



Justis- og beredskapsdepartementet
Kun avgitt digitalt på regjeringen.no

Deres referanse: 22/5869
Vår referanse: 2022/168
Dato: 22/03/2023
Publikasjonsnr: NIM-H-2023-013

NIMs høringsuttalelse - NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 22. november 2022 om overnevnte.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Vi skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre.¹ Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

NIM vil innledningsvis bemerke at vi mener utvalgets utredning er både grundig og detaljert, og gir et godt grunnlag for videre arbeid. I NOU-en foreslås én lov om utlevering og overlevering til og fra Norge (utleverings- og arrestordreloven), noe som etter NIMs syn bidrar til å tydeliggjøre et ellers noe uoversiktlig regelverk.

NIM har ikke hatt anledning til å vurdere alle de menneskerettslige sidene ved lovutkastet. NIM viser til utvalgets gjennomgang av de konstitusjonelle og folkerettslige rammene, særlig i utredningens punkt 4 og 7. I dette høringssvaret ønsker vi å løfte frem enkelte overordnede temaer som reiser menneskerettslige spørsmål og tiltak som bidrar til oppfyllelsen av menneskerettighetene i praksis. Vi gir også noen merknader om bestemte spørsmål.

I forbindelse med denne høringen, ser NIM det som en viktig oppgave ikke bare å bidra til å Norge oppfyller sine menneskerettslige forpliktelser, men også til at regelverket i størst mulig grad bidrar til at menneskerettighetene til personer som overleveres eller utleveres oppfylles i mottakerlandet. Menneskerettighetene er ikke alltid til hinder for utlevering eller overlevering ved risiko for alle menneskerettighetskrenkelser i mottakerlandet. Det kan gjelde alt fra f.eks. lang saksbehandlingstid ved domstolsbehandling og risiko for soningsforhold som ikke oppfyller EMK artikkel 8. NIM ser det som nødvendig å kommentere noen deler av forslaget som kan bidra til å minimere risiko for at personer utsettes for menneskerettskrenkelser.

¹ Se NIM-loven §§ 1 og 3 første ledd.

Spørsmål om utlevering og overlevering reiser noen dilemmaer. Der en handling er begått i et annet land, kan saken tenkes å bli best opplyst der.² Straffeløpfølging av kriminalitet er viktig for å ivareta rettighetene til ofrene. På den annen side kan forutsetningene for soningsforhold og andre forhold av betydning for den som eventuelt utleveres eller overleveres være vesentlig annerledes i andre land. Det gjelder også der utlevering eller overlevering på tidspunktet for beslutningen ikke kan sies å utgjøre et menneskerettighetsbrudd. Reglene og føringene for håndhevelsen av utleverings- og overleveringsreglene bør etter NIMs syn ta sikte på å minimere risikoen for menneskerettighetsbrudd så langt det lar seg gjøre.

2. Om utlevering

Utvalget foreslår å utvide adgangen til å utlevere norske statsborgere, se lovutkastet § 17.³ Vi viser til våre innledende merknader om behovet for å ivareta menneskerettighetene til personer som utleveres, også utover Norges menneskerettslige forplikter. Da forslaget innebærer en utvidelse av adgangen til å utlevere, ser vi behov for å kommentere forslaget nærmere.

I bestemmelsen oppstilles som ett av to alternative vilkår for utlevering av norske statsborgere at de har en «særlig tilknytning» til den anmodende staten. I merknadene til bestemmelsen er det gitt nærmere føringer for hva som kan utgjøre en slik «særlig tilknytning».⁴ For eksempel nevnes at «[p]ersoner med dobbelt statsborgerskap vil normalt ha en særlig tilknytning til det andre statsborgerlandet, men det må alltid foretas en vurdering av den reelle tilknytningen.» I en annen del av utredningen (i de alminnelige motivene) peker utvalget på tilfeller hvor statsborgerskap ikke vil anses som tilstrekkelig for å utgjøre en «særlig tilknytning».⁵ Etter NIMs syn bør departementet i en fremtidig proposisjon nærmere presisere når vilkåret kan anses oppfylt.

