter norsk rett. Om innholdet i kravet til dobbel straffbarhet vises det til fremstillingen av gjeldende rett for den parallelle bestemmelsen i utleveringssaker, se punkt 8.2.1.1. Er vilkåret ikke oppfylt, skal overlevering nektes for det aktuelle forholdet. Unntak fra kravet til dobbel straffbarhet er gjennomført i bestemmelsens fjerde ledd.

*Annet ledd* viderefører arrestordreloven § 6 første ledd bokstav a og b. *Første punktum* fastsetter som vilkår for overlevering til strafforfølgning at forholdet som arrestordren gjelder, må kunne medføre fengselstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon i minst ett år i den utstedende stat. Norske myndigheter skal derfor normalt bare kontrollere at det fremgår av arrestordreskjemaet at den utstedende stat har opplyst at forholdet har høy nok strafferamme. Norsk strafferamme er ikke relevant.

*Annet ledd annet punktum* fastsetter som vilkår for overlevering til straffullbyrding at dommen lyder på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon av minst 4 måneder. Det er idømt lengde som er avgjørende, ikke gjenstående resttid å sone. Også utilregnelige lovbrøtere omfattes av bestemmelsen. Det er ikke nødvendig at strafferammekravet i annet ledd første punktum er oppfylt.

*Tredje ledd* regulerer overlevering for aksessoriske forhold og viderefører arrestordreloven § 6 annet ledd. Overlevering kan skje for aksessoriske forhold, forutsatt at forholdene oppfyller kravet til dobbel straffbarhet, med mindre unntakene i fjerde ledd kommer til anvendelse.

*Fjerde ledd* viderefører arrestordreloven § 7 annet og tredje ledd. Leddet bestemmer at kravet til dobbel straffbarhet ikke gjelder i to nærmere angitte tilfeller. Felles for disse er at det er opp til den utstedende stat å avgjøre om unntakene får



anvendelse. Hvis den utstedende stat har opplyst at forholdet som arrestordren gjelder er omfattet av et av unntakene, skal norske myndigheter ikke prøve om forholdet er straffbart også etter norsk rett.

Unntaket i *bokstav a* viderefører arrestordreloven § 7 annet ledd og gjelder enkelte former for medvirkning til felles kriminell virksomhet. Begrepsbruken i *bokstav a* samsvarer med parallellavtalen art. 3 nr. 3 og skiller seg fra norsk juridisk språkbruk. Årsaken til at begrepsbruken ikke er tilpasset norske forhold, er at det er opp til den utstedende stat å avgjøre om forholdet faller inn under unntaket. Denne vurderingen skal norske myndigheter ikke overprøve, jf. Prop. 137 LS (2010–2011) s. 51. Når det gjelder bakgrunnen for og innholdet i unntaket, vises det til proposisjonen.

Unntaket i *bokstav b* viderefører arrestordreloven § 7 tredje ledd og gjelder forhold som i den utstedende stat faller inn under positivlisten, jf. arrestordreforskriften § 6, og i den utstedende stat kan straffes med frihetsberøvelse i minst tre år. I tillegg må arrestordren komme fra en stat som heller ikke stiller krav til dobbel straffbarhet ved overlevering til Norge for tilsvarende forhold, se punkt 8.2.2.1. Fjerde ledd *siste punktum* gir departementet hjemmel til ved forskrift å fastsette hvilke forhold kravet til dobbel straffbarhet ikke skal gjelde for på vilkår som nevnt i *bokstav b*.

*Til § 22 Avgjørelse av samme forhold i Norge, Norden, EU eller Schengen*

*Paragrafen* regulerer forbud mot dobbeltstraff og viderefører i hovedsak, med en del redaksjonelle endringer, arrestordreloven § 8 første ledd *bokstav c* til i. Den gjennomfører parallellavtalen art. 4 nr. 2, 5 nr. 1 *bokstav c*, jf. Norges erklæring etter art. 5 nr. 2, konvensjon om nordisk arrestordre art. 4 nr. 2 og 5 nr. 4, jf. også Schengenkonvensjonen art. 54. Se punkt 8.12.4.

Overlevering kan ikke skje når det i Norge, en stat i Norden, EU eller en av Schengen-statene Sveits og Liechtenstein foreligger rettskraftig dom for det samme forholdet, jf. *første punktum*. Dette omfatter for Norges del dom på straff og overføring til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg. I tilfelle domfellelse, gjelder det et krav om at reaksjonen er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes (håndhevingskravene).

*Annet punktum* omhandler andre endelige avgjørelser enn dommer, som er til hinder for videre strafforfølgning. Håndhevingskravene gjelder ikke for slike avgjørelser. Dette er en endring

sammenlignet med arrestordreloven § 8 første ledd *bokstav i*. Det antas imidlertid at endringen har liten praktisk betydning, siden håndhevingskravene bare kommer til anvendelse i tilfeller hvor det er pådømt en reaksjon.

Bestemmelsen omfatter bl.a. at det i Norge foreligger *henleggelse* eller *påtaleunnnlatelse* for forholdet. Om hvilke henleggelse og påtaleunnnlatelser som er til hinder for overlevering, vises det til merknadene til § 14. Videre omfatter bestemmelsen, for Norges del, rettskraftig forelegg, godkjent avtale fra mekling i konfliktråd som ikke er vesentlig misligholdt, individuelt tilpasset plan fra oppfølging i konfliktråd og individuelt tilpasset ungdomsplan fra ungdomsoppfølging i konfliktråd. I alle tilfeller gjelder det et krav om at det ikke må være adgang til å gjenoppta forfølgningen.

Hvilke utenlandske avgjørelser som er til hinder for videre strafforfølgning, beror på lovgivningen i den aktuelle staten, og må tolkes i lys av EMD og EU-domstolens praksis.

Når det er grunn til det, må norsk påtalemyndighet undersøke om det foreligger avgjørelser i Norge som er til hinder for overlevering. Norske myndigheter har derimot ikke plikt til av eget tiltak å undersøke om det i utlandet er avsagt dom eller truffet andre endelige avgjørelser som avskjærer videre strafforfølgning for samme forhold, jf. ordlyden «er kjent med» i parallellavtalen art. 5 nr. 1 *bokstav e*.

*Til § 23 Forhold begått helt eller delvis i Norge*

*Paragrafen* gjelder forhold begått helt eller delvis i Norge og viderefører arrestordreloven § 8 første ledd *bokstav k*, jf. parallellavtalen art. 5 nr. 1 *bokstav g* alternativ i, jf. Norges erklæring etter parallellavtalen art. 5 nr. 2. Se punkt 8.17.2 og 8.13.2.

Etter bestemmelsen kan overlevering til stater i EU utenfor Norden ikke skje for forhold som anses begått helt eller delvis i Norge, herunder på Svalbard, Jan Mayen eller i de norske bilandene, eller andre områder underlagt norsk jurisdiksjon, dersom forholdet ikke er straffbart eller adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding for forholdet ville vært foreldet etter norsk lov.

Hvorvidt et forhold anses begått helt eller delvis i Norge, beror på beskrivelsen av gjerningsstedet og straffelovens regler. «Andre områder underlagt norsk jurisdiksjon» har samme betydning som i straffeloven § 4 annet ledd.

Bestemmelsen har bare selvstendig betydning når det er gjort unntak fra kravet til dobbel straff-

barhet, jf. § 21, eller forholdet ville vært foreldet etter norsk lov.

#### *Til § 24 Fraværdsdom*

*Paragrafen* regulerer overlevering til fullbyrding av en fraværdsdom. Den viderefører arrestordreloven § 11 første og tredje ledd, med noen realitet-sendringer, og gjennomfører parallellavtalen art. 8 nr. 1 slik den må forstås i lys av praksis fra EMD og EU-domstolen. Se punkt 8.7.2.

*Første ledd* fastsetter at en arrestordre om overlevering til fullbyrding av fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon idømt i fravær av den ettersøkte skal avslås, hvis den ettersøkte ikke var orientert om tid og sted for rettsmøtet som førte til avgjørelsen og kunne forutse at det ville bli avsagt fraværdsdom, eller retten til rettferdig rettergang av andre grunner ikke var ivaretatt, jf. også § 5.

Hva som kreves for at retten til rettferdig rettergang var ivaretatt, må vurderes i lys av den til enhver tid gjeldende praksis fra EMD og EU-domstolen. Se omtale av sentrale avgjørelser fra EMD i punkt 8.7.1.2 og EU-domstolen i punkt 8.7.2.2. Dette vil kunne forandre seg over tid, og ordlyden tar høyde for en eventuell utvikling.

*Annet ledd første punktum* gjelder saker hvor retten til rettferdig rettergang ikke var ivaretatt. Bestemmelsen fastsetter at arrestordren i slike tilfeller likevel skal etterkommes når den utstedende stat har gitt forsikring om at den ettersøkte har krav på å få saken behandlet på nytt med rett til å være til stede. Se merknadene til § 16 for en nærmere omtale av hva dette innebærer. Bestemmelsen må leses i sammenheng med første ledd, jf. parallellavtalen art. 8 nr. 1; det vil ikke komme i strid med retten til rettferdig rettergang å fullbyrde en arrestordre hvis den iverksettende stat avgir nevnte forsikring. Er retten til rettferdig rettergang ivaretatt, skal det ikke innhentes slik forsikring, jf. f.eks. HR-2020-1701-U avsnitt 43.

Etter annet ledd *annet punktum* skal forsikring som nevnt i annet ledd første punktum foreligge før retten avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt. Påtalemyndigheten må ved sin forberedelse av saken vurdere om retten til rettferdig rettergang er ivaretatt og eventuelt innhente forsikring før saken bringes inn for rettslig prøving. Det er opp til retten å vurdere om det foreligger en tilstrekkelig forsikring.

#### *Til § 25 Livstidsstraff*

*Paragrafen* gjelder livstidsstraff og viderefører arrestordreloven § 11 annet og tredje ledd med

noen redaksjonelle og språklige endringer. Den gjennomfører parallellavtalen art. 8 nr. 2. Se punkt 8.8.

EMD har i bl.a. storkammerdommen *Kafkaris mot Kypros* (GC), 12. februar 2008, avsnitt 97–98 uttalt at en dom på livstidsstraff ikke i seg selv er i strid med EMK art. 3, men at dersom det ikke finnes noen mulighet for løslatelse, rettslig eller faktisk, kan slik straff tenkes å være i strid med torturforbudet.

*Første ledd* angir utgangspunktet om at dersom forholdet som ligger til grunn for arrestordren kan straffes med en frihetsberøvende reaksjon på livstid, skal arrestordren avslås.

Etter *annet ledd første punktum* skal arrestordren likevel etterkommes når den utstedende stat gir tilstrekkelig forsikring om at straff som nevnt i første ledd vil bli vurdert omgjort eller unnlatt fullbyrdet, enten etter oppfordring eller senest etter 20 år. Ved vurderingen av hva som skal garanteres må det bl.a. sees hen til praksis fra EMD og EU-domstolen, se punkt 4.3 og 4.8. *Annet punktum* fastsetter at forsikringen skal foreligge før retten avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt. Det er opp til retten å vurdere om det foreligger en tilstrekkelig forsikring.

#### *Til § 26 Norsk statsborger og person bosatt i Norge*

*Paragrafen* gjelder overlevering av norsk statsborger og person bosatt i Norge. Den angir en avslagsgrunn samt betingelser som skal og kan stilles. Første ledd viderefører arrestordreloven § 12 annet ledd og gjennomfører parallellavtalen art. 5 nr. 1 bokstav f. Annet og tredje ledd viderefører i det vesentlige § 15 og bygger på art. 7 og 8 nr. 3. Fjerde ledd bygger på § 12 tredje ledd og § 15 annet ledd annet punktum. Se punkt 8.9.3 (om norsk statsborger) og 12.6 (om soningsoverføring).

*Første ledd* fastsetter at der den ettersøkte er norsk statsborger eller bosatt i Norge, kan overlevering til strafffullbyrding nektes hvis straffen i stedet fullbyrdes i her.

Bestemmelsen tilrettelegger for at soning kan skje der det er mest hensiktsmessig, og er begrunnet i hensynet til den domfeltes sosiale rehabilitering.

Hvorvidt arrestordren bør avslås, beror på en samlet vurdering av en rekke objektive forhold som kjennetegner personens situasjon. Jo sterkere tilknytning den ettersøkte har til Norge, jo mer nærliggende er det å nekte overlevering.

Norsk statsborgerskap eller bosted her er ikke i seg selv tilstrekkelig til å nekte overlevering. Den ettersøkte må i tillegg ha en sterk og

aktuell tilknytning til Norge. Om det foreligger en slik tilknytning beror på en samlet vurdering. Statsborgerskap og botid er særlig relevant. At den ettersøkte er norsk statsborger taler med tyngde for at vedkommende har en nær tilknytning til Norge. Statsborgerskap kan imidlertid være en tilknytningsfaktor av mer formell karakter og er derfor ikke avgjørende for vurderingen. Er den ettersøkte bosatt i Norge, er det særlig relevant hvilken stat vedkommende er borger av, og om overlevering skjer til denne eller en annen stat. Lengden, karakteren av og andre forhold ved botiden eller oppholdet i Norge er vesentlig for vurderingen i begge situasjoner. Også familiære og økonomiske forhold har betydning, herunder om og i hvilken utstrekning vedkommende har familie og nettverk i Norge. Det har også betydning om den ettersøkte har bodd i den utstedende stat, og om vedkommende har familie, økonomiske eller språklige bånd til denne staten. Hvilken straff det er aktuelt å fullbyrde vil kunne tillegges vekt, særlig hvis det er idømt en annen frihetsberøvende reaksjon enn fengselsstraff. Lengden på idømt straff vil også kunne spille inn. Er den ettersøkte under 18 år, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Selv om den ettersøkte har en sterk og aktuell tilknytning til Norge, kan andre momenter tilsi at arrestordren likevel bør etterkommes. Det vil bl.a. være tilfellet dersom personen også har en sterk og aktuell tilknytning til den utstedende stat.

Det bør vurderes om det istedenfor å nekte overlevering er tilstrekkelig å stille betingelse etter tredje ledd, jf. nedenfor.

*Annet ledd* angir at det for overlevering av norsk statsborger skal stilles som betingelse at *overlevering videre* for forhold som er begått før overleveringen til en stat som ikke selv overleverer egne borgere til Norge, ikke kan skje uten samtykke fra departementet. Dette er i tråd med adgangen departementet har til å nekte overlevering av norske borgere i samsvar med gjensidighetsprinsippet, jf. parallellavtalen art. 7 nr. 3.

*Tredje ledd* gjelder *betinget overlevering* av norsk statsborger og person bosatt i Norge og angir at overlevering til strafforfølgning kan gjøres betinget av at vedkommende tilbakeføres til Norge for å sone en eventuell fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon idømt etter overleveringen. De samme hensynene og momentene gjør seg gjeldende i denne vurderingen som i vurderingen etter første ledd, se ovenfor.

*Fjerde ledd* gir regler om uttalelse fra den ettersøkte og kriminalomsorgen. Det vises til merknadene til den lignende bestemmelsen i

§ 17 femte ledd og punkt 12.6 om soningsoverføring.

#### *Til § 27 Norsk statsborger. Gjensidighet*

*Paragrafen* regulerer overlevering av norsk statsborger og viderefører arrestordreløven § 10 annet ledd. Se punkt 8.9.3.

Hovedregelen er at overlevering ikke kan nektes fordi den ettersøkte er norsk statsborger, jf. parallellavtalen art. 7 nr. 1. Reglene om overlevering i loven her gjelder følgelig også for norske statsborgere.

Bestemmelsen gir imidlertid en særregel for tilfeller hvor en stat som ikke selv overleverer egne statsborgere til Norge, krever overlevering av en norsk borger. I slike tilfeller kan arrestordren avslås, jf. *første punktum*. Adgangen bygger på gjensidighetsprinsippet i parallellavtalen art. 7 nr. 3. Det gjelder ingen tilsvarende regel ved nordisk arrestordre.

Finner retten at vilkårene for overlevering er oppfylt, jf. § 54, sendes saken via riksadvokaten til departementet, jf. *annet punktum*. Departementet avgjør om avslagsgrunnen skal gjøres gjeldende, jf. § 56. Ordlyden legger ikke føringer for avgjørelsen, men et moment i vurderingen vil være hva slags forhold arrestordren gjelder. Det må også tas hensyn til Norges plikt etter utleveringskonvensjonen art. 6 nr. 2 til selv å vurdere strafforfølgning, og om strafforfølgning her vil by på særlige vanskeligheter, særlig når det gjelder bevisføringen. Det må også vurderes om det vil være tilstrekkelig å stille betingelse etter § 26 tredje ledd.

#### *Til § 28 Politisk lovbrudd*

*Paragrafen* gjelder politisk lovbrudd og viderefører arrestordreløven § 9. Den gjennomfører parallellavtalen art. 6. Se punkt 8.15.2.

#### *Til § 29 Spesialitetsprinsippet*

*Paragrafen* regulerer spesialitetsprinsippet ved overlevering til stater i EU utenfor Norden og viderefører med enkelte tilføyelser arrestordreløven § 16 første ledd bokstav a og annet ledd. Den gjennomfører parallellavtalen art. 30. Se punkt 9.2.2.

Unntatt i tilfeller som nevnt i første ledd bokstav a til e, kan en person som er overlevert fra Norge til en stat i EU utenfor Norden hverken rettsforfølges, dømmes eller på annen måte frihetsberøves for noe annet straffbart forhold

begått før overleveringen enn overlevering skjer for, jf. *første ledd*.

Gir den ettersøkte avkall på vernet spesialitetsprinsippet gir, står staten overlevering skjedde til fritt til å strafforfølge eller fullbyrde dom mot vedkommende for andre straffbare forhold begått før overleveringen enn overleveringen skjer for jf. *bokstav a*. Et slikt samtykke kan avgis samtidig som vedkommende samtykker til overlevering, jf. § 53 første ledd. Samtykke kan også avgis etter at overlevering har funnet sted.

Etter *bokstav b* og *c* faller vernet etter spesialitetsprinsippet bort dersom den utleverte personen frivillig oppholder seg i staten vedkommende ble utlevert til i 45 dager etter at personen hadde mulighet til å reise, eller vender tilbake etter først å ha reist ut. Se merknadene til § 20 om unntaket i *bokstav b*.

*Bokstav d* gjenspeiler unntakene i parallellavtalen art. 30 nr. 3 *bokstav b* til *d*.

Kompetent norsk myndighet kan samtykke til at den ettersøkte holdes strafferettslig ansvarlig for andre forhold begått før overleveringen fant sted, jf. *bokstav e*.

*Annet ledd* gir regler om utforming, oversendelse og behandling av anmodning om samtykke som nevnt i første ledd *bokstav e*. *Første punktum* viser til innholds- og språkkravene i § 48 og reglene for oversendelse av arrestordre etter § 49. *Annet punktum* bestemmer når samtykke skal gis, mens *tredje punktum* oppstiller en frist på 30 dager for å treffe avgjørelsen. 30-dagersfristen kan i enkelte saker være vanskelig å overholde. Fristoversittelse har ikke preklusiv virkning. Fristen er satt for å påskynde prosessen. *Fjerde punktum* bestemmer at saksbehandlingsreglene i kap. 7 gjelder tilsvarende så langt de passer. Det er særlig relevant å se hen til § 50, § 51 første, annet og fjerde ledd, § 53 første og tredje ledd, § 54, § 55 annet til syvende ledd og § 56. Hovedregelen i disse sakene er likevel skriftlig saksbehandling for retten, jf. *femte punktum*. *Sjette punktum* bestemmer at kompetent tingrett er den tingretten som i sin tid avgjorde overleveringskravet. *Syvende punktum* fastslår at den overleverte har rett til forsvarer.

#### *Til § 30 Videre overlevering og videre utlevering*

*Paragrafen* regulerer videre overlevering og videre utlevering fra stater i EU utenfor Norden etter at en person er overlevert fra Norge til vedkommende stat. Den viderefører med enkelte endringer arrestordreloven § 16 første ledd bok-

stav *b* og *c*, annet og tredje ledd. Den gjennomfører parallellavtalen art. 31. Se punkt 9.2.2.

*Første ledd* gir uttrykk for hovedregelen om at en person som er overlevert fra Norge til en stat i EU utenfor Norden, ikke kan overleveres videre til en stat i EU eller til Island. Det er imidlertid gjort unntak fra dette i *bokstav a* til *e*. Stort sett gjelder de samme reglene ved videre overlevering og spesialitetsprinsippet, og det vises til merknadene til § 29. Er ikke vedkommende vernet av spesialitetsprinsippet etter § 29 første ledd *bokstav a* til *c* eller *e*, kan videre overlevering skje, jf. *bokstav d*. Gir den ettersøkte f.eks. avkall på spesialitetsprinsippet, får dette også betydning for muligheten til å overlevere vedkommende videre.

*Annet ledd* bestemmer at reglene som gjelder for utforming, oversendelse og behandling av anmodning om samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet gjelder tilsvarende for anmodning om samtykke til videre overlevering. Se merknaden til § 29 annet ledd.

*Tredje ledd* bestemmer at videre utlevering fra en stat i EU utenfor Norden til en stat utenfor EU og Norden bare kan skje hvis kompetent norsk myndighet samtykker. En anmodning om samtykke til videre utlevering behandles etter § 47, jf. *fjerde ledd*.

#### **Til kapittel 5 Særlige vilkår for overlevering fra Norge til stater i Norden**

*Til § 31 Strafferamme og reaksjon. Aksessoriske forhold*  
*Paragrafen* regulerer krav til strafferamme i den utstedende stat ved overlevering til strafforfølgning og idømt reaksjon ved overlevering til straffullbyrding, og inneholder regler om aksessoriske forhold. Den viderefører arrestordreloven § 17 med redaksjonelle endringer og en språklig justering, og gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre art. 2. Se punkt 8.3.3 og 8.17.3.

*Første ledd første punktum* regulerer overlevering til strafforfølgning. Det er et vilkår for overlevering at forholdet som arrestordren gjelder i den utstedende stat, kan medføre fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon. *Annet punktum* regulerer overlevering til fullbyrding av dom. Det kreves at dommen går ut på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon. *Annet punktum* viderefører arrestordreloven § 17 første ledd *bokstav b* med en språklig endring. Det er nå uttrykkelig presisert at overlevering til fullbyrding kan skje for både fengselsstraff og annen frihetsberøvende reaksjon. I sistnevnte kategori faller bl.a. dom på tvungent psykisk helsevern og overføring

til tvungen omsorg, jf. straffeloven § 30 bokstav c og d.

Det gjelder i utgangspunktet ikke noe krav til dobbel straffbarhet. Norske myndigheter skal derfor ikke vurdere om forholdet er straffbart etter norsk rett, med mindre forholdet helt eller delvis er begått på norsk territorium, jf. § 34.

*Annet ledd* regulerer aksessorisk overlevering og viderefører arrestordreloven § 17 annet ledd.

*Til § 32 Avgjørelse av samme forhold i Norge, Norden, EU eller Schengen*

*Paragrafen* gir § 22, som gjelder ved overlevering til stater i EU utenfor Norden, tilsvarende anvendelse ved overlevering til stater i Norden. Den viderefører i hovedsak arrestordreloven § 18, jf. § 8 første ledd bokstav c til i. Se punkt 8.12.4.

*Til § 33 Norsk statsborger og person bosatt i Norge*

*Paragrafen* gir § 26, som gjelder ved overlevering til stater i EU utenfor Norden, tilsvarende anvendelse ved overlevering til stater i Norden. Bestemmelsen viderefører arrestordreloven § 19 første ledd bokstav a og annet ledd, jf. § 12 annet og tredje ledd, og § 22, som bygger på konvensjon om nordisk arrestordre art. 5 nr. 5 og art. 6. Se punkt 8.9.3 og merknadene til § 26.

*Til § 34 Forhold begått helt eller delvis i Norge*

*Paragrafen* gjelder forhold som er begått helt eller delvis i Norge og ikke er straffbare. Den viderefører den valgfrie avslagsgrunnen i arrestordreloven § 19 første ledd bokstav b, og gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre art. 5 nr. 2.

Etter *første ledd* kan en nordisk arrestordre avslås for forhold som er begått helt eller delvis i Norge, herunder på Svalbard, Jan Mayen eller i de norske bilandene, eller andre områder underlagt norsk jurisdiksjon, dersom forholdet ikke er straffbart etter norsk lov. Hvorvidt et forhold anses begått helt eller delvis i Norge, beror på beskrivelsen av gjerningsstedet og straffelovens regler. «Andre områder underlagt norsk jurisdiksjon» har samme betydning som i straffeloven § 4 annet ledd.

Bestemmelsen utgjør dermed et unntak fra utgangspunktet om at det ikke gjelder et krav til dobbel straffbarhet for overlevering mellom de nordiske statene.

Hvorvidt en arrestordre bør avslås, beror på sakens og de involverte personenes tilknytning til Norge og øvrige forhold som har betydning for

om det er hensiktsmessig at forfølgningen skjer her eller i utlandet. Når påtalemyndigheten vurderer å avslå en nordisk arrestordre etter første ledd, skal den ettersøkte få anledning til å uttale seg om slike forhold, jf. *annet ledd*.

*Til § 35 Spesialitetsprinsippet*

*Paragrafen* regulerer spesialitetsprinsippet ved overlevering til stater i Norden og viderefører med enkelte tilføyelser arrestordreloven § 23. Den gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre art. 23. Se punkt 9.2.3.

*Første ledd* uttrykker utgangspunktet i konvensjon om nordisk arrestordre om at spesialitetsprinsippet i praksis er avskaffet innad i Norden. Det gjelder likevel to unntak: Dersom det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn som angitt i første ledd *bokstav a*, kan slik utvidet strafforfølgning eller straffullbyrding likevel ikke skje. Tilsvarende gjelder dersom overlevering kunne vært nektet etter § 34 og kompetent norsk myndighet *ikke* samtykker til unntak fra spesialitetsprinsippet, jf. første ledd *bokstav b*.

Selv om vilkårene i første ledd bokstav b er oppfylt, bestemmer *annet ledd* at den ettersøkte kan holdes strafferettslig ansvarlig for andre straffbare forhold begått før overleveringen enn overleveringen skjer for, hvis vedkommende samtykker til dette i den utstedende stat, jf. annet ledd *bokstav a*, eller ved at vedkommende gjennom sin frivillige opptreden ikke lenger er vernet av spesialitetsprinsippet, jf. annet ledd *bokstav b* og *c*. Se merknadene til § 20 om unntaket i annet ledd bokstav b.

I enkelte tilfeller må den utstedende stat innhente norske myndigheters samtykke for å strafforfølge eller fullbyrde dom mot den overleverte for andre straffbare forhold begått før overleveringen fant sted enn overlevering gjaldt, jf. første ledd bokstav b. *Tredje ledd* angir når et slikt samtykke skal og kan gis. Hovedregelen er at anmodningen skal etterkommes, med mindre det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn som angitt i bestemmelsen, jf. *første punktum*. Påtalemyndigheten kan også etter eget skjønn nekte å gi samtykke dersom forholdet helt eller delvis er begått i Norge og ikke er straffbart etter norsk rett, jf. § 34, jf. *annet punktum*.

*Fjerde ledd* gir regler om utforming, oversendelse og behandling av anmodning om samtykke som nevnt i første ledd bokstav b. Bestemmelsen svarer i det vesentlige til § 29 annet ledd. Reglene i kap. 7 gjelder tilsvarende så langt de passer, og særlig relevant i denne sammenheng er § 50, § 51

første, tredje og fjerde ledd, § 53 annet og tredje ledd, § 54, § 55 og § 56.

*Til § 36 Videre overlevering og videre utlevering*

*Paragrafen* gjelder videre overlevering og videre utlevering fra stater i Norden etter at en person er overlevert fra Norge til vedkommende nordiske stat. Den viderefører arrestordreloven § 24 med enkelte tilføyelser, og gjennomfører konvensjonen om nordisk arrestordre art. 24. Se punkt 9.2.3.

Statene står fritt til videre overlevering innad i Norden, jf. konvensjonen art. 24 nr. 1. Det er ikke funnet grunn til å innta dette utgangspunktet i loven.

*Første ledd* bestemmer at en person som er overlevert fra Norge til en annen nordisk stat, ikke kan overleveres videre til en stat i EU utenfor Norden for forhold begått før overleveringen, med mindre det foreligger et lovhjemlet unntak. Unntak gjelder dersom vedkommende selv samtykker til videre overlevering etter at overleveringen har funnet sted, jf. *bokstav a*. Den ettersøkte kan også overleveres videre hvis vedkommende har unnlatt å forlate staten vedkommende ble overlevert til, enda personen i 45 dager har hatt mulighet til dette, eller hvis vedkommende frivillig har returnert til den utstedende stat etter først å ha forlatt den, jf. *bokstav b* og *c*. Se merknadene til § 20 om unntaket i bokstav b. Personen kan også overleveres videre dersom kompetent norsk myndighet samtykker til det, *bokstav d*.

*Annet ledd* fastsetter i hvilke tilfeller samtykke etter første ledd bokstav d skal gis. Reglene om spesialitetsprinsippet i § 35 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

*Tredje ledd* bestemmer i hvilke tilfeller den overleverte kan utleveres videre fra en nordisk stat til en stat utenfor EU og Norden. Utgangspunktet er at slik videre utlevering ikke kan skje, men det gjelder tilsvarende unntak som ved videre overlevering til stater i EU utenfor Norden, se ovenfor.

Mottar norske myndigheter en anmodning om samtykke til videre utlevering fra en nordisk stat, jf. tredje ledd, jf. første ledd bokstav d, får § 47 anvendelse, jf. *fjerde ledd*.

**Til kapittel 6 Behandlingen av saker om utlevering fra Norge**

*Til § 37 Pågripelse, fengsling og annen bruk av tvangsmidler før mottak av utleveringsbegjæring*

*Paragrafen* regulerer pågripelse, fengsling og annen bruk av tvangsmidler før mottak av utleveringsbegjæring. Den viderefører utleveringsloven § 20 med enkelte endringer, jf. utleveringskonvensjonen art. 16. Se punkt 10.10.2 og 10.10.5.

Bestemmelsen hjemler tvangsmiddelbruk i saker som haster, hovedsakelig for å fremme andre staters interesser gjennom å sørge for at ettersøkte personer ikke flykter før formell utleveringsbegjæring fremmes.

*Første ledd første punktum* fastslår at når en stat har bedt om det eller etterlyst en person som i denne staten er siktet, tiltalt eller domfelt for et straffbart forhold som kan begrunne utlevering etter loven her, kan straffeprosessuelle tvangsmidler samt båndlegging etter politiloven § 17 g brukes i samme utstrekning som i saker om forhold av tilsvarende art som strafforfølges i Norge. Dette innebærer en viss utvidelse av hvilke tvangsmidler som kan benyttes sammenlignet med utleveringsloven § 20, og omfatter bl.a. tvangsmidlene i straffeprosessloven kap. 14, 15, 15 a, 16, 16 a, 16 b og 16 d samt §§ 157 og 158.

Ved bruk av tvangsmidler før utleveringsbegjæring er mottatt, foretas det etter utleveringsloven en selvstendig prøving av om det er «skjellig grunn til mistanke» om at den ettersøkte personen har begått forholdet. Ettersom norske myndigheter på dette stadiet har begrensede opplysninger for å vurdere mistankegrunnlaget, fremgår det istedenfor av bestemmelsen at opplysningene i anmodningen om tvangsmiddelbruk eller etterlysningen kan legges til grunn uten ytterligere prøving av bevisene, såfremt det anses «ubetenkelig», jf. første ledd *annet punktum*. Dette er en endring av gjeldende rett. Det skal gjøres en konkret vurdering av de foreliggende opplysninger og omstendigheter. Straffeprosessloven § 170 a vil stå sentralt i vurderingen. Det vil være av betydning bl.a. hvilke tvangsmidler det er snakk om å bruke, hvilken tillit man har til rettssystemet i den andre staten og om den utenlandske avgjørelsen om tvangsmidler er truffet av en domstol. Ettersom utleveringsbegjæringen må fremmes så snart som mulig og innen en fastsatt frist, vil det i tilfellene som er omfattet av bestemmelsen være snakk om en begrenset periode.

*Annet ledd* viderefører gjeldende rett om bl.a. forsvarer.

*Tredje ledd* opprettholder deler av utleveringsloven § 20 annet ledd. Departementets adgang til å bestemme at bruk av tvangsmidler skal opphøre hvis det antar at det ikke er grunn til utlevering, er ikke foreslått videreført. Bestemmelsen fastslår for øvrig at påtalemyndigheten uten opphold skal underrette departementet om en beslutning om tvangsmidler etter første ledd. Den andre staten skal straks underrettes om beslutningen, og om at bruk av tvangsmidler vil opphøre hvis formell utleveringsbegjæring ikke er mottatt så snart som mulig og senest innen en fastsatt frist. Hvem som skal underrette den aktuelle staten, er ikke lovregulert. At det skal fastsettes en frist, er en lovfesting av praksis. Tvangsmidler kan ikke lenger brukes hvis utleveringsbegjæring ikke er mottatt innen fire uker etter pågripelsen. Retten kan i «særlige tilfeller» forlenge fristen.

#### *Til § 38 Oversendelse og krav til utleveringsbegjæringer*

*Paragrafen* regulerer oversendelse av og krav til utleveringsbegjæringer. Den viderefører med enkelte endringer utleveringsloven § 13 første til fjerde ledd og gjennomfører utleveringskonvensjonen art. 12. Se punkt 10.2.1 og 10.3.1.

*Første ledd* fastsetter hvordan begjæringen skal fremsettes (oversendelsesvei) og på hvilken måte den skal oversendes (oversendelsesmåte). Utgangspunktet er at begjæringen må fremsettes via diplomatiske kanaler, men annen oversendelsesvei kan være avtalt i forholdet med den anmodende stat, jf. *første punktum*.

Schengen-statene Sveits og Liechtenstein kan i medhold av Schengenkonvensjonen art. 65 fremsette begjæringen direkte til Justisdepartementet.

Etter første ledd *annet punktum* skal begjæringen oversendes per post eller «på annen sikker måte». Utgangspunktet er at begjæringen skal innkomme per post eller med bud. Bestemmelsen utelukker imidlertid ikke alternative fremsendelsesmåter, såfremt metoden er sikker, f.eks. krypterte løsninger. Den tar også høyde for at det kan skje endringer internasjonalt, herunder utvikling av sikre digitale plattformer, og bestemmelsen er på denne måten ment å være dynamisk.

*Annet ledd* angir hvilke opplysninger utleveringsbegjæringen skal inneholde. Begjæringen skal alltid opplyse om arten av og tiden og stedet for det straffbare forholdet som ligger til grunn for den. På hvilket tidspunkt forholdet ble begått, har betydning bl.a. for spørsmålet om foreldelse (§ 15). Er den anmodende stat kjent med noen av opplysningene som er nevnt i bokstav a til c, skal begjæringen også oppgi disse. På bakgrunn av de

særlige reglene som gjelder for norsk statsborger (§ 17), er det relevant å kjenne til den ettersøktes statsborgerskap, jf. *bokstav a*. Av praktiske hensyn er det også ønskelig med opplysninger om den ettersøktes oppholdssted her i riket, jf. *bokstav b*. Med sikte på å fastslå den ettersøktes identitet, er det dessuten behov for signalement og eventuelt opplysninger om andre forhold som gjør det mulig å fastslå vedkommendes identitet, jf. *bokstav c*. I praksis er fingeravtrykk og DNA av særlig betydning, men også kjennetegn ved personen kan være relevant.

*Tredje ledd* krever at det med begjæringen skal følge kopi av de straffebestemmelsene som anses å ramme forholdet. Er det uforholdsmessig vanskelig å skaffe kopi av bestemmelsene, kan en redegjørelse tre i stedet for kopi. Redegjørelsen må gi opplysninger som gjør det mulig for norske myndigheter å vurdere straffbarhet og straffeframme, jf. § 12.

*Fjerde og femte ledd* bestemmer at avgjørelsen som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen, skal vedlegges i kopi. Siste del av fjerde ledd må sees i sammenheng med § 13 om krav til mistankegrunnlag. Som presisert i merknadene til § 13, skal kravet om skjellig grunn til mistanke ikke tolkes for kategorisk, se nærmere der om dette.

*Sjette ledd* regulerer krav til språk.

#### *Til § 39 Innledende behandling*

*Paragrafen* regulerer departementets innledende behandling av en utleveringsbegjæring og viderefører utleveringsloven § 14 første og annet ledd med enkelte justeringer. Se punkt 10.4.

*Første ledd* viderefører utleveringsloven § 14 første ledd. Ved mottak av en utleveringsbegjæring skal departementet gjøre en foreløpig vurdering av om begjæringen oppfyller formkravene, herunder de påkrevde opplysninger, jf. § 38, og om de materielle vilkårene for utlevering er oppfylt.

Er det åpenbart at begjæringen ikke kan etterkommes, kan departementet straks avslå den. Avslag kan f.eks. tenkes der utleveringsbegjæringen gjelder et forhold som ikke er straffbart etter norsk rett eller har for lav strafferamme, jf. § 12, eller dersom vedkommende er under kriminell lavalder, jf. § 7.

Er det aktuelt å avslå begjæringen fordi et av de materielle vilkårene ikke er oppfylt, kan departementet velge å innhente supplerende opplysninger før det treffer avgjørelse. Departementet har i utgangspunktet ingen plikt til dette. Utleveringskonvensjonen art. 13 angir imidlertid at hvis opp-

lysningene som er fremsendt av den anmodende stat er utilstrekkelige til at den anmodende stat skal kunne fatte en beslutning etter konvensjonen, skal den anmodende stat be om å få tilsendt nødvendige tilleggsopplysninger. Kommer begjæringen fra en stat som er tilsluttet utleveringskonvensjonen, må departementet derfor ta hensyn til art. 13. Der som begjæringen ikke oppfyller formalkravene i § 38, vil det være naturlig at departementet gir den anmodende stat anledning til å supplere begjæringen før den avslås.

*Annet ledd* angir at hvis departementet ikke avslår begjæringen etter første ledd, sendes saken snarest til påtalemyndigheten som uten opphold skal gjennomføre nødvendige undersøkelser og bringe begjæringen inn for rettslig prøving. Dette er i hovedsak en videreføring av utleveringsloven § 14 annet ledd, men med én endring, jf. nedenfor. Beslutningen om å sende saken til påtalemyndigheten er ikke et enkeltvedtak. Den ettersøkte har følgelig ikke klagerett over beslutningen. Fra saken sendes til påtalemyndigheten gjelder straffeprosesslovens regler så langt de passer, jf. § 3.

Utleveringsbegjæringer bør behandles raskt, og påtalemyndigheten bør behandle saken uten opphold. Formålet med undersøkelsene er å få klarlagt om vilkårene for utlevering er oppfylt, ikke å få oppklart det straffbare forholdet som begjæringen gjelder. Hvis utleveringsbegjæringen med vedlegg ikke gir norske myndigheter tilstrekkelige opplysninger til å vurdere om vilkårene for utlevering er til stede, kan påtalemyndigheten innhente tilleggsopplysninger fra den anmodende stat, se tilsvarende mulighet for retten etter § 42 annet ledd annet punktum. Hva som utgjør nødvendige undersøkelser, må vurderes konkret. Det avhenger bl.a. av hva den ettersøkte anfører og hvilken stat utleveringsbegjæringen kommer fra.

Som ledd i undersøkelsene må påtalemyndigheten sørge for at den ettersøkte blir gjort kjent med utleveringsbegjæringen og får anledning til å forklare seg. Noen forklaringsplikt har den ettersøkte ikke, idet vedkommende må anses som siktet, jf. straffeprosessloven. Den ettersøkte får oppnevnt forsvarer senest fra det tidspunktet påtalemyndigheten iverksetter undersøkelser, jf. § 40.

Påtalemyndigheten skal bringe saken inn for rettslig prøving også i de tilfellene hvor den mener at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt. Dette er en viss endring sammenlignet med dagens praksis. Hvis påtalemyndigheten anser det som klart at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt, kan saken bringes inn for tingretten uten at det gjennomføres undersøkelser. Påtalemyndig-

heten kan i et slikt tilfelle be om at retten avgjør saken uten muntlig forhandling, jf. § 42 annet ledd tredje punktum.

#### *Til § 40 Rett til forsvarer*

*Paragrafen* gir nærmere regler om forsvarerbi-stand i utleveringssaker. Den viderefører utleveringsloven § 16 med enkelte endringer. Se punkt 10.4 og 10.10.

*Første ledd* angir på hvilket tidspunkt det skal oppnevnes offentlig forsvarer for den ettersøkte. Det skal oppnevnes forsvarer fra den tid påtalemyndigheten iverksetter undersøkelser etter § 39 annet ledd selv om den ettersøkte ikke er pågrepet og fengslet i utleveringssaken, jf. §§ 37 og 41.

*Annet ledd* bestemmer at staten som utgangspunkt dekker utgiftene som påløper i forbindelse med en utleveringssak.

#### *Til § 41 Pågrepelse, fengsling og annen bruk av tvangsmidler etter mottak av utleveringsbegjæring*

*Paragrafen* regulerer pågrepelse, fengsling og annen bruk av tvangsmidler etter mottak av utleveringsbegjæring. Den viderefører med enkelte endringer utleveringsloven § 15, jf. § 19 annet ledd, se punkt 10.10.2 og 10.10.5.

Bestemmelsen gir hjemler for tvangsmiddelbruk til fremme av påtalemyndighetens undersøkelser, jf. § 39 annet ledd, og for å sikre utlevering.

*Første ledd første punktum* angir at straffeprosessuelle tvangsmidler samt båndlegging etter politiloven § 17 g kan brukes i samme utstrekning som i saker om forhold av tilsvarende art som strafforfølges i Norge. Dette er en viss utvidelse av hvilke tvangsmidler som kan brukes sammenlignet med utleveringsloven § 15, og omfatter bl.a. tvangsmidlene i straffeprosessloven kap. 14, 15, 15 a, 16, 16 a, 16 b og 16 d samt §§ 157 og 158. Tvangsmidlene kan bare brukes når det er forenlig med straffeprosessloven § 170 a.

*Første ledd annet punktum* regulerer mistankegrunnlaget. Rettsavgjørelsen som følger vedlagt utleveringsbegjæringen, kan som utgangspunkt legges til grunn uten nærmere prøving av om den ettersøkte har begått forholdet. Avgjørende er om det er lagt til grunn at det er tilstrekkelig mistanke mot den ettersøkte, og ikke hvordan beviskravet er formulert i fremmed rett og om formuleringen tilsvarer det norske kravet om «skjellig grunn til mistanke».

*Annet ledd* regulerer varigheten av tvangsmidlene og den ettersøktes adgang til å begjære ny prøving av tvangsmiddelbruken, og viderefører



utleveringsloven § 15 annet ledd, jf. § 19 annet ledd. Det følger av bestemmelsen at dersom retten ikke bestemmer annet, gjelder en beslutning om bruk av tvangsmidler inntil utleveringsbegjæringen er avgjort, og utlevering i tilfelle er iverksatt. Henvisningen til § 46 innebærer likevel at tvangsmiddelbruken i utgangspunktet ikke kan ha lengre varighet enn fire uker fra endelig vedtak om utlevering foreligger. Utgangspunktet om en frist på fire uker gjelder også når varetektsfengsling blir besluttet før endelig utleveringsvedtak foreligger.

#### *Til § 42 Rettslig behandling*

*Paragrafen* regulerer domstolsbehandlingen av en utleveringsbegjæring. Den viderefører i hovedsak utleveringsloven § 17 med redaksjonelle endringer. Se punkt 10.5.2.

*Første ledd* angir temaet for den rettslige prøvingen: Tingretten avgjør om det er adgang til utlevering etter loven. Bestemmelsen angir hvilke lovbestemmelser det tilligger domstolen å vurdere. Det innebærer en redaksjonell, men ingen materiell endring av gjeldende rett. Rettens prøvingsintensitet av de ulike vilkårene vil bl.a. bero på om den ettersøkte påberoper seg avslagsgrunnen. Vilkaene må prøves for alle forholdene som utleveringsbegjæringen omfatter.

*Annet ledd første punktum* gir domstollovens regler om adgangen til å føre forhandlinger for lukkede dører tilsvarende anvendelse. Dette er en videreføring av utleveringsloven § 17 første ledd annet punktum, men formuleringen er forenklet. Det vil fortsatt være domstolloven §§ 124 til 126 første ledd som særlig er aktuelle, jf. Ot.prp. nr. 30 (1974–75) s. 43.

*Annet punktum* bestemmer at retten kan beslutte at det skal innhentes nye bevis og utsette forhandlingen. Det viderefører utleveringsloven § 17 annet ledd tredje punktum og er utslag av prinsippene i straffeprosessloven § 294. Det kan under forhandlingene fremkomme opplysninger som gjør det nødvendig å gjennomføre undersøkelser eller innhente bevis for å avklare om vilkårene for utlevering er oppfylt. Retten kan i så fall beslutte dette og utsette forhandlingene. Dette er imidlertid ikke ment å være den normale fremgangsmåten.

*Tredje punktum* innebærer en endring av gjeldende rett: Domstolen kan beslutte skriftlig behandling av saken dersom dette anses ubetenkelig. Det kan f.eks. være situasjonen der den ettersøkte samtykker til utlevering, eller der påta-

lemyndigheten anfører at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt.

*Tredje ledd* regulerer fristen for rettens kjennelse og gir regler om anke. Kjennelse skal avsies snarest mulig, jf. *første punktum*. Dette fremgår ikke av utleveringsloven § 17, men antas å være målet også i dag. Både hensynet til den ettersøkte og de berørte statene tilsier at utleveringsbegjæring blir avgjort så raskt som det er forsvarlig. Om bakgrunnen for at det ikke er en konkret frist, se punkt 10.9.2. Der den ettersøkte har samtykket til utlevering, kan retten avsi sin kjennelse straks, jf. *annet punktum*. Dette er i samsvar med § 17 annet ledd. Det er i disse tilfellene forutsatt at det ikke er behov for nærmere undersøkelser. Domstolen må fortsatt vurdere om vilkårene for utlevering er oppfylt.

*Tredje til femte punktum* regulerer anke og viderefører utleveringsloven § 17 tredje ledd. Rettens kjennelse kan ankes i samsvar med reglene i straffeprosessloven kap. 26. Ankefristen er likevel tre dager, og anke har oppsettende virkning.

#### *Til § 43 Samtykke*

*Paragrafen* regulerer samtykke til utlevering. Den har ikke noe direkte motstykke i utleveringsloven, men har en side til utleveringsloven § 17. Se punkt 10.6.1.

*Første ledd* viderefører forutsetningen i utleveringsloven § 17 annet ledd første punktum om at den ettersøkte kan samtykke til utlevering.

*Annet ledd* oppstiller formkrav. Dagens utleveringslov har ikke tilsvarende eksplisitte formkrav. For at et samtykke skal være gyldig, må det nedtegnes med forsvarer til stede etter at den ettersøkte er orientert om virkningene av å samtykke, herunder om forskjellene mellom den forenklete og ordinære utleveringsprosedyren, og om fristen for å trekke tilbake et avgitt samtykke. Formkravene skal sikre notoritet om samtykket, og om at det ble gitt frivillig og etter at ettersøkte var informert på et språk vedkommende forstod om konsekvensene av å samtykke og muligheten for å trekke det. Det er ikke avgjørende om notoriteten sikres ved protokollasjon eller ved bruk av et standard skjema eller lignende som den ettersøkte underskriver og som vedlegges rettsboken. Er den ettersøkte under 18 år, har også vedkommendes verge partsrettigheter i saken, jf. straffeprosessloven § 83.

*Tredje ledd* angir at samtykket kan trekkes tilbake frem til det foreligger rettskraftig kjennelse i saken. Hvis tingretten har ansett det som «ubetenkelig» å avgjøre saken etter skriftlig behandling

fordi den ettersøkte samtykket til utlevering, jf. § 42 annet ledd tredje punktum, vil et tilbakekall medføre at saken må undergis ordinær behandling, dvs. muntlig forhandling. Det gjelder ingen formkrav for tilbakekallet.

*Fjerde ledd* gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om samtykke til utlevering.

#### *Til § 43 a Særregler for Sveits og Liechtenstein*

*Paragrafen* gir særregler for avgjørelse av utleveringsbegjæringer fra en av Schengen-statene Sveits eller Liechtenstein når den ettersøkte samtykker til utlevering. Den viderefører utleveringsloven § 17 a med noen mindre justeringer og gjennomfører Schengenkonvensjonen art. 66. Se punkt 10.5.2 og 10.6.

*Første ledd* viderefører utleveringsloven § 17 a første ledd. Formuleringen «en stat som deltar i Schengensamarbeidet» er av informasjonshensyn erstattet med en henvisning til Schengen-statene Sveits og Liechtenstein. Saker etter bestemmelsen avgjøres som hovedregel av statsadvokaten, men i noen tilfeller skal saken sendes via Riksadvokaten til departementet for avgjørelse. I utleveringsloven gjaldt dette bl.a. tilfeller der «det foreligger konkurrerende begjæringer om utlevering». Det angis nå istedenfor at det gjelder der «det foreligger konkurrerende anmodninger som nevnt i § 71 første eller annet ledd», noe som innebærer at også situasjoner der det er fremmet en arrestordre i tillegg til en utleveringsbegjæring omfattes.

*Annet ledd* angir at den ettersøkte i tillegg til å samtykke til utlevering, kan samtykke til å bli strafforfulgt eller få straff fullbyrdet mot seg for andre straffbare forhold begått før utleveringen enn vedkommende utleveres for. Dette omtales ofte som å gi avkall på beskyttelsen spesialitetsprinsippet gir, se punkt 9.2.

*Tredje ledd* bestemmer at et samtykke til utlevering og eventuelt avkall på spesialitetsprinsippet skal avgis i rettsmøte og nedtegnes med forsvarer til stede etter at den ettersøkte er gjort kjent med virkningene av å avgi dette. Dette er i hovedsak en videreføring av formkravene i utleveringsloven § 17 a tredje ledd, men slik at det etter forslaget fremgår uttrykkelig at forsvarer skal være til stede når samtykke og avkall gis. Formkravene er de samme som ved utlevering til stater utenfor Schengen-samarbeidet, jf. § 43 med tilhørende merknader.

Det følger videre av tredje ledd at et samtykke til utlevering kan trekkes tilbake frem til utlevering er gjennomført. Saken blir i så fall sendt til

tingretten for behandling etter de ordinære reglene som gjelder for utleveringsbegjæringer fra stater utenfor Schengen-samarbeidet. Også dette viderefører gjeldende rett. Tilsvarende gjelder dersom departementet fatter vedtak om utlevering og den ettersøkte deretter trekker samtykket tilbake. Det er bare et samtykke til utlevering som kan trekkes tilbake. Et samtykke til å bli strafforfulgt eller få straff fullbyrdet mot seg for andre forhold begått før utleveringen enn vedkommende utleveres for, kan ikke tilbakekalles, jf. tredje ledd fjerde punktum.

#### *Til § 44 Departementets avgjørelse*

*Paragrafen* regulerer departementets avgjørelse av om en utleveringsbegjæring skal etterkommes. Den erstatter utleveringsloven § 18. Se punkt 10.5.2.

*Første ledd* slår fast at påtalemyndigheten straks skal sende den rettskraftige kjennelsen til departementet, som snarest mulig skal avgjøre om utlevering skal skje. Kjennelsen sendes tjenestevei via riksadvokaten til departementet. Hvis den ettersøkte er under norsk strafforfølgning eller soner en dom, skal påtalemyndigheten gi uttrykk for om utsatt eller midlertidig utlevering er hensiktsmessig.

*Annet ledd* bestemmer at departementet må avslå en begjæring hvis domstolen har konkludert med at det ikke er lovlig adgang til utlevering. Dette fremgikk ikke direkte av utleveringsloven § 18, men er en videreføring av gjeldende rett.

*Tredje ledd første punktum* regulerer situasjonen der domstolen har konkludert med at det er lovlig adgang til utlevering. Departementet har i disse tilfellene en skjønnsmessig adgang til å avslå eller etterkomme begjæringen, og vil f.eks. kunne vektlegge om forholdet er begått helt eller delvis på norsk territorium eller om det fremstår som helt urimelig å tilstå utlevering ut fra de konkrete omstendighetene i saken. En eventuell folkerettslig avtale vil legge rammer for departementets vurdering, jf. § 2. Dette opprettholder gjeldende rett.

I *annet punktum* angis konkrete vurderingstemaer for departementets vedtak. I motsetning til etter dagens regelverk og gjeldende rett skal det ikke vurderes vilkårene som domstolen har vurdert, se likevel sikkerhetsventilen i fjerde ledd. I departementets vurdering inngår de fakultative avslagsgrunnene i §§ 10 og 11, samt om det skal stilles betingelser for utleveringen, jf. § 20. I saker som gjelder utlevering av norsk statsborger, jf. § 17, skal departementet foreta en konkret vurde-

ring av om vedkommende skal utleveres eller ikke, og om det eventuelt skal stilles betingelser. Videre vurderer departementet om det er aktuelt med utsatt eller midlertidig utlevering, jf. § 45. Departementet avgjør også hvilken sak som skal få prioritet dersom det foreligger flere utleveringsbegjæringer som gjelder samme ettersøkte eller en utleveringsbegjæring konkurrerer med en arrestordre, jf. § 71. Når det gjelder det nærmere innholdet i disse vurderingene, vises det til de enkelte bestemmelsene med tilhørende merknader. Eventuelle betingelser som stilles inntas i departementets vedtak, jf. *tredje punktum*.

*Fjerde ledd* er en sikkerhetsventil. I utgangspunktet skal det ikke skje en dobbeltbehandling av vilkårene for utlevering. Det tilligger domstolene å vurdere de obligatoriske avslagsgrunnene. I noen helt spesielle tilfeller kan det likevel unntaksvis være behov for en fornyet vurdering av § 5, se den generelle drøftelsen av dette i punkt 10.5.2.4.

*Femte ledd* bestemmer at det ikke er klageadgang over departementets vedtak. Regelen innebærer en endring av gjeldende rett.

#### *Til § 45 Utsatt og midlertidig utlevering*

*Paragrafen* regulerer utsatt iverksetting av en avgjørelse om utlevering og midlertidig utlevering. Den viderefører med enkelte endringer utleveringsloven § 11 og § 18 annet ledd, jf. utleveringskonvensjonen art. 19. Se punkt 10.7.2.

Avgjørelseskompetansen ligger til departementet, jf. § 44 tredje ledd. I praksis er det imidlertid naturlig at avgjørelsen tas i samråd med påtalemyndigheten, siden utsatt og midlertidig utlevering kan reise påtalemessige spørsmål. Er den ettersøkte frihetsberøvet i Norge, må det innhentes uttalelse fra kriminalomsorgen før avgjørelse treffes, jf. annet ledd tredje punktum.

*Første ledd* regulerer *utsatt utlevering* og er utformet som en valgfri utsettelsesgrunn. Hvorvidt iverksettingen skal utsettes, beror på en konkret vurdering. Dette er en endring sammenlignet med gjeldende lov. Når den ettersøkte fullbyrder fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon i Norge for et annet forhold enn utleveringsbegjæringen gjelder, følger det av *første punktum* at utlevering kan utsettes inntil personen løslates eller utskrives fra fengselet eller institusjonen. Ordet «anstalten» er foreslått erstattet med «institusjonen», uten at det tas sikte på noen realitetsendring. I disse tilfellene skal utlevering som hovedregel utsettes, jf. utleveringskonvensjonen art. 19 nr. 1. Utlevering kan også utsettes på

grunn av strafforfølgning i Norge for et annet forhold enn begjæringen gjelder, jf. *annet punktum*. Etter gjeldende utleveringslov skal utlevering utsettes dersom forfølgningen kan medføre frihetsstraff i minst to år, eller vedkommende holdes fengslet eller er underkastet tiltak i medhold av straffeprosessloven § 188. Etter den nye bestemmelsen vil dette kvalifikasjonskravet i stedet måtte inngå i den skjønnsmessige vurderingen, jf. foran. Første ledd er ikke til hinder for utlevering i kombinasjon med soningsoverføring til samme stat. Før vedtak om soningsoverføring kan treffes, må imidlertid utlevering være endelig besluttet.

*Annnet ledd* gjelder *midlertidig utlevering*, som er et alternativ til utsatt utlevering. Når en av utsettelsesgrunnene i første ledd foreligger, kan utlevering til strafforfølgning skje på betingelse av at den ettersøkte tilbakeføres til Norge etter at forfølgningen er avsluttet, jf. *første punktum*. Hvorvidt den ettersøkte skal midlertidig utleveres, beror på et konkret skjønn. Til en midlertidig utlevering kan det også avtales andre betingelser mellom statene enn om tilbakeføring, jf. *annet punktum* og utleveringskonvensjonen art. 19 nr. 2. En betingelse kan være at den ettersøkte skal være frihetsberøvet eller underkastet andre tiltak under utleveringen.

*Annnet ledd tredje punktum* bestemmer at når den ettersøkte er frihetsberøvet i Norge og det vurderes å gjøre utlevering betinget av tilbakeføring, skal kriminalomsorgen uttale seg før det treffes avgjørelse om midlertidig utlevering. Kriminalomsorgen skal uttale seg om hvorvidt det pågår en soningsoverføringssak, hvordan en midlertidig overlevering vil kunne påvirke den ettersøktes soningsforløp og rehabilitering, og om det er spesielle forhold ved den ettersøkte som det må tas hensyn til.

#### *Til § 46 Iverksetting av utlevering*

*Paragrafen* regulerer iverksetting av et endelig vedtak om utlevering og viderefører med noen endringer utleveringsloven § 19. Se punkt 8.10.1, 10.9.2 og 10.10.2. Bestemmelsen gir hjemmel for pågripelse og fengsling for å sikre utlevering, og angir en lengstefrist for tvangsmiddelbruk fra endelig vedtak foreligger.

*Første ledd* fastsetter at endelig vedtak om utlevering skal iverksettes så snart som mulig.

*Annnet ledd* innfører en utsettelsesgrunn. Den bygger på arrestordreloven § 30 annet ledd, jf. parallellavtalen art. 26 nr. 4 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 19 nr. 5. Innføringen av utsettelsesgrunnen må bl.a. sees i sammenheng

med at utvalgets flertall foreslår ikke å videreføre avslagsgrunnen i utleveringsloven § 7 om humanitære hensyn, se punkt 8.10.1.4.

Annet ledd *første punktum* fastsetter at departementet kan utsette utleveringen dersom det foreligger tungtveiende humanitære grunner. Dette er ment som en snever unntaksregel. Om utlevering skal utsettes, beror på en helhetsvurdering, og er opp til departementets skjønn. Det vil særlig være aktuelt å utsette utleveringen dersom det er åpenbar og tungtveiende grunn til å tro at utlevering vil sette den ettersøkte liv eller helse i fare. For eksempel kan dette være tilfellet dersom den ettersøkte er alvorlig syk og hensynet til å gjennomføre nødvendig behandling tilsier at utleveringen bør utsettes midlertidig. Er den ettersøkte under 18 år, kan kravet lettere være oppfylt, og utsatt utlevering bør vurderes. Utleveringen skal iverksettes så snart grunnene for utsettelse ikke lenger foreligger, jf. *annet punktum*. Departementets avgjørelse kan ikke påklages, jf. *tredje punktum*.

Det må vurderes om det i stedet for å utsette utleveringen, er tilstrekkelig å sette betingelser etter § 20 annet ledd og innhente garantier fra anmodende stat.

*Tredje ledd* viderefører med enkelte endringer utleveringsloven § 19 annet ledd om pågripelse og fengsling av den som er besluttet utlevert, men som ikke på forhånd er fengslet, inntil utlevering gjennomføres. En beslutning om tvangsmidler kan ikke gjelde for lengre tid enn fire uker fra endelig vedtak om utlevering foreligger, jf. *annet punktum*. I tilfeller hvor personen som skal utleveres unndrar seg eller på annen måte hindrer utleveringen, løper fristen på fire uker likevel først fra den tid vedkommende påtreffes eller hindringen bortfaller, jf. *tredje punktum*. Dette er en endring sammenlignet med utleveringsloven § 19, som klargjør at det er adgang til varetektsfengsling og bruk av fengslingssurrogater også når det har gått mer enn fire uker etter endelig vedtak. Retten kan forlenge fristen når det foreligger «særlige grunner», jf. *fjerde punktum*. Rettens kjennelse om bruk av tvangsmidler kan ankes etter straffeprosessloven kap. 26, jf. *femte punktum*.

*Til § 47 Samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet og videre utlevering*

*Paragrafen* regulerer departementets samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet og til videre utlevering. Den viderefører utleveringsloven § 21 første til tredje ledd, jf. utleveringskonvensjonen

art. 14 og 15, med enkelte endringer. Se punkt 9.2.1.

*Første ledd* forutsetter at departementet bare kan samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet og til videre utlevering på anmodning fra staten den ettersøkte ble utlevert til.

*Annet ledd* angir saksbehandlingsregler for saker nevnt i første ledd.