Dersom det foreligger en rettskraftig avgjørelse om utlevering, er det opp til departementet å vurdere om utlevering skal skje, jf. lovutkastet § 44, hvor det står at «[i] departementets vurdering inngår §§ 10, 11, 17, 20, 45 og 71. Eventuelle betingelser for utlevering inntas i vedtak.». NIM viser til utvalgets uttalelse om at:

«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 rettfærdig rettergang innen rimelig

² Se f.eks. NOU 2022: 15 pkt. 14 s. 292.

³ For nærmere redegjørelse for utvalgets vurderinger vises det til NOU 2022: 15 pkt. 8.9.2.4

⁴ Se NOU 2022:15 s. 292.

⁵ Se NOU 2022:15 8.9.2.4 på s. 106.

tid. Det bør derfor også vurderes å stille betingelser om at saken avvikles med en viss hurtighet.» (vår kursivering)

NIM er enig i at slike betingelser vil kunne minimere risikoen for menneskerettighetskrenkninger i mottakerlandet. Vi reiser spørsmål om det bør gis nærmere føringer i forarbeidene for forvaltningskjønnet på dette punktet.

Et annet spørsmål i forbindelse med departementets avgjørelse, er § 44 (4). Der heter det at: «[n]år det fremkommer omstendigheter eller bevis som tilsier at vilkåret i § 5 blir prøvd på nytt, kan departementet i særlige tilfeller også vurdere dette». NIM reiser spørsmål om terskelen «særlige tilfeller» som her oppstilles, er for høy. Nedenfor går vi inn på praksis fra EMD som kan belyse spørsmålet nærmere.

EMK beskytter en person mot å bli utsendt til et land der vedkommende utsettes for en reell risiko («real risk») for behandling eller straff i strid med artikkel 3.⁶ Retten til effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 slår inn der det foreligger en «arguable complaint» (rimelig anførsel) om krenkelse av en konvensjonsrettighet.⁷ Ved en rimelig anførsel om en reell risiko for krenkelse av EMK artikkel 3 ved utsendelse, omfatter retten til effektivt rettsmiddel også automatisk utsatt iverksettelse av utsendelsen.⁸ Det gjelder også retten til liv etter EMK artikkel 2.⁹ NIM mener departementet bør vurdere om vilkårene oppstilt i utkastets § 44 i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for en ny vurdering av spørsmålet der det foreligger en rimelig anførsel om krenkelse av artikkel 2 eller 3, eller andre konvensjonsrettigheter som artikkel 6. . Videre bør det vurderes om det er behov for å presisere når det skal fastsettes utsatt iverksettelse.

EMD har ikke bygget på et liknende krav om utsatt iverksettelse ved påstand om brudd på EMK artikkel 8.¹⁰ NIM har ikke funnet rettspraksis fra EMD eller EU-domstolen som berører spørsmålet om utsatt iverksettelse ved rimelig anførsel om reell risiko for brudd på EMK artikkel 6 sammenholdt med artikkel 13. Etter NIMs syn bør departementet også vurdere om og i så fall i hvilke typetilfeller det etter EMK artikkel 6 sammenholdt med 13 kan oppstilles en rett på utsatt iverksettelse ved en rimelig anførsel om krenkelse av disse rettighetene. Hensynet til en effektiv håndhevelse av konvensjonsvernet kan etter NIMs syn etter omstendighetene gjøre seg tungt gjeldende ved utlevering ved fare for brudd på EMK artikkel 6.

⁶ Se blant annet storkammeravgjørelsen *Ilias og Ahmed mot Ungarn* (47287/15) avs. 125 – 126.

⁷ Se blant annet storkammeravgjørelsen *Kuric med flere mot Slovenia* 26. juni 2012 avsnitt 369 (EMD-2006-26828-2). Se i denne forbindelse HR-2012-2398-P avsn. 88 der Høyesterett operasjonaliserer forpliktelsene etter EMK artikkel 13 i utlendingssaker.

⁸ *A.M. mot Nederland*, 5. juli 2016 (29094/09) avsn. 62.

⁹ *Se bl.a. Storkammeravgjørelsen De Souza Ribeiro mot Frankrike* (22689/07) avsn. 82.