*Tredje ledd første punktum* bestemmer hvilke opplysninger en anmodning om samtykke etter første ledd skal inneholde. Ved anmodningen om samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet skal i tillegg ettersøktes forklaring så vidt mulig vedlegges, jf. *annet punktum*. Det er tilstrekkelig at personen får anledning til å uttale seg om det nye forholdet før norske myndigheter treffer en endelig beslutning. Hvilken myndighet forklaringen må avgis til, beror på en konkret vurdering av sakens art og tilliten til staten som opptar forklaringen. I noen saker kan det være grunn til å kreve at forklaringen er avgitt til en judisiell myndighet, mens det i andre saker er tilstrekkelig at forklaringen er avgitt i politiavhør. Er ikke slik forklaring vedlagt, skal norske myndigheter søke å innhente denne.

### **Til kapittel 7 Behandlingen av saker om overlevering fra Norge til stater i EU og Norden**

I lovens kap. 7 er «arrestordre», med mindre annet er presisert i paragrafene, brukt både om arrestordrer og nordiske arrestordrer, jf. § 4 bokstav d.

*Til § 48 Krav til arrestordrer*

*Paragrafen* gjelder krav til arrestordrer og nordiske arrestordrer og viderefører arrestordreloven § 5 første ledd og § 26, jf. parallellavtalen art. 11 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 7. Se punkt 10.3.2.

*Første ledd* lister opp hvilke opplysninger en arrestordre skal inneholde og slår fast at den skal føres på et særskilt skjema. Overfor stater i EU utenfor Norden, godtar norske myndigheter skjema som ligger vedlagt parallellavtalen, arrestordreskjema som følger som vedlegg til EUs rammebeslutning og EUs reviderte skjema for fraværdommer. Nordiske stater kan i tillegg benytte skjema som er vedlagt konvensjon om nordisk arrestordre, jf. § 4 bokstav d og e.

*Annet ledd* angir i tråd med Norges erklæring til parallellavtalen at en arrestordre skal skrives på norsk, svensk, dansk eller engelsk, eller ha vedlagt en oversettelse til et av de nevnte språkene.

Loven stiller ikke krav til kvaliteten på oversettelsen, men innholdet må være forståelig for norske myndigheter, særlig hva gjelder opplysningene som er påkrevd etter første ledd.

#### *Til § 49 Mottak og oversendelse av arrestordrer*

*Paragrafen* gjelder mottak og oversendelse av arrestordrer og nordiske arrestordrer. Den viderefører arrestordreloven § 25 første og annet ledd, jf. parallellavtalen art. 12 og 13. Tredje og fjerde ledd er nye. Se punkt 10.2.2.

*Første ledd* angir alternative kommunikasjonskanaler for å fremsette arrestordrer. Bestemmelsen fastsetter også hvilke norske myndigheter som er kompetent til å motta arrestordrer.

*Annet ledd* bestemmer at en arrestordre som er feilsendt, straks skal videresendes til kompetent påtalemyndighet. Den som mottok arrestordren, skal varsle den utstedende myndighet om oversendelsen.

*Tredje ledd* fastsetter at en etterlysning i Schengen informasjonssystem eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold, typisk Interpol, i hastetilfeller skal likestilles med en arrestordre, selv om arrestordren ikke er utstedt. Dette er følgelig et unntak fra første ledd. Forutsetningen er at etterlysningen gjelder overlevering som faller innenfor lovens virkeområde etter § 1, og at saken utgjør et hastetilfelle. Prosedyren kan bare brukes helt unntaksvis, f.eks. i forbindelse med en pågående barne bortføringssak eller der gjerningspersonen er på flukt fra et alvorlig lovbrudd. Norske myndigheter har i så fall hjemmel etter § 52 for pågripelse og fengsling av den ettersøkte inntil arrestordren foreligger og oversendes kompetent norsk myndighet. Arrestordren bør foreligge på et språk som aksepteres etter norske regler innen syv dager.

*Fjerde ledd* angir at oversatt arrestordre så vidt mulig bør foreligge innen syv dager etter at den ble etterspurt. Fristen har ikke preklusiv virkning.

#### *Til § 50 Innledende behandling*

*Paragrafen* viderefører arrestordreloven § 5 annet ledd med redaksjonelle endringer og kodifiserer dagens praksis. Den viderefører også kravene om rask saksbehandling i § 14 første og fjerde ledd samt § 21 annet og fjerde ledd. Bestemmelsen har ingen direkte parallell hverken i parallellavtalen eller konvensjon om nordisk arrestordre. Se punkt 10.4.

*Første ledd første punktum* fastslår at en arrestordre med «vesentlige mangler» ikke utgjør en arrestordre, og at påtalemyndigheten i slike tilfeller kan avslå den straks. Et avslag etter første ledd innebærer at arrestordren ikke undergis rettslig prøving, se nedenfor. En arrestordre skal føres i et eget skjema og inneholde de opplysningene som er nevnt § 48. Gjør den ikke det, er den mangelfull. Det er imidlertid bare «vesentlige mangler» som gir grunnlag for avslag etter bestemmelsen. Hvorvidt det foreligger en slik mangel, må vurderes konkret. Veiledende for vesentlighetsvurderingen er om arrestordren inneholder tilstrekkelige opplysninger til at domstolen kan ta stilling til om vilkårene for overlevering er oppfylt. Gjelder f.eks. arrestordren overlevering til strafforfølgning og det ikke er opplyst om hvilken strafferamme forholdet har i den utstedende stat, må dette kunne gi grunnlag for avslag. Tilsvarende må gjelde der arrestordren ikke er oversatt til norsk, dansk, svensk eller engelsk.

Før avslag besluttet skal den utstedende myndighet gis en rimelig frist for retting, jf. *annet punktum*. Det følger av parallellavtalen art. 18 og konvensjonen art. 13 at iverksettende myndighet skal be utstedende stat om nødvendige tilleggsopplysninger dersom de mottatte opplysningene ikke gir grunnlag for å ta stilling til overleveringen. Annet punktum ivaretar konvensjonsforpliktelsene. Hva som er en rimelig frist, må sees i lys av forutsetningen om rask behandling og fristene for øvrig i arrestordresystemet. Fristen bør være mellom tre til ti virkedager, avhengig av manglens omfang og om den ettersøkte er pågrepet, jf. rundskriv G-02/2020 s. 9. Fristen er ikke preklusiv. Påtalemyndigheten kan velge å akseptere en rettelse som blir gjort etter fristens utløp.

Bestemmelsen gir påtalemyndigheten hjemmel til å avslå en arrestordre med formelle mangler. Vurderer påtalemyndigheten det som klart at et av de materielle vilkårene for overlevering ikke er oppfylt, kan den ikke avslå arrestordren med hjemmel i bestemmelsen. Saken må i så fall sendes til domstolen.

*Annet ledd* bestemmer at når arrestordren ikke avslås etter første ledd, skal påtalemyndigheten straks gjennomføre nødvendige undersøkelser og bringe arrestordren inn for tingretten. Regelen har ingen direkte parallell i arrestordreloven. Påtalemyndighetens undersøkelser skal avklare om vilkårene for iverksetting av arrestordren er oppfylt. Det omfatter f.eks. å gjøre den ettersøkte kjent med arrestordren og gi vedkommende mulighet til å forklare seg om det som er relevant for arrestordresaken, herunder

avklare om den ettersøkte samtykker til overlevering etter § 53. Vedkommende har status som siktet og har ingen forklaringsplikt.

I utgangspunktet skal en arrestordre inneholde de opplysninger som behøves for å ta stilling til om den kan iverksettes, og det vil i liten grad være behov for å gjøre undersøkelser. Dette må likevel vurderes konkret. Kravet om at påtalemyndigheten «straks» skal sende saken til tingretten, gjelder ikke før påtalemyndigheten har motatt tilstrekkelige opplysninger til å behandle saken. Gjelder arrestordren overlevering til fullbyrding av fraværdom (§ 24), kan det f.eks. være nødvendig å innhente garanti fra den utstedende stat før saken sendes til domstolen. Gjelder saken overlevering av norsk statsborger eller person bosatt her, og påtalemyndigheten vurderer det som aktuelt å avslå arrestordren eller stille betingelser etter § 26, bør påtalemyndigheten så tidlig som mulig avklare om den ettersøkte ønsker å sone i Norge, hvorvidt det er rettslig grunnlag for å sone her og om utstedende stat aksepterer at soning skjer i Norge, se nærmere punkt 8.9 og 12.6. Dette kan gjøres parallelt med at arrestordren fremmes for retten. Vurderer påtalemyndigheten det som klart at arrestordren ikke kan etterkommes, kan den bringe saken inn for retten uten å gjennomføre undersøkelser.

#### *Til § 51 Frister for avgjørelse*

*Paragrafen* angir de overordnede fristene for å avgjøre en arrestordre, jf. parallellavtalen art. 20 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 14. Den har ingen parallell i arrestordreloven. Se punkt 10.9.5.

Hensikten med lovfestingen er å synliggjøre fristene. Bestemmelsen må sees i sammenheng med §§ 54 til 56. Saksbehandlingsfristene for rettskraftig kjennelse og endelig vedtak i §§ 54 til 56 er satt for at Norge skal kunne oppfylle sine folkerettslige forpliktelser til å avgjøre arrestordrene innen fristene i art. 20 og 14. Fristene i § 51 har ikke preklusiv virkning.

*Første ledd* fastslår at arrestordre skal behandles straks og gjenspeiler parallellavtalen art. 20 nr. 1 og konvensjonen art. 14 nr. 1.

*Annet ledd* gjelder arrestordre fra stater i EU utenfor Norden og gjennomfører parallellavtalen art. 20 nr. 2 og 3. Endelig avgjørelse skal i disse sakene så vidt mulig foreligge innen 60 dager etter at den ettersøkte ble pågrepet. Dersom vedkommende ikke pågripes, gjelder straks-regelen i første ledd. Der den ettersøkte samtykker til over-

levering, skal endelig avgjørelse så vidt mulig foreligge innen ti dager etter at samtykket ble gitt.

*Tredje ledd* omhandler arrestordre fra nordiske stater og gjennomfører konvensjonen art. 14 nr. 2 og 3. Endelig avgjørelse skal så vidt mulig foreligge innen 30 dager etter at den ettersøkte ble pågrepet. Dersom vedkommende ikke pågripes, gjelder straks-regelen i første ledd. I samtykketilfellene skal endelig avgjørelse så vidt mulig foreligge innen tre arbeidsdager etter at samtykket ble gitt.

*Fjerde ledd* regulerer de tilfellene der fristene i annet og tredje ledd ikke kan overholdes, og gjennomfører parallellavtalen art. 20 nr. 4 og konvensjonen art. 14 nr. 4. Overskridelse av fristene medfører en varslingsplikt for påtalemyndigheten, men har ikke andre konsekvenser. Informasjonsplikten knytter seg til den endelige avgjørelsen av om overlevering kan skje, og ikke fristene som fremgår av §§ 54 til 56. Parallellavtalen angir at tidsfristene i disse tilfellene kan forlenges med 30 dager, mens konvensjonen bestemmer at avgjørelse skal treffes snarest mulig.

*Femte ledd* angir at der den ettersøkte tidligere er utlevert eller overlevert til Norge og videre overlevering krever samtykke fra den staten som utleverte eller overleverte vedkommende til Norge, begynner ikke fristene i annet og tredje ledd å løpe før vedkommende stat har gitt samtykke. Bestemmelsen viderefører arrestordreloven § 14 fjerde ledd tredje punktum og § 21 fjerde ledd tredje punktum, som gjennomfører henholdsvis parallellavtalen art. 24 og konvensjonen art. 17. Parallellavtalen art. 24 gjelder bare tilfeller der den ettersøkte tidligere er utlevert fra en tredjestat, mens konvensjonen art. 17 gjelder både der den ettersøkte er utlevert, eller overlevert fra en EU-stat.

#### *Til § 52 Pågrepelse, fengsling og annen bruk av tvangsmidler*

*Paragrafen* gjelder pågrepelse, fengsling og annen bruk av tvangsmidler. Den viderefører og slår sammen arrestordreloven §§ 13 og 20, jf. parallellavtalen art. 15 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 10, se punkt 10.10.5.

*Første, fjerde og syvende ledd* viderefører gjeldende rett, herunder presumsjonen om fengsling, se nærmere Prop. 137 LS (2010–2011) s. 54–55 og 57–58. Det er klargjort at fengsling av personer under 18 år bare kan skje når det er «tvingende nødvendig», jf. straffeprosessloven § 184.

*Annet og femte ledd* gir særlige regler om pågrepelse i hastesaker og fremstilling for tingret-

ten med krav om fengsling, som bare gjelder i saker om overlevering til stater i Norden. Leddene viderefører tilsvarende regler i arrestordreloven § 20, se nærmere proposisjonen s. 57–58.

*Tredje ledd* gjelder informasjonen som skal gis til den ettersøkte ved pågripelsen, og stadfester at det skal oppnevnes forsvarer. At den ettersøkte skal informeres om arrestordren og dens innhold, er en presisering av straffeprosessloven § 177. I saker om overlevering på grunnlag av en nordisk arrestordre skal den ettersøkte også informeres om hvilke virkninger et samtykke til overlevering har. Dette er fordi samtykke til overlevering kan medføre at den ettersøkte ikke skal fremstilles for retten.

*Sjette ledd* oppstiller frister for fengslingen og den samlede fengslingstiden, som svarer til fristene i parallellavtalen og konvensjon om nordisk arrestordre.

*Syvende ledd* gir hjemmel for å bruke «andre straffeprosessuelle tvangsmidler» enn pågrepelse og fengsling, og er utvidet sammenlignet med arrestordreloven. Båndlegging etter politiloven § 17 g er likestilt med «andre straffeprosessuelle tvangsmidler».

#### *Til § 53 Samtykke*

*Paragrafen* regulerer samtykke til overlevering. Den slår sammen deler av arrestordreloven § 14 annet ledd og § 21 første og annet ledd. Bestemmelsen gjennomfører parallellavtalen art. 16 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 11. Se punkt 10.6.2 og 10.6.3.

*Første ledd* gjelder ved arrestordrer fra stater i EU utenfor Norden. Den ettersøkte kan i disse tilfellene samtykke til overlevering og til å bli straffeforfulgt eller få straff fullbyrdet mot seg for andre straffbare forhold begått før overleveringen enn vedkommende overleveres for (avkall på spesialitetsprinsippet). Den ettersøkte kan samtykke kun til overlevering, men ikke motsatt; man kan altså ikke motsette seg overlevering og samtidig samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet. For å være gyldig, må samtykke og eventuelt avkall nedtegnes i rettsmøte med forsvarer til stede etter at den ettersøkte er informert om virkningene av å avgi dette. Hvorvidt det skjer ved protokollasjon eller ved bruk av et standardskjema eller lignende som den ettersøkte underskriver og som vedlegges rettsboken, er ikke avgjørende. Det sentrale er at det er notoritet om at ettersøkte avga samtykke og avkall med forsvarer til stede etter å ha blitt informert på et språk vedkommende forstod

om konsekvensene av dette. Den ettersøkte skal f.eks. informeres om at et samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet medfører at den utstedende stat kan overlevere vedkommende videre til en annen EU-stat uten å be Norge om samtykke, jf. parallellavtalen art. 31 nr. 2 bokstav c. Samtykke og avkall etter første ledd kan ikke trekkes tilbake. Er den ettersøkte under 18 år, har også vedkommendes verge partsrettigheter i saken, jf. straffeprosessloven § 83.

*Annet ledd* gjelder ved nordiske arrestordrer. Den ettersøkte kan i disse tilfellene samtykke til overlevering. I motsetning til for arrestordrer fra stater i EU utenfor Norden, skal den ettersøkte ikke spørres om vedkommende samtykker til å bli straffeforfulgt eller få straff fullbyrdet mot seg for andre straffbare forhold begått før overleveringen enn vedkommende overleveres for (spesialitetsprinsippet), se nærmere om begrunnelsen for dette i punkt 10.6.3.4.

For å være gyldig, må samtykket etter annet ledd gis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til stede etter at den ettersøkte er orientert om virkningene av å gi samtykke. I praksis vil dette skje i et politiavhør som senere forelegges påtalemyndigheten. Det skal fremgå at den ettersøkte er gjort kjent med konsekvensene av å samtykke og mulighetene til å trekke det tilbake. Kravet om at samtykket må være skriftlig innebærer at den ettersøkte selv må undertegne. Dette kravet har sammenheng med at det i de nordiske sakene ikke er tilsvarende formelle rammer som i et rettsmøte. Hensikten er å sikre notoritet og ivareta den ettersøktes rettssikkerhet. Er den ettersøkte under 18 år, har også vedkommendes verge partsrettigheter i saken, jf. straffeprosessloven § 83.

Et samtykke i de nordiske sakene kan trekkes tilbake frem til overlevering er gjennomført. Det er ikke stilt nærmere krav til tilbakekallet. Saken skal i så fall behandles etter saksbehandlingsreglene som gjelder der den ettersøkte ikke har samtykket; dvs. rettslig behandling etterfulgt av vedtak fra påtalemyndigheten, jf. §§ 54 og 55. Der som den ettersøkte klager over påtalemyndighetens vedtak, er klagen å anse som et tilbakekall av samtykket.

Et samtykke kan ha betydning for hvilke frister som gjelder for behandlingen av saken, jf. §§ 51, 54 og 55, samt hvilket nivå i påtalemyndigheten som kan avgjøre arrestordren.

*Tredje ledd* viderefører hjemmelen for departementet til å gi forskrifter om samtykke.

### *Til § 54 Rettslig behandling*

*Paragrafen* regulerer den rettslige behandlingen av arrestordrer fra stater i EU og Norden. Den samler deler av arrestordreloven §§ 14 og 21 og viderefører i hovedsak gjeldende rett. Se punkt 10.5.5.

*Første ledd* bestemmer at påtalemyndigheten skal bringe en arrestordre inn for tingretten (jf. § 50 annet ledd), som ved kjennelse avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt. I likhet med arrestordreloven § 21 følger det av bestemmelsen at en nordisk arrestordre bare skal bringes inn for domstolsprøving dersom den ettersøkte ikke har samtykket til overlevering. Tilsvarende gjelder dersom den ettersøkte har trukket sitt samtykke.

*Annet ledd* angir hvilke bestemmelser som inngår i den rettslige prøvingen av om vilkårene for overlevering er oppfylt. Hvilke bestemmelser retten skal vurdere er betinget av hvilken stat som har utstedt arrestordren. Annet ledd har ingen parallell i arrestordreloven, men innebærer ingen materiell endring.

*Tredje ledd* gir domstollovens regler om adgangen til å føre forhandlingene for lukkede dører tilsvarende anvendelse. Regelen er ny i arrestordre-saker, men har fremgått av utleveringsloven § 17 for utleveringssaker.

*Tredje ledd* angir videre at opplysningene i arrestordren skal legges til grunn for rettens avgjørelse, med mindre de åpenbart er uriktige. Leddet viderefører på dette punktet arrestordreloven § 14 tredje ledd første punktum og § 21 annet ledd tredje punktum. Retten kan beslutte at det skal innhentes opplysninger og utsette forhandlingen. Dette fremgikk ikke uttrykkelig av arrestordreloven, men er utslag av prinsippet i straffeprosessloven § 294. Det kan under forhandlingene vise seg at det er behov for å gjennomføre undersøkelser eller innhente tilleggsopplysninger for å avklare om vilkårene for overlevering er oppfylt. Retten kan i så fall beslutte dette og utsette forhandlingene.

*Fjerde punktum* innebærer en endring av gjeldende rett: Domstolen kan beslutte skriftlig behandling av saken, dersom dette anses ubetenkelig. Det kan f.eks. være situasjonen der den ettersøkte samtykker til overlevering, eller der påtalemyndigheten anfører at vilkårene for overlevering ikke er oppfylt.

*Fjerde ledd* gjelder frister for rettens avgjørelse og viderefører i hovedsak gjeldende rett. Det er presisert i *første punktum* at kjennelse avsies snarest mulig. Ved samtykke fra den ettersøkte til

overlevering til en stat i EU utenfor Norden kan tingretten avsi kjennelse straks og senest innen en uke. Fristen løper fra rettsmøtet der samtykket ble gitt. I motsetning til arrestordreloven § 14 har bestemmelsen ingen frist for *rettskraftig* kjennelse i samtykketilfellene, se punkt 10.9.5.

Der den ettersøkte ikke har samtykket til overlevering, følger det av fjerde ledd at rettskraftig kjennelse så vidt mulig skal foreligge innen 45 dager ved overlevering til en stat i EU utenfor Norden, og innen 21 dager ved overlevering til en nordisk stat. Formålet er å sikre at Norge etterlever fristene som fremgår av parallellavtalen art. 20 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 14, jf. § 51. Fristene er ikke preklusive.

*Femte ledd* angir at rettens kjennelse kan ankes i samsvar med reglene i straffeprosessloven kap. 26. Ankefristen er likevel tre dager, og anke har oppsettende virkning.

### *Til § 55 Påtalemyndighetens avgjørelse*

*Paragrafen* regulerer påtalemyndighetens avgjørelse av en arrestordre fra stater i EU og Norden. Den samler deler av arrestordreloven §§ 14 og 21 og viderefører gjeldende rett, men klargjør at påtalemyndigheten unntaksvis kan vurdere om overleveringen vil være i strid med EMK eller andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, jf. § 5. Se punkt 10.5.5.

*Første ledd* gjelder nordiske arrestordrer der den ettersøkte har samtykket til overlevering. Påtalemyndigheten skal da så vidt mulig innen tre arbeidsdager etter at samtykket er gitt avgjøre om overlevering skal skje, uten at arrestordren undergis rettslig prøving. Dette viderefører arrestordreloven § 21 første ledd første punktum.

*Annet ledd* gjelder begge former for arrestordre. For nordiske arrestordrer gjelder det saker der den ettersøkte ikke har samtykket til overlevering. Er det rettskraftig avgjort at vilkårene for overlevering ikke er oppfylt, må påtalemyndigheten avslå arrestordren. Dette gjelder også i tilfeller hvor saken i utgangspunktet faller inn under departementets avgjørelseskompetanse etter § 56 første ledd bokstav a til c, men hvor retten har kommet til at vilkårene for overlevering ikke er til stede. Påtalemyndigheten skal da ikke gjøre noen egen vurdering. Fristene i § 51 skal iakttas. Leddet har ingen direkte parallell i arrestordreloven, men er en opprettholdelse av gjeldende rett.

*Tredje ledd* regulerer påtalemyndighetens avgjørelse av en arrestordre fra en stat i EU utenfor Norden eller en nordisk arrestordre, der det er rettskraftig avgjort at vilkårene for overlevering



er oppfylt. Bestemmelsen endrer ikke gjeldende rett. Påtalemyndigheten avgjør så vidt mulig innen tre arbeidsdager om arrestordren skal iverksettes, jf. *første punktum*. *Annet og tredje punktum* angir de bestemmelsene som inngår i påtalemyndighetens vurdering av om arrestordren skal iverksettes, herunder om det skal stilles betingelser for overleveringen etter § 26 annet eller tredje ledd eller § 33, jf. § 26 (norsk statsborger eller person bosatt i Norge). Betingelsene skal i så fall inntas i påtalemyndighetens vedtak, jf. tredje ledd *tredje punktum*.

*Fjerde ledd* er nytt og bestemmer at påtalemyndigheten i særlige tilfeller også kan vurdere § 5, når det fremkommer omstendigheter eller bevis som tilsier at dette vilkåret blir prøvd på nytt. Det skal i utgangspunktet ikke skje noen dobbeltbehandling av vilkårene som domstolen har vurdert. Fjerde ledd er en sikkerhetsventil for de helt spesielle tilfellene.

*Femte ledd* regulerer klage. Den ettersøkte kan påklage påtalemyndighetens vedtak. Det kan som utgangspunkt ikke klages over det som er rettslig prøvet, jf. likevel fjerde ledd. Reglene i straffeprosessloven § 59 a gjelder tilsvarende, men klagefristen er tre dager og klage har oppsettende virkning.

*Sjette ledd* gjelder fristberegning og viderefører deler av arrestordreloven § 14 fjerde ledd første punktum og § 21 fjerde ledd første punktum. Saksbehandlingsfristene i første, tredje og femte ledd løper fra når påtalemyndigheten har tilstrekkelige opplysninger til å fatte vedtak. Det kan f.eks. være behov for å innhente informasjon vedrørende spørsmål om soning i Norge i enkelte saker. Fristene begynner ikke å løpe før informasjonen foreligger.

*Syvende ledd* bestemmer at påtalemyndigheten skal underrette den utstedende myndighet om utfallet av saken. Et avslag på en arrestordre skal ifølge parallellavtalen art. 20 nr. 7 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 14 nr. 6 begrunnes.

#### *Til § 56 Departementets avgjørelse*

*Paragrafen* angir i hvilke tilfeller departementet avgjør om en arrestordre fra en stat i EU eller Norden skal iverksettes, og gir regler for saksbehandlingen. Den har ingen parallell i arrestordreloven. Se punkt 10.5.5.

*Første ledd* bestemmer at rettskraftig kjennelse om at vilkårene for overlevering er oppfylt skal sendes departementet for avgjørelse i tre tilfeller: Der arrestordren gjelder en norsk statsborger og kommer fra en stat i EU utenfor Norden som ikke

selv overleverer egne borgere til Norge, jf. § 27 (bokstav a); når det er rettskraftig avgjort at arrestordren gjelder et politisk lovbrudd, og arrestordren kommer fra en stat i EU utenfor Norden som ikke selv overleverer ettersøkte personer til Norge for politiske lovbrudd, jf. § 28 (bokstav b); eller når det i tillegg til en eller flere arrestordrer foreligger en utleveringsbegjæring mot den ettersøkte, jf. § 71 (bokstav c).

Saken sendes fra påtalemyndigheten via riksadvokaten til departementet. Påtalemyndigheten skal i oversendelsen gi uttrykk for sin vurdering av § 59.

*Annet ledd* angir hvilke bestemmelser departementet skal vurdere. Dette avhenger av om arrestordren kommer fra en stat i EU utenfor Norden eller en nordisk stat. For tilfeller som faller inn under første ledd, skal departementet også vurdere om arrestordren skal avslås i medhold av de fakultative avslagsgrunnene. Videre tilligger det departementet å vurdere om det skal stilles betingelser for overleveringen, jf. § 26 annet og tredje ledd og § 33, jf. § 26. Eventuelle betingelser som stilles skal inntas i vedtaket, jf. *tredje punktum*.

*I tredje ledd* er det inntatt en sikkerhetsventil for de helt spesielle tilfellene. Fremkommer det omstendigheter eller bevis som tilsier at vilkåret i § 5 blir prøvd på nytt, kan departementet i særlige tilfeller også vurdere dette.

*Fjerde ledd* bestemmer at departementet skal avgjøre om arrestordren skal iverksettes snarest og så vidt mulig innen en uke etter at saken ble mottatt. Arrestordreloven inneholdt ikke frist for departementets avgjørelse. Fristen er ikke preklusiv og må sees i lys av de overordnede fristene for å avgjøre en arrestordre eller nordisk arrestordre, jf. § 51. Det er ikke adgang til å klage over departementets vedtak. Dette er en endring av gjeldende rett.

*Femte ledd* fastslår at departementet skal underrette utstedende myndighet når det er endelig avgjort om arrestordren skal iverksettes. Avslag skal begrunnes, jf. parallellavtalen art. 20 nr. 7 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 14 nr. 6.

#### *Til § 57 Frister for overlevering*

*Paragrafen* regulerer fristen for å iverksette et endelig vedtak om overlevering og bygger på arrestordreloven § 30, jf. parallellavtalen art. 26 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 19. Det foreslås enkelte endringer for å bringe bestemmelsen i samsvar med rammeverkene, og for å

møte et antatt behov for hjemler for bruk av tvangsmidler, se punkt 10.9.5 og 10.10.5.

*Første ledd* angir fristene for overlevering til stater i EU og Norden.

*Annet til fjerde ledd* oppstiller unntak fra fristene i første ledd. *Annet ledd* gjelder bare for nordisk arrestordre, og bygger på konvensjon om nordisk arrestordre art. 19 nr. 3, som ikke har noe motstykke i parallellavtalen. Unntaket i *tredje ledd*, om omstendigheter som ligger utenfor statenes kontroll, gjenfinnes i både parallellavtalen og konvensjonen. Når det avtales et nytt tidspunkt ved overlevering til stater i EU utenfor Norden etter tredje eller fjerde ledd, skal overlevering skje innen ti dager etter den nye avtalte datoen. Konvensjonen har ikke noe tilsvarende krav om overlevering innen en bestemt frist, noe som er bakgrunnen for at tidagersfristen i tredje og fjerde ledd ikke gjelder overfor de nordiske statene.

*Fjerde ledd* regulerer utsatt overlevering ved tungtveiende humanitære grunner. Bestemmelsen viderefører arrestordreloven § 30 annet ledd, og gjennomfører parallellavtalen art. 26 nr. 4 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 19 nr. 5. Se punkt 8.10.2 om humanitære grunner og 10.7 om utsatt og midlertidig utlevering eller overlevering.

Fjerde ledd *første punktum* fastsetter at overleveringen kan utsettes dersom det foreligger tungtveiende humanitære grunner. Dette er ment som en snever unntaksregel. Som eksempler på tilfeller der det kan være aktuelt å utsette overleveringen viser parallellavtalen til tilfeller der det er åpenbare og tungtveiende grunner til å tro at overlevering vil sette den ettersøkte liv eller helse i fare. Er den ettersøkte under 18 år, kan kravet lettere være oppfylt. Overleveringen skal iverksettes så snart grunnene for utsettelse ikke lenger foreligger, jf. *annet punktum*. Etter *tredje punktum* skal påtalemyndigheten straks underrette den som har utstedt arrestordren og avtale en ny dato for overleveringen. Ved overlevering til stater i EU skal overleveringen skje innen 10 dager fra den nye datoen som blir avtalt, jf. *fjerde punktum*.

*Femte ledd første punktum* viderefører arrestordreloven § 30 tredje ledd. Bestemmelsen innebærer at fristoversittelse medfører løslatelse, se nærmere om EU-domstolens praksis i punkt 10.10.3.2. *Annet punktum* presiserer at fristoversittelse likevel ikke skal medføre løslatelse dersom det er avtalt en ny dato for overleveringen, og fristene som da gjelder, ikke er oversittet. Oversittelse av fristene fritar ikke for plikten til å overleve.

Påtalemyndigheten treffer avgjørelse etter annet til fjerde ledd, jf. § 55, med mindre avgjørelse skal fattes av departementet etter § 56. Departementets avgjørelse kan ikke påklages.

*Sjette ledd* er nytt og klargjør at en løslatelse som følge av oversittelse av fristene i bestemmelsen ikke er til hinder for bruk av de tvangsmidler som finnes nødvendige for å gjennomføre overleveringen, jf. *første punktum*. Ved løslatelse på grunn av fristoversittelse vil det imidlertid ikke være anledning til å beslutte varetektsfengsling (frihetsberøvende foranstaltninger, jf. EU-domstolens praksis), se punkt 10.10.3.2. *Annet punktum* gir selvstendig grunnlag for å gjennomføre overleveringen med tvang, og å pågripe den ettersøkte med sikte på transporten og gjennomføringen av overleveringen. Reglene om bruk av tvangsmidler i § 52 gjelder med de begrensninger som følger av første punktum, tilsvarende så langt de passer, jf. *tredje punktum*. Med hjemmel i bestemmelsen vil det f.eks. kunne være aktuelt å beslutte meldeplikt eller inndragning av pass e.l.

#### *Til § 58 Immunitet og privilegier*

*Paragrafen* gjelder tilfeller der den ettersøkte har immunitet eller et privilegium med hensyn til rettsforfølgning eller fullbyrding i Norge. Den viderefører arrestordreloven § 27, § 14 fjerde ledd annet punktum og § 21 fjerde ledd annet punktum. Bestemmelsen gjennomfører parallellavtalen art. 23 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 16. Se punkt 10.8.

Etter *første ledd* begynner fristene i § 51 første til tredje ledd for å treffe avgjørelse om overlevering ikke å løpe før påtalemyndigheten blir informert om at immuniteten eller privilegiet er opphevet.

*Annet ledd* gjelder tilfeller der immuniteten eller privilegiet den ettersøkte har i Norge kan oppheves av norske myndigheter. I slike tilfeller skal påtalemyndigheten straks anmode rette myndighet om opphevelse. Situasjonen er i praksis lite aktuell.

*Tredje ledd* regulerer tilfeller der det er opp til myndighetene i en annen stat eller et organ i en internasjonal organisasjon å oppheve immuniteten eller privilegiet. I slike tilfeller skal påtalemyndigheten straks varsle staten som har utstedt arrestordren om at den ikke kan etterkommes før immuniteten eller privilegiet er opphevet. Myndighetene i staten som har utstedt arrestordren avgjør om den vil ta kontakt med personens senderstat for å be om opphevelse.

*Fjerde ledd* inneholder en forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å gi nærmere bestemmelser om saksbehandlingen i tilfeller nevnt i annet ledd.

#### *Til § 59 Utsatt og midlertidig overlevering*

*Paragrafen* regulerer utsatt iverksetting av en avgjørelse om overlevering og midlertidig overlevering. Den viderefører arrestordreloven § 31, jf. parallellavtalen art. 27 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 20. Se punkt 10.7.3.

*Første ledd* gjelder *utsatt overlevering*. Påtalemyndigheten kan beslutte å utsette iverksettingen av en overlevering for at den som er besluttet overlevert, skal kunne strafforfølges i Norge for et annet straffbart forhold, jf. *første punktum*, jf. § 55. Er personen dømt for et annet straffbart forhold i Norge, kan utsettelse besluttes for at vedkommende skal kunne sone straffen for dette forholdet i Norge, jf. *annet punktum*.

*Annet ledd* gjelder *midlertidig overlevering*. I stedet for å utsette iverksettingen etter første ledd, kan påtalemyndigheten beslutte å gjøre overleveringen midlertidig på nærmere betingelser som avtales skriftlig med den utstedende stat, jf. *første punktum*. Formålet med bestemmelsen er å gjøre det mulig å unngå lange forsinkelser i rettssaken i den utstedende stat på grunn av at den ettersøkte strafforfølges eller har blitt dømt i den iverksettende stat. Det kan f.eks. avtales når vedkommende skal tilbakeføres til Norge, og at den ettersøkte skal være frihetsberøvet under overleveringen.

Annet ledd *annet punktum* bestemmer at når den ettersøkte er frihetsberøvet i Norge og det er aktuelt å gjøre overleveringen betinget (midlertidig), skal påtalemyndigheten innhente uttalelse fra kriminalomsorgen før midlertidig overlevering besluttes. Kriminalomsorgen skal uttale seg om hvorvidt det pågår en soningsoverføringssak, hvordan en midlertidig overlevering vil kunne påvirke den ettersøktes soningsforløp og rehabilitering, og om det er spesielle forhold ved den ettersøkte som det må tas hensyn til.

Avgjørelseskompetansen ligger til påtalemyndigheten (jf. § 55 tredje ledd), med mindre det er departementet som avgjør arrestordren etter § 56.

#### *Til § 60 Midlertidig overføring*

*Paragrafen* viderefører arrestordreloven § 40, jf. parallellavtalen art. 21. Se punkt 10.7.3.

Bestemmelsen gir påtalemyndigheten hjemmel for å samtykke til midlertidig overføring av den ettersøkte for avhør i den utstedende stat, i til-

feller hvor den utstedende stat har anmodet om det.

### **Til kapittel 8 Behandlingen av saker om utlevering og overlevering til Norge**

#### *Til § 61 Utstedelse og oversendelse av utleveringsbegjæringer*

*Paragrafen* gjelder utstedelse og oversendelse av utleveringsbegjæringer fra Norge til stater utenfor EU og Norden. Den viderefører deler av utleveringsloven § 23. Se punkt 11.2.2.

Etter *første ledd* er kompetansen til å utstede en utleveringsbegjæring lagt til påtalemyndigheten. Før det kan utstedes en begjæring om utlevering til strafforfølgning, må det foreligge en rettslig pågrepelsesbeslutning, jf. *første punktum*. Ved utlevering til straffullbyrding må det foreligge en rettskraftig dom på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon, jf. *annet punktum*. Bestemmelsen oppstiller ikke krav til strafferamme eller reaksjon. Hvilke straffbare handlinger utlevering kan skje for, beror på lovgivningen i den aktuelle stat. Utleveringskonvensjonen art. 2 krever imidlertid strafferamme på fengsel i ett år eller mer, og ved utlevering til straffullbyrding må saken i tillegg gjelde dom på fengsel i fire måneder eller mer. Krav til strafferamme og eventuell idømt straff bør derfor tilfredsstille utleveringskonvensjons krav.

Før påtalemyndigheten *igangsetter* en utleveringssak, skal den påse at det er forholdsmessig. Det må foretas en konkret helhetsvurdering, hvor sakens alvor vil være særlig relevant.

Påtalemyndigheten anmoder Justisdepartementet om å fremme begjæringen overfor fremmed stat, jf. *annet ledd*. Begjæringen sendes tjenestevei via riksadvokaten til departement.

Departementet foretar en summarisk gjennomgang av begjæringen og påser at den er i samsvar med eventuell overenskomst med vedkommende stat, jf. *tredje ledd første punktum*. Er departementet kjent med at den aktuelle stat stiller særskilte formkrav, bør departementet påse at begjæringen er utferdiget i samsvar med kravene. Hefter det feil eller mangler ved begjæringen, bør påtalemyndigheten gis anledning til å rette disse.

I spesielle tilfeller kan departementet også vurdere øvrige hensyn, f.eks. om Norges utenrikspolitiske interesser og forholdet til den annen stat ivaretas dersom en utleveringssak igangsettes.

Tredje ledd *annet punktum* regulerer oversendelsesveien. Dersom den aktuelle stat godtar en enklere forsendingsmåte enn via diplomatiske kanaler, kan denne benyttes. Det er ikke nødven-

dig å inngå noen formell avtale om enklere forsendelsesmåter, men tilstrekkelig at den anmodede stat godtar dette. Normalt oversendes begjæringen ved post eller med bud, men om vedkommende stat godtar annen sikker forsendelsesmåte, kan denne tas i bruk.

*Til § 62 Utstedelse av arrestordrer*

*Paragrafen* gjelder utstedelse av arrestordrer til stater i EU utenfor Norden. Den viderefører i det vesentlige arrestordreløven § 32, jf. parallellavtalen art. 3, 9 og 11. Se punkt 11.2.3.

Etter *første ledd* er kompetansen til å utstede en arrestordre lagt til påtalemyndigheten. Før det kan utstedes en arrestordre om overlevering til strafforfølgning, må det foreligge en pågripelsesbeslutning fra retten for et forhold som etter norsk rett kan medføre fengsel i minst ett år. Retten må i tillegg ha vurdert og funnet at det er forholdsmessig å utstede en arrestordre i den aktuelle saken, jf. *første punktum*. Ved forholdsmessighetsvurderingen skal bl.a. sakens alvor veies mot de konsekvenser som inngrepet må antas å få for den ettersøkte.

For utstedelse av en arrestordre om overlevering til straffullbyrding er det et vilkår at det foreligger en rettskraftig dom på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon av minst fire måneder, jf. *annet punktum*. Dommen utgjør et tilstrekkelig grunnlag. Det gjelder i disse tilfellene ikke et krav om at det foreligger en pågripelsesbeslutning.

*Annet ledd første punktum* fastsetter at påtalemyndigheten i hastetilfeller kan beslutte å etterlyse en person internasjonalt for pågrepelse med sikte på overlevering uten at det er utstedt en arrestordre. Bestemmelsen må leses i sammenheng med § 64 annet ledd, som fastslår at en etterlysning etter annet ledd skal registreres i Schengen informasjonssystem eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold. Prosedyren kan bare benyttes helt unntaksvis, f.eks. i forbindelse med en pågående barnebortføringssak eller der gjerningspersonen søker å unngå straff for et alvorlig lovbrudd. Er det aktuelt å registrere en etterlysning med sikte på overlevering til strafforfølgning, må påtalemyndigheten først ha truffet en skriftlig pågripelsesbeslutning, jf. *annet punktum*. Pågripelsesbeslutningen skal snarest mulig bringes inn for retten for godkjenning, jf. *tredje punktum*. Retten tar da stilling til om vilkårene for pågrepelse er oppfylt og forholdsmessigheten av å utstede en

arrestordre, jf. første ledd. Imøtekommer ikke retten anmodningen, må etterlysningen straks tilbakekalles.

Dersom en domfelt person har rømt fra soning eller vedkommende må antas å ha flyktet fra Norge, er det tilsvarende anledning til å benytte hastekompetansen i annet ledd. Dommen utgjør et tilstrekkelig grunnlag for etterlysningen.

I tilfeller som nevnt i annet ledd skal påtalemyndigheten så snart som mulig utferdige en arrestordre i samsvar med første ledd og oversende denne etter reglene i § 64.

*Tredje ledd* gjelder aksessorisk overlevering.

*Fjerde ledd* regulerer krav til arrestordren, se merknadene til § 48.

*Femte ledd* gjelder krav til språk. Det fremgår av statenes erklæringer til parallellavtalen hvilke språk de ulike statene aksepterer. Parallellavtalen inneholder ingen frist for å fremsette oversatt arrestordre. Fristen kan variere fra stat til stat.

*Til § 63 Utstedelse av nordiske arrestordrer*

*Paragrafen* gjelder utstedelse av nordiske arrestordrer. Den viderefører med enkelte endringer arrestordreløven § 33 og gjennomfører konvensjon om nordisk arrestordre art. 2 og 7. Se punkt 11.2.3.

*Første ledd første punktum* fastsetter at påtalemyndigheten kan utstede en nordisk arrestordre som gjelder strafforfølgning hvis det foreligger en pågripelsesbeslutning truffet av påtalemyndigheten for et forhold som kan medføre fengsel. Påtalemyndigheten må selv vurdere om vilkårene for å beslutte pågrepelse er til stede, jf. straffeprosessloven. Etter *annet punktum* kan påtalemyndigheten utstede en arrestordre til straffullbyrding når det foreligger en rettskraftig dom på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon.

*Annet ledd første punktum* gir § 62 annet ledd første og annet punktum (etterlysning i hastetilfelle) og tredje ledd første punktum (aksessorisk overlevering) tilsvarende anvendelse. *Annet punktum* fastsetter at det for å utstede en arrestordre om overlevering til strafforfølgning, er tilstrekkelig at det foreligger en pågripelsesbeslutning truffet av påtalemyndigheten for ett av forholdene overlevering ønskes for, se til sammenligning § 62 tredje ledd annet punktum.

*Tredje ledd* regulerer krav til arrestordren, se merknadene til § 48.

*Fjerde ledd* angir at arrestordren skal skrives på norsk, svensk, dansk eller engelsk.

*Til § 64 Oversendelse av arrestordre og nordiske arrestordre*

*Paragrafen* gjelder oversendelse av arrestordre og nordiske arrestordre og viderefører arrestordreloven § 34 med enkelte endringer. Den gjennomfører parallellavtalen art. 12 og 13 samt konvensjon om nordisk arrestordre art. 8. Se punkt 11.2.3.

*Første ledd første punktum* fastslår at en arrestordre kan registreres i Schengen informasjonssystem (SIS) eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold, i praksis Interpol. Ettersom norske myndigheter sjelden har kjennskap til hvor den ettersøkte oppholder seg, er den praktiske hovedregelen at det utstedes en arrestordre som vedlegges etterlysningen i SIS. Er den ettersøktes oppholdssted kjent, kan arrestordren alternativt eller i tillegg sendes direkte til den myndigheten i oppholdsstaten som er kompetent til å motta arrestordre fra Norge, jf. *annet punktum*. Nordiske arrestordre sendes direkte til kompetent myndighet eller til det nasjonale kontaktpunktet den iverksettende stat har utpekt.

*Annet ledd* fastsetter at en etterlysning som nevnt i § 62 annet ledd eller § 63 annet ledd skal registreres som angitt i første ledd første punktum, dvs. i SIS eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold.

*Til § 65 Varetektsfradrag*

*Paragrafen* viderefører arrestordreloven § 35. Den gjennomfører parallellavtalen art. 29 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 22, jf. også utleveringskonvensjonen art. 18 nr. 3, som krever oversendelse av opplysninger om utholdt varetekt i den anmodende stat som følge av utleveringsbegjæringen. Se punkt 11.5.

Bestemmelse gjelder ved alle utleveringer og overleveringer til Norge, både til strafforfølgning og straffullbyrding. Den fastsetter at varetekt som er utholdt i utlandet som følge av en norsk utleveringsbegjæring, arrestordre eller nordisk arrestordre, skal komme til fradrag i reaksjonen som er utmålt eller eventuelt skal utmåles her i riket. Fradraget skal beregnes etter straffeloven § 83.

*Til § 66 Spesialitetsprinsippet*

*Paragrafen* omhandler spesialitetsprinsippet ved utlevering og overlevering til Norge. Den viderefører i det vesentlige arrestordreloven § 36, og har ikke noe motstykke i utleveringsloven. Bestem-

melsen gjennomfører utleveringskonvensjonen art. 14, parallellavtalen art. 30 nr. 2 til 4 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 23. Se punkt 11.3.1 og 11.3.2.

*Første ledd første punktum* bestemmer at spesialitetsprinsippet gjelder ved utlevering til Norge. Se merknadene til § 20 om hva dette innebærer.

Spesialitetsprinsippet gjelder ikke dersom ett av unntakene i annet ledd bokstav c eller d kommer til anvendelse, eller staten som utleverte vedkommende til Norge, samtykker. Ønsker norske myndigheter å fravike prinsippet, og unntakene som nevnt i annet ledd bokstav c eller d ikke får anvendelse, må norske myndigheter fremme anmodning om samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet overfor staten som utleverte personen til Norge. Anmodningen skal fremsettes på samme måte som en ordinær utleveringsbegjæring, jf. *annet punktum*. Anmodningen skal i utgangspunktet være ledsaget av en forklaring fra vedkommende, jf. *tredje punktum*. Det er sentralt at personen får anledning til å uttale seg om det nye forholdet før den anmodede stat treffer en endelig beslutning. Forklaringen skal som hovedregel avgis til en judisiell myndighet, jf. utleveringskonvensjonen art. 14. I enkelte saker kan det imidlertid være tilstrekkelig at forklaringen er avgitt i politiavhør, herunder hvis norske myndigheter er kjent med at den anmodede stat godtar dette. Kravet om å vedlegge en forklaring fra den ettersøkte, gjelder ikke unntaksfritt. Hvis personen nekter å forklare seg eller norske myndigheter er kjent med at den aktuelle stat ikke krever slik forklaring, kan den utelates. Ved utferdigelsen av anmodningen er det nærliggende å se hen til § 38, og eventuelle krav som følger av folkerettslig avtale med vedkommende stat.

Hovedregelen for arrestordre fra stater i EU utenfor Norden er at en person som er overlevert til Norge ikke kan rettsfølges, dømmes eller på annen måte frihetsberøves for andre forhold begått før overleveringen enn overlevering skjedde for, jf. *annet ledd*.

Det gjelder imidlertid en rekke unntak, jf. annet ledd bokstav a til f. For det første kan vedkommende etter overleveringen hit samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet for bestemte forhold begått før overleveringen, jf. *bokstav a*. Samtykket kan bare gis for konkrete forhold, jf. «bestemte». For å være gyldig, skal den ettersøktes samtykke nedtegnes i rettsmøte med forsvarer til stede etter at den ettersøkte er informert om virkningene av å avgi dette, jf. *tredje ledd*. Hvorvidt det skjer ved protokollasjon eller ved bruk av et standardskjema

eller lignende som den ettersøkte underskriver og som vedlegges rettsboken, er ikke avgjørende. Det sentrale er at det er notoritet om at ettersøkte avga samtykke med forsvarer til stede etter å ha blitt informert på et språk vedkommende forstod om konsekvensene av å gi samtykke.

Videre kan vedkommende, før overlevering til Norge, samtykke til overlevering og i den forbindelse gi avkall på vernet spesialitetsprinsippet gir, jf. *bokstav b*. Et slikt samtykke er ikke begrenset til bestemte straffbare forhold og kan gis mer generelt. Det avgis i samsvar med reglene i den aktuelle staten vedkommende befinner seg i, jf. parallellavtalen art. 16 nr. 3.

Annet ledd *bokstav c* og *d* gjelder de klassiske unntakene fra spesialitetsprinsippet. Se merknadene til § 20 om unntaket i annet ledd *bokstav c*.

Annet ledd *bokstav e* gjør unntak fra spesialitetsprinsippet for forhold som ikke vil medføre frihetsberøvelse og gjennomfører parallellavtalen art. 30 nr. 3 *bokstav b* til *d*.

Et siste unntak gjelder der staten som har overlevert vedkommende, samtykker, jf. *bokstav f*.

*Fjerde* og *femte ledd* gjelder for nordisk arrestordre. Utgangspunktet er i disse tilfellene snudd; spesialitetsprinsippet er som hovedregel ikke til hinder for å holde den ettersøkte straffrettslig ansvarlig for andre straffbare forhold begått før overleveringen enn overlevering skjedde for. Det gjelder likevel enkelte snevre unntak. Dersom det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn som nevnt i *fjerde ledd bokstav a*, kan norske myndigheter ikke gå utenfor overleveringens spesialitet. Videre gjelder det unntak etter *fjerde ledd bokstav b* hvis forholdet helt eller delvis er begått i den nordiske staten som overleverte, eller et likestilt sted, og forholdet ikke er straffbart i den staten, med mindre staten samtykker til unntak fra spesialitetsprinsippet.

Selv om *fjerde ledd bokstav b* i utgangspunktet stenger for utvidet strafforfølgning eller straffullbyrding, kan dette likevel skje hvis vedkommende selv samtykker før eller etter at overleveringen hit har funnet sted, eller hvis det foreligger unntak som nevnt i annet ledd *bokstav c* eller *d*, jf. *femte ledd*. Gir den ettersøkte avkall på spesialitetsprinsippet etter at overlevering hit har funnet sted, skal samtykket gis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til stede, etter at vedkommende er informert om virkningene av å avgi dette. I praksis vil dette skje i et politiavhør som senere forelegges påtalemyndigheten. Det skal fremgå at den ettersøkte er gjort kjent med konsekvensene av å samtykke. Kravet om skriftlig samtykke innebærer at den ettersøkte selv må undertegne. Her skiller

reglene for nordiske arrestordrer seg fra øvrige arrestordrer. Det har sammenheng med at det i de nordiske sakene ikke er tilsvarende formelle rammer som i et rettsmøte. Hensikten er å sikre notoritet og ivareta den ettersøktes rettssikkerhet.

I de tilfeller der det er nødvendig å anmode om samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet fra staten som har overlevert en person til Norge, fastslår *sjette ledd* at anmodningen skal utferdiges som en arrestordre eller en nordisk arrestordre, og sendes til kompetent myndighet i den aktuelle stat.

*Syvende ledd* fastslår at den ettersøkte ikke kan strafforfølges eller få straff fullbyrdet mot seg for andre forhold begått før utlevering eller overlevering hit, dersom det strider mot betingelser staten har stilt for utleveringen eller overleveringen.

#### *Til § 67 Videre utlevering*

*Paragrafen* regulerer videre utlevering fra Norge av personer som tidligere er utlevert eller overlevert hit. Den viderefører arrestordreloven § 37, og har ikke noe motstykke i utleveringsloven. Bestemmelsen gjennomfører utleveringskonvensjonen art. 15, parallellavtalen art. 31 nr. 4 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 24 nr. 2. Se punkt 11.3.1 og 11.3.2.

*Første ledd* bestemmer at en person som er utlevert til Norge, ikke skal utleveres videre for straffbare forhold begått før utleveringen fant sted, med mindre et av unntakene i *bokstav a* til *c* får anvendelse. Se merknadene til § 20 om unntaket i *bokstav a*.

*Annet ledd* regulerer hvordan anmodning om samtykke til videre utlevering skal fremmes overfor den staten som utleverte den ettersøkte til Norge, jf. *første ledd bokstav c*. Se merknadene til § 61 for en nærmere veiledning for oversendelse av og krav til anmodningen.

*Tredje ledd* slår fast at en person som er overlevert til Norge fra en stat i EU utenfor Norden, ikke kan utleveres videre for et straffbart forhold begått før overleveringen fant sted. Unntak gjelder om den iverksettende stat samtykker eller noe annet følger av overleveringsvedtaket.

Er en person overlevert til Norge fra en nordisk stat, kan vedkommende bare utleveres videre for et straffbart forhold begått før overleveringen fant sted hvis det foreligger forhold som nevnt i *første ledd bokstav a* eller *b*, eller vedkommende etter overleveringen samtykker til videre utlevering, eller staten som overleverte personen hit, samtykker, jf. *fjerde ledd første punktum*. Samtykke

fra den ettersøkte gis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til stede, etter at den ettersøkte er informert om virkningene av å avgi dette, jf. *annet punktum*. Se merknadene til § 66 femte ledd for en nærmere omtale av formkravene som gjelder når samtykke avgis.

*Femte ledd* regulerer situasjonen der norsk påtalemyndighet må anmode om samtykke til videre utlevering overfor staten vedkommende ble overlevert fra. Anmodningen skal utstedes som en arrestordre eller nordisk arrestordre, og sendes til kompetent myndighet.

Dersom staten som har utlevert eller overlevert en person til Norge stilte vilkår for utleveringen eller overlevering, kan ikke videre utlevering skje i strid med disse, jf. *sjette ledd*.

Kan videre utlevering finne sted etter bestemmelsen her, fastsetter *syvende ledd* at behandling av en utleveringsbegjæring som gjelder en person som tidligere er utlevert eller overlevert til Norge, skjer etter lovens regler om utlevering.

#### *Til § 68 Videre overlevering*

*Paragrafen* omhandler videre overlevering fra Norge av personer som tidligere er overlevert eller utlevert hit. Den viderefører i det vesentlige arrestordreloven § 28, og har ikke noe motstykke i utleveringsloven. Bestemmelsen gjennomfører utleveringskonvensjonen art. 15, parallellavtalen art. 31 nr. 2 og 3 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 24. Se punkt 11.3.1 og 11.3.2.

*Første ledd første punktum* slår fast hovedregelen om at en person som er utlevert til Norge, ikke kan overleveres videre til en stat i EU eller Norden for et straffbart forhold begått før utleveringen. Unntak gjelder når det foreligger forhold som nevnt i annet ledd bokstav b eller c, eller staten som utleverte vedkommende til Norge, samtykker. Er det behov for å innhente samtykke til videre overlevering fra den staten som utleverte den ettersøkte til Norge, skal anmodningen fremmes på samme måte som en ordinær utleveringsbegjæring, jf. henvisningen til § 61 i *annet punktum*. Se § 61 med tilhørende merknader.

*Annet ledd* gjelder videre overlevering til stater i EU og til Island av personer som tidligere er overlevert fra en stat i EU utenfor Norden. Utgangspunktet er at slik videre overlevering ikke kan skje, med mindre det foreligger et lovhjemlet unntak i bokstav a til e.

Vedkommende kan etter overleveringen til Norge samtykke til å bli overlevert videre til en annen stat i EU eller Island, jf. *bokstav a*. Bestemmelsen forutsetter at samtykket gis for konkrete

angitte forhold og overfor den staten som har utstedt arrestordre, i tråd med parallellavtalen art. 31 nr. 2 bokstav b. For at samtykket skal være gyldig må kravene i *tredje ledd* være oppfylt. Se merknadene til § 66 annet ledd bokstav a, jf. tredje ledd, for en nærmere omtale av disse.

For øvrig gjelder de klassiske unntakene etter *bokstav b, c og e*. Se merknadene til § 20 om unntaket i bokstav b.

Etter *bokstav d* kan videre overlevering til en stat i EU eller Island fritt skje dersom den ettersøkte ikke er vernet av § 66 annet ledd bokstav a til d eller f (spesialitetsprinsippet). Samtykker den ettersøkte til overlevering til Norge, og i den sammenheng også til unntak fra spesialitetsprinsippet, er ikke vedkommende lenger vernet av forbudet mot videre overlevering, jf. henvisningen til § 66 annet ledd bokstav b. Det er avkall på spesialitetsprinsippet som gjør at forbudet mot videre overlevering bortfaller. Også et samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet som avgis i Norge, jf. § 66 annet ledd bokstav a, utgjør et unntak etter bokstav d.

*Fjerde ledd* gjelder videre overlevering til en stat i EU eller Norden av en person som tidligere er overlevert til Norge fra en annen nordisk stat. Etter *første punktum* kan videre overlevering til en annen nordisk stat, fritt skje. Derimot er adgangen til videre overlevering til en stat i EU utenfor Norden mer begrenset, jf. *annet punktum*. Dette kan bare skje om vedkommende etter at overlevering har funnet sted, samtykker, eller dersom et av de klassiske unntakene fra spesialitetsprinsippet kommer til anvendelse, se henvisningen til annet ledd bokstav a til c og e. For at samtykke til videre overlevering fra den ettersøkte skal være gyldig, må det gis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til stede, etter at den ettersøkte er informert om virkningene av å samtykke, jf. *tredje punktum*. Se merknadene til § 66 femte ledd for en nærmere omtale av formkravene som gjelder.

Er det behov for å anmode om samtykke til videre overlevering fra en stat som tidligere har overlevert en person til Norge, gir *femte ledd* regler for dette. Anmodningen skal utstedes som en arrestordre eller nordisk arrestordre, og sendes til kompetent myndighet. Har vedkommende blitt overlevert mellom flere EU-stater, er det bare nødvendig å innhente samtykke fra den staten som har foretatt den siste overleveringen, jf. EU-domstolens dom 28. juni 2012 i sak C-192/12 PPU *West*.

*Sjette ledd* bestemmer at overlevering videre ikke kan skje i strid med betingelser som er stilt for utleveringen eller overleveringen hit. Hindrer

betingelsene overlevering, kan dette brukes som avslagsgrunn overfor staten som har utstedt arrestordren.

Kan videre overlevering skje etter bestemmelsen her, bestemmer *syvende ledd* at behandlingen av arrestordren som gjelder en person som tidligere er utlevert eller overlevert hit, skjer i samsvar med reglene for overlevering etter denne loven.

*Til § 69 Tilbakeføring av personer som er utlevert eller overlevert til Norge*

*Paragrafen* regulerer tilbakeføring av personer som er utlevert eller overlevert til Norge fra andre stater. Den bygger på arrestordreloven § 38, og gjelder både i saker om utlevering og overlevering. Se punkt 11.6.

Bestemmelsen gjelder i situasjoner som omfattes av parallellavtalen art. 8 nr. 3 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 6 (overlevering av egne statsborgere og bosatte til strafforfølgning på betingelse om tilbakeføring for soning), utleveringskonvensjonen art. 19 nr. 2, parallellavtalen art. 27 nr. 2 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 20 nr. 2 (midlertidig utlevering eller overlevering), og parallellavtalen art. 21 nr. 1 bokstav b (midlertidig overføring).

*Første ledd* fastslår at det er påtalemyndigheten som skal sørge for å gjennomføre tilbakeføringen. Praktisk gjennomføring må likevel skje med bistand fra politiet og kriminalomsorgen. Når tilbakeføring skal skje for soning, skal tilbakeføringen skje så snart som mulig etter avsluttet strafforfølgning (dvs. etter at det foreligger rettskraftig dom). Hvis det skal skje en soningsoverføring, vil det også medgå noe tid til soningsoverføringssaken. Ved midlertidig utlevering eller overlevering skal den ettersøkte returneres til avtalt tid.

*Annet ledd* gir hjemmel for å pågripe og fengsle personer som er utlevert eller overlevert til Norge for strafforfølgning på *betingelse om tilbakeføring for soning*. Den kan benyttes når personen ikke er varetektsfengslet på annet grunnlag, og gir selvstendig hjemmel når det er tilfellet. Etter *første punktum* kan den som er forutsatt tilbakeført, pågripes og fengsles dersom det anses nødvendig for å overholde plikten til tilbakeføring eller betingelse stilt av den andre staten. Saksbehandlingen følger de alminnelige reglene i straffeprosessloven § 175 flg., og tvangsmiddelbruken må være nødvendig og forholdsmessig, jf. § 170 a. Vil påtalemyndigheten holde på den pågrepne for å sikre eller gjennomføre tilbakeføringen, skal vedkommende fremstilles for tingretten med krav

om fengsling, jf. *annet punktum*. Straffeprosessloven § 183 gjelder tilsvarende, jf. *tredje punktum*. Det gjelder ingen fengslingspresumsjon.

*Tredje ledd første punktum* gir hjemmel for pågripelse og fengsling av personer som er *midlertidig utlevert eller overlevert* til Norge. I disse sakene vil den andre staten som regel ha stilt som betingelse at vedkommende skal være frihetsberøvet under oppholdet i Norge. For slike situasjoner gir bestemmelsen en selvstendig hjemmel for fengsling, og den legger opp til at det ikke skal foretas en vanlig prøving av fengslingsvilkårene, jf. *annet punktum*, som viser til § 52 fjerde ledd første og annet punktum. Utgangspunktet om fengsling gjelder likevel ikke hvis det er avtalt med den andre staten at personen ikke skal være frihetsberøvet, eller når den andre staten ber om at fengslingen opphører. Hjemlene er ment å omfatte frihetsberøvelse under transporten til stedet hvor vedkommende skal fengsles, oppholdet i Norge for øvrig og selve tilbakeføringen til den andre staten.