¹⁰ *De Souza Ribeiro mot Frankrike* (22689/07) avsn. 83.

3. Om europeisk arrestordre

Reglene om nordisk og europeisk arrestordre innebærer i praksis at de rettighetene som individene ellers har etter Grunnloven §§ 94 om frihetsberøvelse og § 95 om retterferdig rettergang overlates til oppfyllelse i andre stater. Tingretten avgjør ikke spørsmålet om overlevering basert på om det er det er grunnlag for fengsling etter straffeprosesslovens regler om skjellig grunn til mistanke- og forholdsmessighet, jf. straffeprosessloven §§ 170 a, § 171 og 184. Ved vurderingen av fengsling og annen bruk av tvangsmidler skal retten legge opplysningene i arrestordren til grunn, ved mindre de er åpenbart uriktige, jf. utkastet § 52 fjerde ledd. Når retten avgjør om vilkårene for overlevering er oppfylt, skal den legge opplysningene i arrestordren til grunn, med mindre de er åpenbart uriktige jf. utkastet § 54 tredje ledd.

Høyesterettspraksis, som bygger på EU-domstolenes praksis, viser at det kan være noe risiko for visse menneskerettighetskrengelser, slik som EMK artikkel 6, i mottakerstaten i uten at det stenger for overlevering. Det skyldes dels at bare mangler i kjerneinnholdet i kravet til retterferdig rettergang er til hinder for overlevering. Dels skyldes det at en generell risiko for brudd på kjerneinnholdet i EMK artikkel 6 basert på forholdene i mottakerstaten ikke er tilstrekkelig; det kreves noen konkrete holdepunkter i den enkelte sak.¹¹

Som nevnt ovenfor, er overlevering og utlevering et viktig verktøy for å forebygge og iredteføre kriminelle handlinger, og har en side til menneskerettighetene, særlig plikt til å forebygge vold og overgrep. Den reelle risikoen for mangelfull menneskerettslige oppfyllelse innebærer at regelverket bør gi best mulige garantier knyttet rettergangen og eventuell etterfølgende soning.

Når det er rettskraftig avgjort at vilkårene for overlevering er oppfylt, avgjør påtalemyndigheten så vidt mulig innen 3 arbeidsdager om arrestordren skal iverksettes, jf. utkastet § 55 tredje ledd. Eventuelle betingelser for overlevering, jf. utkastet § 26 annet ledd eller tredje eller § 33, skal inntas i vedtaket. Den ettersøkte kan klage over påtalemyndighetens vedtak internt i påtalemyndigheten med en klagefrist på tre dager, og klage har oppsettende virkning, jf. utkastet § 55 femte ledd. Klagen skal behandles «så vidt mulig» 3 arbeidsdager etter at den ble mottatt, jf. samme sted. Klageinstansen i er noen saker departementet, og da skal klagen behandles «så vidt mulig» innen en uke etter at klagen ble mottatt, jf. § 56 fjerde ledd. NIM reiser spørsmål ved om fristene for saksbehandlingstiden er for knappe sett i lys av hvor stor betydning myndighetsutøvelsen har. Vi etterlyser nærmere vurdering av hvordan blant annet spørsmål om vilkår om soningsoverføring kan vurderes betryggende innenfor så kort tid.

Med henblikk adgangen til ny prøving ved der det fremkommer omstendigheter eller bevis, som tilsier at vilkåret i utkastet § 5 om menneskerettigheter blir prøvd på nytt,

¹¹ HR-2022-863-A.

fastsettes det at både påtalemyndigheten og departementet «kan» vurdere det i «særlige tilfeller», jf. utkastet § 55 fjerde ledd og § 56 tredje ledd. Som ved tilsvarende forslag til regulering av utleveringstilfellene, se høringsuttalelsen punkt 2, reiser vi spørsmål ved om terskelen «særlige tilfeller» som her oppstilles, er for høy og om behovet for utsatt iverksettelse.

NIM stiller seg til disposisjon ved eventuelle spørsmål eller behov for presiseringer.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Thomas Malmer Berge
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.