*Fjerde ledd* fastslår at tredje ledd gjelder tilsvarende overfor personer som er *midlertidig overført* til Norge før vedtak om overlevering er truffet i den iverksettende stat.

Norske myndigheter skal i forbindelse med tilbakeføringen underrette den andre staten om tiden den utleverte eller overleverte har vært frihetsberøvet i Norge i anledning saken, se til sammenligning § 65.

## Til kapittel 9 Andre bestemmelser

I lovens kap. 9 er «arrestordre», med mindre annet er presisert i paragrafene, brukt både om arrestordrer og nordiske arrestordrer, jf. § 4 bokstav d.

*Til § 70 Beslag og overgivelse av ting*

*Paragrafen* gjelder beslag og overgivelse av ting og bygger på utleveringsloven § 18 tredje ledd og arrestordreloven § 39. Den gjennomfører utleveringskonvensjonen art. 20, parallellavtalen art. 32 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 25. Se punkt 10.11.

*Første ledd* regulerer beslag og overgivelse av ting i utleveringssaker. *Første punktum* fastslår at beslag foretas av påtalemyndigheten på anmodning fra den anmodende stat. *Annet punktum* utvider plikten til beslag til ting og utbytte som kan inndras etter straffeloven §§ 67 til 73, såfremt det ville vært adgang til inndragning etter den anmodende stats lovgivning. Pliktens rekkevidde er dermed brakt på linje med den som gjelder i



arrestordresaker, jf. annet ledd. Etter *tredje punktum* kan departementet beslutte overgivelse av beslaglagte ting i forbindelse med avgjørelsen av utleveringsbegjæringen etter § 44.

*Annet ledd* regulerer beslag og overgivelse av ting i arrestordresaker. Beslag foretas av påtalemyndigheten. Det er ikke nødvendig at den utstedende stat anmoder om det. Overgivelse besluttet som hovedregel av påtalemyndigheten, jf. *første punktum*. *Annet punktum* tilsvarer første ledd annet punktum. Det er ikke et krav etter annet punktum at det foreligger en beslutning om beslag i den utstedende stat, se motsetningsvis utleveringsloven § 24 annet ledd fjerde punktum. *Tredje punktum* fastslår at i de tilfellene der departementet avgjør arrestordren etter § 56, kan det også treffe avgjørelse om overgivelse.

*Tredje til femte ledd* viderefører arrestordreløven § 39 annet til fjerde ledd og gjelder både ved utlevering og overlevering.

#### *Til § 71 Konkurrerende anmodninger*

*Paragrafen* gir regler for avgjørelseskompetansen og vurderingen når det skal avgjøres hvilken av flere konkurrerende anmodninger som skal etterkommes. Bestemmelsen viderefører arrestordreløven § 29 med noen endringer. Den er i tråd med utleveringskonvensjonen art. 17, og gjennomfører parallellavtalen art. 19 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 15. Se punkt 12.1.

*Første ledd* fastsetter at dersom det foreligger flere utleveringsbegjæringer som gjelder samme person, avgjør departementet hvilken begjæring som skal etterkommes. Dette er en lovfesting av gjeldende praksis.

*Annet ledd* bestemmer at departementet avgjør hvilken anmodning som skal etterkommes i tilfeller der det foreligger en eller flere utleveringsbegjæringer og en eller flere arrestordrer som gjelder samme person.

*Tredje ledd* regulerer avgjørelseskompetansen når det foreligger flere arrestordrer som gjelder samme person, enten flere fra stater i EU utenfor Norden, flere fra stater i Norden, eller en eller flere fra stater i EU utenfor Norden og en eller flere fra stater i Norden. I slike tilfeller skal påtalemyndigheten avgjøre hvilken arrestordre som skal etterkommes.

*Fjerde ledd* angir hvilke momenter det skal legges vekt på i vurderingen av hvilken utleveringsbegjæring eller arrestordre som skal etterkommes. Regelen viderefører arrestordreløven § 29 tredje ledd, men gjelder også for utlevering. Momentene bygger på utleveringskonvensjonen

art. 17, parallellavtalen art. 19 nr. 1 og konvensjon om nordisk arrestordre art. 15 nr. 1. Det må foretas en helhetsvurdering, hvor det legges vekt på alle omstendigheter. Oppregningen er ikke uttømmende. I tillegg til momentene nevnt i ordlyden kan det bl.a. være aktuelt å legge vekt på ettersøktets statsborgerskap og faste bopel, muligheten for videre utlevering eller videre overlevering til en annen stat, tidspunktet for når lovbruddene ble begått, hvor langt strafforfølgningen har kommet i de enkelte statene og når de ulike forholdene foreldes etter den utstedende statens rett.

#### *Til § 72 Transitt*

*Paragrafen* regulerer tilfeller hvor en person føres over eller gjennom norsk territorium (transitt via Norge) ved utlevering eller overlevering fra en fremmed stat til en annen fremmed stat. Den viderefører utleveringsloven § 22 og arrestordreløven § 41, og bygger på utleveringskonvensjonen art. 21 og gjennomfører parallellavtalen art. 28 nr. 1 og 5 samt konvensjon om nordisk arrestordre art. 21. Se punkt 12.2.

*Første ledd* gjelder transitt gjennom Norge ved utlevering fra en fremmed stat til en stat utenfor EU og Norden. Departementet har etter ordlyden valgfri adgang til å tillate transitt. Norge kan imidlertid være folkerettslig forpliktet til å tillate transitt. Blant annet er Norge som hovedregel forpliktet til å tillate transitt til stater som er parter i utleveringskonvensjonen, jf. art. 21. I enkelte tilfeller må transitt nektes; det gjelder dersom vedkommende er norsk statsborger, eller § 5 om menneskerettighetene, § 6 om fare for forfølgelse, § 18 om militært lovbrudd eller § 19 om politisk lovbrudd ville være til hinder for utlevering fra Norge til den staten som utleveringen skal skje til. Ordlyden er endret fra norsk statsområde til norsk territorium, uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring.

*Annet ledd* regulerer transitt over norsk territorium i tilfeller der en ettersøkt overleveres på grunnlag av en arrestordre mellom to stater i EU eller mellom Island og en stat i EU, unntatt overleveringer mellom to nordiske stater. Etter *første punktum* skal departementet tillate slik transitt hvis norske myndigheter har mottatt nærmere angitte opplysninger. I tillegg til opplysningene som fremgikk av arrestordreløven § 41 annet ledd, er det nå uttrykkelig fastslått at det også skal være mottatt opplysninger om at det foreligger en arrestordre, jf. parallellavtalen art. 28 nr. 1 bokstav b. *Annet og tredje punktum* gir særregler for transitt som gjelder norske borgere.

*Tredje ledd* gjelder transport over norsk territorium av en ettersøkt som skal overleveres fra en nordisk stat til en annen. Slik transport kan skje uten særskilt tillatelse fra norske myndigheter.

*Fjerde ledd* regulerer transitt over norsk territorium av personer som skal utleveres fra en stat utenfor EU og Norden til en EU-stat eller Island. Etter bestemmelsen gjelder annet ledd tilsvarende i disse tilfellene. Departementet skal som hovedregel tillate slik transitt, dersom norske myndigheter har mottatt opplysningene som fremgår av annet ledd, med den forskjell at det skal foreligge opplysninger om at det foreligger en utleveringsbegjæring istedenfor en arrestordre.

*Femte ledd* fastsetter at §§ 41 og 52 gjelder tilsvarende ved transitt så langt de passer. Bestemmelsen gir hjemler for tvangsmiddelbruk ved transitt gjennom Norge. Se nærmere punkt 10.10.2.4 og 10.10.5.

#### *Til 73 Utleveringsavtale med annen stat*

*Paragrafen* gjelder folkerettslige avtaler om utlevering med andre stater. Den viderefører deler av utleveringsloven § 26. Se punkt 12.3.

*Første ledd* fastsetter at Kongen kan inngå avtale med annen stat om plikt til utlevering, som ikke må stride mot loven her. Avtalen kan fastsette strengere vilkår enn det som følger av loven. Bestemmelsen gir Kongen fullmakt til å inngå folkerettslige avtaler om utlevering med andre stater.

*Annet ledd* fastsetter at utlevering kan skje etter loven, selv om det ikke foreligger plikt til det etter avtale med vedkommende stat. I noen stater følger det av lovgivningen at utlevering bare kan finne sted på grunnlag av folkerettslig forpliktende avtale med den staten det skal utleveres til. Bestemmelsen presiserer at dette ikke er tilfellet etter norsk rett. Regelen får betydning i to tilfeller: For det første når Norge utleverer til en stat Norge ikke har avtale om utlevering med. For det annet når det foreligger en folkerettslig avtale som gir adgang, men ikke plikt, til utlevering, dvs. når avtalens vilkår for utlevering er mer restriktive enn loven.

## **Til kapittel 10 Avsluttende bestemmelser**

### *Til § 74 Ikraftsetting*

*Paragrafen* gjelder lovens ikraftsetting.

*Første ledd* fastslår at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

*Annet ledd* bestemmer at fra den tid loven trer i kraft, oppheves utleveringsloven, unntatt lovens bestemmelser om annen retts hjelp, og arrestordreloven. Unntaket for utleveringsloven kap. V (§§ 23 a, 23 b, 24, 24 a, 25 og 25 a) og § 26 har sammenheng med avgrensningen av utvalgets mandat, jf. forslagene til Straffeprosessutvalget i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.

### *Til § 75 Endringer i andre lover*

*Paragrafen* inneholder forslag til endringer i andre lover som følge av forslaget til lov om utlevering og overlevering til og fra Norge (utleverings- og arrestordreloven).

#### *Til nr. 1*

*Overføringsloven § 13* foreslås endret slik at det som vilkår for inngåelse av *ad hoc*-avtale om soningsoverføring i forbindelse med utlevering eller overlevering, ikke skal gjelde et krav om «særlige grunner». Se punkt 12.6.

*Nytt tredje ledd første punktum* fastslår at § 13 første og annet ledd gjelder tilsvarende i saker etter utleverings- og arrestordreloven. Vilkåret om at det må foreligge særlige grunner for soningsoverføring, gjelder likevel ikke, jf. *annet punktum*. Hvorvidt overføring bør skje, beror på en konkret vurdering av om overføring vil være hensiktsmessig og lette den domfeltes sosiale rehabilitering.

#### *Til nr. 2*

Tillegget i annet punktum uttrykker prinsippet om enten å utlevere eller strafforfølge (*aut dedere aut judicare*). Se punkt 8.2.1.

## Utkast til lov om utlevering og overlevering til og fra Norge (utleverings- og arrestordreløven)

### Kapittel 1 Almennelige bestemmelser

#### § 1 *Virkeområde*

(1) Loven gjelder utlevering og overlevering til og fra Norge.

(2) Den som oppholder seg i Norge og er siktet, tiltalt eller domfelt for et straffbart forhold i en stat utenfor Den europeiske union (EU) og Norden, kan utleveres fra Norge til vedkommende stat etter bestemmelsene i loven her.

(3) Den som oppholder seg i Norge og er ettersøkt på grunnlag av en arrestordre eller nordisk arrestordre, skal pågripes og overleveres fra Norge til vedkommende stat etter bestemmelsene i loven her.

(4) For å få utlevert eller overlevert en person til Norge, kan norske myndigheter utstede en utleveringsbegjæring, arrestordre eller nordisk arrestordre etter bestemmelsene i loven her.

#### § 2 *Forholdet til folkeretten*

Loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av avtale med annen stat.

#### § 3 *Forholdet til straffeprosessloven*

Dersom ikke annet er bestemt i loven her, gjelder straffeprosesslovens regler så langt de passer.

#### § 4 *Definisjoner*

I loven her menes med

- a. utlevering: overføring av en ettersøkt person fra staten personen oppholder seg i til en annen stat på grunnlag av en utleveringsbegjæring
- b. overlevering: overføring av en ettersøkt person fra staten personen oppholder seg i til en annen stat på grunnlag av en arrestordre eller en nordisk arrestordre
- c. utleveringsbegjæring: begjæring om utlevering
- d. arrestordre: krav til eller fra Norge eller en stat i EU utenfor Norden om pågripelse og overlevering, som er utstedt i samsvar med

avtale 28. juni 2006 mellom EU og Republikken Island og Kongeriket Norge om overleveringsprosedyre mellom medlemsstatene i EU og Island og Norge eller Rådet for Den europeiske unions rammebeslutning 13. juni 2002 om den europeiske arrestordre og om prosedyrene for overlevering mellom medlemsstatene. I loven her kapittel 7 og 9 er arrestordre brukt som fellesbetegnelse på arrestordre og nordisk arrestordre, med mindre annet fremgår av den enkelte bestemmelsen.

- e. nordisk arrestordre: krav til eller fra en stat i Norden om pågripelse og overlevering, som er utstedt i samsvar med konvensjon 15. desember 2005 om overlevering for straffbare forhold mellom de nordiske land. En arrestordre som nevnt i bokstav d og som er utstedt av en stat i Norden, skal også anses som en nordisk arrestordre.
- f. strafforfølgning: etterforskning og rettsforfølgning
- g. straffullbyrding: gjennomføring av idømt frihetsberøvende reaksjon
- h. den ettersøkte: personen en utleveringsbegjæring, arrestordre eller nordisk arrestordre gjelder.

### Kapittel 2 Felles vilkår for utlevering og overlevering fra Norge

#### § 5 *Menneskerettighetene*

Utlevering eller overlevering kan ikke skje dersom det vil være i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjon med endringer og tilleggsprotokoller som gjelder som norsk lov, eller andre menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av.

#### § 6 *Fare for forfølgelse*

Utlevering eller overlevering kan ikke skje dersom det må antas å være alvorlig fare for at den ettersøkte på grunn av avstamning, religion, nasjonalitet, tilhørighet til en spesiell sosial gruppe, politisk oppfatning eller politiske forhold ellers, ville bli utsatt for forfølgelse som retter seg

mot vedkommendes liv eller frihet eller for øvrig har alvorlig karakter.

Et mindretall (Stoltenberg) foreslår at § 6 skal lyde:

#### § 6 *Fare for forfølgelse*

Utlevering eller overlevering kan ikke skje dersom det må antas å være alvorlig fare for at den ettersøkte på grunn av avstamning, religion, *seksuell orientering*, nasjonalitet, tilhørighet til en spesiell sosial gruppe, politisk oppfatning eller politiske forhold ellers, ville bli utsatt for forfølgelse som retter seg mot vedkommendes liv eller frihet eller for øvrig har alvorlig karakter.

#### § 7 *Kriminell lavalder*

Utlevering eller overlevering kan ikke skje dersom den ettersøkte på handlingstidspunktet var under den kriminelle lavalder etter norsk lov.

#### § 8 *Amnesti*

Utlevering eller overlevering kan ikke skje dersom det i Norge er gitt amnesti for det samme forholdet.

#### § 9 *Behandling eller avgjørelse av samme forhold i internasjonal eller overnasjonal domstol*

Utlevering eller overlevering kan ikke skje dersom behandling, rettskraftig dom eller annen endelig avgjørelse i en internasjonal eller overnasjonal domstol er til hinder for videre strafforfølgning for det samme forholdet, og reaksjonen i tilfelle domfellelse er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes.

#### § 10 *Strafforfølgning for samme forhold i Norge*

(1) Utlevering eller overlevering til strafforfølgning kan nektes dersom det i Norge er innledet strafforfølgning for det samme forholdet.

(2) Den ettersøkte skal få anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes.

#### § 11 *Avgjørelse av samme forhold utenfor Norden, EU og Schengen*

(1) Utlevering eller overlevering kan nektes dersom norsk påtalemyndighet har kjennskap til at den ettersøkte i en stat utenfor Norden, EU og Schengen er rettskraftig dømt eller frifunnet for det samme forholdet, og reaksjonen i tilfelle domfellelse er fullbyrdet, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes. I saker om utlevering gjelder første punktum bare dersom avgjørelsen ikke omfattes av § 14 annet ledd.

(2) Den ettersøkte skal få anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes.

### **Kapittel 3 Særlige vilkår for utlevering fra Norge**

#### § 12 *Dobbel straffbarhet, strafferamme og reaksjon. Aksessoriske forhold*

(1) Utlevering til strafforfølgning eller straffullbyrding kan bare skje når forholdet, eller et tilsvarende forhold, etter norsk lov kan straffes med fengsel i 1 år eller mer. Utlevering til straffullbyrding krever i tillegg at dommen lyder på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon av minst 4 måneder, eller at det med hjemmel i dommen er besluttet eller kan besluttes slik reaksjon.

(2) Utlevering for flere forhold kan skje selv om vilkårene i første ledd bare er oppfylt for ett av disse, såfremt de øvrige forholdene er straffbare etter norsk lov.

(3) Kongen kan inngå avtale med annen stat om utlevering for straffbare forhold selv om den frihetsberøvende reaksjonen som kan ilegges eller er ilagt er av kortere varighet enn fastsatt i første ledd.

#### § 13 *Mistankegrunnlag*

(1) Utlevering til straffullbyrding kan ikke skje dersom det er særlig grunn til å tro at dommen som ligger til grunn for utleveringsbegjæringen, ikke bygger på en riktig vurdering av om den ettersøkte har begått forholdet.

(2) Utlevering til strafforfølgning kan bare skje når det i samsvar med den anmodende statens lov er avsagt en beslutning om pågrep eller fengsling, eller en tilsvarende beslutning med samme virkning, som bygger på en vurdering av om den ettersøkte har begått forholdet. Vurderingen kan legges til grunn uten ytterligere prøving. I de tilfellene hvor norske myndigheter finner grunn til å foreta en selvstendig prøving, skal utlevering nektes dersom det ikke foreligger skjellig grunn til mistanke om at vedkommende har begått forholdet.

(3) Ved avtale med annen stat kan det bestemmes at dommer eller beslutninger som nevnt i annet ledd, og som er avsagt av en domstol, skal godtas som grunnlag for utlevering til denne staten uten nærmere prøving av om den ettersøkte har begått forholdet.

#### § 14 *Avgjørelse av samme forhold i Norge eller annen stat*

(1) Utlevering kan ikke skje dersom det i Norge foreligger rettskraftig dom, rettskraftig forelegg eller annen endelig avgjørelse som er til

hinder for videre strafforfølgning for det samme forholdet.

(2) Utlevering kan ikke skje dersom det i en annen stat enn den anmodende staten foreligger en rettskraftig dom for det samme forholdet, og denne staten er tilsluttet Europeisk konvensjon 13. desember 1957 om utlevering, eller dommen går inn under straffeloven § 8 første ledd bokstav a til c, og den ettersøkte ble

- a. frifunnet
- b. domfelt uten reaksjon
- c. domfelt, og reaksjonen er fullbyrdet eller under fullbyrding, eller reaksjonen eller den delen av den som ikke er fullbyrdet, er bortfalt etter domslandets regler.

(3) Annet ledd gjelder ikke forhold som helt eller delvis ble begått på den anmodende statens territorium eller et likestilt sted, eller var rettet mot en person, institusjon eller annet av offentlig karakter i denne staten, eller når den ettersøkte hadde et offentlig verv i vedkommende stat.

#### § 15 Foreldelse

(1) Utlevering kan ikke skje dersom adgangen til strafforfølgning eller straffullbyrding for forholdet ville vært foreldet etter norsk lov. Selv om foreldelse ville vært inntrådt etter norsk lov, kan utlevering skje når siktelsen, tiltalen eller domfellelsen gjelder folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse og kan straffes med fengsel i 15 år eller mer.

(2) Dersom utleveringsbegjæringen er fra en av Schengen-statene Sveits eller Liechtenstein, skal vedkommende stats bestemmelser komme til anvendelse med hensyn til avbrytelse av foreldelsesfristen.

#### § 16 Fraværdom

Utlevering til fullbyrding av fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon som er idømt i fravær av den ettersøkte kan ikke skje, med mindre retten til rettfærdig rettergang var ivaretatt eller den anmodende staten har gitt forsikring om at vedkommende har krav på å få saken behandlet på nytt med rett til å være til stede. Slik forsikring skal foreligge før retten avgjør om vilkårene for utlevering er oppfylt.

#### § 17 Norsk statsborger

(1) Norsk statsborger kan ikke utleveres til strafforfølgning, med mindre hensynet til strafforfølgningen taler for at forfølgningen skjer i den anmodende staten, og

- a. statsborgeren har en særlig tilknytning til den anmodende staten, eller

b. forholdet, eller et tilsvarende forhold, etter norsk lov kan straffes med fengsel i mer enn 6 år.

(2) Departementet kan gjøre utlevering av norsk statsborger til strafforfølgning betinget av at vedkommende tilbakeføres for å sone en eventuell fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon i Norge.

(3) Norsk statsborger kan ikke utleveres til straffullbyrding, med mindre vilkårene i første ledd bokstav a eller b er oppfylt.

(4) Departementet kan nekte utlevering av norsk statsborger til straffullbyrding dersom straffen i stedet fullbyrdes i Norge.

(5) Dersom det er aktuelt å gjøre utlevering betinget etter annet ledd eller nekte utlevering etter fjerde ledd, skal den ettersøkte få anledning til å uttale seg om hvorvidt vedkommende ønsker å sone i Norge. Dersom vedkommende ønsker å sone her, skal kriminalomsorgen anmodes om å uttale seg om hvorvidt det er grunnlag for å sone i Norge, og det skal avklares med den anmodende staten om den aksepterer at soning skjer her.

Et mindretall (Grøstad, Haug og Stoltenberg) foreslår følgende paragraf:

#### § x Grunnleggende humanitære hensyn

Utlevering kan ikke skje dersom det vil komme i strid med grunnleggende humanitære hensyn, særlig på grunn av den ettersøktes alder, helsetilstand eller andre personlige forhold.

#### § 18 Militært lovbrudd

Utlevering for et militært lovbrudd kan bare skje når forholdet er straffbart som nevnt i § 12 første ledd etter ikke-militær straffelovgivning, såfremt ikke annet er bestemt i avtale med annen stat.

#### § 19 Politisk lovbrudd

(1) Utlevering kan ikke skje for et politisk lovbrudd.

(2) Omfatter forholdet også lovbrudd som ikke er av politisk karakter, kan utlevering skje for dette lovbruddet dersom forholdet overveiende må anses for å være av ikke-politisk karakter.

(3) Kongen kan inngå avtale med annen stat om at bestemte typer lovbrudd ikke skal anses som politiske.

#### § 20 Betingelser som kan stilles (spesialitetsprinsippet mv.)

(1) Departementet kan stille følgende betingelser for utlevering:

- a. Den ettersøkte kan ikke holdes strafferettslig ansvarlig for noe annet straffbart forhold begått før utleveringen enn utlevering skjer for, med mindre
1. departementet samtykker, jf. § 47
  2. den ettersøkte har unnlatt å forlate staten vedkommende er utlevert til, enda personen i 45 dager har hatt mulighet til dette
  3. den ettersøkte frivillig har vendt tilbake til staten vedkommende er utlevert til etter først å ha forlatt den.
- b. Den ettersøkte kan ikke utleveres videre til en tredje stat for noe straffbart forhold begått før utleveringen fra Norge, utenom i tilfellene som nevnt i bokstav a.
- c. Dødsstraff kan ikke fullbyrdes mot den ettersøkte.
- d. Tiden den ettersøkte har vært frihetsberøvet i Norge i anledning utleveringssaken, skal komme til fradrag dersom det er utmålt eller skal utmåles straff i den anmodende staten.
- (2) Departementet kan stille ytterligere betingelser som det finner grunn til.

#### Kapittel 4 Særlige vilkår for overlevering fra Norge til stater i EU utenfor Norden

##### § 21 *Dobbel straffbarhet, strafferamme og reaksjon. Aksessoriske forhold*

(1) Overlevering kan bare skje når forholdet, eller et tilsvarende forhold, er straffbart også etter norsk lov.

(2) Overlevering til strafforfølgning kan bare skje når forholdet i den utstedende staten kan medføre fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon i 1 år eller mer. Overlevering til straffullbyrding kan bare skje når dommen lyder på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon av minst 4 måneder.

(3) Overlevering for flere forhold kan skje selv om vilkårene i annet ledd bare er oppfylt for ett av disse, såfremt de øvrige forholdene er straffbare etter norsk lov.

(4) Første ledd gjelder likevel ikke dersom den utstedende staten har opplyst at arrestordren gjelder

- a. forhold utført av en person som har medvirket til at en gruppe personer som opptrer med et felles mål, utfører
1. terrorhandling eller terrorrelatert handling som nevnt i artikkel 1 og 2 i Europeisk konvensjon 27. januar 1977 om bekjempelse av terrorisme og artikkel 1, 2, 3 og 4 i EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme

2. ulovlig handel med narkotiske og psykotrope stoff
3. drap
4. grov kroppsskade
5. kidnapping, ulovlig frihetsberøvelse eller giseltaking, eller
6. voldtekt

under forutsetning av at forhold som nevnt i nr. 1 til 6 kan medføre fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon i 1 år eller mer i den utstedende staten og er utført med formål om å fremme gruppens mål og med kunnskap om at deltakelsen vil bidra til gjennomføring av lovbrudd som ligger innenfor gruppens kriminelle formål, eller

- b. et forhold som i den utstedende staten bedømmes som et av forholdene som er nevnt i forskrift til loven og etter den utstedende statens lovgivning kan medføre fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon i minst 3 år, med mindre den utstedende staten selv krever dobbel straffbarhet for overlevering til Norge for tilsvarende forhold. Departementet gir forskrift om hvilke forhold kravet til dobbel straffbarhet ikke skal gjelde for på vilkår som nevnt i bokstaven her.

##### § 22 *Avgjørelse av samme forhold i Norge, Norden, EU eller Schengen*

Overlevering kan ikke skje dersom det i Norge eller en stat i Norden, EU eller Schengen foreligger rettskraftig dom for det samme forholdet, og reaksjonen i tilfelle domfellelse er fullbyrdes, under fullbyrding eller ikke lenger kan fullbyrdes. Overlevering kan heller ikke skje når det i en stat som nevnt foreligger annen endelig avgjørelse, som er til hinder for videre strafforfølgning.

##### § 23 *Forhold begått helt eller delvis i Norge*

Overlevering kan ikke skje for forhold begått helt eller delvis i Norge, herunder på Svalbard, Jan Mayen eller i de norske bilandene, eller andre områder underlagt norsk jurisdiksjon, dersom forholdet ikke er straffbart eller ville vært foreldet etter norsk lov.

##### § 24 *Fraværdom*

(1) En arrestordre om overlevering til fullbyrding av fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon som er idømt i fravær av den ettersøkte skal avslås, dersom den ettersøkte ikke var orientert om tid og sted for rettsmøtet som førte til avgjørelsen og kunne forutse at det ville bli avsagt dom i vedkommendes fravær, eller retten til rettferdig rettergang av andre grunner ikke var ivaretatt.

(2) Arrestordren skal likevel etterkommes når den utstedende staten har gitt forsikring om at den ettersøkte har krav på å få saken behandlet på nytt med rett til å være til stede. Slik forsikring skal foreligge før retten avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt.

#### § 25 *Livstidsstraff*

(1) Dersom forholdet som ligger til grunn for arrestordren kan straffes med en frihetsberøvende reaksjon på livstid, skal den avslås.

(2) Arrestordren skal likevel etterkommes når den utstedende staten har gitt forsikring om at straff som nevnt i første ledd vil bli vurdert omgjort eller unnlatt fullbyrdet, enten etter oppfordring eller senest etter 20 år. Slik forsikring skal foreligge før retten avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt.

#### § 26 *Norsk statsborger og person bosatt i Norge*

(1) Overlevering av norsk statsborger eller person bosatt i Norge til straffullbyrding kan nektes dersom straffen i stedet fullbyrdes i Norge.

(2) Det skal stilles som betingelse for overlevering av norsk statsborger at overlevering videre for forhold begått før overleveringen til en annen stat som ikke overleverer egne borgere til Norge, ikke kan skje uten samtykke fra departementet.

(3) Overlevering av norsk statsborger eller person bosatt i Norge til strafforfølgning kan gjøres betinget av at vedkommende tilbakeføres for å sone en eventuell fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon i Norge.

(4) Dersom det er aktuelt å nekte overlevering etter første ledd eller gjøre overlevering betinget etter tredje ledd, skal den ettersøkte få anledning til å uttale seg om hvorvidt vedkommende ønsker å sone i Norge. Dersom vedkommende ønsker å sone her, skal kriminalomsorgen anmodes om å uttale seg om hvorvidt det er grunnlag for å sone i Norge, og det skal avklares med den utstedende staten om den aksepterer at soning skjer her.

#### § 27 *Norsk statsborger. Gjensidighet*

Dersom en arrestordre som gjelder norsk statsborger, er utstedt av en stat som ikke overleverer egne statsborgere til Norge, kan den avslås. I slike tilfeller skal saken sendes via riksadvokaten til departementet for avgjørelse etter at det foreligger rettskraftig kjennelse.

#### § 28 *Politisk lovbrudd*

(1) En arrestordre kan ikke avslås for politisk lovbrudd.

(2) En arrestordre kan likevel avslås for lovbrudd som nevnt i første ledd dersom den er utstedt av en stat som ikke overleverer ettersøkte personer til Norge for politisk lovbrudd.

(3) Tingretten avgjør i tilfeller nevnt i annet ledd om et forhold som ligger til grunn for arrestordren er å anse som et politisk lovbrudd i kjennelsen av om vilkårene for overlevering er oppfylt. Dersom retten kommer til at forholdet er et politisk lovbrudd, skal saken sendes via riksadvokaten til departementet for avgjørelse.

#### § 29 *Spesialitetsprinsippet*

(1) Den ettersøkte kan ikke holdes straffrettslig ansvarlig for noe annet straffbart forhold begått før overleveringen enn overlevering skjer for, med mindre

- a. vedkommende samtykker til utvidet strafforfølgning eller straffullbyrding
- b. den ettersøkte har unnlatt å forlate staten vedkommende er overlevert til, enda personen i 45 dager har hatt mulighet til dette
- c. den ettersøkte frivillig har vendt tilbake til staten vedkommende er overlevert til etter først å ha forlatt den
- d. strafforfølgningen eller straffullbyrdingen ikke vil medføre frihetsberøvelse
- e. kompetent norsk myndighet samtykker.

(2) Anmodning om samtykke etter første ledd bokstav e skal utformes i samsvar med § 48 og sendes som angitt i § 49. Samtykke skal gis dersom vilkårene for overlevering er oppfylt for det straffbare forholdet som anmodningen om samtykke gjelder, og på de vilkår som følger av eller stilles i medhold av loven her. Avgjørelsen skal foreligge innen 30 dager fra anmodningen ble mottatt. Reglene i kapittel 7 gjelder tilsvarende så langt de passer. Spørsmålet om samtykke skal likevel behandles skriftlig, med mindre retten beslutter muntlig behandling. Påtalemyndigheten sender anmodningen til den tingretten som avgjorde spørsmålet om overlevering. Det skal oppnevnes forsvarer.

#### § 30 *Videre overlevering og videre utlevering*

(1) Den ettersøkte kan ikke overleveres videre til en stat i EU eller Island for noe straffbart forhold begått før overleveringen, med mindre

- a. vedkommende i den utstedende staten samtykker til videre overlevering
- b. den ettersøkte har unnlatt å forlate staten vedkommende er overlevert til, enda personen i 45 dager har hatt mulighet til dette

- c. den ettersøkte frivillig har vendt tilbake til staten vedkommende er overlevert til etter først å ha forlatt den
- d. den ettersøkte ikke er vernet av spesialitetsprinsippet etter § 29 første ledd bokstav a til c eller e
- e. kompetent norsk myndighet samtykker.
  - (2) For anmodning om samtykke etter første ledd bokstav e gjelder § 29 annet ledd tilsvarende.
  - (3) Den ettersøkte kan ikke utleveres videre, med mindre kompetent norsk myndighet samtykker.
  - (4) Anmodning om samtykke etter tredje ledd skal sendes departementet og behandles etter reglene i § 47.

### Kapittel 5 Særlige vilkår for overlevering fra Norge til stater i Norden

#### § 31 *Strafferamme og reaksjon. Aksessoriske forhold*

- (1) Overlevering til strafforfølgning kan bare skje når forholdet i den utstedende staten kan medføre fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon. Overlevering til straffullbyrding kan bare skje når dommen går ut på frihetsberøvelse som nevnt i første punktum.
- (2) Overlevering for flere forhold kan skje selv om vilkårene i første ledd bare er oppfylt for ett av disse.

#### § 32 *Avgjørelse av samme forhold i Norge, Norden, EU eller Schengen*

Overlevering på grunnlag av en nordisk arrestordre kan ikke skje for forhold som det foreligger en avslagsgrunn for som nevnt i § 22.

#### § 33 *Norsk statsborger og person bosatt i Norge*

Reglene om norsk statsborger og person bosatt i Norge i § 26 gjelder tilsvarende ved overlevering på grunnlag av en nordisk arrestordre.

#### § 34 *Forhold begått helt eller delvis i Norge*

- (1) En nordisk arrestordre kan avslås for forhold begått helt eller delvis i Norge, herunder på Svalbard, Jan Mayen eller i de norske bilandene, eller andre områder underlagt norsk jurisdiksjon, dersom forholdet ikke er straffbart etter norsk lov.
- (2) Den ettersøkte skal få anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes.

#### § 35 *Spesialitetsprinsippet*

- (1) Den ettersøkte kan holdes strafferettslig ansvarlig for andre straffbare forhold begått før overleveringen enn overlevering skjer for, med mindre

- a. overlevering ikke kunne skjedd for det straffbare forholdet etter §§ 5 til 9 eller 32
- b. overlevering kunne vært nektet etter § 34 og kompetent norsk myndighet ikke samtykker etter tredje ledd.
  - (2) Selv om vilkårene i første ledd bokstav b er oppfylt, kan vedkommende holdes strafferettslig ansvarlig for andre straffbare forhold begått før overleveringen enn overlevering skjer for, dersom
    - a. vedkommende i den utstedende staten samtykker til utvidet strafforfølgning eller straffullbyrding
    - b. den ettersøkte har unnlatt å forlate staten vedkommende er overlevert til, enda personen i 45 dager har hatt mulighet til dette
    - c. den ettersøkte frivillig har vendt tilbake til staten vedkommende er overlevert til etter først å ha forlatt den.
      - (3) Samtykke etter første ledd bokstav b skal gis dersom det ikke foreligger forhold som nevnt i §§ 5 til 9 eller 32. Samtykke kan likevel nektes dersom det foreligger forhold som nevnt i § 34.
      - (4) Anmodning om samtykke etter første ledd bokstav b skal utformes i samsvar med § 48 og sendes som angitt i § 49. Reglene i kapittel 7 gjelder tilsvarende så langt de passer. Spørsmålet om samtykke skal likevel behandles skriftlig, med mindre retten beslutter muntlig behandling. Samtykker ikke den ettersøkte til overlevering etter § 53 annet ledd, skal påtalemyndigheten sende anmodningen til den tingretten som avgjorde spørsmålet om overlevering. Det skal oppnevnes forsvarer.

#### § 36 *Videre overlevering og videre utlevering*

- (1) Den ettersøkte kan ikke overleveres videre til en stat i EU utenfor Norden for noe straffbart forhold begått før overleveringen, med mindre
  - a. vedkommende i den utstedende staten samtykker til videre overlevering
  - b. den ettersøkte har unnlatt å forlate staten vedkommende er overlevert til, enda personen i 45 dager har hatt mulighet til dette
  - c. den ettersøkte frivillig har vendt tilbake til staten vedkommende er overlevert til etter først å ha forlatt den
  - d. kompetent norsk myndighet samtykker.
    - (2) Samtykke etter første ledd bokstav d skal gis dersom en arrestordre om overlevering fra vedkommende stat for forholdet ville blitt etterkommet etter reglene som gjelder for arrestordrer fra stater i EU utenfor Norden. § 35 fjerde ledd gjelder tilsvarende.
    - (3) Første ledd får tilsvarende anvendelse ved videre utlevering.



(4) Anmodning om samtykke etter tredje ledd, jf. første ledd bokstav d, skal sendes departementet og behandles etter reglene i § 47.

### **Kapittel 6 Behandlingen av saker om utlevering fra Norge**

#### *§ 37 Pågrepelse, fengsling og annen bruk av tvangsmidler før mottak av utleveringsbegjæring*

(1) Når en stat før utleveringsbegjæring er fremmet har anmodet om det eller etterlyst en person som i denne staten er siktet, tiltalt eller domfelt for et straffbart forhold som kan begrunne utlevering etter loven her, kan straffeprosessuelle tvangsmidler samt båndlegging etter politiloven § 17 g brukes overfor vedkommende i samme utstrekning som i saker om tilsvarende forhold i Norge. Ved avgjørelsen av om vilkårene for å bruke tvangsmidler er oppfylt, kan opplysningene i anmodningen eller etterlysningen legges til grunn uten nærmere prøving av om den ettersøkte har begått forholdet, når det anses ubetenkelig.

(2) Straffeprosessloven §§ 96 flg. om oppnevning av forsvarer og § 186 første ledd om rett til ukontrollert samkvem med sin offentlige forsvarer gjelder tilsvarende. Rettens kjennelse om bruk av tvangsmidler kan ankes i samsvar med reglene i straffeprosessloven kapittel 26.

(3) Påtalemyndigheten skal uten opphold underrette departementet om en beslutning om bruk av tvangsmidler etter første ledd. Den andre staten skal underrettes om beslutningen, og om at tvangsmiddelbruken vil opphøre dersom utleveringsbegjæring ikke mottas innen en fastsatt frist. Tvangsmidler kan ikke lenger brukes dersom utleveringsbegjæring ikke er mottatt innen 4 uker etter pågripelsen. Retten kan i særlige tilfeller forlenge denne fristen.

#### *§ 38 Oversendelse og krav til utleveringsbegjæringer*

(1) Utleveringsbegjæringen skal fremsettes på diplomatisk vei, når ikke annet er avtalt med vedkommende stat. Begjæringen skal oversendes per post eller på annen sikker måte.

(2) Begjæringen skal inneholde opplysninger om arten av og tiden og stedet for det straffbare forholdet og så vidt mulig den ettersøktes

- a. statsborgerskap
- b. oppholdssted her i riket
- c. signalement, samt andre opplysninger som gjør det mulig å fastslå vedkommendes identitet.

(3) Ved begjæringen skal det vedlegges kopi av straffebestemmelsene som anses å ramme forholdet. Er det uforholdsmessig vanskelig å skaffe

kopi, kan en redegjørelse for relevante straffebestemmelser tre i stedet for kopi.

(4) Ved begjæring om utlevering til strafforfølgning skal det vedlegges kopi av pågripelsesbeslutningen eller annen beslutning som er utferdiget i samsvar med vedkommende stats lovgivning, og som forutsetter at det er skjellig grunn til mistanke om at den ettersøkte har begått forholdet.

(5) Ved begjæring om utlevering til straffullbyrding skal det vedlegges kopi av dommen.

(6) Begjæringen skal være skrevet på norsk, svensk, dansk eller engelsk eller ha vedlagt en oversettelse til et av de nevnte språkene.

#### *§ 39 Innledende behandling*

(1) Departementet kan straks avslå en utleveringsbegjæring dersom det er åpenbart at den ikke oppfyller formkravene i § 38 eller vilkårene for utlevering ikke er oppfylt.

(2) Avslås ikke begjæringen etter første ledd, skal saken snarest sendes til påtalemyndigheten, som uten opphold skal gjennomføre nødvendige undersøkelser og bringe begjæringen inn for tingretten.

#### *§ 40 Rett til forsvarer*

(1) Det skal oppnevnes offentlig forsvarer for den ettersøkte ved pågrepelse etter §§ 37 eller 41, eller senest fra den tid påtalemyndigheten iverksetter undersøkelser etter § 39 annet ledd. Reglene i straffeprosessloven §§ 100 første ledd, 102 og 186 første ledd får tilsvarende anvendelse.

(2) Godtgjørelse til forsvarer skjer etter reglene i straffeprosessloven § 107. Andre utgifter i forbindelse med en utleveringssak dekkes av statskassen, men retten kan i særlige tilfeller bestemme at sakskostnader skal erstattes av den ettersøkte.

#### *§ 41 Pågrepelse, fengsling og annen bruk av tvangsmidler etter mottak av utleveringsbegjæring*

(1) Til fremme av undersøkelsen etter § 39 og for å sikre utlevering kan straffeprosessuelle tvangsmidler samt båndlegging etter politiloven § 17 g brukes overfor den ettersøkte i samme utstrekning som i saker om tilsvarende forhold i Norge. Ved avgjørelsen av om vilkårene for å bruke tvangsmidler er oppfylt, kan rettsavgjørelsen som vedlegges utleveringsbegjæringen legges til grunn uten nærmere prøving av om vedkommende har begått forholdet.

(2) Når retten ikke bestemmer annet, skal en beslutning om å bruke tvangsmidler gjelde inntil begjæringen er avgjort, og utlevering i tilfelle er

iverksatt, jf. likevel § 46. Den ettersøkte har rett til ny rettslig prøving av en slik beslutning når det har gått mer enn 3 uker siden beslutningen ble truffet eller sist prøvet.

#### § 42 *Rettslig behandling*

(1) Tingretten avgjør ved kjennelse om vilkårene for utlevering i §§ 5 til 9, 12 til 16, 17 første og tredje ledd, 18 og 19 er oppfylt.

(2) Domstollovens regler om adgangen til å føre forhandlingene for lukkede dører gjelder tilsvarende. Retten kan beslutte at det skal innhentes nye bevis og utsette forhandlingen. Rettsmøte kan unnlates dersom det anses ubetenkelig.

(3) Kjennelse avsies snarest mulig. Dersom den ettersøkte har samtykket til utlevering, jf. § 43, kan retten avsi kjennelse straks. Kjennelsen kan ankes i samsvar med reglene i straffeprosessloven kapittel 26. Ankefristen er 3 dager. Anke har oppsettende virkning.

#### § 43 *Samtykke*

(1) Den ettersøkte kan i rettsmøte samtykke til utlevering.

(2) Samtykket skal nedtegnes med forsvarer til stede etter at den ettersøkte er informert om virkningene av å samtykke etter bestemmelsen her.

(3) Samtykket kan trekkes tilbake frem til kjennelsen etter § 42 er rettskraftig.

(4) Departementet kan gi forskrifter om samtykke som nevnt i bestemmelsen her.

#### § 43 a *Særregler for Sveits og Liechtenstein*

(1) Dersom utleveringsbegjæringen er fra en av Schengen-statene Sveits eller Liechtenstein og den ettersøkte har samtykket til utlevering og ikke trukket samtykket tilbake, kan begjæringen behandles og avgjøres av den stedlige statsadvokaten. Utlevering skal skje dersom vilkårene i loven er oppfylt og det ikke foreligger forhold som tilsier at begjæringen bør avslås. Dersom statsadvokaten finner at begjæringen skal avslås eller er i tvil om den bør etterkommes, eller det foreligger konkurrerende anmodninger som nevnt i § 71 første eller annet ledd, skal saken sendes via riksadvokaten til departementet for avgjørelse.

(2) Den som har samtykket til utlevering etter første ledd, kan også samtykke til å bli strafffulgt eller få straff fullbyrdet mot seg for andre straffbare forhold begått før utleveringen enn utlevering skjer for.

(3) Samtykket etter første ledd og avkallet på spesialitetsprinsippet etter annet ledd skal avgis i rettsmøte og nedtegnes med forsvarer til stede

etter at den ettersøkte er informert om virkningene av å avgi dette. Samtykket kan trekkes tilbake frem til utleveringen er gjennomført. Saken oversendes i så fall til tingretten for behandling etter reglene i § 42. Et avkall på spesialitetsprinsippet kan ikke trekkes tilbake.

#### § 44 *Departementets avgjørelse*

(1) Når det foreligger rettskraftig kjennelse, sender påtalemyndigheten straks saken til departementet, som snarest mulig avgjør om utlevering skal skje.

(2) Er det rettskraftig avgjort at vilkårene for utlevering ikke er oppfylt, skal departementet avslå utleveringsbegjæringen og underrette den anmodende staten.

(3) Er det rettskraftig avgjort at vilkårene for utlevering er oppfylt, avgjør departementet om begjæringen skal etterkommes. I departementets vurdering inngår §§ 10, 11, 17, 20, 45 og 71. Eventuelle betingelser for utlevering inntas i vedtaket.

(4) Når det fremkommer omstendigheter eller bevis som tilsier at vilkåret i § 5 blir prøvd på nytt, kan departementet i særlige tilfeller også vurdere dette.

(5) Departementets vedtak kan ikke påklages.

#### § 45 *Utsatt og midlertidig utlevering*

(1) Dersom den ettersøkte i Norge er idømt fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon for et annet straffbart forhold, kan utlevering utsettes til vedkommende løslates eller utskrives fra fengselet eller institusjonen. Utlevering kan også utsettes dersom den ettersøkte i Norge er under strafforfølgning for et annet straffbart forhold.

(2) Midlertidig utlevering til strafforfølgning kan skje på betingelse av at den utleverte tilbakeføres til Norge så snart som mulig etter at strafforfølgningen er avsluttet. Ved avtale mellom statene kan det fastsettes andre betingelser for midlertidig utlevering. Dersom den ettersøkte er frihetsberøvet, skal det innhentes uttalelse fra kriminalomsorgen før avgjørelse treffes.

#### § 46 *Iverksetting av utlevering*

(1) Når endelig vedtak om utlevering foreligger, skal utlevering iverksettes så snart som mulig.

(2) Dersom det foreligger tungtveiende humanitære grunner, kan departementet beslutte at utleveringen utsettes. Utlevering skal iverksettes så snart disse grunnene ikke lenger foreligger. Departementets avgjørelse kan ikke påklages.

(3) Dersom personen som er besluttet utlevert ikke er fengslet på forhånd, kan vedkommende pågripes og varetektsfengsles etter reglene i straffeprosessloven §§ 175 flg. eller underkastes andre tiltak som nevnt i straffeprosessloven § 188 inntil utlevering kan iverksettes. Beslutningen om bruk av tvangsmidler skal ikke gjelde for lengre tid enn 4 uker fra endelig vedtak om utlevering foreligger. Når vedkommende unndrar seg eller hindrer utleveringen, løper fristen likevel fra den tid personen påtreffes eller hindringen bortfaller. Dersom det foreligger særlige grunner, kan retten beslutte at tvangsmidler skal brukes en bestemt tid utover fristen. Rettens kjennelse om bruk av tvangsmidler kan ankes i samsvar med reglene i straffeprosessloven kapittel 26.

#### § 47 *Samtykke til unntak fra spesialitetsprinsippet og videre utlevering*

(1) Departementet kan etter anmodning fra staten som en person er utlevert til, samtykke til at den ettersøkte holdes strafferettslig ansvarlig for andre straffbare forhold begått før utleveringen enn utlevering skjedde for. Det samme gjelder samtykke til videre utlevering av vedkommende til en annen stat for et straffbart forhold begått før utleveringen fra Norge.

(2) Samtykke kan bare gis dersom forholdet kunne begrunnet utlevering etter loven her. Dette spørsmålet avgjøres ved kjennelse av tingretten som tidligere har truffet avgjørelse i saken. Dersom saken ikke har vært prøvd for retten, skal tingretten hvor den ettersøkte sist oppholdt seg, avgjøre spørsmålet. §§ 40 og 42 tredje ledd gjelder tilsvarende.

(3) Anmodningen etter første ledd skal inneholde opplysninger om arten av og tiden og stedet for det straffbare forholdet samt straffebestemmelsene som anses å ramme forholdet. Til anmodningen etter første ledd første punktum skal så vidt mulig vedlegges en forklaring fra den ettersøkte.

### **Kapittel 7 Behandlingen av saker om overlevering fra Norge til stater i EU og Norden**

#### § 48 *Krav til arrestordrer*

(1) Arrestordren skal føres i skjema som oppgitt i forskrift til loven og inneholde

- navn, adresse, telefon- og faksnummer og e-postadressen til den utstedende myndigheten
- den ettersøktes personalia og statsborgerskap
- opplysning om rettskraftig dom, pågripelsesbeslutning eller annen avgjørelse med samme rettskraft som ligger til grunn for arrestordren

- en redegjørelse for karakteren av det straffbare forholdet med en påpeking av straffebed som antas å omfatte forholdet
- en redegjørelse for omstendighetene rundt det straffbare forholdet, herunder tiden og stedet og graden av deltakelse fra den ettersøkte
- den pådømte straffen eller strafferammen som er fastsatt for det straffbare forholdet i den utstedende staten
- så vidt mulig andre følger av det straffbare forholdet.

(2) En arrestordre skal være skrevet på norsk, svensk, dansk eller engelsk eller ha vedlagt en oversettelse til et av de nevnte språkene.

#### § 49 *Mottak og oversendelse av arrestordrer*

(1) Arrestordren registreres i Schengen informasjonssystem eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold, eller sendes til Kripos. Er den ettersøkte oppholdssted kjent, kan arrestordren sendes direkte til politimesteren på stedet der den ettersøkte oppholder seg.

(2) Ved feilsending skal den som mottok arrestordren, straks sende den videre til kompetent påtalemyndighet og varsle den som utstedte arrestordren.

(3) En etterlysning som er registrert i Schengen informasjonssystem eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold, likestilles i hastetilfeller med en arrestordre, selv om det ikke er utstedt en arrestordre.

(4) Oversatt arrestordre bør så vidt mulig foreligge innen 7 dager etter at den ble etterspurt.

#### § 50 *Innledende behandling*

(1) Dersom arrestordren har vesentlige mangler, utgjør den ikke en arrestordre, og påtalemyndigheten kan avslå den straks. Før en arrestordre med vesentlige mangler kan avslås, skal den utstedende myndigheten være gitt en rimelig frist for å rette manglene.

(2) Avslås ikke arrestordren etter første ledd, skal påtalemyndigheten straks gjennomføre nødvendige undersøkelser og bringe arrestordren inn for tingretten.

#### § 51 *Frister for avgjørelse*

(1) Arrestordrer skal behandles straks.

(2) For arrestordrer fra stater i EU utenfor Norden skal endelig avgjørelse så vidt mulig foreligge innen 60 dager etter at den ettersøkte ble pågrepet. Samtykker den ettersøkte til overleve-

ring, skal endelig avgjørelse så vidt mulig foreligge innen 10 dager etter at samtykket ble gitt.

(3) For arrestordre fra stater i Norden skal endelig avgjørelse så vidt mulig foreligge innen 30 dager etter at den ettersøkte ble pågrepet. Samtykker den ettersøkte til overlevering, skal endelig avgjørelse så vidt mulig foreligge innen 3 arbeidsdager etter at samtykket ble gitt.

(4) Dersom fristene i annet og tredje ledd ikke kan overholdes, skal påtalemyndigheten straks varsle den utstedende myndigheten om dette og om årsaken til fristoverskridelsen.

(5) Dersom den ettersøkte tidligere er utlevert eller overlevert til Norge og videre overlevering krever samtykke fra staten som utleverte eller overleverte personen, begynner ikke fristene i annet og tredje ledd å løpe før vedkommende stat har gitt samtykke.

#### § 52 Pågrepelse, fengsling og annen bruk av tvangsmidler

(1) Den som er ettersøkt i forbindelse med en arrestordre, skal pågripes så snart som mulig dersom det ikke er klart at den må avslås. Er den ettersøkte under 18 år, skal pågrepelse bare skje når det er tvingende nødvendig.

(2) Når politiet eller påtalemyndigheten i en stat i Norden anmoder om det før det er utstedt en arrestordre, kan pågrepelse også skje etter reglene i straffeprosessloven kapittel 14, i samme utstrekning som i saker om tilsvarende forhold i Norge.

(3) Ved pågripelsen skal den ettersøkte straks informeres om arrestordren og dens innhold. Den ettersøkte skal også informeres om adgangen til å samtykke til overlevering. Når pågrepelse skjer på grunnlag av en nordisk arrestordre, skal den ettersøkte også informeres om hvilke virkninger et samtykke har. Det skal oppnevnes forsvarer.

(4) Vil påtalemyndigheten holde på den pågrepne for å gjennomføre overleveringen, skal vedkommende fremstilles for tingretten med krav om fengsling etter reglene i straffeprosessloven § 183. Retten skal beslutte fengsling dersom vilkårene for pågrepelse etter første ledd er oppfylt, unntatt når det ikke er grunn til å frykte at den pågrepne vil unndra seg eller hindre overleveringen eller formålet med fengslingen kan oppnås ved tiltak etter straffeprosessloven § 188. Retten skal legge opplysningene i arrestordren til grunn, med mindre de åpenbart er uriktige.

(5) Ved nordisk arrestordre skal den pågrepne ikke fremstilles for tingretten dersom personen er over 18 år og samtykker til overlevering. Fremstil-

ling skal likevel skje dersom den pågrepne krever rettens prøving av om vilkårene for fengsling i fjerde ledd annet punktum er oppfylt, eller overlevering ikke kan forventes å skje innen 1 uke fra pågripelsen. Fremstillingsfristen løper i så fall fra den pågrepne fremsetter kravet eller trekker tilbake samtykket, eller fra det blir klart at overlevering ikke vil skje innen 1 uke fra pågripelsen.

(6) Dersom retten beslutter fengsling, skal den fastsette en frist for fengslingen på inntil 4 uker. Er den pågrepne under 18 år, skal fristen likevel ikke overstige 2 uker. Fristen kan forlenges med inntil 4 uker om gangen, men likevel ikke med mer enn 2 uker om gangen når den pågrepne er under 18 år. Den samlede fengslingstiden på grunnlag av en arrestordre kan ikke overstige 12 uker eller 6 uker på grunnlag av en nordisk arrestordre, med mindre det foreligger særlige grunner. Fristen for den samlede fengslingstiden gjelder likevel ikke dersom det foreligger en konkurrerende begjæring om utlevering, jf. § 71. Den gjelder heller ikke når den som er ettersøkt på grunnlag av en arrestordre tidligere er overlevert eller utlevert til Norge, eller når den som er ettersøkt på grunnlag av en nordisk arrestordre tidligere er overlevert fra en stat utenfor Norden eller utlevert til Norge.

(7) Andre straffeprosessuelle tvangsmidler samt båndlegging etter politiloven § 17 g kan brukes i samme utstrekning som i saker om tilsvarende forhold i Norge. Retten skal legge opplysningene i arrestordren til grunn, med mindre de åpenbart er uriktige.

#### § 53 Samtykke

(1) Ved en arrestordre fra en stat i EU utenfor Norden kan den ettersøkte samtykke til overlevering. Gis slikt samtykke, kan den ettersøkte også samtykke til å bli strafforfulgt eller få straff fullbyrdet mot seg for andre straffbare forhold begått før overleveringen enn overlevering skjer for. Slikt samtykke og avkall på spesialitetsprinsippet skal nedtegnes i rettsmøte med forsvarer til stede etter at den ettersøkte er informert om virkningene av å avgi dette, og kan ikke trekkes tilbake.

(2) Ved en nordisk arrestordre kan den ettersøkte samtykke til overlevering. Samtykket skal avgis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til stede etter at den ettersøkte er informert om virkningene av å samtykke. Samtykket kan trekkes tilbake frem til overlevering er gjennomført.

(3) Departementet kan gi forskrifter om samtykke som nevnt i bestemmelsen her.

### § 54 Rettslig behandling

(1) Påtalemyndigheten bringer en arrestordre inn for tingretten, som ved kjennelse avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt. En nordisk arrestordre bringes bare inn for tingretten dersom den ettersøkte ikke samtykker til overlevering.

(2) Ved prøving av en arrestordre fra en stat i EU utenfor Norden skal retten vurdere §§ 5 til 9, 21 til 25 og 28 tredje ledd. Ved prøving av en nordisk arrestordre skal retten vurdere §§ 5 til 9, 31 og 32.

(3) Domstollovens regler om adgangen til å føre forhandlingene for lukkede dører gjelder tilsvarende. Opplysningene i arrestordren skal legges til grunn for rettens avgjørelse, med mindre de åpenbart er uriktige. Retten kan beslutte at det skal innhentes opplysninger og utsette forhandlingen. Rettsmøte kan unnlates dersom det anses ubetenkelig.

(4) Kjennelse avsies snarest mulig. Dersom den ettersøkte har samtykket til overlevering til en stat i EU utenfor Norden, jf. § 53 første ledd, kan retten avsi kjennelse straks og senest innen 1 uke. I andre tilfeller skal rettskraftig kjennelse så vidt mulig foreligge innen følgende frister:

- a. 45 dager etter pågripelsen av den ettersøkte ved en arrestordre fra en stat i EU utenfor Norden
- b. 21 dager etter pågripelsen av den ettersøkte ved en nordisk arrestordre.

(5) Kjennelsen kan ankes i samsvar med reglene i straffeprosessloven kapittel 26. Ankefristen er 3 dager. Anke har oppsettende virkning.

### § 55 Påtalemyndighetens avgjørelse

(1) Ved en nordisk arrestordre, der den ettersøkte har samtykket til overlevering, avgjør påtalemyndigheten så vidt mulig innen 3 arbeidsdager etter at samtykket er gitt om arrestordren skal iverksettes.

(2) Er det rettskraftig avgjort at vilkårene for overlevering ikke er oppfylt, skal påtalemyndigheten avslå arrestordren.

(3) Er det rettskraftig avgjort at vilkårene for overlevering er oppfylt, avgjør påtalemyndigheten så vidt mulig innen 3 arbeidsdager om arrestordren skal iverksettes. I påtalemyndighetens vurdering av en arrestordre fra en stat i EU utenfor Norden inngår §§ 10, 11, 26, 59 og 71. I vurderingen av en nordisk arrestordre inngår §§ 10, 11, 33, 34, 59 og 71. Eventuelle betingelser for overlevering inntas i vedtaket.

(4) Når det fremkommer omstendigheter eller bevis som tilsier at vilkåret i § 5 blir prøvd på nytt,

kan påtalemyndigheten i særlige tilfeller også vurdere dette.

(5) Den ettersøkte kan klage over påtalemyndighetens vedtak. Straffeprosessloven § 59 a gjelder tilsvarende. Klagefristen er likevel 3 dager og klage har oppsettende virkning. Klageinstansen treffer sitt vedtak straks og så vidt mulig innen 3 arbeidsdager etter at klagen ble mottatt.

(6) Saksbehandlingsfristene i første, tredje og femte ledd løper fra påtalemyndigheten har mottatt tilstrekkelige opplysninger til å fatte vedtak.

(7) Når det er endelig avgjort om arrestordren skal iverksettes, skal påtalemyndigheten straks underrette den utstedende myndigheten. Avslag skal begrunnes.

### § 56 Departementets avgjørelse

(1) Rettskraftig kjennelse om at vilkårene for overlevering er oppfylt sendes departementet for avgjørelse når

- a. arrestordren gjelder en norsk statsborger og er fra en stat i EU utenfor Norden som ikke overleverer egne borgere til Norge, jf. § 27
- b. det er rettskraftig avgjort at arrestordren gjelder et politisk lovbrudd, og arrestordren er fra en stat i EU utenfor Norden som ikke overleverer ettersøkte personer til Norge for politisk lovbrudd, jf. § 28
- c. det i tillegg til en eller flere arrestordrer foreligger en utleveringsbegjæring mot den ettersøkte, jf. § 71.

(2) I departementets vurdering av en arrestordre fra en stat i EU utenfor Norden inngår §§ 10, 11, 26 til 28, 59 og 71. I vurderingen av en nordisk arrestordre inngår §§ 10, 11, 33, 34, 59 og 71. Eventuelle betingelser for overlevering inntas i vedtaket.

(3) Når det fremkommer omstendigheter eller bevis som tilsier at vilkåret i § 5 blir prøvd på nytt, kan departementet i særlige tilfeller også vurdere dette.

(4) Departementet treffer sin avgjørelse snarest og så vidt mulig innen 1 uke etter at saken ble mottatt. Fristen løper fra departementet har mottatt tilstrekkelige opplysninger til å fatte vedtak. Departementets vedtak kan ikke påklages.

(5) Når det er endelig avgjort om arrestordren skal iverksettes, skal departementet straks underrette den utstedende myndigheten. Avslag skal begrunnes.

### § 57 Frister for overlevering

(1) Den ettersøkte skal overleveres så snart som mulig etter at vedtaket om overlevering er endelig, og innen følgende frister:

- a. 5 dager ved overlevering til stater i Norden
- b. 10 dager ved overlevering til stater i EU utenfor Norden.

(2) Dersom særlige omstendigheter gjør det umulig å overholde fristen i første ledd bokstav a, skal påtalemyndigheten straks kontakte den utstedende myndigheten og avtale en ny dato. I slike tilfeller skal overlevering skje innen 5 dager fra den opprinnelige datoen.

(3) Dersom omstendigheter som ligger utenfor statenes kontroll hindrer overlevering innen fristen i første eller annet ledd, skal påtalemyndigheten straks kontakte den utstedende myndigheten og avtale en ny dato. Ved overlevering til stater i EU utenfor Norden skal overlevering i slike tilfeller skje innen 10 dager fra den nye datoen som blir avtalt.

(4) Dersom det foreligger tungtveiende humanitære grunner, kan overlevering utsettes. Overlevering skal iverksettes så snart disse grunnene ikke lenger foreligger. Påtalemyndigheten skal i slike tilfeller straks kontakte den utstedende myndigheten og avtale en ny dato. Ved overlevering til stater i EU utenfor Norden skal overlevering skje innen 10 dager fra den nye datoen som blir avtalt.

(5) Den som er fengslet på grunnlag av en arrestordre, skal løslates når fristene for overlevering etter bestemmelsen her er utløpt. Den ettersøkte skal likevel ikke løslates dersom det er avtalt ny frist for overlevering etter annet til fjerde ledd.

(6) Løslatelse på grunn av at fristene er utløpt, er ikke til hinder for bruk av de tvangsmidler som finnes nødvendige for å gjennomføre overlevering, med unntak av varetektsfengsling. Overlevering kan gjennomføres med tvang, og den ettersøkte kan pågripes for uttransportering. Reglene i § 52 gjelder med de begrensninger som følger av leddet her, så langt de passer.

#### § 58 Immunitet og privilegier

(1) Dersom den ettersøkte har immunitet eller et privilegium med hensyn til rettsforfølgning eller fullbyrding i Norge, begynner fristene i § 51 første til tredje ledd ikke å løpe før påtalemyndigheten blir informert om at immuniteten eller privilegiet er opphevet.

(2) Dersom immuniteten eller privilegiet nevnt i første ledd kan oppheves av norsk myndighet, skal påtalemyndigheten straks anmode rette myndighet om å oppheve immuniteten eller privilegiet.

(3) Dersom kompetansen til å oppheve immuniteten eller privilegiet ligger hos en myndighet i en annen stat eller internasjonal organisasjon, skal påtalemyndigheten straks varsle den utstedende

staten om at arrestordren ikke kan etterkommes før immuniteten eller privilegiet er opphevet.

(4) Departementet kan gi nærmere bestemmelser om saksbehandlingen i tilfeller som nevnt i annet ledd.

#### § 59 Utsatt og midlertidig overlevering

(1) Overlevering kan utsettes for å strafforfølge den ettersøkte i Norge for et annet straffbart forhold. Det samme gjelder dersom den ettersøkte skal fullbyrde en dom i Norge for et annet straffbart forhold.

(2) I stedet for å utsette overleveringen kan overlevering gjøres midlertidig på betingelser som blir avtalt skriftlig mellom påtalemyndigheten og den som har utstedt arrestordren. Dersom den ettersøkte er frihetsberøvet, skal påtalemyndigheten innhente uttalelse fra kriminalomsorgen før avgjørelse treffes.

#### § 60 Midlertidig overføring

(1) Dersom det foreligger en arrestordre om overlevering til strafforfølgning, og det er anmodet om det, kan påtalemyndigheten samtykke til midlertidig overføring av den ettersøkte for avhør i den utstedende staten.

(2) Samtykke skal ikke gis når det er klart at arrestordren vil bli avslått eller det anses nødvendig at den ettersøkte oppholder seg i Norge av hensyn til en straffesak eller behandlingen av arrestordren. Ved vurderingen av om samtykke skal gis, skal det tas hensyn til om overføringen vil forlenge frihetsberøvelsen av den ettersøkte. Den ettersøkte skal få anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes.

(3) Påtalemyndigheten beslutter tiden for overføringen og stiller de betingelsene som den finner nødvendige.

### Kapittel 8 Behandlingen av saker om utlevering og overlevering til Norge

#### § 61 Utstedelse og oversendelse av utleveringsbegjæringer

(1) Påtalemyndigheten kan utstede en begjæring til en stat utenfor EU og Norden om utlevering til strafforfølgning dersom det foreligger en avgjørelse om pågrepelse truffet av retten. En begjæring om utlevering til straffullbyrding kan utstedes dersom det foreligger en rettskraftig dom på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon.

(2) Påtalemyndigheten anmoder departementet om å sette frem utleveringsbegjæringen.

(3) Departementet gjennomgår utleveringsbegjæringen og påser at den er i samsvar med even-

tuell avtale med annen stat. Utleveringsbegjæringen settes frem på diplomatisk vei eller på annen måte som godtas av vedkommende stat.

#### § 62 Utstedelse av arrestordrer

(1) Påtalemyndigheten kan utstede en arrestordre til en stat i EU utenfor Norden om overlevering til strafforfølgning dersom det foreligger en avgjørelse om pågrepelse truffet av retten for et forhold som kan medføre fengsel i minst 1 år, og retten har kommet til at det er forholdsmessig å utstede arrestordren. En arrestordre om overlevering til straffullbyrding kan utstedes dersom det foreligger en rettskraftig dom som lyder på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon av minst 4 måneder.

(2) I hastetilfeller kan påtalemyndigheten beslutte at den ettersøkte skal etterlyses internasjonalt uten at det er utstedt en arrestordre. Ved overlevering til strafforfølgning må påtalemyndigheten først treffe en skriftlig pågripelsesbeslutning. I slike tilfeller skal påtalemyndighetens avgjørelse snarest mulig bringes inn for retten for godkjenning.

(3) Arrestordren kan også omfatte forhold som ikke oppfyller vilkårene etter første ledd, såfremt ett av forholdene oppfyller kravene. I så fall må det ved utstedelsen av en arrestordre om overlevering til strafforfølgning foreligge en pågripelsesbeslutning truffet av retten som omfatter alle forholdene overlevering ønskes for.

(4) Arrestordren utformes i samsvar med § 48. Dersom forholdet kan straffes med fengsel i minst 3 år og kan anses som et forhold som nevnt i forskrift til § 21 fjerde ledd bokstav b, skal det opplyses om dette. Det samme gjelder når arrestordren gjelder medvirkning til felles kriminell virksomhet som nevnt i § 21 fjerde ledd bokstav a.

(5) Arrestordren skrives på eller oversettes til et språk som godtas av den iverksettende staten.

#### § 63 Utstedelse av nordiske arrestordrer

(1) Påtalemyndigheten kan utstede en nordisk arrestordre til en annen stat i Norden om overlevering til strafforfølgning dersom det foreligger en pågripelsesbeslutning truffet av påtalemyndigheten for et forhold som kan medføre fengsel. En arrestordre om overlevering til straffullbyrding kan utstedes dersom det foreligger en rettskraftig dom på fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon.

(2) § 62 annet ledd første og annet punktum og tredje ledd første punktum gjelder tilsvarende. I så fall er det ved utstedelsen av en arrestordre om overlevering til strafforfølgning tilstrekkelig at det

foreligger en pågripelsesbeslutning truffet av påtalemyndigheten som omfatter ett av forholdene overlevering ønskes for.

(3) Arrestordren utformes i samsvar med § 48.

(4) Arrestordren skrives på norsk, svensk, dansk eller engelsk.

#### § 64 Oversendelse av arrestordrer og nordiske arrestordrer

(1) Arrestordrer og nordiske arrestordrer registreres i Schengen informasjonssystem eller annet system for etterlysning av personer som er mistenkte for straffbare forhold. Er den ettersøkte oppholdssted kjent, kan arrestordren sendes til kompetent myndighet i oppholdsstaten.

(2) En etterlysning som nevnt i §§ 62 annet ledd eller 63 annet ledd registreres som angitt i første ledd første punktum.

#### § 65 Varetektsfradrag

Når en person er utlevert eller overlevert til Norge for straffullbyrding, skal tiden vedkommende i anledning saken har vært frihetsberøvet i den andre staten komme til fradrag i straffen her. Det samme gjelder når en person er utlevert eller overlevert til strafforfølgning, dersom vedkommende dømmes til fengselsstraff eller annen frihetsberøvende reaksjon her på grunnlag av det straffbare forholdet utleveringsbegjæringen, arrestordren eller den nordiske arrestordren gjaldt.

#### § 66 Spesialitetsprinsippet

(1) Den som er utlevert til Norge, kan ikke holdes strafferettslig ansvarlig for noe annet straffbart forhold begått før utleveringen enn utlevering skjedde for, med mindre det foreligger forhold som nevnt i annet ledd bokstav c eller d, eller staten som utleverte vedkommende, samtykker. Anmodning om samtykke skal sendes som angitt i § 61. Til anmodningen skal så vidt mulig vedlegges en forklaring fra vedkommende.

(2) Den som er overlevert til Norge fra en stat i EU utenfor Norden, kan ikke holdes strafferettslig ansvarlig for noe annet straffbart forhold begått før overleveringen enn overlevering skjedde for, med mindre

- a. vedkommende etter overlevering samtykker til strafforfølgning eller straffullbyrding for bestemte andre forhold begått før overleveringen
- b. vedkommende samtykket til å bli overlevert til Norge og til å bli strafffulgt eller få straff fullbyrdet mot seg for andre forhold begått før overleveringen

- c. vedkommende har unnlatt å forlate riket, enda personen i 45 dager har hatt mulighet til dette
- d. vedkommende frivillig har vendt tilbake til riket etter først å ha forlatt det
- e. strafforfølgningen eller straffullbyrdingen ikke vil medføre frihetsberøvelse
- f. staten som overleverte vedkommende, samtykker.

(3) Samtykke som nevnt i annet ledd bokstav a skal nedtegnes i rettsmøte med forsvarer til stede etter at vedkommende er informert om virkningene av å samtykke.

(4) Den som er overlevert til Norge fra en stat i Norden, kan holdes strafferettslig ansvarlig for andre straffbare forhold begått før overleveringen enn overlevering skjedde for, med mindre

- a. det i staten som overleverte personen foreligger forhold som nevnt i §§ 5 til 8, eller det foreligger forhold som nevnt i §§ 9 eller 32
- b. forholdet er begått helt eller delvis på territoriet til staten som overleverte vedkommende, eller et likestilt sted, og ikke er straffbart etter denne statens lovgivning, og vedkommende stat ikke samtykker til utvidet strafforfølgning eller straffullbyrding.

(5) Selv om vilkårene i fjerde ledd bokstav b er oppfylt, kan vedkommende holdes strafferettslig ansvarlig for andre straffbare forhold begått før overleveringen i tilfeller som nevnt i annet ledd bokstav c og d, eller dersom vedkommende samtykker til dette. Samtykke som gis etter at overlevering hit har skjedd, skal avgis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til stede etter at den ettersøkte er informert om virkningene av å samtykke.

(6) Anmodning om samtykke som nevnt i annet ledd bokstav f og fjerde ledd bokstav b skal utstedes i samsvar med §§ 62 eller 63 og sendes til kompetent myndighet i staten som overleverte vedkommende.

(7) Den ettersøkte kan ikke strafforfølges og straff kan ikke fullbyrdes mot vedkommende i strid med betingelser som er stilt for utleveringen eller overleveringen hit.

#### § 67 Videre utlevering

(1) Den som er utlevert til Norge, kan ikke utleveres videre for noe straffbart forhold begått før utleveringen, med mindre

- a. vedkommende har unnlatt å forlate riket, enda personen i 45 dager har hatt mulighet til dette
- b. vedkommende frivillig har vendt tilbake til riket etter først å ha forlatt det
- c. staten som utleverte vedkommende, samtykker.

(2) Anmodning om samtykke som nevnt i første ledd bokstav c skal sendes som angitt i § 61.

(3) Den som er overlevert til Norge fra en stat i EU utenfor Norden, kan ikke utleveres videre for noe straffbart forhold begått før overleveringen uten samtykke fra staten vedkommende ble overlevert fra, med mindre annet følger av overleveringsvedtaket.

(4) Den som er overlevert til Norge fra en stat i Norden, kan ikke utleveres videre for noe straffbart forhold begått før overleveringen, med mindre det foreligger forhold som nevnt i første ledd bokstav a eller b, eller vedkommende etter overleveringen samtykker til videre utlevering, eller staten som overleverte vedkommende til Norge, samtykker. Den ettersøkte samtykke skal avgis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til stede etter at vedkommende er informert om virkningene av å samtykke.

(5) Anmodning om samtykke som nevnt i tredje ledd eller fjerde ledd første punktum skal utstedes i samsvar med §§ 62 eller 63 og sendes til kompetent myndighet i staten som overleverte vedkommende.

(6) Videre utlevering kan ikke skje i strid med betingelser som er stilt for utleveringen eller overleveringen hit.

(7) Dersom videre utlevering kan skje etter bestemmelsen her, behandles utleveringsbegjæringen etter reglene i loven her.

#### § 68 Videre overlevering

(1) Den som er utlevert til Norge, kan ikke overleveres videre til en stat i EU eller Norden for noe straffbart forhold begått før utleveringen, med mindre det foreligger forhold som nevnt i annet ledd bokstav b eller c, eller staten som utleverte vedkommende, samtykker. Anmodning om samtykke skal sendes som angitt i § 61.

(2) Den som er overlevert til Norge fra en stat i EU utenfor Norden, kan ikke overleveres videre til en annen stat i EU eller Island for noe straffbart forhold begått før overleveringen, med mindre

- a. vedkommende etter overleveringen samtykker til videre overlevering
- b. vedkommende har unnlatt å forlate riket, enda personen i 45 dager har hatt mulighet til dette
- c. vedkommende frivillig har vendt tilbake til riket etter først å ha forlatt det
- d. vedkommende ikke er vernet av spesialitetsprinsippet etter § 66 annet ledd bokstav a til d eller f
- e. staten som overleverte vedkommende, samtykker.



(3) Samtykke som nevnt i annet ledd bokstav a skal nedtegnes i rettsmøte med forsvarer til stede etter at vedkommende er informert om virkningene av å samtykke.

(4) Den som er overlevert til Norge fra en stat i Norden, kan overleveres videre til en annen nordisk stat for andre straffbare forhold begått før overleveringen. Videre overlevering til en stat i EU utenfor Norden kan bare skje i tilfeller som nevnt i annet ledd bokstav a til c og e. Samtykke som nevnt i annet ledd bokstav a skal avgis skriftlig til påtalemyndigheten med forsvarer til stede etter at vedkommende er informert om virkningene av å samtykke.

(5) Anmodning om samtykke som nevnt i annet ledd bokstav e og fjerde ledd annet punktum, jf. annet ledd bokstav e, skal utstedes i samsvar med §§ 62 eller 63 og sendes til kompetent myndighet i staten som overleverte vedkommende.

(6) Videre overlevering kan ikke skje i strid med betingelser som er stilt for utleveringen eller overleveringen hit.

(7) Dersom videre overlevering kan skje etter bestemmelsen her, behandles arrestordren etter reglene i loven her.

#### § 69 *Tilbakeføring av personer som er utlevert eller overlevert til Norge*

(1) Påtalemyndigheten skal sørge for at en person som er midlertidig utlevert eller overlevert til Norge eller utlevert eller overlevert hit for strafforfølgning på betingelse av tilbakeføring for soning, blir tilbakeført til den anmodede eller iverksettende staten.

(2) Den som skal tilbakeføres etter at en strafforfølgning i Norge er avsluttet, kan pågripes og holdes fengslet dersom det anses nødvendig for å overholde plikten til tilbakeføring eller betingelse stilt av den andre staten. Vil påtalemyndigheten holde på den pågrepne for å sikre eller gjennomføre tilbakeføringen, skal vedkommende fremstilles for tingretten med krav om fengsling. Straffeprosessloven § 183 gjelder tilsvarende.

(3) Den som er midlertidig utlevert eller overlevert til Norge, skal pågripes og holdes fengslet, med mindre annet er avtalt med den andre staten. § 52 fjerde ledd første og annet punktum gjelder tilsvarende.

(4) Tredje ledd gjelder tilsvarende ved midlertidig overføring av en person før vedtak om overlevering er truffet i den iverksettende staten.

### Kapittel 9 Andre bestemmelser

#### § 70 *Beslag og overgivelse av ting*

(1) Påtalemyndigheten skal på anmodning fra den anmodende staten beslaglegge ting som antas å ha betydning som bevis i saken utleveringsbegjæringen gjelder, eller som er utbytte av det straffbare forholdet. Det samme gjelder ting og utbytte som kan inndras etter straffeloven §§ 67 til 73, såfremt det ville vært adgang til inndragning etter den anmodende statens lovgivning. Departementet kan i forbindelse med avgjørelsen etter § 44 beslutte at ting som er beslaglagt, skal overgis til den anmodende staten.

(2) Påtalemyndigheten skal beslaglegge og overgi ting som antas å ha betydning som bevis i saken arrestordren gjelder, eller som er utbytte av det straffbare forholdet. Det samme gjelder ting og utbytte som kan inndras etter straffeloven §§ 67 til 73, såfremt den utstedende staten krever det, og det ville vært adgang til inndragning etter denne statens lovgivning. Når departementet avgjør arrestordren etter § 56, kan det også treffe beslutning om overgivelse.

(3) Plikten til overgivelse etter første og annet ledd gjelder selv om den ettersøkte er død eller forsvunnet.

(4) Påtalemyndigheten kan holde tilbake eller midlertidig overgi ting som kan ha betydning som bevis i en pågående straffesak i Norge.

(5) Overgivelse får ingen betydning for eksisterende rettigheter i tingene.

#### § 71 *Konkurrerende anmodninger*

(1) Dersom flere utleveringsbegjæringer gjelder samme person, avgjør departementet hvilken begjæring som skal etterkommes.

(2) Gjelder en eller flere utleveringsbegjæringer og en eller flere arrestordrer samme person, avgjør departementet hvilken som skal etterkommes.

(3) Dersom flere arrestordrer gjelder samme person, avgjør påtalemyndigheten hvilken som skal etterkommes.

(4) Ved vurderingen av hvilken utleveringsbegjæring eller arrestordre som skal etterkommes, skal det blant annet legges vekt på stedet for og karakteren av de straffbare forholdene, når anmodningene er utstedt, og om de gjelder strafforfølgning eller fullbyrding av dom.

#### § 72 *Transitt*

(1) Departementet kan tillate at en person som utleveres fra en fremmed stat til en annen fremmed stat, føres over norsk territorium, såfremt

ikke personen er norsk statsborger eller §§ 5, 6, 18 eller 19 ville være til hinder for at det skjedde utlevering fra Norge til vedkommende fremmede stat for forholdet.

(2) Ved overlevering mellom to stater i EU eller mellom Island og en stat i EU skal departementet tillate at personen blir ført over norsk territorium dersom norske myndigheter har mottatt opplysninger om

- a. at det foreligger en arrestordre
- b. den ettersøktes identitet og statsborgerskap
- c. det straffbare forholdets art og rettslige karakteristikk
- d. omstendighetene rundt det straffbare forholdet, herunder tid og sted.

Skal overleveringen skje til en stat som ikke overleverer egne statsborgere til Norge, kan transitt likevel nektes dersom den ettersøkte er norsk statsborger. I andre tilfeller der den ettersøkte er norsk statsborger, kan det stilles betingelser for tillatelsen.

(3) Den som blir overlevert fra Danmark, Finland, Island eller Sverige til en av disse statene, kan uten særskilt tillatelse føres over norsk territorium.

(4) Annet ledd gjelder tilsvarende ved transitt av en person som skal utleveres fra en stat utenfor EU og Norden til en stat i EU eller Island på grunnlag av en utleveringsbegjæring.

(5) Bestemmelsene i §§ 41 og 52 om tvangsmidler gjelder tilsvarende ved transitt etter første til fjerde ledd så langt de passer.

### § 73 Utleveringsavtale med annen stat

(1) Kongen kan inngå avtale med annen stat om plikt til utlevering. Avtalen må ikke stride mot loven her.

(2) Utlevering kan skje etter loven her, selv om det ikke foreligger plikt til det etter avtale med vedkommende stat.

## Kapittel 10 Avsluttende bestemmelser

### § 74 Ikraftsetting

(1) Loven trer i kraft når Kongen bestemmer.

(2) Fra den tid loven trer i kraft, oppheves lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrytere m.v., unntatt §§ 23 a, 23 b, 24, 24 a, 25, 25 a og 26, og lov 20. januar 2012 nr. 4 om pågriping og overlevering til og frå Noreg for straffbare forhold på grunnlag av ein arrestordre (arrestordreloven).

### § 75 Endringer i andre lover

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte gjøres følgende endringer:

§ 13 nytt tredje ledd skal lyde:

*Første og annet ledd gjelder tilsvarende i saker etter utleverings- og arrestordreloven. Vilkåret om særlige grunner gjelder likevel ikke.*

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

2. I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 6 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

*Det samme gjelder når det er fremsatt en anmodning fra utenlandsk myndighet om strafffølging og det ikke er adgang til å utlevere den ettersøkte til vedkommende stat.*

## Kilder

### Lover

Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814

Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven)

Lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m. (bilandsloven)

Lov 15. november 1963 om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v.

Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrytere m.v. [utleveringsloven]

Lov 25. mars 1977 nr. 22 om overføring av straffeforfølgning fra eller til annet europeisk land

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

Lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte [overføringsloven]

Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdesloven)

Lov 24. juni 1994 nr. 38 om gjennomføring i norsk rett av De forente nasjoners sikkerhetsråds vedtak om å opprette internasjonale domstoler for forbrytelser i det tidligere Jugoslavia og Rwanda

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) [SIS-loven]

Lov 16. juli 1999 nr. 67 om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengensamarbeidet

Lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene)

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)

Lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Lov 20. januar 2012 nr. 4 om pågriping og overlevering til og frå Noreg for straffbare forhold på grunnlag av ein arrestordre (arrestordreloven)

Lov 22. juni 2012 nr. 52 om endringer i utleveringsloven m.m.

Lov 20. desember 2018 nr. 121 om endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap)

Lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven)

Lov 18. februar 2022 nr. 6 om endringer i lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) mv. [ikke i kraft]

Midlertidig lov 17. juni 2022 nr. 60 om tilpasninger i regelverket om internasjonalt rettslig samarbeid som følge av utbruddet av covid-19 (testing for covid-19 før uttransportering)

### Opphevede lover

Lov 21. april 1888 om norsk Statsborgerret m. m. [statsborgerloven 1888]

Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10

Militær Straffelov 22. mai 1902 nr. 13

Lov 13. juni 1908 om udlevering af forbrydere [utleveringsloven 1908]

Lov 27. juli 1956 om utlendingers adgang til riket m.v. (fremmedloven)

Lov 3. mars 1961 nr. 1 om utlevering av lovbrytere til Danmark, Finland, Island og Sverige

Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Lov 19. september 2008 nr. 77 om pågripelse og overlevering mellom de nordiske stater på grunn av straffbare forhold (lov om nordisk arrestordre)

**Forskrifter**

- Forskrift 3. desember 1963 nr. 1 om samarbeid med Danmark, Finland, Island og Sverige om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v.
- Forskrift 21. desember 2000 nr. 1365 til lov om Schengen informasjonssystem (SIS-forskriften)
- Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentliglova (offentlegforskrifta)
- Forskrift 15. desember 2016 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)
- Forskrift 18. oktober 2019 nr. 1388 til arrestordreløven (arrestordreforskrifta)
- Forskrift 26. juni 2022 nr. 1194 om Schengen informasjonssystem (SIS-forskriften) [ikke i kraft]

**Kongelige resolusjoner**

- Kongelig resolusjon 17. oktober 1986 om undertegning og ratifikasjon av 1. Tilleggsprotokoll 15 oktober 1975 til den europeiske konvensjon 13 desember 1957 om utlevering, med erklæring vedrørende protokollens kapittel I, 2. Andre tilleggsprotokoll 17 mars 1978 til den europeiske konvensjon 13 desember 1957 om utlevering, med forbehold for protokollens kapitler I og V, 3. Tilleggsprotokoll 17 mars 1978 til den europeiske konvensjon 20 april 1959 om gjensidig hjelp i straffesaker
- Kongelig resolusjon 15. desember 2006 om forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)

**Innstillinger mv.**

- Innst. S. nr. 48 (1959–60) Innstilling fra den forsterkede utenriks- og konstitusjonskomité om Stortingets samtykke til ratifikasjon av en europeisk konvensjon om utlevering av lovbrøyttere
- Innst. O. nr. 61 (1974–75) Innstilling fra justiskomiteen om 1) lov om utlevering av lovbrøyttere m.v. og 2) lov om endringer i lov 3. mars 1961 om utlevering av lovbrøyttere til Danmark, Finland, Island og Sverige
- Innst. S. nr. 162 (1977–78) Innstilling fra den forsterkede utenriks- og konstitusjonskomité om samtykke til ratifikasjon av en avtale av 9. juni 1977 mellom Norge og Amerikas Forente Stater om utlevering av lovbrøyttere
- Innst. S. nr. 296 (1995–96) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om statsrådets protokoller for tidsrommet 1. juli–31. desember 1995

- Innst. 67 S (2011–2012) Innstilling frå justiskomiteen om lov om pågriping og overlevering til og frå Noreg for straffbare forhold på grunnlag av ein arrestordre (arrestordreløven) og om samtykke til inngåing av avtale 28. juni 2006 mellom EU, Island og Noreg om overleveringsprosedyre mellom partane
- Innst. 68 L (2011–2012) Innstilling frå justiskomiteen om lov om pågriping og overlevering til og frå Noreg for straffbare forhold på grunnlag av ein arrestordre (arrestordreløven) og om samtykke til inngåing av avtale 28. juni 2006 mellom EU, Island og Noreg om overleveringsprosedyre mellom partane
- Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven: Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, 19. desember 2011

**Proposisjoner**

- Oth. Prp. No. 16 (1888) Ang. udfærdigelse af en Lov om norsk Statsborgerret m. v.
- Ot.prp. nr. 26 (1906–07) Ang. udfærdigelse af en lov om udlevering af forbrydere
- Ot.prp. nr. 18 (1959–60) Om lov om utlevering av lovbrøyttere til Danmark, Finnland, Island og Sverige
- St.prp. nr. 11 (1959–60) Om samtykke til ratifikasjon av europeisk konvensjon om utlevering, undertegnet 13. desember 1957
- Ot.prp. nr. 38 (1964–65) Om lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Ot.prp. nr. 27 (1968–69) Om lov om ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover
- Ot.prp. nr. 30 (1974–75) Om 1) lov om utlevering av lovbrøyttere og annen rettshjelp i straffesaker 2) lov om endringer i lov 3 mars 1961 nr. 1 om utlevering av lovbrøyttere til Danmark, Finland, Island og Sverige
- St.prp. nr. 16 (1977–78) Om samtykke til ratifikasjon av en avtale av 9. juni 1977 mellom Norge og Amerikas Forente Stater om utlevering av lovbrøyttere
- Ot.prp. nr. 46 (1986–87) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
- Ot.prp. nr. 47 (1990–91) Om lov om overføring av domfelte m.m.
- Ot.prp. nr. 42 (1995–96) Om lov om endringer i straffeløven (forholdet til folkeretten – gjen-

- nomføring av havrettskonvensjonens krav til straffelovgivning) Ot.prp. nr. 3 (1998–99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
- Ot.prp. nr. 56 (1998–99) Om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengensamarbeidet
- Ot.prp. nr. 41 (1999–2000) Om lov om endringer i lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte mv. (utvidet fullmakt til å iverksette overenskomster om fullbyrding av straffedommer, samtykke til ratifikasjon av avtale mellom Norge og Thailand av 20. mai 1999 om samarbeid om fullbyrding av strafferettslige reaksjoner, og samtykke til undertegning og ratifikasjon av tilleggsprotokoll av 18. desember 1997 til den europeiske konvensjonen av 21. mars 1983 om overføring av domfelte)
- Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001)
- Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven)
- Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
- Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)
- Ot.prp. nr. 39 (2007–2008) Om lov om pågrepelse og overlevering mellom de nordiske stater på grunn av straffbare forhold (lov om nordisk arrestordre) og om samtykke til ratifikasjon av konvensjon 15. desember 2005 om overlevering for straffbare forhold mellom de nordiske land (Nordisk arrestordre)
- Prop. 82 LS (2010–2011) Endringer i lov om overføring av domfelte mv. (avtaler om soningsoverføring og prosedyre ved unntak fra spesialitetsprinsippet) og vedtak om samtykke til inngåelse av avtale mellom Norge og Romania av 20. september 2010 om overføring av domfelte
- Prop. 137 LS (2010–2011) Lov om pågriping og overlevering til og frå Noreg for straffbare forhold på grunnlag av ein arrestordre (arrestordreløven) og om samtykke til inngåing av avtale 28. juni 2006 mellom EU, Island og Noreg om overleveringsprosedyre mellom partane
- Prop. 97 LS (2011–2012) Endringer i utleveringsloven m.m. og samtykke til ratifikasjon av Avtale 19. desember 2003 mellom Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge og Annen tilleggsprotokoll 8. november 2001 til Den europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker
- Prop. 100 L (2018–2019) Endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)
- Prop. 94 L (2019–2020) Midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv.
- Prop. 226 L (2020–2021) Endringer i lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) mv.

### NOU-er og andre utredninger

- Innstilling fra Straffelovrådet (Det sakkyndige råd for strafferettslige spørsmål) om utlevering for straffbare handlinger til Danmark, Finland, Island og Sverige, 29. mai 1958 [Straffelovrådets innstilling 1958]
- Innstilling fra Straffelovrådet (Det sakkyndige råd for strafferettslige spørsmål) om fullbyrdelse av nordiske dommer på straff m.v., 17. januar 1962
- NOU 1983: 47 Ny fremmedlov
- NOU 1984: 31 Straffelovgivningens stedlige virkeområde: Straffelovkommisjonens delutredning II
- NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen
- NOU 2001: 32 Bind A Rett på sak: Lov om tvisteløsning (tvisteloven)
- NOU 2004: 20 Ny utlendingslov
- NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov
- NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

### Høringsnotater

- Høringsnotat om utkast til lov om utlevering av lovbrytere og annen rettshjelp i straffesaker, Justis- og politidepartementet, 22. februar 1974
- Høringsnotat om forslag til lov om pågrepelse og overlevering mellom de nordiske stater på grunn av straffbare forhold (lov om nordisk arrestordre), Justis- og politidepartementet, 12. september 2006
- Høringsnotat om forslag til lovendringer for gjennomføring av avtale om overleveringsprosedyre mellom medlemsstatene i Den euro-

peiske union og Island og Noreg (arrestordre), Justis- og politidepartementet, 22. desember 2009

Høringsnotat om forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv. – strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom, Justis- og beredskapsdepartementet, 1. september 2020

### Rettspraksis

#### *Norges Høyesterett*

Rt. 1969 s. 1465  
Rt. 1973 s. 1479  
Rt. 1992 s. 1167 (HR-1992-1725-S)  
Rt. 1994 s. 934 (HR-1994-1398-S)  
Rt. 1995 s. 149 (HR-1995-51-S)  
Rt. 1995 s. 1057 (HR-1995-1125-S)  
Rt. 1995 s. 1228 (HR-1995-1395-S)  
Rt. 1995 s. 1258 (HR-1995-1674-S)  
Rt. 1996 s. 1318 (HR-1996-388-S)  
Rt. 1998 s. 1290 (HR-1998-446-S)  
Rt. 1998 s. 1993 (HR-1998-64-A)  
HR-1999-591-S  
HR-2001-844  
Rt. 2004 s. 1470 (HR-2004-1670-U)  
HR-2004-1824-U  
Rt. 2004 s. 1826 (HR-2004-1962-U)  
Rt. 2006 s. 379 (HR-2006-538-U)  
Rt. 2007 s. 1130 (HR-2007-1367-U)  
Rt. 2007 s. 1453 (HR-2007-1773-A)  
Rt. 2009 s. 594 (HR-2009-976-A)  
Rt. 2009 s. 705 (HR-2009-1151-A)  
Rt. 2010 s. 40 (HR-2010-106-A)  
HR-2010-1830-U  
HR-2010-1975-U  
Rt. 2011 s. 172 (HR-2011-296-A)  
Rt. 2011 s. 1481 (HR-2011-2133-A)  
HR-2012-1621-U  
Rt. 2013 s. 335 (HR-2013-572)  
Rt. 2014 s. 680 (HR-2014-1357-A)  
Rt. 2015 s. 42 (HR-2015-87-U)  
Rt. 2015 s. 155 (HR-2015-289-A)  
HR-2016-53-U  
HR-2016-1490-U  
HR-2016-2554-P  
HR-2017-47-U  
HR-2017-89-U  
HR-2017-985-U  
HR-2018-456-P  
HR-2018-581-U  
HR-2018-1053-U  
HR-2018-1941-U

HR-2018-2242-U  
HR-2019-120-U  
HR-2019-505-U  
HR-2019-729-U  
HR-2019-2437-U  
HR-2020-553-U  
HR-2020-560-U  
HR-2020-1001-A  
HR-2020-1701-U  
HR-2020-1928-U  
HR-2021-2544-U  
HR-2022-212-U  
HR-2022-863-A

#### *Lagmannsrettene*

LF-2009-203679  
LE-2010-150688  
LF-2010-159809  
RG 2010 s. 1560 (LA-2010-166841)  
LA-2012-101486  
RG 2013 s. 431 (LB-2013-48479)  
LB-2014-147249  
LB-2018-146950  
LE-2018-147609  
LB-2019-84961  
LB-2019-108761  
LE-2020-66103  
LB-2020-138043  
LB-2020-140413  
LA-2021-12930  
LA-2021-81050

### Rundskriv

Rundskriv om internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker – gjensidig hjelp i straffesaker og utlevering av lovbrytere, Justis- og politidepartementet, 1. august 2001 (G-19/2001)  
Rundskriv om delegasjon av avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker etter lov av 15.11.1963 om fullbyrding av nordiske dommer på straff mv., Justis- og politidepartementet, 21. juli 2004 (G-02/2004)  
Rundskriv om nordisk arrestordre, Justis- og beredskapsdepartementet, 15. oktober 2012 (G-12/2012)  
Rundskriv om apostille, Justis- og beredskapsdepartementet, 26. september 2017 (G-07/2017)  
Rundskriv om nordisk-europeisk arrestordre, Justis- og beredskapsdepartementet, 19. februar 2020 (G-02/2020)

### Retningslinjer og rutiner

- Utleveringssaker og saker om bortvisning og utvisning – rutiner mellom UDI og JD, Utlendingsdirektoratet, 11. september 2000, sist endret 28. november 2019 (RUDI-2000-21)
- Saker om bortvisning eller utvisning når utlendingen er eller vert kravd utlevert, Utlendingsdirektoratet, 11. september 2000, sist endret 28. november 2019 (RUDI-2000-28)
- Utlevering og soningsoverføring – felles rutiner for Justis- og beredskapsdepartementet ved Sivilavdelingen (SIA) og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Justis- og beredskapsdepartementet, 22. februar 2016
- Rutiner i arrestordresaker, Riksadvokaten, 16. februar 2021 (RA-2021-520)

### Internasjonale kilder

*Kort om hvor de folkerettslige avtalene er tilgjengelige*

Folkerettslige avtaler Norge er part i fremgår av publikasjonen «Overenskomster med fremmede stater» eller «Norges Traktater». Opplysninger om avtalene registreres i Utenriksdepartementets traktatregister, som finnes på Lovdata ([www.lovdata.no](http://www.lovdata.no)). En del av avtalene er imidlertid ikke publisert i fulltekst. Når det gjelder sentrale folkerettslige avtaler om utlevering nevnes derfor følgende:

Utleveringskonvensjonen 1957 og tilleggsprotokollene er tilgjengelige i fulltekst på Europarådets nettsider ([www.coe.int](http://www.coe.int)). Her fremgår også statenes forbehold og erklæringer til konvensjonen og protokollene. Utleveringskonvensjonen 1957, utdrag fra Schengenkonvensjonen 1990, utleveringsavtalen med USA 1977 og utleveringsavtalen med Australia 1985 fremgår (på norsk) som henholdsvis vedlegg 3, 4, 8 og 9 til rundskriv G-19/2001, som er publisert på Lovdata og nettsidene til den norske regjeringen ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)). Utleveringsavtalen med Canada 1873 og tilleggserklæringen 1907 er inntatt i Norges Traktater, og fremgår også på nettsidene til traktatavdelingen til den canadiske regjeringen ([www.treaty-accord.gc.ca](http://www.treaty-accord.gc.ca)).

Når det gjelder overlevering, nevnes det at statenes erklæringer til parallellavtalen 2006 fremgår (på engelsk) som vedlegg 3 til rundskriv G-02/2020, mens erklæringer fra partene til avtalen fremgår (på norsk) som vedlegg til parallellavtalen på Lovdata og regjeringens nettsider.

### Multilaterale avtaler

- Overenskomst mellom Norge, Danmark og Sverige om anerkjennelse og fullbyrdelse av dommer i straffesaker, 8. mars 1948
- Overenskomst om forhindring og avstraffelse av forbrytelsen folkemord, 9. desember 1948 [FNs folkemordkonvensjon]
- Geneve-konvensjonen om forbedring av såredes og sykes kår i de væpnede styrker i felten, med vedlegg (Konvensjon I), 12. august 1949
- Geneve-konvensjonen om forbedring av såredes, sykes og skipbrudnes kår i de væpnede styrker til sjøs, med vedlegg (Konvensjon II), 12. august 1949
- Geneve-konvensjonen om behandling av krigsfanger, med vedlegg (Konvensjon III), 12. august 1949
- Geneve-konvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid, med vedlegg (Konvensjon IV), 12. august 1949
- Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, 4. november 1950 (ETS nr. 5) [Den europeiske menneskerettskonvensjon; EMK]
- Avtale mellom partene i Traktat for det nordatlantiske område om status for deres styrker, 19. juni 1951 [NATO-SOFA-avtalen]
- Konvensjon om flyktningers stilling, 28. juli 1951 [FNs flyktningkonvensjon]
- Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåte, 25. mars 1957, sist endret 7. juni 2016 (2016/C 202/01) [traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte; TEUF]
- Europeisk konvensjon om utlevering, 13. desember 1957 (ETS nr. 24) [utleveringskonvensjonen]
- Den alminnelige narkotikakonvensjon, 30. mars 1961
- Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem, 18. april 1961
- Wien-konvensjonen om konsulært samkvem, 24. april 1963
- Konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, 7. mars 1966 [FNs rasediskrimineringskonvensjon]
- Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter, 16. desember 1966 [FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter; SP]
- Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 16. desember 1966 [FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter; ØSK]

- Samarbeidsavtale mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser, 19. desember 1996
- Protokoll om flyktningers stilling, 31. januar 1967
- Europeisk konvensjon om internasjonal gyldighet av straffedommer, 28. mai 1970 (ETS nr. 70) [gyldighetskonvensjonen]
- Europeisk konvensjon om overføring av straffesaker, 15. mai 1972 (ETS nr. 73) [konvensjon om overføring av straffesaker]
- Tilleggsprotokoll til Europeisk konvensjon om utlevering, 15. oktober 1975 (ETS nr. 86) [første tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen]
- Europeisk konvensjon om bekjempelse av terrorisme, 27. januar 1977 (ETS nr. 90)
- Andre tilleggsprotokoll til Europeisk konvensjon om utlevering, 17. mars 1978 (ETS nr. 98) [annen tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen]
- Konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner, 18. desember 1979 [FNs kvinnekonvensjon]
- Konvensjon om overføring av domfelte, 21. mars 1983 (ETS nr. 112) [overføringskonvensjonen]
- Protokoll nr. 6 til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, om avskaffelse av dødsstraff, 28. april 1983 (ETS nr. 114) [sjette tilleggsprotokoll til EMK]
- Protokoll nr. 7 til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, 22. november 1984 (ETS nr. 117) [sjuende tilleggsprotokoll til EMK]
- Konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, 10. desember 1984 [FNs torturkonvensjon; CAT]
- Konvensjon om barnets rettigheter, 20. november 1989 [FNs barnekonvensjon]
- Den annen tilleggsprotokoll til Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter om avskaffelse av dødsstraff, 15. desember 1989
- Konvensjon om gjennomføring av Schengenavtalen av 14. juni 1985 om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser, 19. juni 1990 [Schengenkonvensjonen]
- Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, 2. mai 1992 [EØS-avtalen]
- Konvention udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union, 10. mars 1995 [EUs utleveringskonvensjon 1995]
- Konvention udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, 27. september 1996 [EUs utleveringskonvensjon 1996]
- Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing, 15. desember 1997 [FNs terroristbombekonvensjon]
- Tilleggsprotokoll til konvensjon om overføring av domfelte, 18. desember 1997 (ETS nr. 167)
- Roma-vedtektene om Den internasjonale straffedomstol, 17. juli 1998
- Strafferettslig konvensjon mot korrupsjon, 27. januar 1999 (ETS nr. 173)
- Avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Island og Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket, 18. mai 1999
- Den internasjonale konvensjon om bekjempelse av finansiering av terrorisme, 9. desember 1999 [FNs konvensjon om bekjempelse av terrorfinansiering]
- FN-konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, 15. november 2000
- Konvensjon om datakriminalitet, 23. november 2001 (ETS nr. 185)
- Protokoll nr. 13 om avskaffelse av dødsstraff under enhver omstendighet til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, 3. mai 2002 (ETS nr. 187) [13. tilleggsprotokoll til EMK]
- Rådets rammeavgjørelse af 13. juni 2002 om den europeiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellom medlemsstaterne (2002/584/RIA), 13. juni 2002 [EUs rammebeslutning]
- Protokoll om endring av Europeisk konvensjon om bekjempelse av terrorisme, 15. mai 2003 (ETS nr. 190)
- De forente nasjoners konvensjon om korrupsjon, 31. oktober 2003
- Avtale mellom Norge, Sveits og Island om gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket, og om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad framsatt i Norge, Sveits eller Island, 17. desember 2004 [trepartsavtalen med Sveits]
- Internasjonal konvensjon mot kjernefysisk terrorisme, 13. april 2005 [FNs konvensjon mot kjernefysisk terrorisme]
- Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme, 16. mai 2005 (ETS nr. 196)



- Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, 16. mai 2005 (ETS nr. 197)
- Konvensjon om overlevering for straffbare forhold mellom de nordiske land (Nordisk arrestordre), 15. desember 2005 [konvensjon om nordisk arrestordre]
- Avtale mellom Den europeiske union og Island og Norge om overleveringsprosedyre mellom medlemsstatene i Den europeiske union og Island og Norge, 28. juni 2006 [parallellavtalen]
- Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, 13. desember 2006
- Internasjonal konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning, 20. desember 2006 [FNs konvensjon mot tvungen forsvinning]
- Rådets rammeavgjørelse af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union (2008/909/RIA) [EUs rammebeslutning 2008]
- Rådets rammeavgjørelse af 26. februar 2009 om ændring af rammeavgjørelse 2002/584/RIA, rammeavgjørelse 2005/214/RIA, rammeavgjørelse 2006/783/RIA, rammeavgjørelse 2008/909/RIA og rammeavgjørelse 2008/947/RIA samt styrkelse af personers procedurermæssige rettigheder og fremme af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med afgørelser afsagt, uden at den pågældende selv var til stede under retssagen (2009/299/RIA) [EUs rammebeslutning 2009]
- Avtale mellom Liechtenstein, Island og Norge om gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket og om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandling av en asylsøknad framsatt i Liechtenstein, Island eller Norge, 25. mars 2010 [trepartsavtalen med Liechtenstein]
- Third Additional Protocol to the European Convention on Extradition, 10. november 2010 (ETS nr. 209) [tredje tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen]
- Fourth Additional Protocol to the European Convention on Extradition, 20. september 2012 (ETS nr. 212) [fjerde tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen]
- Den Europæiske Unions charter om grundleggende rettigheter, 26. oktober 2012 (2012/C 326/02) [EUs pakt om grunnleggende rettigheter]
- Protocol amending the Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons, 22. november 2017 (ETS nr. 222)
- Bilaterale avtaler*
- Traktat 26. juni 1873 mellom Kongerikene Sverige og Norge og Det forente Kongeriket Storbritannia og Irland om gjensidig utlevering av rømte forbrytere [utleveringsavtalen med Canada]
- Tilleggserklæring mellom Det forente kongeriket og Norge til Traktat 26. juni 1873 mellom Kongerikene Sverige og Norge og Det forente kongeriket Storbritannia og Irland om gjensidig utlevering av rømte forbrytere, 18. februar 1907
- Avtale mellom Norge og USA om utlevering, 9. juni 1977 [utleveringsavtalen med USA]
- Overenskomst mellom Norge og Australia om utlevering, 9. september 1985 [utleveringsavtalen med Australia]
- Andre kilder*
- Explanatory Report to the European Convention on Extradition, 13. desember 1957 (ETS nr. 24) [forklarende rapport til utleveringskonvensjonen]
- Council of Europe Committee of Ministers Resolution (75) 12 on the practical application of the European Convention on Extradition, 21. mai 1975
- Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Convention on Extradition, 15. oktober 1975 (ETS nr. 86) [forklarende rapport til første tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen]
- Explanatory Report to the Second Additional Protocol to the European Convention on Extradition, 17. mars 1978 (ETS nr. 98) [forklarende rapport til annen tilleggsprotokoll til utleveringskonvensjonen]
- Recommendation No. R (80) 7 of the Committee of Ministers to Member States concerning the practical application of the European Convention on Extradition, 27. juni 1980
- Explanatory Report to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons, 21. mars 1983 (ETS nr. 112) [forklarende rapport til overføringskonvensjonen]
- UNHCR Guidelines on international protection: «Membership of a particular social group» within the context of Article 1A(2) of the 1951

- Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 7. mai 2002
- Rådets afgørelse af 27. februar 2003 om fastsættelse af de bestemmelser i 1995-konventionen om forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union og i 1996-konventionen om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, der udgør en udvikling af Schengen-reglerne i henhold til aftalen om Republikken Islands og Kongeriget Norges associering i anvendelsen, gennemførelsen og udviklingen af Schengen-reglerne (2003/169/RIA)
- Kommissionens meddelelse – Europæisk håndbog om udstedelse af en europæiske arrestordre (2017/C 335/01), 6. oktober 2017
- Europa-parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1727 af 14. november 2018 om Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust), og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2002/187/RIA
- Europa-parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformations-systemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU
- Case-law by the Court of Justice of the European Union on the Principle of *ne bis in idem* in Criminal Matters, Eurojust, sist endret december 2021
- Case-law by the Court of Justice of the European Union of the European Arrest Warrant, Eurojust, sist endret december 2021
- Commission Notice, Guidelines on Extradition to Third States, European Commission, 7. juni 2022
- Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights – Right not to be tried or punished twice, European Court of Human Rights, sist endret 31. august 2022
- Rettspraksis fra Den europæiske menneskerettsdomstol (EMD)*
- Engel mfl. mot Nederland* (no. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 og 5370/72), 8. juni 1976
- Soering mot Storbritannia* (no. 14038/88), 7. juli 1989
- Cruz Varas mfl. mot Sverige* (no. 15576/89), 20. mars 1991
- Vilvarajah mfl. mot Storbritannia* (no. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 og 13448/87), 30. oktober 1991
- T. mot Italia* (no. 14104/88), 12. oktober 1992
- Poitrimol mot Frankrike* (no. 14032/88), 23. november 1993
- Chahal mot Storbritannia* (no. 22414/93), 15. november 1996
- De Groot mot Nederland* (no. 34966/97), 23. februar 1999
- M.S. mot Tyskland* (no. 44770/98), 20. januar 2000
- Maaouia mot Frankrike* (no. 39652/98), 5. oktober 2000
- Einhorn mot Frankrike* (no. 71555/01), 16. oktober 2001
- Jones mot Storbritannia* (no. 30900/02), 9. september 2003
- Mamatkulov og Askarov mot Tyrkia* (no. 46827/99 og 46951/99), 4. februar 2005
- Öcalan mot Tyrkia* (no. 46221/99), 12. mai 2005
- Sejdovic mot Italia* (no. 56581/00), 1. mars 2006
- Hermi mot Italia* (no. 18114/02), 18. oktober 2006
- Garabayev mot Russland* (no. 38411/02), 7. juni 2007
- Kafkaris mot Kypros* (no. 21906/04), 12. februar 2008
- Dembukov mot Bulgaria* (no. 68020/01), 28. februar 2008
- Ismoilov mfl. mot Russland* (no. 2947/06), 24. april 2008
- Soldatenko mot Ukraina* (no. 2440/07), 23. oktober 2008
- Zolotukhin mot Russland* (no. 14939/03), 10. februar 2009
- Kaboulov mot Ukraina* (no. 41015/04), 19. november 2009
- King mot Storbritannia* (no. 9742/07), 26. januar 2010
- Al-Saadoon og Mufdhi mot Storbritannia* (no. 61498/08), 2. mars 2010
- Ahorugeze mot Sverige* (no. 37075/09), 27. oktober 2011
- Harkins og Edwards mot Storbritannia* (no. 9146/07 og 32650/07), 17. januar 2012
- Othman (Abu Qatada) mot Storbritannia* (no. 8139/09), 17. januar 2012
- Babar Ahmad mfl. mot Storbritannia* (no. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 og 67354/09), 10. april 2012
- Idalov mot Russland* (no. 5826/03), 22. mai 2012
- Vinter mfl. mot Storbritannia* (no. 66069/09, 130/10 og 3896/10), 9. juli 2013
- Margus mot Kroatia* (no. 4455/10), 27. mai 2014
- Al Nashiri mot Polen* (no. 28761/11), 24. juli 2014

- Husayn (Abu Zubaydah) mot Polen* (no. 7511/13), 24. juli 2014
- Trabelsi mot Belgia* (no. 140/10), 4. september 2014
- Coniac mot Romania* (no. 4941/07), 6. oktober 2015
- A.L. (X.W.) mot Russland* (no. 44095/14), 29. oktober 2015
- F.G. mot Sverige* (no. 43611/11), 23. mars 2016
- J.K. mfl. mot Sverige* (no. 59166/12), 23. august 2016
- Paposhvili mot Belgia* (no. 41738/10), 13. desember 2016
- Hutchinson mot Storbritannia* (no. 57592/08), 17. januar 2017
- Hokkeling mot Nederland* (no. 30749/12), 14. februar 2017
- Harkins mot Storbritannia* (no. 71537/14), 15. juni 2017
- Pirozzi mot Belgia* (no. 21055/11), 17. april 2018
- M.T.B. mot Tyrkia* (no. 47081/06), 12. juni 2018
- Mihalache mot Romania* (no. 54012/10), 8. juli 2019
- Bivolaru og Moldovan mot Frankrike* (no. 40324/16 og 12623/17), 25. mars 2021
- Savran mot Danmark* (no. 57467/15), 7. desember 2021
- Rettspraksis fra EU-domstolen**
- Gözütok og Brüggge* (C-187/01 og C-385/01), 11. februar 2003
- Miraglia* (C-469/03), 10. mars 2005
- Advocaten voor de Wereld* (C-303/05), 3. mai 2007
- Kretzinger* (C-288/05), 18. juli 2007
- Kraaijenbrink* (C-367/05), 18. juli 2007
- Kozłowski* (C-66/08), 17. juli 2008
- Leymann og Pustovarov* (C-388/08 PPU), 1. desember 2008
- Dominic Wolzenburg* (C-123/08), 6. oktober 2009
- Mantello* (C-261/09), 16. november 2010
- West* (C-192/12 PPU), 28. juni 2012
- Lopes Da Silva Jorge* (C-42/11), 5. september 2012
- Melloni* (C-399/11), 26. februar 2013
- Åkerberg Fransson* (C-617/10), 26. februar 2013
- Spasic* (C-129/14 PPU), 27. mai 2014
- M* (C-398/12), 5. juni 2014
- Lanigan* (C-237/15 PPU), 16. juli 2015
- Aranjosi og Căldăraru* (C-404/15 og C-659/15 PPU), 5. april 2016
- Dworzecki* (C-108/16 PPU), 24. mai 2016
- Bob-Dogi* (C-241/15), 1. juni 2016
- Kossowski* (C-486/14), 29. juni 2016
- JZ* (C-294/16 PPU), 28. juli 2016
- Petruhhin* (C-182/15), 6. september 2016
- Vilkas* (C-640/15), 25. januar 2017
- Popławski* (C-579/15), 29. juni 2017
- Tupikas* (C-270/17 PPU), 10. august 2017
- Zdziaszek* (C-271/17 PPU), 10. august 2017
- Ardic* (C-571/17 PPU), 22. desember 2017
- Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU), 25. juli 2018
- Generalstaatsanwaltschaft* (C-220/18 PPU), 25. juli 2018
- AY* (C-268/17), 25. juli 2018
- XC mfl.* (C-234/17), 24. oktober 2018
- Raugevicius* (C-247/17), 13. november 2018
- Sut* (C-514/17), 13. desember 2018
- OG* (C-508/18 og C-82/19 PPU), 27. mai 2019
- Popławski II* (C-573/17), 24. juni 2019
- Openbaar Ministerie* (C-625/19 PPU), 12. desember 2019
- Openbaar Ministerie* (C-627/19 PPU), 12. desember 2019
- SF* (C-314/18), 11. mars 2020
- Ruska Federacija* (C-897/19 PPU), 2. april 2020
- Openbaar Ministerie* (C-510/19), 24. november 2020
- Generalstaatsanwaltschaft Hamburg* (C-416-20 PPU), 17. desember 2020
- X* (C-665/20 PPU), 29. april 2021
- Bundesrepublik Deutschland* (C-505/19), 12. mai 2021
- Openbaar Ministerie* (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU), 22. februar 2022
- C og CD* (C-804/21 PPU), 28. april 2022
- Utenlandske kilder**
- Danmark**
- Lover**
- Lov om utlevering til og fra Danmark (udleveringsloven), 11. februar 2020 nr. 117 [utleveringsloven 2020]
- Opphevede lover**
- Lov om utlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige, 3. februar 1960 nr. 27
- Lov om utlevering af lovovertrædere, 9. juni 1967 nr. 249
- Forarbejder**
- Folketingstidende 2019–20 tillæg A, Lovforslag nr. L 78 (2019–20) Forslag til lov om utlevering til og fra Danmark (udleveringsloven)

Betænkning afgivet af Retsudvalget den 30. januar 2020: Betænkning over Forslag til lov om udlevering av lovovertrædere til og fra Danmark (udleveringsloven)

#### Finland

##### Lover

Lag om utlänning för brott, 7. juli 1970 nr. 456 [utleveringsloven 1970]

Lag om utlänning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen, 30. desember 2003 nr. 1286 [lov om europeisk arrestordre 2003]

Lag om utlänning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna, 21. desember 2007 nr. 1383 [lov om nordisk arrestordre 2007]

Lag om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden, 5. januar 1994 nr. 4

##### Opphevede lover

Lag om utlänning för brott Finland och de övriga nordiska länderna emellan, 3. juni 1960 nr. 270

##### Forarbejder

RP 88/2003 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om utlänning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen samt till vissa lagar som har samband med den

RP 51/2007 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till godkännande av konventionen om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder) samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen samt till vissa lagar som har samband med konventionen

#### Frankrike

Code de procédure pénale, 31. desember 1957 nr. 57-1426 [straffeprosessloven 1957]

#### Island

##### Lover

Lög um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, 17. april 1984 nr. 13 [utleveringsloven 1984]

Lög um handtöku og afhendingu manna til og frá Íslandi vegna refsiverðra verknaða á grund-

velli handtökuskipunar, 7. juni 2016 nr. 51 [arrestordreloven 2016]

##### Opphevede lover

Lög um handtöku og afhendingu manna milli Norðurlandanna vegna refsiverðra verknaða (norræn handtökuskipun), 25. februar 2010 nr. 12

Lög um framsal sakamanna til Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar), 14. mars 1962 nr. 7

##### Forarbejder

Frumvarp til laga um handtöku og afhendingu manna til og frá Íslandi vegna refsiverðra verknaða á grundvelli handtökuskipunar, Þingskjal 1019 – 617. mál., löggjafarþingi 2015–2016

#### Nederland

##### Lover

Wet houdende nieuwe regelen betreffende uitlevering en andere vormen van international rechtshulp in strafzaken (Uitleveringswet), 9. mars 1967 [utleveringsloven 1967]

Wet tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Overleveringswet), 29. april 2004 [arrestordreloven 2004]

Wet houdende uitvoering van de op 28 juni 2006 te Wenen tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de procedures voor overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie en IJsland en Noorwegen (Uitvoeringswet Overeenkomst tussen Europese Unie en Republiek IJsland en Koninkrijk Noorwegen (procedures overlevering)), 26. oktober 2016 [gjennomføringsloven]

Wet tot herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (wijziging van de Overleveringswet), 3. mars 2021

Wet tot uitvoering van Deel III van de op 30 december 2020 te Brussel en Londen tot stand gekomen Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Euro-

pese Gemeenschap voor Atoomenergie enerzijds en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland anderzijds (Uitvoeringswet Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU – VK Justitie en Veiligheid), 14. juli 2021

#### *Andre kilder*

Explanatory Memorandum: Reimplementation of parts of the Framework Decision of the Council of the European Union on the European arrest warrant and the surrender procedures between the member states of the European Union (amendment of the Surrender of Persons Act)

#### *Storbritannia*

Extradition Act (2003 c. 41), 20. november 2003 [utleveringsloven 2003]

European Union (Future Relationship) Act (2020 c. 29), 30. desember 2020

#### *Sverige*

##### *Lover*

Lag (1957:668) om utlänning för brott, 6. desember 1957 [utleveringsloven 1957]

Lag (2000:562) om internasjonell rettslig hjelp i brottmål, 31. mai 2000

Lag (2002:329) om samarbeide med Internasjonella brottmålsdomstolen, 8. mai 2002

Lag (2003:1156) om overlåmning frå Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, 18. desember 2003 [lov om europeisk arrestordre 2003]

Utlånningslag (2005:716), 29. september 2005

Lag (2011:1165) om overlåmning frå Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, 24. november 2011 [lov om nordisk arrestordre 2011]

Lag (2021:709) med kompletterande bestemmelser om straffrettslig samarbeide mellom Europeiska unionen og Førenade kungariket, 23. juni 2021

##### *Opphevede lover*

Lag (1913:68) angående utlåmning av forbrytare, 4. juni 1913

Lag (1959:254) om utlåmning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, 5. juni 1959

#### *Forarbeider*

Prop. 1957:156 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag til lag om utlåmning för brott

Prop. 1978/79:80 om godkånnande av tillåggsprotokoll till den europeiska utlåmningskonventionen och den europeiska konventionen om inbørdes råttsbjeip i brottmål, m.m.

Prop. 2003/04:7 Lag om overlåmning frå Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

Prop. 2010/11:158 Överlåmning frå Sverige enligt en nordisk arresteringsorder

Prop. 2016/17:57 Transporter av frihetsberøvede

Prop. 2020/21:197 Kompletterande bestemmelser til vissa delar av avtalet mellom Europeiska unionen och Førenade kungariket

#### *«Førordninger» (forskrifter)*

Førordning (1982:306) med vissa bestemmelser om utlåmning för brott til Sverige, 19. mai 1982

Førordning (2003:1178) om overlåmning til Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, 18. desember 2003

Førordning (2003:1179) om overlåmning frå Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, 18. desember 2003

Førordning (2012:565) om overlåmning frå Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, 30. august 2012

Førordning (2012:566) om overlåmning til Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, 30. august 2012

Førordning (2021:713) med kompletterande bestemmelser om straffrettslig samarbeide mellom Europeiska unionen och Førenade kungariket, 23. juni 2021

#### *Tyskland*

Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 23. desember 1982 [lov om internasjonalt rettslig bistand i straffesaker]

## Litteratur

- Andenæs, Johs., *Alminnelig strafferett*, 6. utgave ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, Oslo 2016
- Grøstad 2019: Grøstad, Anne, «Skjellig grunn til mistanke som vilkår for utlevering til straffefølgning», *Straff og frihet: Til vern om den liberale rettsstat. Festskrift til Tor-Aksel Busch*, Knut Erik Sæther, Ulf Stridbeck, Runar Torgersen, Kjerstin A. Kvande (red.), Oslo 2019 s. 257–272
- Grøstad: Grøstad, Anne, *Internasjonalt strafferettslig samarbeid*, Oslo 2020
- Mathisen: Mathisen, Gjermund, *Utlevering for straffbare forhold*, Oslo 2009
- Mathisen, Gjermund, «Kommentar til utleveringsloven», *Norsk Lovkommentar, Gyldendal Rettsdata* (2022), sist hovedrevidert 24. juni 2022, hentet 11. oktober 2022
- Schabas, William A., *Nowak's CCPR Commentary: U.N. International Covenant on Civil and Political Rights*, 3. utgave, 2019
- Ruud: Ruud, Morten, *Straffesaker i utlandet. Bi-stand og samarbeid*, Oslo 2017
- Ruud og Ulfstein: Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, Oslo 2018
- Ruud mfl.: Ruud, Morten, Liv Christina Houck Egseth og Anne Grøstad, *Utleveringsloven og arrestordreloven. Lovkommentar*, Oslo 2020
- Sejersted, Fredrik, Finn Arnesen, Ole-Andreas Rognstad og Olav Kolstad, *EØS-rett*, Oslo 2011
- Tønnesen: Tønnesen, Sverre, *Internasjonal strafferechtspleie*, Bergen 1975
- 
-

# Norges offentlige utredninger 2021

**Arbeids- og sosialdepartementet:**

NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring  
NOU 2021: 5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021  
NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene  
NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

**Finansdepartementet:**

NOU 2021: 1 Endringer i verdipapirhandelloven  
NOU 2021: 4 Norge mot 2025  
NOU 2021: 7 Trygg og enkel eiendomsmegling  
NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet

**Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

**Kulturdepartementet:**

NOU 2021: 3 Barneliv foran, bak og i skjermen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 10/2022